

Tagung „Investitionsprogramm-Finanzierung für die Transformation zur Klimaneutralität –  
Effektivität, Effizienz und intergenerative Verteilung“

14. März 2024  
Berlin

## **Investitionsprogramm-Finanzierung, öffentliche Finanzierungsregime und die Schuldenbremse**

Lukas Vorwerk

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

# Agenda

## 1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung

2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen

3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen ...

4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung

5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

6) Fazit und Ausblick

# Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung

## 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:
  - 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

# Agenda

1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung

**2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen**

2.1) Gestaltungsbereiche

2.2) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime:  
Haushaltssystem und haushaltsexterne Finanzierung

3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung (öffentlicher) Finanzierungsregimen ...

4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden  
hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung

5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-  
Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

6) Fazit und Ausblick

Öffentliche Finanzierungsregime sind in einen staatlich definierten Regelrahmen eingebettet und gehen grundsätzlich (zumindest faktisch) damit einher, dass Einnahmen unter Rückgriff auf einen gewissen Zwang erzielt werden

# Wesentliche Gestaltungsbereiche bei (öffentlichen) Finanzierungsregimen

## Einnahmequellen

Mögliche Einnahmequellen bei öffentlichen Finanzierungsregimen

- Abgaben
  - Steuern
  - Gebühren und Beiträge als Vorzugslasten
  - Sonderabgaben
- (Privatrechtliche) Entgelte bzw. „Preise“

## Regelrahmen für die Fällung von Ausgabeentscheidungen und Gestaltung der Finanzflüsse („institutionelle Finanzierungslösung“)

- Haushaltssystem als ein (Standard-)Regelrahmen, welches mit vielfältigen grundgesetzlichen (Meta-)Regeln auch zu den weiteren Gestaltungsbereichen einhergeht und somit ein (öffentliches) Finanzierungsregime darstellt
- Haushaltsexterne Kreisläufe als ein weiterer (Standard-)Regelrahmen

## Etwaige Kapital- bzw. Kreditaufnahme

Frage der intertemporalen und damit auch intergenerativen Lastenzuordnung

# Agenda

1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung

2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen

2.1) Gestaltungsbereiche

2.2) Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime:  
Haushaltssystem und haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe

3) Wesentliche Kriterien für die Eigenschaftsausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen ...

4) ... sowie Stärken und Grenzen  
hinsichtlich der Investitionsfinanzierung

- Finanzierungsregime stellen jeweils Kombinationen aus Entscheidungen in den drei Gestaltungsbereichen (Einnahmequellen, institutionelle Finanzierungslösung, Kapitalaufnahme) dar

5) (Verfassungsrechtliche) Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

- Idealtypische öffentliche Finanzierungsregime = „Standard-Regelrahmen“ für öffentliche Finanzierungsregime

6) Fazit und Ausblick

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

## (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 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)
    - Eventuell „ausstrahlende“ Wirkung des BVerfG-Urteils vom Nov. 2023, die diese Möglichkeit (nur ein wenig oder umfassend?) einschränkt

## Haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe – ausgewählte Charakteristika

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

## (Idealtypisches) Haushaltssystem – ausgewählte Charakteristika

### Haushaltsexterne 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



# Agenda

1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung

2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen

**3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen ...**

4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung

... unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierung öffentlicher Investitionsprogramme

5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

6) Fazit und Ausblick

# Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen (1/2)

## Kriterien mit Bezug zu Einnahmequellen

- Lenkungs-/Verdrängungswirkungen (zunächst im Betrieb, vorgelagert aber auch hinsichtlich Invest)
- „Ergiebigkeit“ (im Kontext von Lenkungs-/Verdrängungswirkungen)
- Vollzugskosten (= Erhebungskosten + Befolgungskosten)
- Außerdem: Distributive Effekte und Schutz spezifischer Investitionen

## Kriterien mit Bezug zur institutionellen Finanzierungslösung

- Effizienz (politische Transaktionskosten etc.) ...
- ... und Effektivität

Institutionenökonomik im Allgemeinen und Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomik im Speziellen als Basis für Wirkungsprognosen

## Kriterien mit Bezug zur Kapitalaufnahme

- Intertemporale/-generative Verteilungsfragen
- Zu beachten: Intertemporale Struktur von Mittelbedarfen und Frage der intertemporal effizienten Mittelerhebung ( $\leftrightarrow$  Glättung bzw. Ausgleich von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen)

# Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen (2/2)

## Kriterien mit Bezug zu Einnahmequellen

- Lenkungs-/Verdrängungswirkungen (zunächst im Betrieb, vorgelagert aber auch hinsichtlich Invest)
- „Ergiebigkeit“ (im Kontext von Lenkungs-/Verdrängungswirkungen)
- Vollzugskosten (= Erhebungskosten + Befolgungskosten)
- Außerdem: Distributive Effekte und Schutz spezifischer Investitionen

## Kriterien mit Bezug zur institutionellen Finanzierungslösung

- Effizienz (politische Transaktionskosten etc.) ...
- ... und Effektivität



**Diverse Interdependenzen zu beachten!**

## Kriterien mit Bezug zur Kapitalaufnahme

- Intertemporale/-generative Verteilungsfragen
- Zu beachten: Intertemporale Struktur von Mittelbedarfen und Frage der intertemporal effizienten Mittelerhebung ( $\leftrightarrow$  Glättung bzw. Ausgleich von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen)

# Agenda

- 1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung
- 2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen
- 3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen ...
- 4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung**
- 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für eine Finanzierung außerhalb und innerhalb des Haushaltsrechts
- 6) Fazit und Ausblick

... unter besonderer Berücksichtigung einer „systemischen (Investitionsprogramm-)Finanzierung“

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

## Haushaltsexterne Finanzierungsrisikoläufe

- 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) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung
- 2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen
- 3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und Ausgestaltung von (öffentlichen) Finanzierungsregimen ...
- 4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen

### 5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen:

Abkehr vom idealtypischen

## 6) Fazit und Ausblick

- Systemische (Investitionsprogramm-)Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen nur in einem sehr begrenzten Rahmen möglich
- Grundgedanke: Mehrzahlungen der Nutzer zugunsten anderer Verwendungszwecke und Nutznießer müssen mit mittelbaren (Netto-)Vorteilen (für die zahlenden Nutzer) einhergehen
- Hypothetisches Beispiel:  
Mautzahlende Nutzer des innerstädtischen Straßenraums unterstützen ÖPNV-Finanzierung

# Agenda

...

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen

### 5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen:

Abkehr vom idealtypischen Haushaltssystem und Elemente haushaltsintegrierter Fonds

#### 5.2.1) Ansätze zur Gewährleistung einer kontinuierlich gesicherten angemessenen Finanzmittelbereitstellung

##### 5.2.1.1) Priorisierung von Investitionsprogrammen

##### 5.2.1.2) Voreinsparungen bezüglich Einnahmeanpassungen bei Mittelbedarfsveränderungen und mögliche Auswirkungen auf den Kreislaufansatz

### Priorisierung von Investitionsprogrammen

Beispiele:

- Priorisierung der VDE-Projekte nach der Wiedervereinigung (gegenüber sonstigen Straßenbauvorhaben des Bundes)
- Zum Teil aufgegriffener Vorschlag von KLATT (2011) und BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011):  
Bevorzugung von Engpassbeseitigungsvorhaben gegenüber Neubauvorhaben bei den BAB

Auch hier relevante (Grundsatz-)Frage der Stabilität entsprechender Regeln:

Entsprechende Regeln auf einfachgesetzlicher (oder informeller) Ebene sind nur dann effektiv, wenn sie eine hohe Rationalität und / oder breite Akzeptanz aufweisen

## 6) Fazit und

# Agenda

...

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen

### 5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen:

**Abkehr vom idealtypischen Haushaltssystem und Elemente haushaltsintegrierter Fonds**

#### 5.2.1) Ansätze zur Gewährleistung einer kontinuierlich gesicherten angemessenen Finanzmittelbereitstellung

##### 5.2.1.1) Priorisierung von Investitionsprogrammen

##### 5.2.1.2) Voreinstellungen bezüglich Einnahmeanpassungen bei Mittelbedarfsveränderungen und mögliche Verbindung mit dem Kreislaufansatz

### Voreinstellungen bezüglich Einnahmeanpassungen bei Mittelbedarfsveränderungen und „Kreislaufansatz“

Entsprechende Voreinstellungen auf Verfassungsebene erstrebenswert?

- Effektivität bei übergeordneten Verfassungsregeln hoch
- Aber auch Gefahr der Inflexibilität zu berücksichtigen

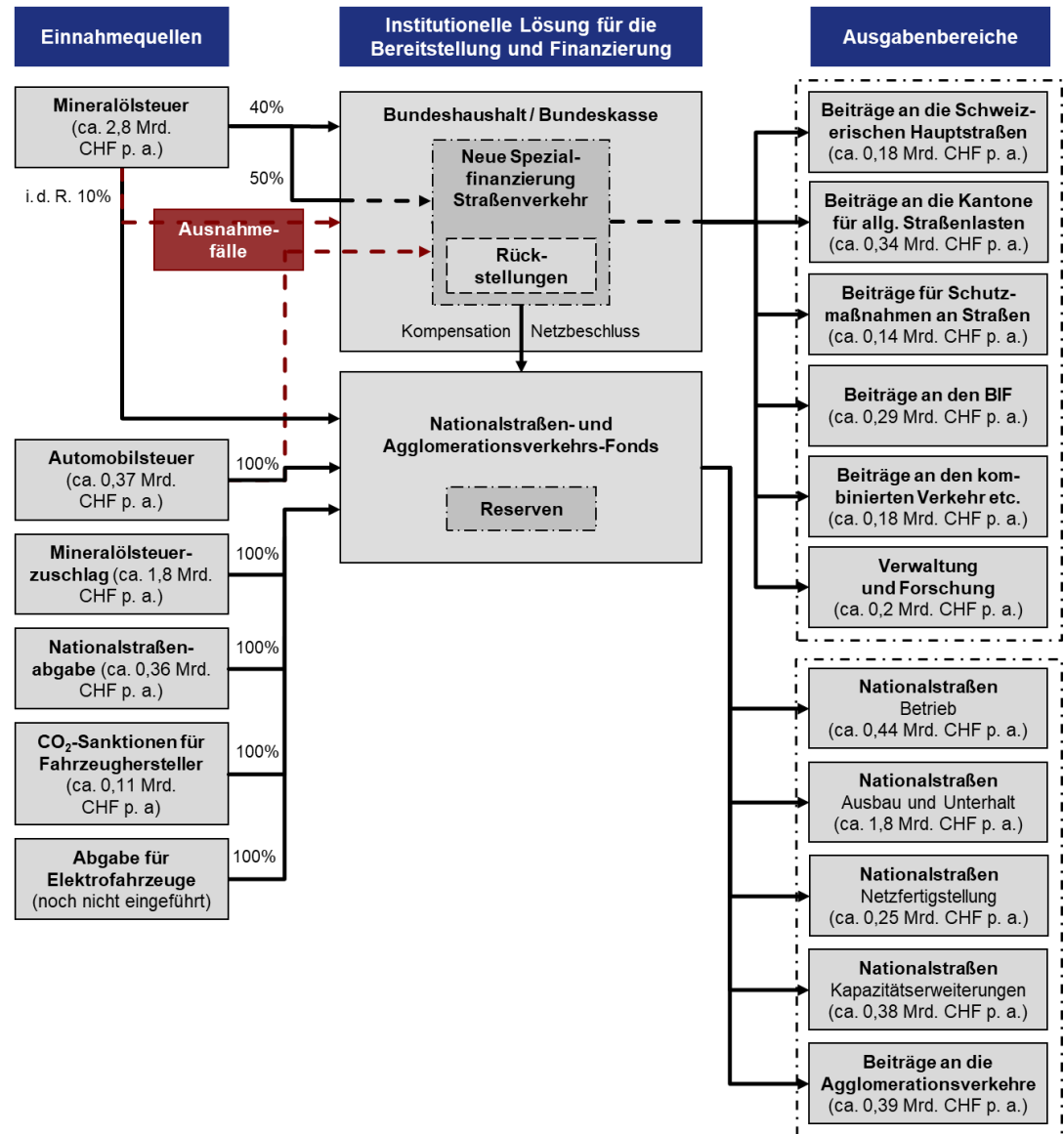
Beispiel: Schweizer Verkehrsinfrastruktur-Fonds

- Hier nur sehr vereinfacht betrachtet
- Funktionsweise und Wirkung dieser Fonds ergibt aus der Kombination verschiedener Ausgestaltungsentscheidungen

## 6) Fazit u



# Neue Spezialfinanzierung Straßenverkehr und Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds im Zusammenspiel (Werte aus 2021)



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

# Agenda

...

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen

### 5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen:

**Abkehr vom idealtypischen Haushaltssystem und Elemente haushaltsintegrierter Fonds**

#### 5.2.1) Ansätze zur Gewährleistung einer kontinuierlich gesicherten angemessenen Finanzmittelbereitstellung

5.2.1.1) Priorisierung von Investitionsprogrammen

5.2.1.2) Voreinstellungen bezüglich Einnahmeanpassungen bei Mittelbedarfsveränderungen und mögliche Verbindung mit dem Kreislaufansatz

5.2.1.3) (Zumindest) Gewährleistung von langfristiger (bzw. mehrjähriger) Mittelbereitstellung und -stabilität

5.2.2) Rücklagenbildung und (bzw. grenzte) Kreditfinanzierung

**(Zumindest) Gewährleistung von langfristiger (bzw. mehrjähriger) Mittelbereitstellung und -stabilität**

6) Fazit und Beispiel: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB / DB Netz / DB InfraGO

# Agenda

...

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsexternen Finanzierungskreisläufen

### 5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen: Abkehr vom idealtypischen Haushaltsmodell

#### 5.2.1) Ansätze zur Glättung

##### 5.2.1.1)

##### 5.2.1.2)

**Rücklagenbildung („Puffern“): Zuführungen von Haushaltsüberschüssen in Sondervermögen zum Ausgleich von stark schwankenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltssystem**

Auch nach BVerfG-Urteil weiterhin möglich, sofern es sich nicht um kreditfinanzierte Zuführungen in Sondervermögen handelt

und mögliche Verbindung mit dem Kreislaufansatz

##### 5.2.1.3) (Zumindest) Gewährleistung von langfristiger (bzw. mehrjähriger) Mittelbereitschaft

#### 5.2.2) Rücklagenbildung („Puffern“) und (begrenzte) Kreditfinanzierung als Ansätze zur Glättung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen

##### 5.2.2.1) Rücklagenbildung („Puffern“): Zuführungen von Haushaltsüberschüssen in Sondervermögen zum Ausgleich von stark schwankenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltssystem

##### 5.2.2.2) (Begrenzte) Kreditfinanzierung von Investitionen (soweit gemäß GG möglich)

Im Übrigen auch bei den Schweizer Verkehrsinfrastruktur-Fonds praktiziert

#### **(Begrenzte) Kreditfinanzierung von Investitionen (soweit gemäß GG möglich)**

- Hier nur auf Glättungs-/Ausgleichsfunktion (und nicht auf intergenerative Lastenverschiebung) ausgerichtete Kreditfinanzierung adressiert
- Im Status quo: Kreditaufnahme allenfalls im Rahmen von „ÖÖP“ („ÖIG“ / „IFG“) und „ÖPP“ möglich

# Agenda

- ...
- 4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden idealtypischen öffentlichen Finanzierungsregime hinsichtlich der

5) (Verfassungsrechtliche) Finanzierung

Insbesondere **Kombinationen dieser Ansätze** bieten ein Potential für eine angemessene Finanzmittelbereitstellung zur effektiven Umsetzung von Investitionsprogrammen innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens  
Beispiel: Schweizer Verkehrsinfrastruktur-Fonds

5.1) Außerhalb

Sehr enge Grenzen für eine systemische Finanzierung bei haushaltsextrajuristischen Kreisläufen

5.2) Im haushaltsrechtlichen Rahmen:

**Abkehr vom idealtypischen Haushaltssystem und Elemente haushaltsextrajurierter Fonds**

**5.2.1) Ansätze zur Gewährleistung einer kontinuierlich gesicherten angemessenen Finanzmittelbereitstellung**

5.2.1.1) Priorisierung von Investitionsprogrammen

5.2.1.2) Voreinstellungen bezüglich Einnahmeanpassungen bei Mittelbedarfsveränderungen und mögliche Verbindung mit dem Kreislaufansatz

5.2.1.3) (Zumindest) Gewährleistung von langfristiger (bzw. mehrjähriger) Mittelbereitstellung und -stabilität

**5.2.2) Rücklagenbildung („Puffern“) und (begrenzte) Kreditfinanzierung als Ansätze zur Glättung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen**

5.2.2.1) Rücklagenbildung („Puffern“): Zuführungen von Haushaltsüberschüssen in Sondervermögen zum Ausgleich von stark schwankenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltssystem

5.2.2.2) (Begrenzte) Kreditfinanzierung von Investitionen (soweit gemäß GG möglich)

6) Fazit und Ausblick

# Agenda

- 1) Grundlagen zu (öffentlichen) Investitionsprogrammen und ihrer Planung
- 2) Grundlagen zu (öffentlichen) Finanzierungsregimen
- 3) Wesentliche Kriterien für die Eignung und
- 4) ... sowie Stärken und Schwächen der beiden hinsichtlich der Investitionsprogramm-Finanzierung
- 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Finanzierung außerhalb und innerhalb des Haushaltsrahmens

## Ausblick auf Vortrag BECKERS: Anknüpfend an diesen Vortrag ...

- Thematisierung von Kreditaufnahmen zur intergenerativen Lastenverschiebung
- Thematisierung der Rationalität einer Schuldenbremse
- Reformoptionen für Investitionsprogramm-Finanzierungen in Deutschland

## 6) Fazit und Ausblick

### Ausblick auf das weitere Programm

- Vortrag DULLIEN: Reformbedarf und -optionen hinsichtlich Investitionsprogramm-Finanzierung in Deutschland (Teil 1)
- Vorträge KSOLL und PFLUGER: Investitionsprogramme und Finanzbedarfe
- Vortrag SCHLEY: Haushaltsintegrierte Fonds für Investitionsprogramme in der Schweiz
- Vorträge BECKERS, PAQUÉ und HELLWIG: Reformbedarf und -optionen hinsichtlich Investitionsprogramm-Finanzierung in Deutschland (Teil 2)

---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Lukas Vorwerk

[Ivo@wip.tu-berlin.de](mailto:Ivo@wip.tu-berlin.de)

<https://www.tu.berlin/wip>

*Hinweis: Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen und z. T. vorgelagerten Forschungsarbeiten unter Beteiligung von Tim Becker, Thorsten Beckers, Jan Peter Klatt und Andrej Ryndin (und weiteren).*

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

## (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 Haushaltsgesetze
- **Kapitalaufnahme:**
  - Grundsätzliches
  - Allerdings gewisse Möglichkeiten der Kreditaufnahme im Rahmen von „ÖÖP“ („ÖIG“ / „IFG“) dann, wenn Refinanzierung über das Haushaltssystem erfolgt
    - Voraussetzungen: Eigene Rechtspersönlichkeit und Sachaufgabe, vgl. dazu u.a. HERMES / VORWERK / BECKERS (2020)
    - Eventuell „ausstrahlende“ Wirkung des BVerfG-Urteils vom Nov. 2023, die diese Möglichkeit (nur ein wenig oder umfassend?) einschränkt

Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Studie.

## Haushaltsexterne Finanzierungskreisläufe – ausgewählte Charakteristika

# Agenda

...

## 5) (Verfassungsrechtliche) Möglichkeiten und Grenzen für die systemische Investitionsprogramm-Finanzierung außerhalb und innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

### 5.1) Außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens:

Sehr en

### 5.2) Im haus Abkehr

#### 5.2.1) A

Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V., Online-Veröffentlichung.

Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen, Dissertationsschrift, Nomos-Verlag (Baden-Baden).

und mö

nsatz

### Priorisierung von Investitionsprogrammen

5.

Beispiele:

- Priorisierung der VDE-Projekte nach der Wiedervereinigung (gegenüber sonstigen Straßenbauvorhaben des Bundes)
- Zum Teil aufgegriffener Vorschlag von KLATT (2011) und BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011): Bevorzugung von Engpassbeseitigungsvorhaben gegenüber Neubauvorhaben bei den BAB

Auch hier relevante (Grundsatz-)Frage der Stabilität entsprechender Regeln:

- Entsprechende Regeln auf einfachgesetzlicher (oder informeller) Ebene sind nur dann effektiv, wenn sie eine hohe Rationalität und / oder breite Akzeptanz aufweisen
- Effektivität bei übergeordneten Verfassungsregeln hoch, aber Gefahr der Inflexibilität

## 6) Fazit und