

Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität – Chancen aus dem Sondervermögen

Präambel

Mit dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität hat die neue Bundesregierung einen zusätzlichen finanziellen Spielraum für die dringend erforderlichen Investitionen geschaffen. So beträgt der kommunale Investitionsstau im Jahr 2024 186 Mrd. Euro (KfW Kommunalpanel). Zudem schätzt der deutsche Städte- und Gemeindebund, dass für die Umstellung kommunaler Infrastruktur in den nächsten 10 Jahren über eine Billion Euro notwendig werden. Nach Schätzungen der KfW sind darüber hinaus bis zu 5 Billionen Euro notwendig, um die Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen. Dazu ist ein Umbau der Energie- und Wärme- sowie der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland erforderlich. Nicht nur auf den Bund, sondern auch auf die Länder und Kommunen kommt damit eine Mammutaufgabe zu.

Im Koalitionsvertrag wird angegeben, dass die 500 Mrd. Euro für Infrastrukturinvestitionen die Bruttowertschöpfung im Verhältnis 1:3 steigern (S 52, Z. 1661) könnten, daher sollte neben öffentlichem auch privates Kapital mobilisiert werden. Damit das auch umgesetzt wird, soll die Möglichkeit der Hebelung privaten Kapitals verknüpft mit einer Erfolgskontrolle im Errichtungsgesetz zum Sondervermögen festgehalten werden. Die Öffentlichen Banken unterstützen dieses Vorhaben ausdrücklich.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin und
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:
Iris Bethge-Krauß

Registernummer im Lobbyregister: R001169

Wie kann es gelingen, mit den Mitteln aus dem Sondervermögen ein größeres Finanzierungsvolumen zu generieren?

Angesichts des zu bewältigenden Investitionsstaus in den Ländern und Kommunen ist es geboten, die Mittel aus dem Sondervermögen effizient für die derzeit mangels Finanzierungsmöglichkeit nicht umsetzbaren Transformationsvorhaben einzusetzen. Diese öffentlichen Mittel müssen zielführend, wertschaffend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Das heißt auch, dass Einnahmen schaffende (rentierliche) Investitionen grundsätzlich nicht durch reine Zuschüsse, sondern durch geeignete Finanzierungsinstrumente unterstützt werden, bei denen die öffentlichen Fördermittel einen Hebelungseffekt haben und/oder Effizianzanreize setzen und Mitnahmeeffekte vermeiden. Idealerweise fließt ein Teil der Fördergelder wieder zurück und kann erneut Förderzwecken zugeführt werden. Mit verstetigten Fördermitteln, anfänglich gespeist aus dem Sondervermögen, könnte z. B. erreicht werden, dass sie in Form von revolving Fonds dauerhaft für Transformationsvorhaben eingesetzt werden können. Zudem gebietet die Bundeshaushaltsordnung (BHO), dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Vergabe von Zuwendungen anzuwenden sind.

Förderbanken können alle Finanzierungsinstrumente für die förderpolitische Aufgaben einsetzen

Entsprechend dem föderalen staatlichen Aufbau verfügt Deutschland über ein Netz aus 19 deutschen Förderbanken. Auf Bundesebene existieren mit der KfW Bankengruppe und der Landwirtschaftlichen Rentenbank zwei Institute, während auf Ebene der Bundesländer 17 Landesförderbanken (Bayern mit zwei) tätig sind.

Die Förderbanken sollten daher erste Anlaufstelle sein, denn ihre öffentlichen Eigentümer haben förderpolitische Aufgaben in den jeweiligen Errichtungsgesetzen bzw. in den Satzungen entsprechend verankert. Wie der Name Förder**bank** bereits impliziert, kann sie ihre Aufgaben mit Finanzierungsinstrumenten begleitet durch Beratungsdienstleistungen erbringen und das unter Einhaltung der europäischen Wettbewerbsregelungen (insbesondere Beihilferecht). Folglich kann auch beim Einsatz des Sondervermögens die gesamte Leistungspalette einer Förderbank genutzt werden. Ohne das Instrumentarium einer Förderbank, ihr Know-how, ihre Erfahrungen, ihre enge Verbundenheit mit den Regionen sowie ihr Leistungsvermögen wären zahlreiche Fördermaßnahmen von Bund und Ländern auch in der Vergangenheit nicht umsetzbar gewesen.

Grundsätzlich zeigt sich in der Kombination öffentlicher und privater Mittel ein effektiver Förderansatz. Den Anspruch, die öffentlichen Gelder aus dem Sondervermögen durch privates Kapital zu hebeln, könnte die Förderbank durch geeignete Finanzierungsinstrumente erfüllen. Es bestehen unterschiedliche Fördermöglichkeiten, um die Mittel aus dem Sondervermögen zur Umsetzung der förderpolitischen Ziele einzusetzen.

Die nachfolgenden Grafiken veranschaulichen in unterschiedlichen Szenarien beispielhaft die Wirkweise von Finanzierungsinstrumenten auf den Haushalt:

- **Szenario 1: Zuschuss**

**Szenario 1
Zuschuss**

- Hoher Abfluss aus HH bei Ausgabe

- Keine Rückflüsse in HH



- **Szenario 2: Förderdarlehen mit Zinsverbilligung oder Tilgungszuschuss**

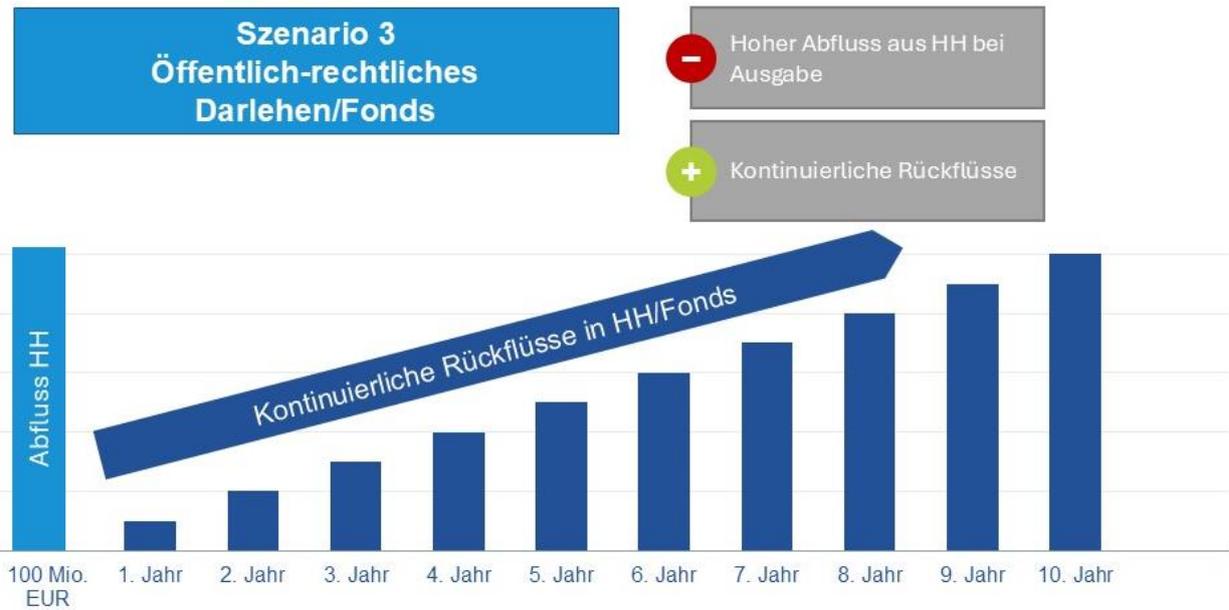
**Szenario 2
Förderdarlehen mit Zinsverbilligung
oder Tilgungszuschuss**

+ Geringerer, kontinuierlicher Abfluss aus HH

- Keine Rückflüsse in HH



- **Szenario 3: Öffentlich-rechtliches Darlehen / Fonds**



- **Szenario 4: Eigenkapitalfinanzierung / Beteiligung**



➤ **Ansatz Förderkredit mit Zinssubvention**

Zinssubventionierte Förderdarlehen können sowohl direkt von der Förderbank oder über Hausbanken an den Investitionsträger ausgereicht werden. Ein hohes Zinsniveau verteuert die Finanzierung der Investitionsvorhaben. Soweit die Förderbank eine Zinssubvention als Förderkomponente aus dem Sondervermögen anbietet, kann die Finanzierung preiswerter gestaltet und die Wirtschaftlichkeit des Investitionsvorhabens verbessert werden. Durch den Einsatz der Fondsmittel für die Zinsverbilligung können gegenüber einer reinen Zuschussförderung in erheblichem Maße Fördermittel gespart werden. Zusätzlich kann den Trägern der Infrastrukturvorhaben über längere Zinsfestschreibungen und Darlehenslaufzeiten die erforderliche Planungssicherheit verschafft werden.

➤ **Ansatz Förderkredit im Konsortium**

Große Transformationsvorhaben sind kapitalintensiv. Bei der Finanzierung müssen sich oftmals mehrere Kapitalgeber zusammenfinden. Ein öffentlicher Kapitalgeber „Förderbank“ kann das Engagement privater Investoren stimulieren und als Konsortialpartner von privaten Kapitalgebern die Finanzierung komplettieren und am Ende das Vorhaben realisierbar machen.

Ebenso wie bei Geschäftsbanken ist die Kreditvergabefähigkeit einer öffentlichen Förderbank je nach Eigenkapitalausstattung beschränkt. Diese Beschränkung kann durch eine Haftungsfreistellung des Bundes/Landes, die mit Kapital aus dem Sondervermögen unterlegt würde, verringert werden. Das gilt analog für die Vergabe eines Förderkredites mit Zinssubvention.

➤ **Ansatz Risikoübernahme**

Investitionen in langfristige (Infrastruktur-)Projekte werden oftmals über Projektgesellschaften realisiert und gehen mit noch höheren Risiken für die Finanzierer einher. Sie müssen entsprechend von den Geschäftsbanken und Sparkassen mit Eigenkapital unterlegt werden. Wenn jedoch deren Risikotragfähigkeit nicht mehr gegeben ist, kommt keine Finanzierung zustande. Durch eine teilweise Risikoübernahme der Förderbank in Form von Bürgschaften, Garantien und Haftungsfreistellungen wird das Investitionsvorhaben finanzierbar. Die Fondsmittel würden dann als Risikodeckungsmasse für die Förderbanken dienen. Da nicht alle Risikoübernahmen am Ende auch zu einer Inanspruchnahme der Förderbank führen, reicht es in der Regel aus, nur einen Teil des Gesamtrisikos mit Fondsmitteln zu unterlegen.

➤ **Ansatz Mezzanineinstrumente**

Wenn das Eigenkapital des Investitionsträgers nicht ausreichend ist, um Darlehensfinanzierungen von Investitionen zu realisieren, könnte bei ausgewählten Konstellationen auch eine „eigenkapitalstärkende“ Maßnahme der Förderbank helfen. Beispielsweise durch die Vergabe von sogenannten Nachrangdarlehen. In diesem Fall würde die Förderbank den mit einem höheren Ausfallrisiko behafteten Finanzierungsanteil übernehmen. Anteilig würde das Sondervermögen für eine Rückhaftungsübernahme eingesetzt werden.

➤ **Ansatz Förderkredit an die Kommune mit Zweckbindung**

Sprechen wir über Energie insbesondere Wärmewendeprojekte, so besteht oftmals der Kapitalbedarf bei den kommunalen Stadtwerken. Während die Kommune als Eigentümer der Stadtwerke keine ausreichenden finanziellen Spielräume hat, um zusätzliches Eigenkapital in das Stadtwerk zu investieren, kann der Staat als Fördermittelgeber aufgrund der bei der Kommune verbleibenden Eigentümerschaft in der Regel nicht direkt zu einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung des Stadtwerkes beitragen. Aus den Fondsmitteln könnten Kommunen Förderkredite mit der Verpflichtung erhalten, das Geld aus einem zusätzlich aufgenommenen Kommunalkredit und/oder aus einem aus dem Sondervermögen gespeisten Zuschuss direkt und zweckgebunden in das Stadtwerk zu investieren (siehe Vorschlag der Öffentlichen Banken vom Mai 2025). Durch die verbesserte Eigenkapitalausstattung und Risikotragfähigkeit des Stadtwerkes werden weitere private Investitionsfinanzierungen möglich. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kreditaufnahme durch die Kommune müssten dafür angepasst werden.

➤ **Ansatz Förderkredit in Kombination mit Tilgungsnachlässen oder -zuschüssen sowie tilgungsfreien Zeiten**

Wenn für die Finanzierungsfähigkeit eines Vorhabens oder eines Unternehmens/einer Kommune ein Förderkredit allein nicht ausreicht, kann auch der Einsatz von „verlorenen“ Zuschusskomponenten, finanziert aus dem Sondervermögen, eine Lösung sein. Reine Zuschüsse sind Fördermittel, die nur in Ausnahmefällen (bspw. Krisensituation Corona) das Mittel der Wahl sein sollten. Einmal ausgezahlt, sind die öffentlichen Fördermittel endlich (verloren). Im Gegensatz hierzu stehen die Förderkredite, die in der Regel zurückgezahlt werden. Um sogenannte Mitnahmeeffekte zu minimieren, sollten Zuschüsse immer an ein weiteres Förderinstrument gebunden werden. So verbilligt ein Förderkredit die Finanzierung im ersten Schritt, ein Tilgungsnachlass verbilligt diese im zweiten Schritt. Der Tilgungszuschuss würde aus dem Sondervermögen gezahlt.

Sondervermögen in variablen Förderfonds verstetigen - Empfehlungen

- Mit der Errichtung von Förderbanken haben die öffentlichen Eigentümer erkannt, dass sich eine effektive und nachhaltige Förderung durch den Einsatz von Bankinstrumenten erzielen lässt. Sie ermöglichen einen effizienten Fördermitteleinsatz und erhöhen das Finanzierungs- und damit das Investitionsvolumen. Bei der Umsetzung des Sondervermögens wäre es daher konsequent, auf Förderbanken als tragende Säule zu setzen.
- Bankinstrumente im Fördergeschäft führen teilweise zu Rückflüssen der öffentlichen Mittel und eröffnen danach eine Wiederverwendung für weitere Förderaufgaben. Die Verwendung des Sondervermögens durch die Länder sollte diesem Ansatz folgen und eine Verstetigung der Fördermittel zum Ziel haben. Entsprechende Förderfonds auf Länderebene sollten für die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente der Förderbanken vorgesehen werden. So können Bund und Länder sicherzustellen, dass die Mittel aus dem Sondervermögen dauerhaft für Transformationsvorhaben eingesetzt werden können.
- Wir regen an, dass im Errichtungsgesetz zum Sondervermögen festgelegt wird, dass die Länder und Kommunen nach Maßgabe der regionalen und spezifischen Erfordernisse über die konkrete

Zweckbestimmung der Mittel weitgehend selbst entscheiden. Wichtig ist, dass das Gesetz so gestaltet wird, dass die gewünschte Hebelwirkung der öffentlichen Mittel auch gelingen kann.

- Gezielte Förderentscheidungen erfordern angesichts der zahlreichen Herausforderungen der Transformation sowohl neue Förderansätze als auch neues Know-how. Das „Föderale Kompetenznetzwerk für Nachhaltige Infrastrukturförderung“ der Förderbanken sollte genutzt werden, um neue Förderansätze in der Transformationsfinanzierung zu entwickeln.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 62 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.029 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Viertel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 57 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im Jahr 2023 Förderdarlehen in Höhe von 64 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören rund 60.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an. Weitere Informationen unter www.voeb.de.