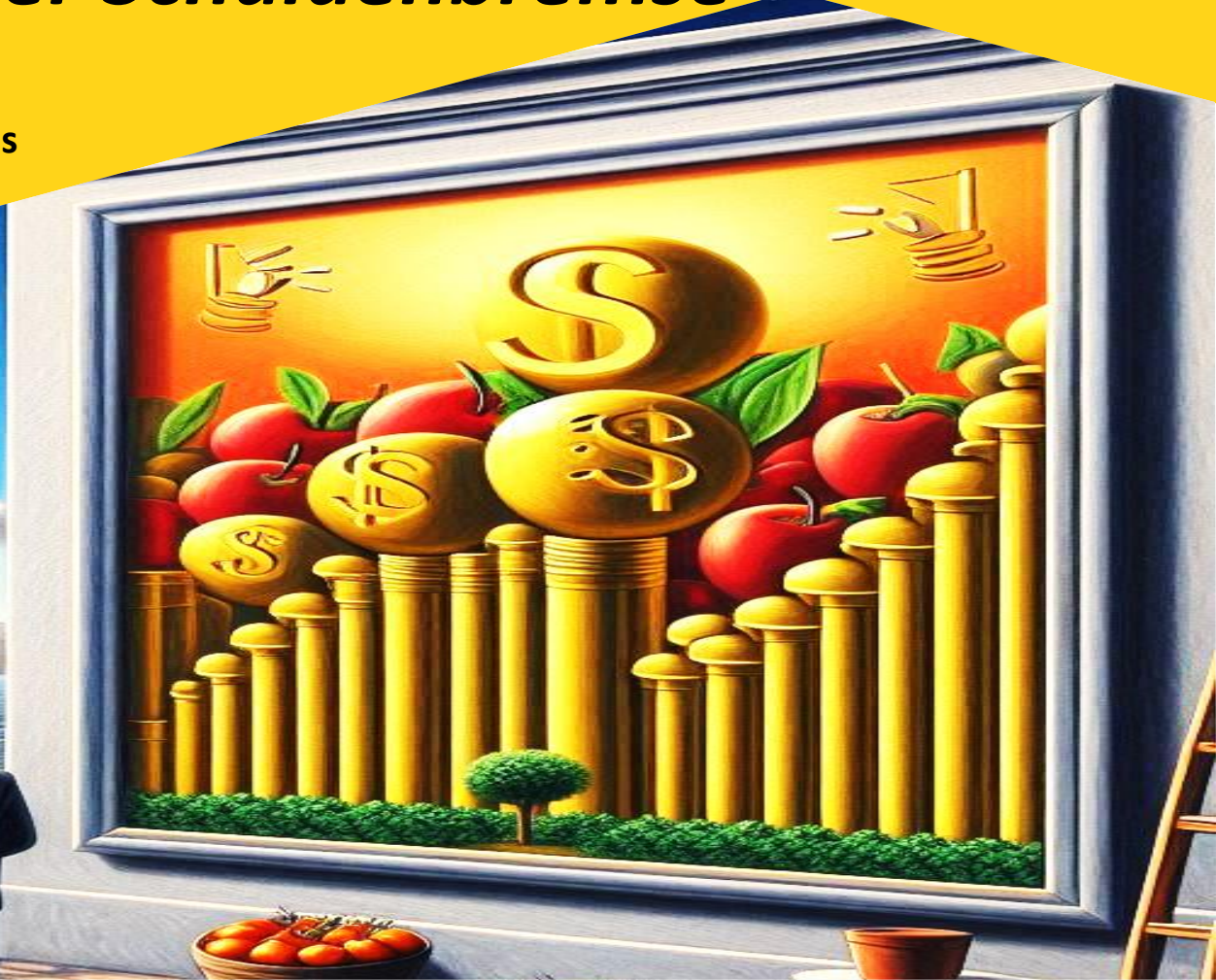


Förderprogramme in Zeiten der Schuldenbremse

Umstellung von einer Zuschuss- auf eine Darlehensfinanzierung als Ansatz zur Schaffung zusätzlicher Haushaltsspielräume

20. September, 2024



Darum soll es heute im Workshop gehen



Damit nicht genug: wenn die Regierung nicht zu den Klimaleugnern gehört, stehen zumindest bis 2045 zusätzliche Investitionen an, zur Vermeidung von Klimagasen und zur Anpassung an deren Folgen

Welche Möglichkeiten gibt es? Die oberen drei sind sicher populär, aber zwei davon ohne Verfassungsänderung nicht zu realisieren. Also bleiben drei Optionen.

Schuldenbremsenverträgliche Lösungen belasten nicht die Steuerzahlerinnen und -zahler. Die Darlehensnehmer zahlen zurück.

Regelanpassungen erforderlich



Sparen in Regelhaushalten durch Senkung gesetzlicher Standards



EU oder nationale Schuldenbremse aufheben



Jährl. Klimanotstand erklären + (zweckgeb.) neu verschulden

Innerhalb der Regeln umsetzbar



EU-Haushalt ausweiten



Spielräume Schuldenbremse f. Darlehensfinanzierung nutzen



Sondervermögen f. Anteilsaufstockung u. Darlehen gründen

Spielräume der Schuldenbremse bestehen offensichtlich bei Darlehen Darlehen sind also wichtig! Warum sind sie dennoch so unpopulär?



In normalen Zinszeiten enthalten niedrig verzinste Darlehen nennenswerte Förderelemente

Darlehen können andere Förderinstrumente z. T. vollständig substituieren und sind schuldenbremseneutral ausgestaltbar

- Förderelemente (vom Zuschuss über die Garantie bis hin zum Darlehen und Steuersenkungen) lassen sich im Rahmen einer Barwertanalyse vergleichen und in ihrer Förderwirkung substituieren.¹
- Ein Zuschuss zählt mit 100% Förderwert bzw. Kosten; vereinfacht (ohne Finanzmathematik) führt ein zinsloses Darlehen bei 5% Zinsvorteil und ratierlicher Rückzahlung über 20 Jahre zu einem Förderwert von 50%.
- Darlehen können **schuldenbremseneutral** formuliert werden.²
- Hingegen müssen Einnahmeausfälle aufgrund von Steuersenkungen zwar auch nicht direkt im Haushalt veranschlagt werden und sind deshalb populär. Die Einnahmen fehlen dann aber faktisch und in der Steuerschätzung. Streuverluste sind zudem sehr hoch.

¹Trade & Finance, Hrsg: PwC Deutschland, Januar 2014, Feature: Dr. Matthias Kollatz-Ahnen, Steuerung von Förderprogrammen, S. 4-24

²Der Nennbetrag des Darlehens bleibt außerhalb der Schuldenbremse, lediglich die etwaige Differenz von Zinssatz für den Zinsaufwand für die Landesschuld minus Förderzinssatz muss für die Schuldenbremse im Kernhaushalt berücksichtigt werden

Darlehen weisen auch noch weitere schlagende Vorteile auf und zeigen auch in historischer Betrachtung ihre Bedeutung

Vorteile von Darlehensförderungen und anderen Finanzinstrumenten wie Start-up-Eigenkapital:

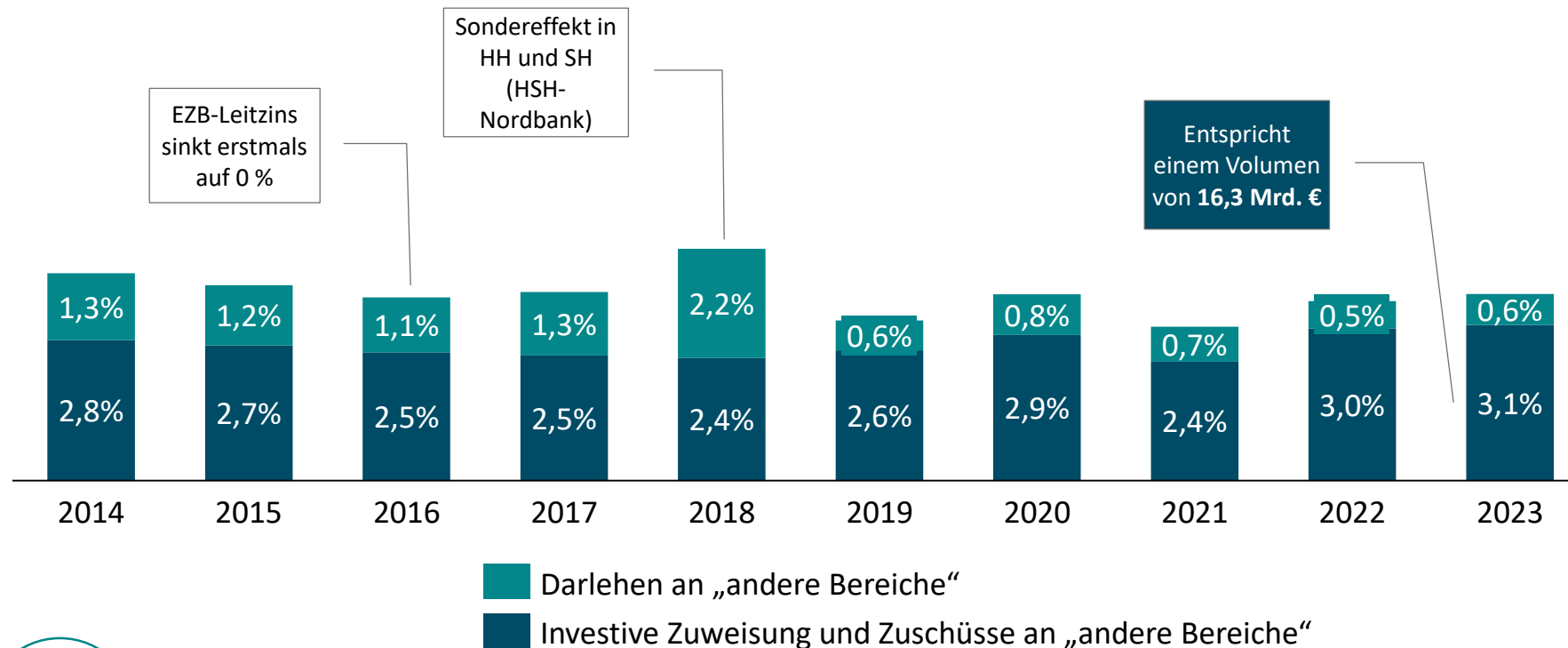
- (i) hohe Allokationseffizienz: Rückzahlungsverpflichtung schafft Anreiz für den Empfänger, wirtschaftliche und funktionierende Lösungen umzusetzen
- (ii) größerer Zielgenauigkeit

Historische Erfahrungen mit Darlehen:

- **Marshall-Plan** zum Wiederaufbau von Produktion und Infrastruktur. Das ‘European Recovery Programme’ wird bis heute mit sich zeitlich verändernden Schwerpunkten revolviert und neu ausgereicht
- Die größte **Gebäude-Wiederaufbauleistung** war der **soziale Wohnungsbau**, der mit Darlehen finanziert wurde, auch diese wurden von den Bundesländern für Folgeprogramme revolviert

Die Zuschussförderung hat bei den Bundesländern eine konstant moderate, beim Bund eine höhere Bedeutung - Darlehensförderung nimmt auf sehr niedrigem Niveau ab

Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Länder nach ausgewählten Ausgabearten, in % der bereinigten Ausgaben



EZB-Leitzins sinkt erstmals auf 0 %

Sondereffekt in HH und SH (HSH-Nordbank)

Entspricht einem Volumen von 16,3 Mrd. €

Beim **Bund** kamen im Jahr 2023 **43,7 Mrd. € Zuschüsse für Investitionen** an andere Bereiche (= 7,3 % der bereinigten Ausgaben), sowie **14,0 Mrd. € an Darlehen*** (=2,3 %) hinzu.

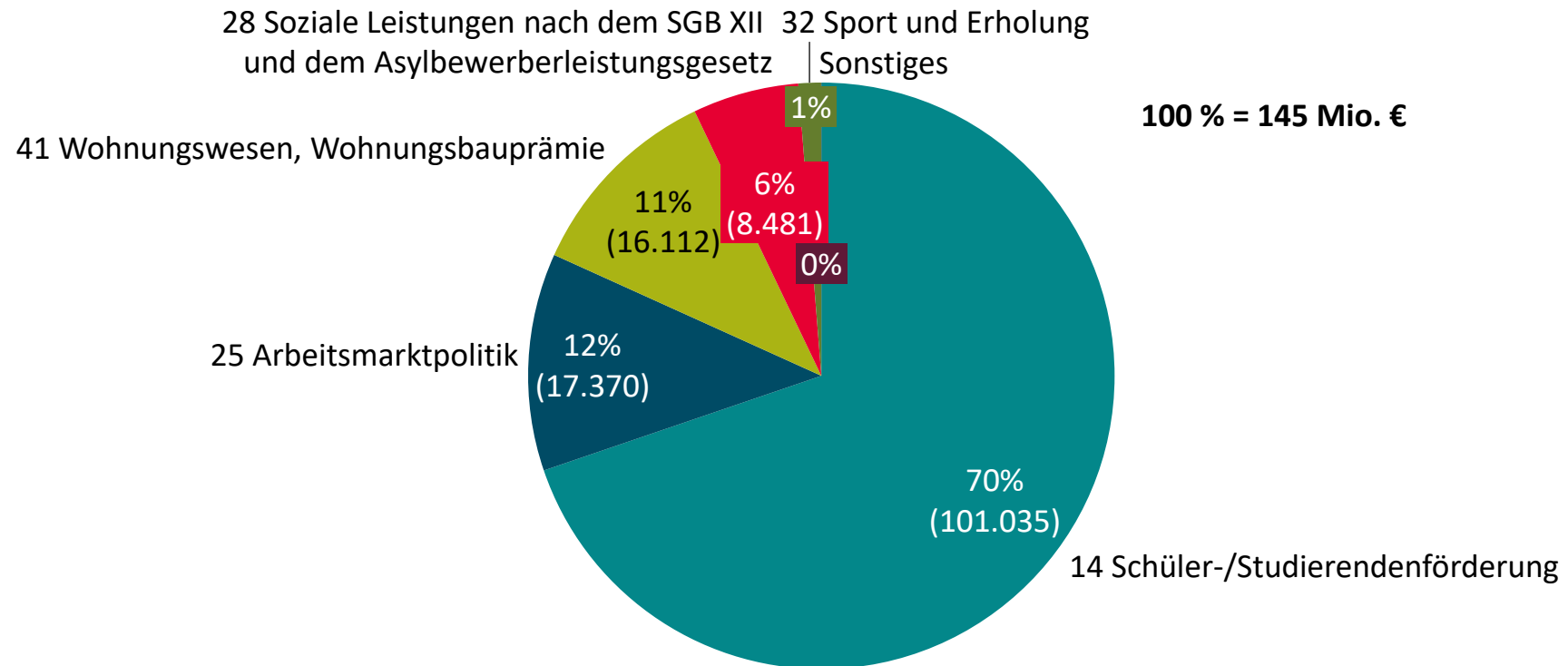


Der Höhe der investiven Zuschussfinanzierung bei Bund und Ländern lag zuletzt bei inshgesamt 60 Mrd. € bzw. einem Anteil von 5,3 % an allen Ausgaben

*Davon 12 Mrd. € für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragsentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung („Generationenkapital“)
 Quelle: Destatis, vierteljährige Kassenstatistik, mehrere Jahrgänge

Wie der Haushaltsplan Berlin exemplarisch zeigt, entfällt ein großer Anteil der Länderdarlehen auf Bildungskredite nach dem BAföG

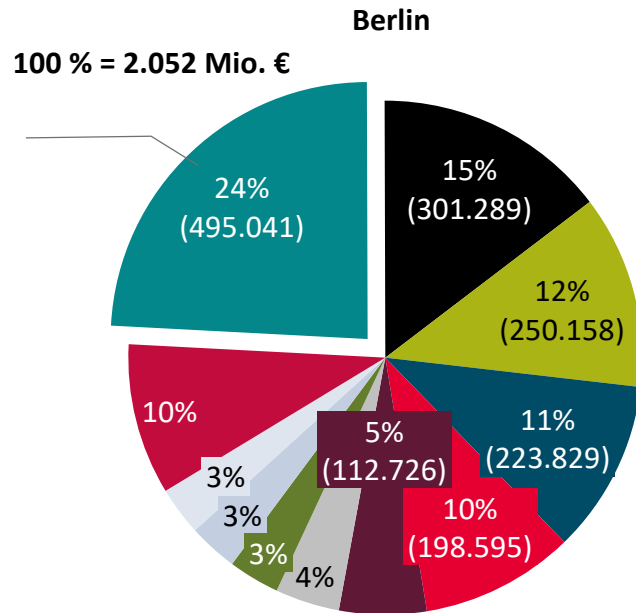
Verteilung Darlehen nach Aufgaben im Haushaltsplan Berlin, 2024, in Prozent (Tsd. EUR)



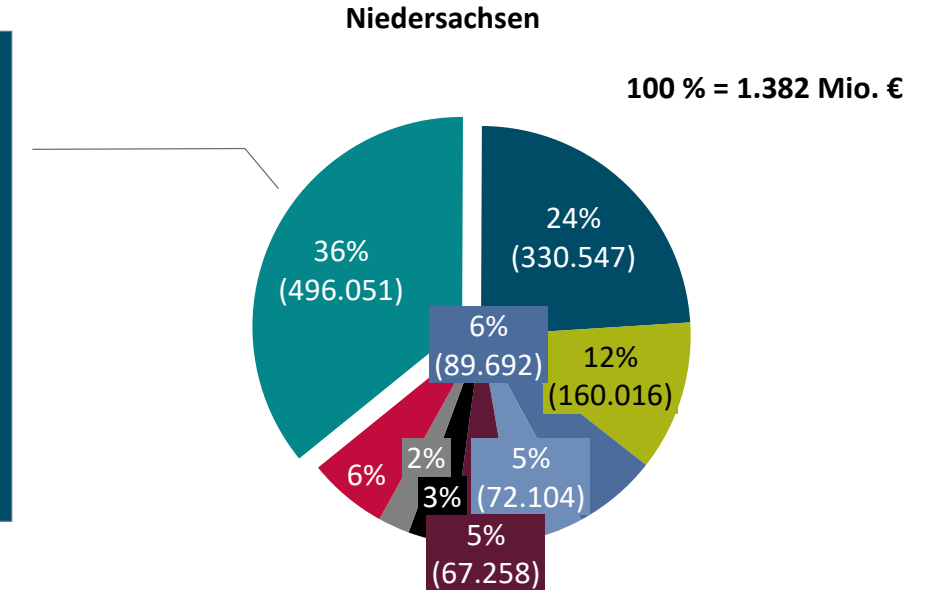
Investive und damit durch Darlehen potenziell substituierbare Zuschüsse finden sich in unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Länder

Beispielhafte Verteilung Zuschüsse für Investitionen an nicht-öffentlichen Bereich und an Sondervermögen nach Aufgaben in den HH-Plänen von BE und NI, 2024, in Prozent (Tsd. EUR)

Davon 432,5 Mio. € Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin, Rest Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt



Darunter 186,5 Mio. € Sondervermögen Wohnraum- und Wohnraumquartiersförderfonds, und 133,0 Mio. € Wirtschaftsförderfonds zur Finanzierung von Investitionen



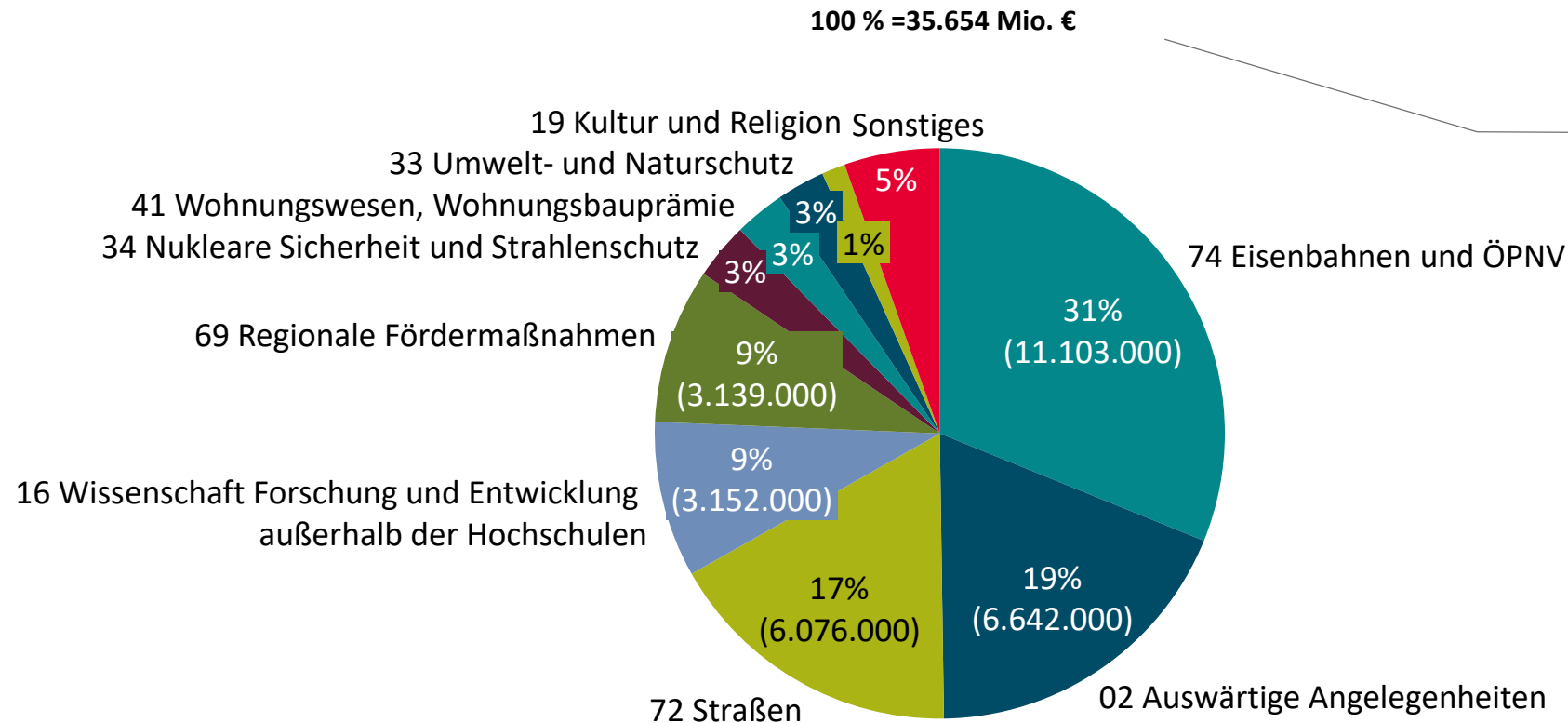
- Zuweisungen an Sondervermögen
- 31 Gesundheitswesen
- 13 Hochschulen
- 62 Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz
- 52 Landwirtschaft und Ernährung
- 69 Regionale Fördermaßnahmen

- 74 Eisenbahnen und ÖPNV
- 73 Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt
- Sonstige
- 42 Geoinformation, Raumordnung, Landesplanung, Städtebauförderung
- 41 Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie
- 16 Wissenschaft Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen

- 81 Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen
- 33 Umwelt- und Naturschutz

Gut 2/3 der investiven Zuschüsse des Bundes fokussieren auf Eisenbahninfrastruktur, Bundesautobahngesellschaft und Aktivitäten im Ausland

Verteilung Zuschüsse für Investitionen an nicht-öffentlichen Bereich und an Sondervermögen nach Aufgaben im Bund, HH-Plan 2024, in Prozent (Tsd. EUR)



Hinzu kommen **29.853 Mio. €** investive Zuschüsse* aus dem Klima- und Transformationsfonds, sowie in kleinerem Umfang 1.443 Mio. € aus dem Sondervermögen Aufbauhilfe 2021

*zzgl. 19.285 Mio. € für laufende Zuschüsse, von denen gegebenenfalls ein Anteil ebenfalls durch Darlehen substituierbar wäre (z. B. die Zuschüsse für Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe)
Quelle: Bundeshaushalt 2024

Überblick zu schuldenbremsenneutraler Konsolidierung und zusätzlichen Klimainvestitionen

Konsolidierungskomponente Darlehen

- vorhandene Darlehen im Haushalt getrennt darstellen
- Investive Zuschussprogramme auf Darlehen umstellen soweit möglich
- bei vorhandenen Zuschuss-Darlehens-Kombinationen die Darlehensanteile zulasten der Zuschüsse erhöhen
- Isolierte Darlehen werden nicht mehr auf Schuldenbremse angerechnet

Zusätzliche Klimainvestitionskomponente Darlehen

- Fall 1: Wirtschaftliche Landes- und Kommunalunternehmen in Monopolbereichen: Nachrangige Gesellschafterdarlehen mit individuell passender Rückzahlungsstruktur.
- Fall 2: Gemischte Wirtschaftssektoren wie Wohnungsbaugesellschaften und Krankenhäuser: Förderprogramme, in Form von Nachrangdarlehen zur Transformation für jedermann

Beispiele anhand der Finanzstruktur BE

- Wohnungsprogramm: 1.500 Mio. jährlich, (einschließlich VE) bestehende Zuschusskomponente etwa $\frac{1}{3}$, kann auf $\frac{1}{10}$ verringert werden
- Finanzierung Plankrankenhäuser: 140 Mio. jährlich, kann auf etwa 200 Mio. Darlehen umgestellt werden
- EFRE Förderung: 240 Mio. jährlich, revolvingende Förderung in Teilen vorhanden, kann auf 50% ausgeweitet werden
- ESF: 50 Mio. jährlich, Finanzprodukte bei 10% möglich
- Beleuchtung: Contracting statt Zuschuss 30 Mio. jährlich

Umwandlungsmöglichkeiten bei Bund-/Länder-Förderungen

- Das Finanzprodukt auf der Kundenseite ist entscheidend, dieses kann das Land für sich selbst und die Kommunen definieren
- In der Wohnungsbauförderung zahlt der Bund Zuschüsse, die Länder können aber Darlehen ausreichen
- In der Verwaltungsvereinbarung ist geregelt, wie (je nach Marktzins) die Umrechnung erfolgt

Umsetzungsmöglichkeiten

- Bundesland nimmt am Kapitalmarkt Mittel für Klimainvestitionen auf und bringt sie in ein Treuhandvermögen ein, das von der Förderbank verwaltet wird (keine EK-Unterlegung durch Förderbank erforderlich)
- Insbesondere der Fernwärmeausbau eignet sich sehr gut für eine Förderung mit sehr langfristigen Nachrangdarlehen
- Weitere geeignete Anwendungsfälle: Energieagenturen, wirtschaftliche Investitionen in Wärmepumpen, Photovoltaik, Geothermie
- Darlehenslaufzeit sind an Amortisationszeiten ausrichten

Kontakt



Dr. Matthias Kollatz
 Senior Expert
 +49 173 5936 622
 Matthias.Kollatz@pd-g.de



Thorsten Schramm
 Leiter Expert Group Öffentliche Finanzen
 M +49 172 57 06 045
 Thorsten.Schramm@pd-g.de