

## Eine Investitionsagenda 2030 für Deutschland und Europa

Ökonomische Anforderungen, politische Prioritäten und innovative Finanzierung



Wohl nie zuvor stand die Politik gleichzeitig vor so vielen und komplexen Herausforderungen wie derzeit. Die geopolitische Neuordnung, der Klimawandel und die Digitalisierung markieren tiefe Umbrüche. Sie sind weit mehr als ein Strukturwandel, denn sie stellen völlig neue Anforderungen an die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die geopolitische Souveränität einer Volkswirtschaft. Deutschland und Europa haben lange von der regelbasierten, multilateralen Ordnung, einer durch die USA garantierten Sicherheit, einer günstigen Energieversorgung und von China als einem günstigen Zulieferer und einem wachsenden Absatzmarkt profitiert. Diese Zeit geht unwiderruflich zu Ende.

Zugleich besteht gesamtwirtschaftlich ein enormer Investitionsstau, der über viele Jahre zu einem weniger produktiven Kapitalstock und einem Rückgang des Potenzialwachstums geführt hat. Die Spielräume zur Finanzierung notwendiger Investitionen sind daher sehr eng. Stockende Transformationsprozesse haben zudem die Kosten erhöht und die angebotsseitigen Wachstums- und Innovationsbedingungen geschwächt. Mit neuen Schulden soll nun eine nie dagewesene Investitionsoffensive finanziert werden. Grundsätzlich ist es richtig, Investitionen vorzuziehen, um die Wachstumsdynamik zu stärken. Bleibt das Wachstum aber aus, sinkt die Schuldentragfähigkeit, was angesichts demografisch bedingter Umverteilungslasten die zukünftige Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen könnte. Ineffiziente Verwaltungsstrukturen könnten zudem dazu führen, dass viele Mittel versickern.

Vor diesem Hintergrund will das vorliegende Papier eine Investitionsagenda 2030 für Deutschland und Europa skizzieren. Es soll die wirklich wachstumswirksamen und transformativen Investitionen identifizieren, regulatorische und institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Innovation bestimmen sowie innovative Finanzierungsinstrumente für die Mobilisierung von privatem Kapital analysieren. Denn erst wenn die Politik den Mut zum Wandel und die Kraft für Reformen findet, wird aus den schuldenfinanzierten Investitionen auch tatsächlich neues nachhaltiges Wachstum kommen.

## EXECUTIVE SUMMARY

**Folgende Punkte lassen sich als Grundzüge einer Investitionsagenda 2030 für Deutschland und Europa identifizieren:**

- Die Investitionsagenda besteht aus drei komplementären Säulen: 1. Die politische Priorisierung wachstumswirksamer und transformativer öffentlicher Investitionen, dazu gehören aus ordnungspolitischer Sicht vor allem neue Infrastrukturen und Basistechnologien, 2. Die Stärkung unternehmerischer Freiheit durch Abbau von Bürokratie, regulatorische Vereinfachung und effiziente Verwaltung, um marktwirtschaftliche Kräfte zu aktivieren, 3. Die Erweiterung von Finanzierungsspielräumen etwa durch Abschreibungen und steuerliche Anreize, aber auch durch innovative Finanzierungsinstrumente, um privates Kapital zu mobilisieren.
- Zukünftig kommt es aufgrund disruptiver geopolitischer und technologischer Veränderungen, die komplex und unvorhersehbar sind, immer stärker auf Innovation, Resilienz und Anpassungsfähigkeit an. Eine Investitionsagenda muss dafür zukunftsfähige Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität wirtschaftspolitisch neu denken und strategisch umsetzen.
- Aus dem veralteten Kapitalstock kommen kein Wachstum und keine Innovationen mehr. Eine Investitionsagenda muss gezielt die Infrastrukturen und Technologien von morgen adressieren, damit eine neue Basis für Wachstum und Innovationen geschaffen wird. Brücken und Straßen wieder instand zu setzen, ist wichtig, hätte aber nur einen geringen strukturellen Modernisierungseffekt.
- Öffentliche Investitionen sollten darauf ausgerichtet sein, private Investitionen zu hebeln („crowding-in“). Gerade für die Transformationsprozesse ist das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Investitionen zentral. Investitionen müssen daher gezielt die Transformation unterstützen.
- Die makroökonomischen Spielräume sind trotz erweiterter Schuldenaufnahme beschränkt. In vielen Sektoren und Branchen sind die Kapazitäten ausgelastet. Höhere Inflation und Zinsen könnten private Investitionen verdrängen („crowding-out“). Die Investitionen müssen daher politisch streng nach Dringlichkeit und Wachstumswirkung priorisiert werden. Nur so können über die Zeit wieder zusätzliche Investitionsspielräume gewonnen werden.
- Investitionen benötigen effiziente institutionelle Rahmenbedingungen, verlässliche Regulierung, steuerliche Anreize und funktionierende Märkte. Hier bestehen aktuell Defizite: Insbesondere eine hohe Regulierungsdichte, zu viel Bürokratie und langwierige Genehmigungsverfahren hemmen private Investitionen in Deutschland. Diese Hemmnisse müssen parallel abgebaut werden. So kann auch das notwendige Vertrauen bei Investoren für den Standort aufgebaut werden und sich das Investitionsklima verbessern.
- Finanzierungsspielräume lassen sich durch einen klug kombinierten Einsatz moderner Finanzierungsinstrumente deutlich erweitern. Instrumente wie Leasing, Public-Private-Partnerships oder staatliche Garantien senken Kapitalkosten, verteilen Risiken effizienter, setzen zusätzliche Investitionsanreize und schonen zugleich öffentliche Haushalte. Bürgschaften ermöglichen Investitionen auch bei schwer kalkulierbaren Risiken oder neuen Technologien. PPP-Projekte verbinden öffentliche Zielsetzungen mit privater Umsetzungskompetenz und Effizienz.
- Leasing ist dabei ein strategisch relevantes, oft unterschätztes Instrument für die Finanzierung beweglicher Güter. Es ermöglicht eine nutzungsorientierte Beschaffung und beschleunigt die Markteinführung innovativer Technologien. Durch kurze Laufzeiten fördert Leasing technologische Erneuerung, unterstützt den Markthochlauf neuer Technologien und stärkt den Zweitmarkt, etwa bei Elektromobilität oder IT-Ausstattung. Damit Leasing sein volles Potenzial entfalten kann, müssen rechtliche, haushalts- und fördertechnische Hürden abgebaut und Ausschreibungen systematisch auf ihre Leasingfähigkeit hin geprüft werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Fragestellung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ziele und Bedarfe einer Investitionsagenda</b> .....	<b>6</b>
2.1	Globale Zukunftsszenarien .....	6
2.2	Dimensionen und Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität .....	7
2.3	Investitionsbedarfe .....	8
2.3.1	Klimaschutz .....	8
2.3.2	Digitalisierung.....	9
2.3.3	Schutz gegen äußere Bedrohungen .....	9
2.3.4	Stärkung der Innovationskraft.....	10
2.4	Zielkonflikte und Priorisierung .....	11
<b>3</b>	<b>Voraussetzungen für effiziente und effektive Investitionen</b> .....	<b>12</b>
3.1	Makroökonomische Spielräume für Investitionen .....	12
3.2	Institutionelle und regulatorische Rahmenbedingungen.....	15
<b>4</b>	<b>Akteure und Finanzierungsinstrumente</b> .....	<b>17</b>
4.1	Aufgabenverteilung zwischen privater und öffentlicher Ebene .....	17
4.2	Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene.....	18
4.3	Diskussion ausgewählter Finanzierungsinstrumente .....	20
4.3.1	Public-Private-Partnerships .....	20
4.3.2	Leasing-Modelle .....	22
4.3.3	Öffentliche Garantien und Bürgschaften .....	31
4.3.4	Einsatz eines Instrumentenmixes.....	35
<b>5</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>38</b>

Diese cepStudie wurde im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen e.V. (BDL) erstellt.

## 1 Fragestellung

Die Welt steht vor großen Herausforderungen und tiefgreifenden Umbrüchen: die geopolitische Neuordnung der Welt, der fortschreitende Klimawandel und die Entwicklungssprünge der Künstlichen Intelligenz. Der Übergang in die Welt von morgen ist nicht einfach ein Strukturwandel, er ist ein Paradigmenwechsel, der mit grundlegend neuen Fähigkeiten und Infrastrukturen einhergeht, die benötigt werden, um die Zukunft nach eigenen Werten zu gestalten, nachhaltig Wohlstand zu schaffen und die Sicherheitsanforderungen an eine neue Bedrohungslage anzupassen.

Gerade Deutschland und Europa sind davon betroffen. Denn die Annahmen des deutschen und europäischen Wirtschaftsmodells sind nicht mehr gültig: Die regelbasierte Weltwirtschaftsordnung zerfällt, die Sicherheit ist nicht mehr durch die USA garantiert, die günstige Energie kommt nicht mehr aus Russland und China als günstiger Zulieferer und beständig wachsender Absatzmarkt wird zunehmend technologischer und industrieller Konkurrent. Die neue Kommission und die neue Bundesregierung stehen vor entscheidenden Jahren. Die Entwicklung einer zukunftsgerechten Investitionsagenda ist einer der zentralen Bausteine eines umfassenden Plans für die Welt von morgen, in deren Übergang wir uns bereits befinden.

Die Zeit drängt, denn die Entwicklungen beschleunigen sich und die Defizite bei Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität sind bereits deutlich sichtbar und werden erkennbar zu einer Gefahr für Wohlstand und Stabilität. Mario Draghi hat in seinem Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union einen schonungslosen Befund geliefert. Wesentliche Standortfaktoren für Innovation und Wachstum seien mangelhaft, die Zukunftsfähigkeit sei akut gefährdet. Das jüngste Weißbuch zur Zukunft der europäischen Verteidigung kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die EU gravierende Fähigkeitslücken aufweise. Zusammengefasst ergibt sich daraus ein enormer politischer Handlungsdruck, der strukturell und institutionell bedingt ist. Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität muss gezielt gestärkt werden.

In den vergangenen Jahren hat sich zudem ein enormer Investitionsstau aufgebaut. In den großen Krisen der vergangenen Jahre wurden Strukturen dank der fiskalischen Kraft Deutschlands und der EU geschützt und konserviert. Den Jahren risikoloser Konservierung in der Nullzinsphase folgte eine Phase renditeloser Transformation. Spiegelbildlich dazu ist das Potenzialwachstum, also die Rate, mit der eine Volkswirtschaft angebotsseitig bei normaler Auslastung wachsen kann, gesunken. Dadurch sind Finanzierungsspielräume strukturell kleiner geworden. Demografisch bedingt werden die Umverteilungserfordernisse zunehmen. Schon heute beträgt der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt zu der Renten- und der Krankenversicherung rund hundert Milliarden Euro pro Jahr – Tendenz steigend.

Nachdem die „Ampel“-Regierung „mehr Fortschritt wagen“ wollte, will die neue „aus Verantwortung für Deutschland“ handeln. Beides ist richtig und muss sich übersetzen in eine Agenda der Modernisierung und Erneuerung. Das dafür nötige Geld hat sich die neue Koalition organisiert, indem sie per Grundgesetzänderung die Schuldenbremse aufgeweicht und ein neues Sondervermögen gebildet hat. Nun kommt es darauf an, dieses Geld auch wachstumswirksam und zukunftsgerecht einzusetzen. Doch das wird nicht leicht, denn zum einen konkurrieren viele Investitionsvorhaben um die Mittel und zum anderen treffen die Investitionen auf zum Teil ineffiziente Verwaltungsstrukturen. Nur mehr Geld wird

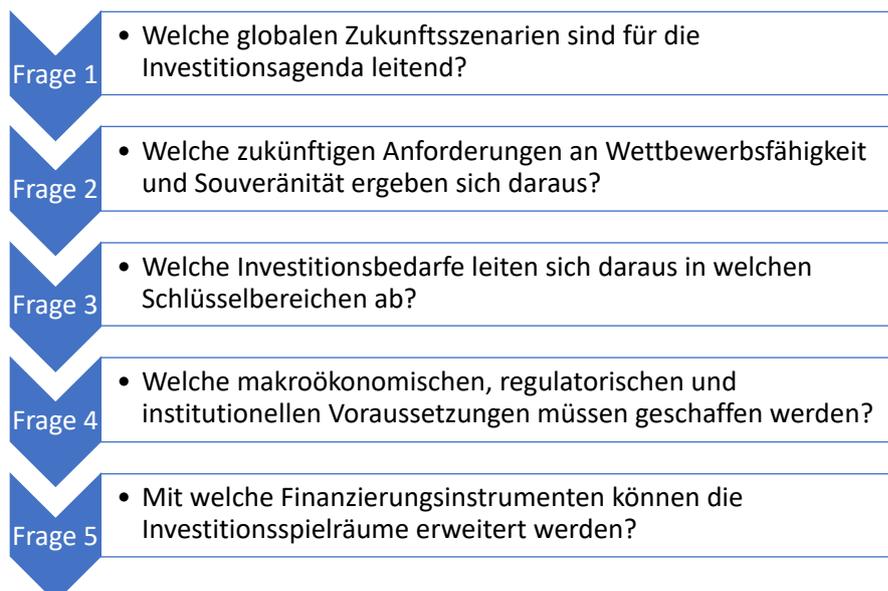
also nicht reichen. Es kommt darauf an, die „richtigen“ Investitionen zu priorisieren und die strukturellen Reformen parallel umzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich die Ausgangslage wie folgt darstellen:

1. Die geopolitischen, klimapolitischen und technologischen Umbrüche lösen einen enormen Investitionsbedarf aus, um die Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität Deutschlands und der EU zu stärken.
2. Der hohe Investitionsrückstand und das geringe Potenzialwachstum haben den makroökonomischen Finanzierungs- und Investitionsspielraum verringert. Schuldenfinanzierte Investitionen, die nicht unmittelbar das Wachstum stärken, könnten die Schuldentragfähigkeit reduzieren und über höhere Zinsen und Inflationsraten private Investitionen verdrängen.
3. Ineffiziente Strukturen und hemmende Bürokratie führen leicht zu Sickerverlusten und Fehlansreizen in der Investitionsplanung. Das gilt auch für die Transformationsprozesse, die durch teilweise rigide Steuerung teurer als nötig sind.

Vor diesem Hintergrund hat die neue Bundesregierung die anspruchsvolle Aufgabe, echte Zukunftsinvestitionen zu identifizieren, sie gegen andere Ansprüche zu priorisieren und dafür die notwendigen Finanzierungsbedingungen zu schaffen. Gleichzeitig müssen Strukturreformen am Arbeitsmarkt, bei den Sozialversicherungen und beim Steuersystem durchgeführt werden, damit die Investitionen nachhaltig Wachstum und Innovation erzeugen. Diesbezüglich spielen das privatwirtschaftliche Investitionsklima sowie die regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Sie können Investitionen entweder begünstigen oder hemmen. Neue Technologien, Verfahren und Produkte müssen schneller produktivitätswirksam werden.

In diesem Papier soll eine Investitionsagenda für Deutschland und Europa skizziert werden. Sie enthält zugleich eine Investitionsstrategie, also einen Plan, wie sich die Investitionsagenda umsetzen lässt. Folgende Fragen sollen hierfür beantwortet werden:



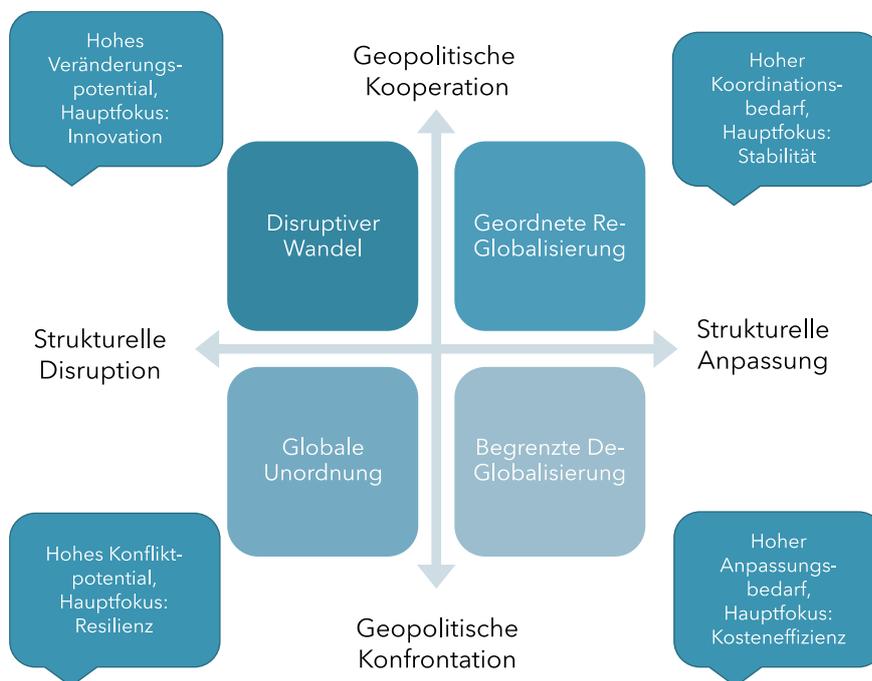
## 2 Ziele und Bedarfe einer Investitionsagenda

### 2.1 Globale Zukunftsszenarien

Kaum jemals hat es eine derartige Häufung und Wechselwirkung zwischen großen strukturellen Umbrüchen gegeben wie derzeit. Komplexität und die Ungewissheit<sup>1</sup> charakterisieren das Umfeld, in dem Politik agiert und Unternehmen Investitionen tätigen. Der Umgang mit Komplexität und Ungewissheit wird selbst zu einer wichtigen Fähigkeit einer Ökonomie.

Alle denkbaren Zukunftsszenarien enthalten drei Megatrends: die geopolitische Neuordnung, den Klimawandel und die digitale Revolution. Zwei Dimensionen, die in Bezug auf eine strategische Vorausschau dieser Megatrends bedeutend sind, sind die Dimension „Diskontinuität vs. Kontinuität“ und die Dimension „Konfrontation vs. Kooperation“. Durch die verschiedenen Ausprägungen der beiden Dimensionen ergibt sich eine Matrix möglicher Szenarien (vgl. Abbildung 1). Nimmt man an, dass die technologischen und strukturellen Entwicklungen eher disruptiv und die geopolitischen Entwicklungen eher konfrontativ sein werden, dann wird eine Mischung der beiden Szenarien „disruptiver Wandel“ und „globale Unordnung“ wahrscheinlich. Entsprechend liegt der Fokus der ökonomischen und politischen Anpassung auf Innovation und Resilienz. Dies sind jedoch zugleich „teure“ Szenarien, denn sie gehen mit hoher politischer Unsicherheit und struktureller Verwundbarkeit einher. Daraus leiten sich grundsätzlich andere Investitionen ab, als wenn größere Sicherheit und Konstanz herrschen.

**Abbildung 1: Zukunftsszenarien**



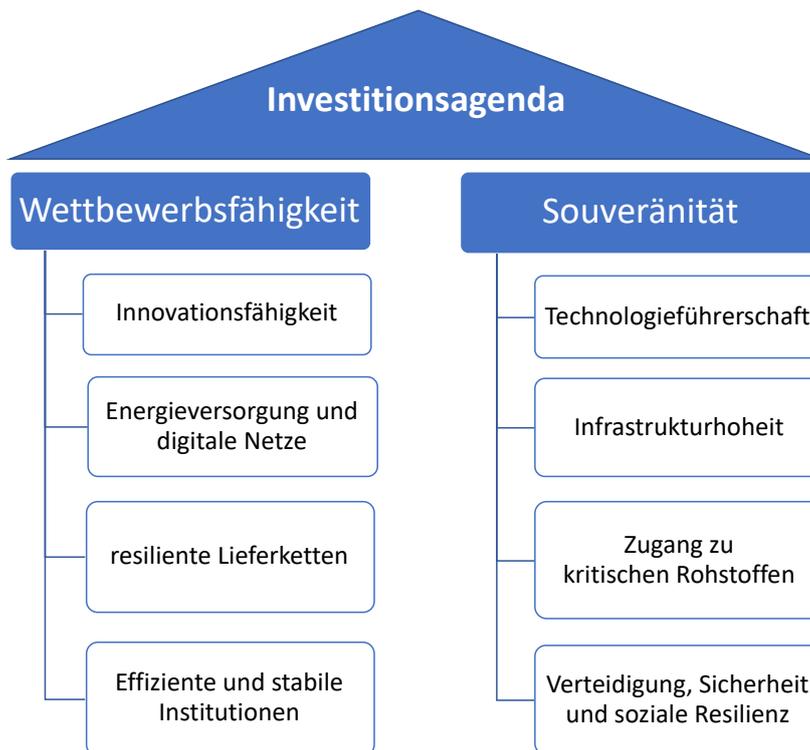
Quelle: eigene Darstellung

<sup>1</sup> Komplexität bezeichnet die prinzipielle Unkenntnis wichtiger Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge. Nicht-Linearitäten machen es unmöglich, Entwicklungen und Ereignisse auch nur annähernd zu prognostizieren. Ungewissheit bedeutet, dass „wir nicht wissen, was wir nicht wissen“. Bei Risiko sind die Ereignisse und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten bekannt, bei Unsicherheit die Ereignisse, aber nicht die Wahrscheinlichkeitsverteilung.

## 2.2 Dimensionen und Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität

Was muss eine Volkswirtschaft in den verschiedenen Szenarien „können“, um in Zukunft wettbewerbsfähig und souverän zu sein? Das Ausmaß an Disruption und die Häufigkeit von Konflikten werden zunehmen. Vor diesem Hintergrund wird Souveränität zu einer wesentlichen Determinante der Wettbewerbsfähigkeit, wie umgekehrt Wettbewerbsfähigkeit eine Determinante der Souveränität wird. Beides lässt sich nicht voneinander trennen. Eine Investitionsagenda muss daher die gleichzeitige Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität zum Ziel haben. Was sind aber nun die Dimensionen, in denen sich Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität manifestieren?

**Abbildung 2: Handlungsfelder einer Investitionsagenda**



Quelle: eigene Darstellung

Ganz am Anfang von Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität steht die Technologieführerschaft. Sie ist entscheidend für die wirtschaftliche Innovationsfähigkeit (→ Wettbewerbsfähigkeit) und die regulatorische Autonomie (→ Souveränität) einer Volkswirtschaft. Ähnliches gilt für die Hoheit über kritische Infrastrukturen. Gerade die Energieversorgung und die digitale Infrastruktur sind wesentliche Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit, zugleich aber auch der Souveränität, weil Abhängigkeit in diesen grundlegenden Bereichen und dadurch bedingte Erpressbarkeit („Weaponization“) hohe ökonomische Kosten verursachen können. Das gilt auch für kritische Rohstoffe. Versorgungssicherheit führt hier zu resilienten Lieferketten, die besonders für den Mittelstand bedeutsam sind. Weiterhin spielen effiziente, stabile und zunehmend auch agile Institutionen eine große Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit, beispielsweise durch schnellere und planbare Genehmigungsverfahren. Institutionelle Stabilität ist zugleich für die Sicherheit und Resilienz einer Gesellschaft bedeutsam und zählt insoweit auf die Souveränität eines Landes ein.

Diese vier Dimensionen – Technologien, Infrastrukturen, Lieferketten und Institutionen – sind wesentlich für das marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Modell der deutschen und europäischen Wirtschaft. Zugleich gibt es in diesen vier Dimensionen erhebliche Defizite: Die Technologieführerschaft ist in vielen Bereichen verlorengegangen, die Infrastrukturen sind zum Teil veraltet, die Lieferketten sind fragil geworden und die überbordende Bürokratie belasten die Unternehmen. Diese Dimensionen zeigen zugleich, dass es mit Investitionen allein nicht getan sein wird. Gerade moderne Infrastrukturen (sie senken Kosten und sichern Marktzugang) und agile Institutionen (sie erhöhen Planungssicherheit und schaffen Koordination) sind im Strukturwandel von entscheidender Bedeutung. Sie können Wandel entweder bremsen oder beschleunigen.<sup>2</sup>

## 2.3 Investitionsbedarfe

### 2.3.1 Klimaschutz

Die Herausforderungen des Klimawandels machen umfassende Investitionen in einer ganzen Reihe an Sektoren erforderlich. Das beginnt mit den neuen Anforderungen an das Energiesystem, die das politische Ziel der Klimaneutralität bis 2045 setzt. Die Investitionsbedarfe beschränken sich hier längst nicht nur auf Photovoltaik (PV) und Windkraft. Für eine vollständig klimaneutrale Energiegewinnung bedarf es in Ergänzung zu natürlich-volatilen Kapazitäten auch Investitionen in die Dekarbonisierung der regelbaren Spitzenlastzeugung. Dazu werden vor allem mit grünem Wasserstoff betriebene Gasturbinenkraftwerke und mit einer Kombination aus verschiedenen erneuerbaren Energieträgern betriebenen Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) gehören.

Wesentliche Investitionsbedarfe entstehen auch bei der Infrastruktur zur Verteilung der erneuerbaren Energien in Form von Netzen und Speichern. Das betrifft nicht allein die strombezogene Infrastruktur, sondern auch zu schaffende Kapazitäten in Import und Pipeline-Transport von grünem Wasserstoff und Biomasse. Auf Seiten des Endenergieverbrauchs entstehen zudem hohe Investitionsbedarfe beim Umstieg auf neue Energieanwendungstechnologien. Die Boston Consulting Group (BCG) (2021) schätzt den gesamtsystemischen Investitionsbedarf allein für die Zeitspanne 2021 – 2030 auf eine Gesamthöhe von 860 Mrd. Euro.<sup>3</sup>

Die für zukünftige Klimaneutralität notwendige Verkehrswende erfordert zudem massive Investitionen in das öffentliche Verkehrssystem. Gegenwärtig ist der Verkehrssektor noch Nachzügler bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen. Im Jahr 2023 war der Verkehrssektor für rund 22 % der Treibhausgasemissionen Deutschlands verantwortlich, ein Anstieg um neun Prozentpunkte gegenüber 1990.<sup>4</sup> Für eine Dekarbonisierung des Verkehrs bedarf es neben einer Marktdurchdringung von PKWs mit klimafreundlichen Antriebstechnologien auch attraktiverer Angebote jenseits der Individualmobilität. Das betrifft erstens Ausbau und Instandhaltung des Schienennetzes. Die Deutsche Bahn sieht für die Zeit bis 2034 bei der Finanzierung von Netzaus- und -neubau sowie der Sanierung und Digitalisierung des Bestandsnetzes eine Lücke von insgesamt 180 Milliarden Euro.<sup>5</sup> Zweitens erfordert die innerstädtische Verkehrswende Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV). Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik ermittelt für Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur in Deutschland

---

<sup>2</sup> Daron Acemoglu hat zur Bedeutung von Institutionen im Strukturwandel geforscht und den institutionellen Wandel als maßgeblich für die Fähigkeit von Ökonomien identifiziert, Prosperität über lange Zeiträume hinweg zu erhalten.

<sup>3</sup> BCG (2021). Klimapfade 2.0 – Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Boston Consulting Group.

<sup>4</sup> UBA (2024). [Klimaschutz im Verkehr](#). Umweltbundesamt.

<sup>5</sup> Tagesschau (2025). [Bahn braucht bis 2034 bis zu 150 Milliarden](#). 13. März 2025.

einen Nachhol- und Ersatzbedarf von insgesamt 64 Milliarden Euro bis 2030. Ein großer Teil entfällt auf U-Bahn- sowie Stadt-/Straßenbahnstrecken in Tunnellage.<sup>6</sup>

### 2.3.2 Digitalisierung

Auch das Langfristziel der Digitalisierung erfordert transformative Investitionen. Dies betrifft erstens den Einsatz digitaler Technologien in der industriellen Produktion, etwa in Form von Robotik, Internet der Dinge, 3D-Druck und künstlicher Intelligenz. Zweitens muss die öffentliche Verwaltung fit für das digitale Zeitalter gemacht werden. Hier hat Deutschland besonders großen Nachholbedarf. Nach den Ergebnissen der jüngsten Erhebung des Digital Economy and Society Index (DESI) der EU liegt Deutschland bei der Bereitstellung digitaler Verwaltungsdienste für Bürgerinnen und Bürger (Platz 18 von 27 EU-Mitgliedern), digitaler Verwaltungsdienste für Unternehmen (Platz 22) und insbesondere bei der Verfügbarkeit vorausgefüllter Online-Formulare (Platz 26) auf den hinteren Plätzen.<sup>7</sup> Drittens muss für eine schnellere Datenübertragung die IKT-Infrastruktur ausgebaut und modernisiert werden, sowohl im Mobilfunk (5G-Technologie) als auch in der leitungsgebundenen Übertragung (Glasfaser). Viertens müssen die öffentlichen Schulen für das digitale Zeitalter gerüstet werden, was auch eine Reform der organisatorischen Prozesse der Schulbürokratie erfordert.<sup>8</sup>

Der Glasfaserausbau ist ein weiterer digitaler Engpassfaktor. Deutschland liegt bei der Abdeckung mit Glasfaseranschlüssen bis zum Grundstück (Fibre to the premise, FTTP) mit derzeit 29,8 % an vorletzter Stelle in der EU und damit weit unter dem EU-Durchschnitt von 64 %. Auch der Anteil der Breitband-Endkundenanschlüsse mit einer Geschwindigkeit von mehr als 1 Gbit/s liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt (5,5 % der Festnetz-Breitbandanschlüsse gegenüber einem EU-Durchschnitt von 18,5 %).<sup>9</sup> Auch in gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind die IKT-Investitionen in Deutschland im EU-Vergleich gering.<sup>10</sup>

### 2.3.3 Schutz gegen äußere Bedrohungen

Die wachsenden geopolitischen Spannungen haben global in den letzten Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Militärausgaben geführt. Weltweit beliefen sie sich nach Schätzungen des Stockholm International Peace Research Institutes im Jahr 2023 auf etwa 2,4 Billionen USD, ein Anstieg um mehr als ein Viertel im Vergleich zur Situation zehn Jahre zuvor.<sup>11</sup> Anteilig machen sie aktuell etwa 2,4 % am globalen BIP aus. Auch in Deutschland sind die Militärausgaben im selben Zeitraum sowohl absolut als auch anteilig am BIP deutlich gestiegen. Im Jahr 2024 erreichte der BIP-Anteil nach Schätzungen der NATO einen Wert von 2,1 % und lag damit erstmals über der NATO-Zielvorgabe von 2 %.<sup>12</sup> Da hier aber neben dem regulären Etat auch etwa 20 Milliarden Euro des mittlerweile vollständig gebundenen 100 Milliarden Euro Sondervermögens für die Bundeswehr eingeflossen sind, ist diese Zwischenbilanz wenig nachhaltig. Nach jetzigem Planungsstand wäre das Sondervermögen etwa im Jahr 2027 vollständig aufgebraucht. Auch die neue Bundesregierung bekennt sich in ihrem Koalitionsvertrag zur Einhaltung

<sup>6</sup> Arndt, W.-H. & Schneider, S. (2023). Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem: Schwerpunkt kommunale Netze (Difu Impulse 7/2023). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

<sup>7</sup> EU-Kommission (2024). Germany 2024 Digital Decade Country Report.

<sup>8</sup> Goertz, L., Hense, J., Georgi, M., Wellert, L. (2022). Digitalisierung in Schulen - Wie Schulen, Politik und Verwaltung effektiver zusammenarbeiten können. Studie für die Friedrich-Naumann-Stiftung.

<sup>9</sup> Siehe EU-Kommission (2024).

<sup>10</sup> OECD (2025). [Going Digital Toolkit](#).

<sup>11</sup> SIPRI (2025). SIPRI Military Expenditure Database. Stockholm International Peace Research Institute.

<sup>12</sup> NATO (2024). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024). Press Release.

der geltenden NATO-Verpflichtungen.<sup>13</sup> Wie viel zusätzliche Ausgaben nach 2027 hierfür benötigt werden hängt von der Konjunkturerwartung ab. Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt die allein für 2028 zu erwartende Finanzierungslücke auf insgesamt 21,5 Milliarden Euro.<sup>14</sup> Sollten die USA unter Trump wie angedroht ihre Nato-Zusammenarbeit aufkündigen<sup>15</sup>, wäre der Bedarf an kompensierenden Mehrausgaben auf Seiten Deutschlands noch wesentlich höher.

Die zu bewältigenden Verteidigungsaufgaben sind vielfältiger Natur. Neben der Stärkung der konventionellen Landesverteidigung muss sich die deutsche militärische und zivile Gefahrenabwehr auch auf die Bedrohungen durch hybride Kriegsführung und externen Cyber-Terrorismus vorbereiten. Die Erfahrungen der jüngsten Konflikte zeigen, dass konventionelle Kriegsführung und Cyber-Sabotage-Angriffe mittlerweile Hand in Hand gehen.<sup>16</sup> Neben einzelnen Behörden und Unternehmen gerät dabei auch kritische öffentliche Infrastruktur in das Fadenkreuz. Insbesondere die gezielte Ausschaltung von Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung oder der Datenübertragung hat das Potenzial, die physische und psychische Verteidigungsfähigkeit gleichermaßen fatal zu schwächen. Auch auf dem Gefechtsfeld hat die digitale Kommunikation als strategischer Faktor stark an Bedeutung gewonnen<sup>17</sup>, zukünftig noch beflügelt durch den verstärkten Einsatz von KI.<sup>18</sup> Die Mittelverwendung des Sondervermögens Bundeswehr spiegelt diese veränderte Lage kaum wider. Der weit überwiegende Teil der Mittel (ca. 70 %) ist für die Beschaffung militärischen Großgeräts zu Land, See und Luft gebunden. Für den Posten „Forschung, Entwicklung und Künstliche Intelligenz“ wurden lediglich ca. 400 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, also deutlich weniger als 1 % der Gesamtmittel.<sup>19</sup>

#### 2.3.4 Stärkung der Innovationskraft

Eine Folge sowohl der geoökonomischen Fragmentierung als auch des klimapolitischen Handlungsdrucks ist ein zunehmend dynamischer Wettbewerb um globale Technologieführerschaft. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Schlüsseltechnologien zu.<sup>20</sup> Das macht sie zu gesamtwirtschaftlichen Innovationsmotoren mit hohen Wertschöpfungspotentialen über einzelne Produkte und Produktionsstufen hinaus. Technologie-Führerschaft auf diesen Gebieten stellt deshalb ein besonders wirkungsvolles Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eigener Lieferketten dar.

Entscheidende Impulse für einen verschärften globalen Innovationswettbewerb bei Schlüsseltechnologien gingen in jüngerer Zeit von China aus. Der Critical Technology Tracker des Australian Strategic Policy Institutes (ASPI) identifiziert auf Basis einer Analyse wissenschaftlicher Publikationen China als globalen Leader bei 57 von 64 betrachteten Schlüsseltechnologien.<sup>21</sup> Bei insgesamt 24 dieser Technologien sehen die Autoren ein hohes Risiko für eine zukünftige Monopolstellung Chinas, darunter anerkannte Schlüsseltechnologien wie Batterien, PV und Nanotechnik. Das Monopolisierungsrisiko betrifft

<sup>13</sup> CSU/CSU/SPD (2025). Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode.

<sup>14</sup> Bardt, H., & Hüther, M. (2024). Verteidigungsfähigkeit erfordert Priorität im Bundeshaushalt und föderale Gesamtbilanz IW-Kurzbericht No. 91/2024.

<sup>15</sup> Nagel, T. (2025). [Trump erwägt Nato-Ausstieg: US-Optionen werden geprüft](#). Frankfurter Rundschau.

<sup>16</sup> BSI (2024). Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2024. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

<sup>17</sup> Harrison, T. (2021). Battle networks and the future force. Center for Strategic and International Studies.

<sup>18</sup> Flournoy, M. A. (2023). AI is already at war: How artificial intelligence will transform the military. *Foreign Aff.*, 102, 56.

<sup>19</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 23, Wirtschaftsplan 2022 des „Sondervermögens Bundeswehr“.

<sup>20</sup> EU-Kommission (2025). [Industrial research and innovation](#).

<sup>21</sup> ASPI (2024). ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment. Australian Strategic Policy Institute.

auch den Bereich der Fertigung. Denn Entwicklung und Skalierung sind sich wechselseitig verstärkende Prozesse.

Für das Geschäftsmodell Deutschlands und Europas als Ganzes bedeutet der verschärfte Technologie-wettbewerb damit eine strategische Herausforderung. In der Vielfalt an Zukunftstechnologien gilt es den für Europa richtigen Mix aus Innovations- und Adoptionsstrategien zu finden. Auf finanzieller Ebene geht es dabei neben Mitteln für staatliche Forschungsförderung auch um die Ausstattung mit Risikokapital für die Kommerzialisierung und industrielle Skalierung von Erfindungen. Zwar hat Europa beim Niveau an Venture Capital Investitionen in den vergangenen Jahren spürbar gegenüber anderen Regionen aufgeholt. Auch im Jahr 2024 betrug die geschätzte Investitionssumme in den USA (190,2 Milliarden USD) aber immer noch mehr als das Zwanzigfache der investierten Summen in Frankreich (7,8 Milliarden USD) und Deutschland (8,2 Milliarden USD).<sup>22</sup> Insbesondere für Deutschland zeigt sich bei einigen Zukunftstechnologien wie Biomaterialien, Solarzellen und Recycling-Technologien eine frappierende Diskrepanz zwischen bedeutenden Forschungserfolgen und im internationalen Vergleich geringen Venture Capital Investitionen.<sup>23</sup>

## 2.4 Zielkonflikte und Priorisierung

Die vorangegangene Auflistung gesellschaftlich relevanter Investitionsbedarfe hat deutlich gemacht, dass wir mit hoher Wahrscheinlichkeit vor einer Zeit starker Zielkonflikte stehen. Ein Investitionsstau bei der Bestandserhaltung kritischer Infrastrukturen trifft auf völlig neuartige Infrastrukturbedarfe, wie sie durch die wirtschaftliche Transformation entstehen. Potenziell disruptive technologische Trends (Digitalisierung) überlagern sich mit langfristigen politischen Zielen (Klimawandel) und dem externen Druck zur Stärkung der militärischen Abwehrbereitschaft. Der Ausweg aus diesem Dilemma kann nicht in einer staatlichen „Whatever-it-takes“-Förderlogik liegen. Die Schaffung zusätzlicher staatlicher Finanzierungsspielräume kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass unter diesen Rahmenbedingungen jede Zukunftsinvestition mit hohen Opportunitätskosten sowohl für die öffentlichen Haushalte als auch für die privaten Akteure verbunden ist.

Dies zwingt bei aller Dramatik der Krisenszenarien zu einer nüchternen Betrachtung der Effizienz staatlicher Wirtschaftsförderung. Das erfordert Erkenntnis und Bereitschaft zur Überwindung des „Gegenwarts-Bias“, wie er unlängst von Mitgliedern des Sachverständigenrats mit Blick auf die geplante Verwendung des Sondervermögens Infrastruktur konstatiert wurde.<sup>24</sup> Anstatt schuldfinanzierte Mittel in den (temporären) Erhalt nicht mehr tragfähiger Strukturen zu investieren, sollte der Fokus der Mittelverwendung auf der zu realisierenden langfristigen gesellschaftlichen Rendite liegen. Statt in einen Überbietungswettbewerb um Investitionssummen einzutreten, muss sich Politikberatung dazu endlich wieder stärker auf das „Wer“ und das „Wie“ konzentrieren. Der nachhaltige Erfolg der zahllosen Zukunftsprojekte, die sich die Politik auf die Fahnen geschrieben hat, wird wesentlich von der praktischen Umsetzung ihrer Finanzierung abhängen. Dazu bedarf es erstens einer klugen Arbeitsteilung zwischen Politik, Industrie und Finanzsektor, die die Potenziale der europäischen Einigung nutzt. Zweitens bedarf es intelligenter Finanzierungsmodelle, die die Projektrisiken so verteilen, dass ausreichende

---

<sup>22</sup> dealroom.co (2023). Venture wrapped 2024.

<sup>23</sup> Viète, S. (2022). Venture Capital: Marktchancen in Zukunftstechnologien. KfW Research Paper No.392.

<sup>24</sup> Werding, M., Bialek-Gregory, S., Schwarz, M., Zuber, C. (2025). Sondervermögen Infrastruktur: Verschuldungsspielräume klug nutzen. Wirtschaftsdienst, Heft 5 · S. 320–324.

Investitionsanreize entstehen, ohne die gesamtwirtschaftliche Kapitalallokation in Richtung weniger rentabler Projekte zu verzerren. In den folgenden Abschnitten werden Spielräume, Voraussetzungen und Instrumente diskutiert.

## Kernaussagen Kapitel 2

Eine Investitionsagenda für Deutschland und Europa muss...

- **wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und geopolitische Souveränität integriert denken.** Eine Analyse möglicher Szenarien legt nahe, dass angesichts disruptiver und konfrontativer Entwicklungen Innovation und Resilienz zu den beiden wichtigsten Attributen einer zukunftsfähigen Volkswirtschaft werden.
- **einen modernen Infrastrukturbegriff zugrunde legen.** Investitionen dürfen nicht lediglich alte Infrastrukturen instand setzen, sondern sie müssen in die Infrastrukturen und Fähigkeiten des 21. Jahrhunderts getätigt werden.
- **den strukturellen Umbau des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks zum Ziel haben,** der wieder eigendynamische Innovationen und endogenes Wachstum anstößt. Diese Aufgabe erfordert ein kluges Zusammenspiel aus öffentlichen und privaten Investitionen, die sich sonst infolge steigender Zinsen und Inflation gegenseitig verdrängen könnten.
- **das deutsche Energiesystem konsequent für die Herausforderungen des Klimaschutzes wappnen.** Im Interesse der Bezahlbarkeit von Energie und der Versorgungssicherheit müssen Investitionen in die Energieinfrastruktur (Stromnetze, Wasserstoffpipelines, Energiespeicher) endlich mit dem Ausbau klimafreundlicher Stromerzeugung Schritt halten.
- **die deutsche Industrie und Gesellschaft fit für das digitale Zeitalter machen.** Insbesondere der Glasfaserausbau als größter digitaler Engpassfaktor muss in der Fläche an Geschwindigkeit gewinnen.
- **die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und Europas im Blick haben.** Deutschland muss in die Lage versetzt werden, mehr Eigenverantwortung bei der Sicherheit gegenüber äußeren Gefahren zu tragen – sowohl bei der konventionellen Landesverteidigung als auch in der Abwehr von Cyber-Gefahren.
- **die Position Deutschlands im globalen Technologiewettbewerb stärken.** Technologieführerschaft ist im anbrechenden Zeitalter mehr denn je ein Garant für die Kontrolle über technische Standards und internationale Märkte.

## 3 Voraussetzungen für effiziente und effektive Investitionen

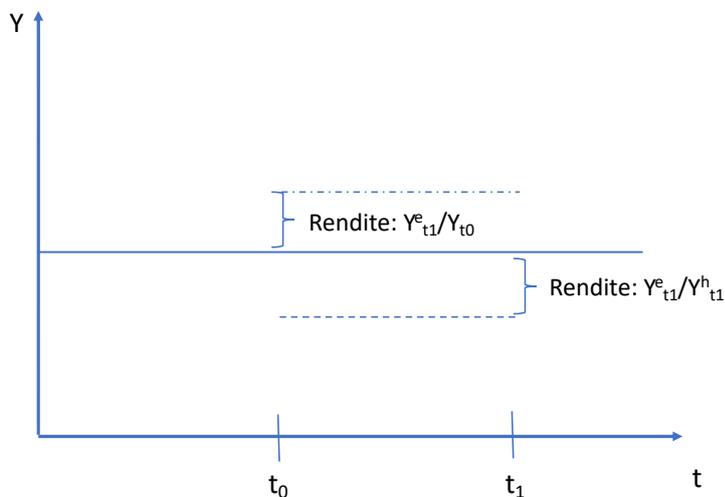
### 3.1 Makroökonomische Spielräume für Investitionen

Neben den geoökonomischen und strukturellen Anforderungen an die möglichen Zukunftsszenarien spielt die Finanzierung von großen wirtschaftlichen und technologischen Umbrüchen eine große Rolle. Sie ist volkswirtschaftlich aus zwei Gründen herausfordernd: Erstens schreiben sich die Investitionen der Vergangenheit schneller ab, finanzielles Kapital ist also weiter gebunden, während reale Ressourcen reallokiert werden. Zweitens sind in signifikanter Höhe Investitionen erforderlich, und zwar sowohl öffentliche als auch private, die über höhere Zinsen und Inflation jeweils zu einem Crowding-out, also zu einer gegenseitigen Verdrängung führen können, wie auch zu sektoralen Ungleichgewichten, wenn beispielsweise durch temporäre Investitionsimpulse strukturelle Überkapazitäten geschaffen werden,

die später wieder abgebaut werden müssen und Verwerfungen verursachen können. Die politische unangenehme Wahrheit ist daher, dass in Zeiten großer Umbrüche zur Finanzierung neuer öffentlicher Infrastrukturen auch der gesamtwirtschaftliche Konsum relativ sinken muss, damit Investitionen sich nicht gegenseitig verdrängen. Die gute Nachricht ist indes, dass derzeit enorme Effizienzpotenziale gehoben werden können, etwa durch steuerliche Anreize, neue Finanzierungsinstrumente, institutionelle Reformen, Bürokratieabbau und regulatorische Vereinfachung.

Viele der heute erforderlichen Investitionen sind öffentlicher Natur, da sie öffentliche Güter finanzieren. Neue Bedrohungen erhöhen etwa den Bedarf an Investitionen in die Sicherheit. Diese Investitionen konkurrieren entweder mit anderen Investitionen oder dem Konsum. Nicht zuletzt deshalb werden Investitionen in die Verteidigung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Konsum verbucht. Für Investitionen in die Klimaneutralität gilt, dass auch sie die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten nicht erhöhen, sondern eine klimaneutrale statt fossiler Produktion ermöglichen. Gleichwohl sind die Investitionen dennoch sinnvoll, weil ein durch Kriege zerstörter oder durch Klimawandel beeinträchtigter Kapitalstock weniger produktiv ist. Die Rendite ergibt sich also nicht über eine erwartete zeitliche, sondern über eine hypothetische zustandsvergleichende Referenz (vgl. Abbildung 3). Das wirtschaftspolitische und regulatorische Problem besteht darin, diese hypothetische volkswirtschaftliche Rendite als Anreiz für private Investitionen durchzuleiten und auch in einem globalen Wettbewerb durchzusetzen.

### Abbildung 3: Zeitliche vs. zustandsabhängige Rendite



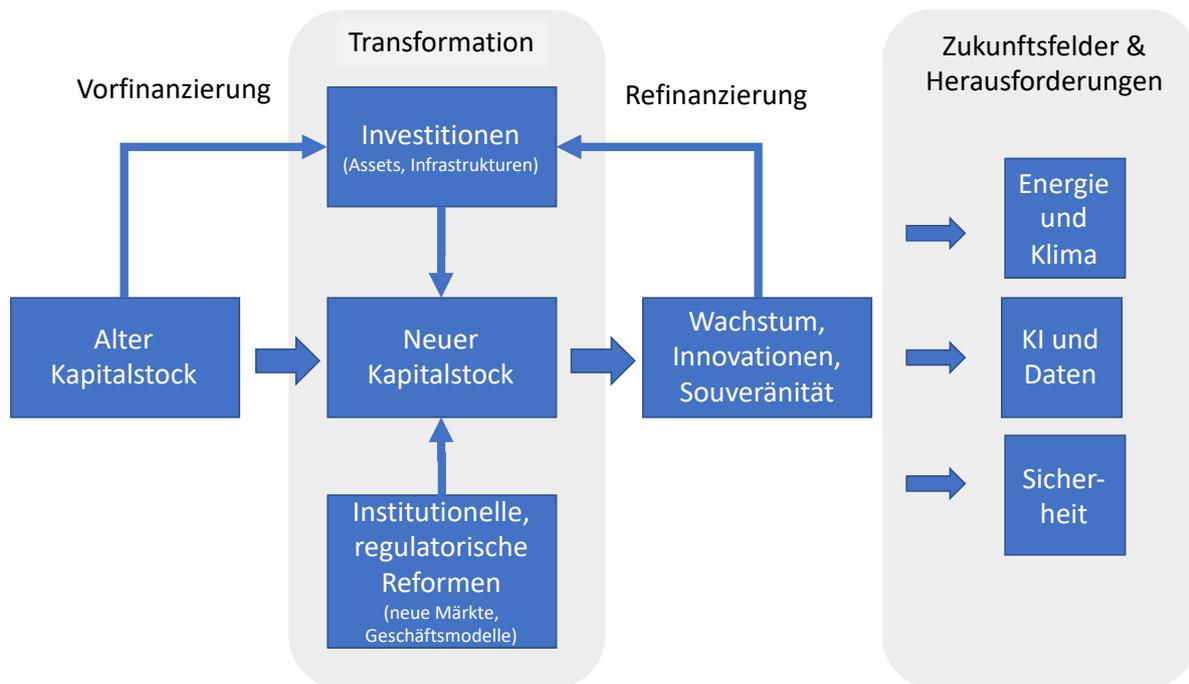
Quelle: eigene Darstellung

Zudem besteht eine hohe technologische und wirtschaftspolitische Unsicherheit über die Infrastrukturen der Zukunft, wie etwa das Beispiel der Wasserstoffwirtschaft zeigt. Hier können flexiblere Finanzierungs-, Nutzungs- und Risikoteilungsmodelle das einzelwirtschaftliche, aber auch das gesamtwirtschaftliche Investitionsrisiko und somit die Kapitalkosten senken.

Die wichtigste makroökonomische Nebenbedingung ist jedoch, dass die intertemporale Finanzierungsrestriktion nicht verletzt wird, sprich: dass die Schuldentragfähigkeit erhalten bleibt. Das ist dann der Fall, wenn der heutigen Verschuldung ein zukünftiges Wachstum gegenübersteht, durch das die Schulden gedeckt sind. Dieser Umstand unterstreicht, wie bedeutsam es ist, Investitionen zu identifizieren,

die auch wirklich zukunftsfähig und wachstumswirksam sind. Um in neue Wachstumsdynamiken zu gelangen, müssen zudem die Transformationsprozesse pragmatischer und marktwirtschaftlicher sowie mit weniger Bürokratie und schnellerer Genehmigung gestaltet werden. Die Transformation des Kapitalstocks geschieht im Verhältnis zu den zukünftigen Herausforderungen. Der Kapitalstock besteht aus den Produktionsmitteln einer Volkswirtschaft und der Regulierung als einer Art Nutzungsvorschrift. Insoweit verändert sich der Kapitalstock einer Volkswirtschaft durch die Investitionen und die Regulierungsänderungen (vgl. Abbildung 4).

**Abbildung 4: Investitionen und Transformation des Kapitalstocks**



Quelle: eigene Darstellung

### Transformation und Wachstum

Die Wachstumsdynamik ist in Deutschland und Europa auch deshalb so gering, weil die Transformationsprozesse – die digitale und die energiewirtschaftliche Transformation – so träge verlaufen und kaum Eigendynamik entwickeln. Digitale Geschäftsmodelle skalieren nicht in dem erforderlichen Maße, die Energiepreise sind auch angesichts unzureichender Netzinfrastrukturen hoch. Die digitale Infrastruktur und die Energieversorgung sind nicht nur zwei wesentliche Wettbewerbsfaktoren, sie sind auch maßgeblich für die Souveränität eines Landes, weil sie schnell zu Abhängigkeiten führen können. Zukünftige Wertschöpfung wird digital und nachhaltig sein. Insoweit sind die Transformationsprozesse wesentliche Handlungsfelder für eine transformative und zugleich wachstumsorientierte Investitionsagenda. Das Vorziehen entsprechender Investitionen kann zügig neues Wachstumspotenzial erzeugen. Umgekehrt braucht Transformation Wachstum, um sie finanzieren zu können. Eine Investitionsagenda 2030 muss daher auch neue Wege in der Transformation gehen. Öffentliche Investitionen in die maßgeblichen Infrastrukturen – Energienetze und digitale Infrastruktur – können und müssen private Folgeinvestitionen, Geschäftsmodellinnovationen und Skalierungsmöglichkeiten auslösen.

### 3.2 Institutionelle und regulatorische Rahmenbedingungen

Effiziente Investitionen sind weit mehr als eine Frage ausreichender finanzieller Mittel. Mindestens ebenso wichtig sind tragfähige institutionelle Strukturen, ein verlässliches regulatorisches Umfeld und funktionierende Märkte. Diese drei Pfeiler bestimmen maßgeblich, ob Gelder zielgerichtet eingesetzt, Projekte erfolgreich umgesetzt und Investitionsziele tatsächlich erreicht werden. In Deutschland bestehen trotz wachsender Investitionsbedarfe – insbesondere im Bereich der grünen und digitalen Transformation – strukturelle Defizite in diesen Bereichen.

Der Großteil der Investitionen entfällt auf private Akteure: Rund 87 % der Investitionen<sup>25</sup> werden von Unternehmen getätigt. Entsprechend gilt es, vor allem Hemmnisse für private Investitionen zu beseitigen. Doch trotz ihres geringeren relativen Volumens spielen auch öffentliche Investitionen eine zentrale Rolle. Ihre Bedeutung dürfte in den kommenden Jahren zunehmen. Hintergrund sind tiefgreifende politische und sicherheitspolitische Entwicklungen, insbesondere der russische Angriff auf die Ukraine, der eine Neuausrichtung der deutschen Wirtschafts- und Haushaltspolitik erzwungen hat. Hierfür wurde im März 2025 die Schuldenbremse gezielt modifiziert.<sup>26</sup> Das Grundgesetz erlaubt es seither, bestimmte sicherheits- und verteidigungspolitische Ausgaben oberhalb einer Schwelle von einem Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (rund 43 Mrd. Euro pro Jahr<sup>27</sup>) von der Schuldenbremse auszunehmen. Darüber hinaus wurde der Bund ermächtigt, ein weiteres Sondervermögen in Höhe von bis zu 500 Milliarden Euro zur Förderung strategischer Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität zu errichten.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund widmet sich das folgende Kapitel sowohl den strukturellen Investitionshemmnissen auf Seiten der Unternehmen als auch den administrativen und prozessualen Herausforderungen bei öffentlichen Investitionen.

#### Investitionen und Wachstum in einer Schumpeter-Hayek-Welt

Die Investitionen, die jetzt getätigt werden sollen, werden nicht in einer Welt der konstanten Umgebung und inkrementeller Veränderungen getätigt, sondern in einer fragilen Umgebung und disruptiven Veränderungen. Eine solche Welt könnte man eine „Schumpeter-Hayek-Welt“ nennen. Sie ist gekennzeichnet von kreativer Zerstörung (Schumpeter) und unvollständigem Wissen über die Zukunft (Hayek). Der Umgang mit Komplexität und Ungewissheit wird zu einer wichtigen Fähigkeit von Gesellschaften und Ökonomien. Innovation und Resilienz werden zu wesentlichen Determinanten der Zukunftsfähigkeit. Man kann zwar in die Innovationsfähigkeit und in die Resilienz investieren, aber sie erfordern auch institutionelle und mentale Eigenschaften. Ein breit verstandenes Unternehmertum kann die notwendige Eigenverantwortung, Risikobereitschaft und Kreativität stärken. Gerade in Phasen großer Umbrüche, in denen Altes Neuem weichen muss und Mut für Neues erforderlich ist, müssen neben den Investitionen vor allem institutionelle Reformen eine wichtige Rolle spielen.

<sup>25</sup> Gemeint sind hier die für das Wirtschaftswachstum besonders relevanten Bruttoanlageinvestitionen.

<sup>26</sup> Deutscher Bundestag (2025), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss); Drucksache 20/15117; S. 2, online unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/151/2015117.pdf>.

<sup>27</sup> Statistisches Bundesamt (2025), Bruttoinlandsprodukt (BIP), online unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

<sup>28</sup> Deutscher Bundestag (2025), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss); Drucksache 20/15117; S. 10, online unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/151/2015117.pdf>.

### **Private Investitionen: Hemmnisse und politische Abhilfemaßnahmen**

Private Investitionen sind ein zentraler Indikator für die wirtschaftliche Dynamik und Zukunftsfähigkeit eines Landes. Als wesentliche Ursachen für die Investitionszurückhaltung in den vergangenen Jahren werden von Unternehmen zumeist die folgenden vier Ursachen genannt:<sup>29</sup>

- hohe Energiekosten,
- Fachkräftemangel,
- überbordende Regulierung sowie
- hohe Lohnkosten.

Der aktuelle Koalitionsvertrag adressiert einen Großteil dieser Hemmnisse mit konkreten Entlastungsmaßnahmen.<sup>30</sup> Gleichwohl ist Skepsis angebracht: Viele Maßnahmen bleiben vage formuliert oder unterliegen komplexen rechtlichen Vorbehalten, etwa im EU-Recht. Dies gilt insbesondere für die beihilferechtlich relevanten Maßnahmen sowie die Maßnahmen zum Bürokratieabbau. Bei einigen der vorgeschlagenen Maßnahmen zu Senkung des Strompreises für Unternehmen könnten private Investoren zudem daran zweifeln, ob die Bundesregierung dauerhaft zu deren Finanzierung bereit ist.

### **Öffentliche Investitionen: Entwicklung und strukturelle Hemmnisse**

Die zentralen Investitionshemmnisse auf Seiten der öffentlichen Hand lassen sich auf drei Probleme zurückführen:

- begrenzte Haushaltsmittel,
- Fachkräftemangel in der Verwaltung sowie
- langwierige und bürokratische Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Planungs- und Genehmigungsverfahren gelten in vielen Bereichen als überkomplex, langwierig und nicht hinreichend digitalisiert. Ursachen hierfür sind u. a. personelle Engpässe in der Verwaltung, mangelnde Digitalisierung, unklare Zuständigkeiten und rechtliche Unsicherheiten. Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag Maßnahmen angekündigt, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Durch die gezielte Lockerung der Schuldenbremse und die Schaffung zweier Sondervermögen wurden zusätzliche finanzielle Spielräume für öffentliche Investitionen geschaffen. Parallel dazu sieht der Koalitionsvertrag Maßnahmen zur Beseitigung personeller Engpässe und zum Bürokratieabbau vor.

Diese Maßnahmen markieren einen wichtigen Schritt zur Modernisierung öffentlicher Investitionsprozesse. Ihre Umsetzung könnte eine substanzielle Beschleunigung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren bewirken und somit die strukturelle Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand deutlich verbessern. Allerdings bestehen Risiken bei der praktischen Umsetzung. Viele der angekündigten Maßnahmen erfordern rechtliche Anpassungen und könnten auf Widerstände in föderalen Strukturen oder bei beteiligten Interessenverbänden stoßen. Zudem droht die Reformwirkung zu verpuffen, wenn parallel keine strategische Stärkung der kommunalen Umsetzungskapazitäten erfolgt. Denn gerade dort, wo Investitionen hauptsächlich realisiert werden – auf lokaler Ebene –, fehlen oft ausreichende

---

<sup>29</sup> Für eine Übersicht siehe Scheuermeyer, P. (2025), Investitionsentwicklung in Deutschland eine Bestandsaufnahme, online unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-485-Januar-2025-Investitionen.pdf>.

<sup>30</sup> CDU, CSU, SPD (2025), Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 21. Legislaturperiode, online unter: [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025\\_bf.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf).

personelle Ressourcen und digitale Tools. Ohne ein flächendeckendes Modernisierungsprogramm für die öffentliche Verwaltung könnten neue gesetzliche Spielräume in der Praxis ungenutzt bleiben.

### Kernaussagen Kapitel 3

Eine Investitionsagenda für Deutschland muss...

- **institutionelle, regulatorische und marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen gezielt adressieren.** Investitionen entfalten ihre Wirkung nur, wenn sie in gut koordinierte, rechtssichere und innovationsfördernde Strukturen eingebettet sind.
- **strukturelle Hemmnisse bei privaten Investitionen überwinden** – etwa hohe Energiekosten, Fachkräftemangel, Bürokratie und regulatorische Unsicherheit. Die geplanten Maßnahmen im Koalitionsvertrag haben Potenzial, benötigen jedoch politische Verlässlichkeit und eine zügige Umsetzung.
- **öffentliche Investitionsfähigkeit systematisch stärken.** Dazu gehören effizientere Planungs- und Genehmigungsverfahren, der Abbau verwaltungsinterner Engpässe sowie eine strategisch ausgerichtete Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.
- **das Vertrauen von Investoren gewinnen.** Nur durch transparente Verfahren, klare Zuständigkeiten und eine langfristige Investitionsstrategie lassen sich private und öffentliche Mittel nachhaltig mobilisieren.

## 4 Akteure und Finanzierungsinstrumente

### 4.1 Aufgabenverteilung zwischen privater und öffentlicher Ebene

Wirtschaftswachstum auf der Grundlage privater Investitionen ist ein zentrales Element einer Marktwirtschaft. Öffentliche Investitionen bergen die Gefahr, private Investitionstätigkeit direkt oder indirekt (über die Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Größen wie der Zinsentwicklung) zu verdrängen. Im Gegensatz zu privaten Investitionen liegt öffentlichen Investitionsentscheidungen in der Regel kein reines Renditekalkül zugrunde. Darüber hinaus besteht ein Anreizproblem in Form einer fehlenden eigenen wirtschaftlichen Betroffenheit der politischen oder administrativen Entscheidungsträger (Prinzipal-Agenten-Problem). Dies birgt die Gefahr von Fehlallokationen mit negativen Folgen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Der alleinige Verweis auf die Selbstfinanzierung öffentlicher Investitionen durch Wachstumseffekte ist daher als Begründung unzureichend, da er die alternativen Renditen verdrängter privater Investitionen nicht berücksichtigt.

Eine Rechtfertigung muss vielmehr von den spezifischen Eigenschaften der Güter ausgehen, in die investiert wird. Am einfachsten ist die Rechtfertigung bei Gütern, die aufgrund ihrer technischen Eigenschaften (Nichtausschließbarkeit, Nichtrivalität) eindeutig als öffentliche Güter klassifiziert werden können. Dazu gehören z.B. die Landesverteidigung, der Schutz vor extremen Wetterereignissen und die städtische Verkehrsinfrastruktur. Eine zweite Gruppe von Gütern erfüllt zwar nicht die Eigenschaften öffentlicher Güter im engeren Sinne, wird aber dennoch häufig vom Staat (mit-)finanziert, weil Ausschluss hier mit hohem technischem Aufwand verbunden wäre (z.B. Autobahnen) oder gesellschaftlichen Prinzipien wie Chancengleichheit, Teilhabe und Solidarität widersprechen würde (z.B. Bildung, Gesundheit, ÖPNV). Bei einer dritten Gruppe von Gütern schließlich wird öffentliche Investitionstätigkeit durch die Erwartung starker positiver externer Effekte gerechtfertigt, die bei rein

privater Investitionstätigkeit eine Tendenz zur Unterinvestition mit sich bringen würden. Hierzu zählen insbesondere Forschung und forschungsnahe Infrastruktur.

Unter den aktuell zu priorisierenden Investitionsfeldern ergibt sich damit vor allem für die Bereiche Verteidigung, Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel sowie Verkehrsinfrastruktur ein klarer Auftrag für direkte öffentliche Investitionstätigkeit. In den anderen Bereichen, wie der digitalen Infrastruktur und der Energienetze, geht es dagegen vor allem darum, die Rahmenbedingungen für private Investitionen durch den Abbau bestehender Hemmnisse zu verbessern. Neben allgemeinen ökonomischen Hemmnissen (z.B. steigende Preise und Lieferengpässe im Bausektor, Fachkräftemangel), die durch politische Maßnahmen kurzfristig nur schwer zu überwinden sind, handelt es sich dabei um regulatorisch bedingte Hemmnisse und Fehlanreize. Für ihre Behandlung gibt es kein Patentrezept. Sie erfordern einen spezifischen Blick auf technische Eigenschaften und Märkte. So ist beispielsweise bei der Stromnetzinfrastruktur zu berücksichtigen, dass die Netzbetreiber aufgrund hoher Skalenerträge einer strengen Entgeltregulierung (Anreizregulierung) unterliegen. Eine Stärkung von Investitionsanreizen muss an einzelnen Parametern dieser Regulierung ansetzen, etwa bei der zeitnahen Anrechnung von Abschreibungen oder der Höhe der ansetzbaren kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung.

Nicht alle regulatorischen Hemmnisse können überwunden werden. So ist z.B. die Unsicherheit über die genaue Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Preises ein Wesensmerkmal des Emissionshandels. In solchen Fällen ist es eine angemessene politische Strategie, die negativen Auswirkungen der Unsicherheit auf die Investitionstätigkeit durch gezielten Einsatz geeigneter Finanzierungsinstrumente zu begrenzen (vgl. Kap. 4.3).

## 4.2 Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene

Im Rahmen einer strategischen Investitionsagenda für Europa stellt sich nicht nur die Frage, wer investiert, sondern auch, auf welcher politischen Ebene Investitionen geplant und umgesetzt werden sollten. Die Entscheidung, welche Ebene – nationale oder europäische – für bestimmte Investitionen zuständig sein sollte, lässt sich aus ökonomischer Sicht anhand ordnungspolitischer Kriterien ableiten. Zwei zentrale Argumente rechtfertigen eine Koordination auf europäischer Ebene: grenzüberschreitende externe Effekte und Skalenerträge.

### 1. Ökonomische Begründung für europäische Koordination

Externe Effekte treten auf, wenn sich Handlungen eines Mitgliedstaates auf andere Staaten auswirken, ohne dass dies im nationalen Entscheidungskalkül berücksichtigt wird. So entstehen etwa positive externe Effekte, wenn Umweltmaßnahmen in Land A auch Land B zugutekommen, letzteres jedoch nicht zur Finanzierung beiträgt. In einem solchen Fall kann es zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern kommen. Eine Koordination auf europäischer Ebene erlaubt eine Internalisierung dieser Effekte und sorgt dafür, dass gesamteuropäische Nutzen in nationale Entscheidungen einfließen.

Ähnlich verhält es sich mit Skalenerträgen: Manche Investitionen – etwa in den Bereichen Verteidigung, Cloudinfrastrukturen oder Schlüsseltechnologien wie KI – sind auf europäischer Ebene effizienter, da Fixkosten auf eine größere Nutzerbasis verteilt werden können. In solchen Fällen braucht es überstaatliche Koordination, um Effizienzverluste zu vermeiden. Das Eurofighter-Projekt ist ein klassisches Beispiel: Die gemeinschaftliche Produktion durch mehrere Staaten senkte die Durchschnittskosten erheblich.

## 2. Voraussetzungen und Grenzen europäischer Zuständigkeit

Effizienzvorteile einer europäischen Lösung müssen gegen mögliche Nachteile abgewogen werden. Diese bestehen insbesondere in sogenannten Präferenzkosten, wenn die Bedürfnisse und Wertvorstellungen in den Mitgliedstaaten stark divergieren. Einheitslösungen können dann zu Frustration führen – etwa bei der Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die in vielen Ländern nicht den Mehrheitspräferenzen entspricht. Eine differenzierte Aufgabenverteilung und flexible Kooperationsmechanismen können verhindern, dass zentrale Zukunftsinvestitionen durch politischen Kompetenzstreit blockiert werden.

Ein weiterer Nachteil einer übermäßigen Harmonisierung ist die mögliche Schwächung des Standortwettbewerbs. Dieser sorgt für Effizienzdruck und erhöht die Innovationsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten. Durch Harmonisierung könnte dieser Wettbewerb reduziert werden, wodurch der Anreiz zur eigenständigen politischen Optimierung sinkt.

Daher gilt das Subsidiaritätsprinzip: Die EU sollte nur dort tätig werden, wo grenzüberschreitende Koordination klare Effizienzvorteile bietet und wo diese nicht durch bilaterale oder multilaterale Kooperationen realisierbar sind.

## 3. Praxisbezogene Koordinationsmodelle

Viele Investitionsfelder – etwa Energieinfrastruktur, Digitalisierung oder Verteidigung – erfordern heute eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer abgestimmten Aufgabenverteilung: Europa sollte den strategischen Rahmen setzen, etwa über gemeinsame Standards. Die Mitgliedstaaten bringen ihre sektoralen Kompetenzen, regionale Bedarfe und Umsetzungsstrukturen ein.

Unterstützt werden kann diese Arbeitsteilung durch:

- europäische Koordinierungsplattformen (z.B. IPCEI, Connecting Europe),
- gemeinsame Finanzierungstöpfe mit abgestuften Co-Finanzierungsanteilen und
- digitale Projekt- und Fortschrittsplattformen.

Ziel ist eine funktionale Arbeitsteilung, bei der Investitionen gemeinsam geplant, aber effizient dezentral umgesetzt werden.

## 4. Geopolitische Dimension und strategische Notwendigkeit

Nicht zuletzt ist eine europäische Investitionsstrategie heute auch geopolitisch geboten. Investitionen in kritische Infrastruktur, Klimaschutz oder strategische Technologien betreffen die Resilienz und Handlungsfähigkeit der EU als Ganzes. Eine stärkere europäische Koordination erhöht hier nicht nur die Effizienz, sondern auch die sicherheits- und wirtschaftspolitische Souveränität der EU.

**Fazit:** Eine kluge Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene beruht auf einer Abwägung von Effizienzvorteilen, Präferenzdivergenzen und politischer Legitimität. Die EU sollte dort aktiv werden, wo klare Skaleneffekte oder externe Effekte bestehen – und wo durch strategische Koordination ein europäischer Mehrwert geschaffen werden kann. Zentrale Zukunftsinvestitionen müssen daher nicht nur aus finanzpolitischer, sondern auch aus institutioneller Perspektive zukunftsfähig ausgestaltet sein, das heißt: abgestimmt, aber nicht uniform, strategisch gelenkt, aber dezentral effizient umgesetzt.

### 4.3 Diskussion ausgewählter Finanzierungsinstrumente

In einer Zeit mehrerer Transformationszwänge – vom Klimawandel über digitale Umbrüche bis hin zu geopolitischen Fragmentierungen – steht die europäische Volkswirtschaft vor einer doppelten Herausforderung: Sie muss gleichzeitig ihren Kapitalstock erweitern, dabei aber mit engen fiskalischen Spielräumen, demografischem Druck und wachsender Unsicherheit umgehen. Wie bereits dargelegt (vgl. Kap. 2), wird eine zukunftsfähige Investitionsagenda nur gelingen, wenn sie in der Lage ist, privates Kapital zu mobilisieren und institutionelle Risiken zu minimieren.

Die Umsetzung einer zukunftsgerichteten Investitionsagenda erfordert nicht nur klare politische Prioritäten, sondern auch geeignete Finanzierungsinstrumente. Hier kommt der instrumentellen Ebene als integraler Bestandteil einer investitionsorientierten Zukunftsstrategie besondere Bedeutung zu. Denn die Gestaltung von Finanzierungsmodellen beeinflusst maßgeblich, welche Projekte überhaupt realisiert werden, wer welche Risiken trägt, wie effizient Mittel eingesetzt werden können und ob Innovationspotenziale gehoben werden. In diesem Kapitel werden drei Finanzierungsinstrumente untersucht, die eine gezielte und strategische Ergänzung zur klassischen Haushaltsfinanzierung darstellen können.

#### 4.3.1 Public-Private-Partnerships

Public-Private-Partnerships (PPP bzw. öffentlich-private Partnerschaften, ÖPPs) bezeichnen institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Unternehmen mit dem Ziel, öffentliche Infrastrukturprojekte oder Dienstleistungen gemeinschaftlich zu planen, zu finanzieren, umzusetzen und zu betreiben. Charakteristisch ist die langfristige, vertraglich geregelte Aufgaben- und Risikoteilung, bei der staatliche Akteure in der Rolle des Bedarfs- oder Leistungsauftraggebers verbleiben, während private Partner unter Einbindung von Eigenmitteln Effizienzpotenziale erschließen sollen. PPP stellen somit eine alternative Beschaffungsform des Staates gegenüber der traditionellen Eigenverantwortung bei Planung und Umsetzung öffentlicher Aufgaben dar. Rechtlich gesehen stellen sich Anforderungen an das Vergaberecht, das Haushaltsrecht sowie an beihilferechtliche und wettbewerbsrechtliche Aspekte.

PPP-Modelle sind nicht zuletzt als Reaktion auf fiskalische Engpässe sowie haushaltsrechtliche Restriktionen entstanden. In vielen Staaten werden sie genutzt, um notwendige Infrastrukturinvestitionen zu ermöglichen, ohne unmittelbar öffentliche Haushalte zu belasten. Insbesondere in Deutschland gewann dieses Finanzierungsmodell ab den frühen 2000er-Jahren an Bedeutung. Diese Entwicklung war nicht nur eine Reaktion auf zunehmende Haushaltsengpässe, sondern auch Ausdruck einer politischen Ausrichtung, die auf funktionale Privatisierung zur fiskalischen Entlastung setzte. In der Folge wurden PPP insbesondere in den Krisenjahren 2008 und 2009 verstärkt genutzt, um staatliche Investitionen durch private Vorfinanzierung abzusichern.<sup>31</sup>

Die Rückflüsse an die privaten Partner erfolgen je nach Modell über nutzerbasierte Entgelte („user pays“) oder staatlich garantierte Zahlungen („government pays“). Die konkrete Ausgestaltung variiert

---

<sup>31</sup> Vgl. Burger, P. et al, (2009), The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. IMF Working Paper, WP/09/144.

je nach Projektanforderung und kann in verschiedenen Designvarianten wie Design-Build-Finance-Operate (DBFO), Build-Operate-Transfer (BOT) oder Contracting-Modellen erfolgen.

**Im Hinblick auf zentrale Herausforderungen der Investitionsagenda bietet das PPP-Instrument die folgenden Vorteile:**

**Kapitalkosten:** PPP-Modelle ermöglichen es, Investitionen zu realisieren, ohne dass die gesamte Finanzierungslast zu Beginn vom Staat getragen werden muss. Dadurch lassen sich Investitionslücken kurzfristig schließen, insbesondere in Sektoren mit hohem Kapitalbedarf. Vor dem Hintergrund wachsender Staatsverschuldung und der Notwendigkeit einer strukturellen Erneuerung des Kapitalstocks (Kapitel 2.2) stellen sie eine flexible Finanzierungsoption dar. Auch wenn private Mittel höhere Renditeanforderungen mit sich bringen<sup>32</sup>, können PPPs durch schnellere Umsetzung, längere Lebenszyklusorientierung oder technologische Innovationen dennoch günstiger wirken als rein staatliche Investitionen, insbesondere dann, wenn die Opportunitätskosten des staatlichen Kapitals hoch sind.

**Risikoverteilung:** Planungs- und Baukostenrisiken werden oft dem privaten Sektor übertragen, während Nachfragerisiken häufig in der Verantwortung des Staates bleiben. Eine solche Struktur kann Anreize für kosteneffizientes Bauen und innovatives Betreiben schaffen. Durch eine differenzierte Zuweisung projekt- und phasenspezifischer Risiken kann das Gesamtprojekt stabiler und planbarer werden. Diese Eigenschaft ist in einem von Unsicherheit geprägten makroökonomischen Umfeld (vgl. Kapitel 2.1) besonders von Vorteil.

**Belastung öffentlicher Haushalte:** Die öffentliche Hand muss nicht sofort alle Mittel bereitstellen, sondern leistet über projektbegleitende Zahlungen oder Konzessionsmodelle ihren Beitrag. PPP können kurzfristig Investitionslücken schließen, bergen jedoch Risiken verdeckter Verschuldung und eingeschränkter Kontrolle über zukünftige Ausgaben.<sup>33</sup>

**Effiziente Mittelallokation:** Durch den Wettbewerb um den besten Lösungsvorschlag sowie durch Anreizsysteme zur Kosten- und Ressourceneffizienz können PPP-Projekte zur Effektivitätssteigerung beitragen. Darüber hinaus lässt sich das technologische Innovationspotenzial des privaten Sektors gezielt einbinden, etwa durch moderne Technologien oder optimierte Prozesse.

Auf EU-Ebene entfalten PPP eine besondere strategische Hebelwirkung. Einerseits ermöglichen sie eine zielgerichtete Umsetzung politischer Prioritäten in Bereichen, in denen gemeinsame europäische Antworten notwendig sind, etwa im Klimaschutz, in der Entwicklung alternativer Energiequellen oder bei nachhaltigen Mobilitätslösungen. Der Umbau energetischer Infrastrukturen, der Ausbau erneuerbarer Energien oder die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude sind besonders für PPP-Strukturen geeignet. Hier lassen sich langfristige Umweltziele mit privatwirtschaftlicher Effizienz kombinieren, etwa durch Contracting-Modelle für Energieeinsparungen oder durch BOT-Strukturen im Bereich Wind- und Solarparks. In strategischen Schlüsseltechnologien, bei der Förderung technologischer Souveränität oder im Rahmen europäischer Forschungsallianzen (z.B. IPCEI-Projekte) entfalten PPPs ihre

---

<sup>32</sup> Hellowell, M., Vecchi, V., (2017), Estimating the Cost of Capital for PPP Contracts in Emerging Markets, The World Bank Report, abrufbar [hier](#).

<sup>33</sup> Gatzke, N. (2011), Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung: PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten, Sozialökonomische Schriften, No. 41.

Wirkung über klassische Investitionslogiken hinaus. Sie tragen zur Vernetzung von Wissenschaft, Industrie und Staat bei und können Europa als Standort für zukunftsweisende Schlüsseltechnologien stärken, indem sie Ressourcen und Expertise grenzüberschreitend zusammenführen.<sup>34</sup>

Trotz der genannten Potenziale eignen sich nicht alle Projekte gleichermaßen für eine Umsetzung im PPP-Rahmen. Die Eignung von Projekten für PPP hängt maßgeblich von deren Struktur, Zielsetzung und Risikocharakteristik ab. Grundsätzlich sind PPP-Modelle vor allem dort sinnvoll einsetzbar, wo die Nachfrage gut eingeschätzt werden kann, die zu erbringenden Leistungen weitgehend standardisierbar sind und ein Potenzial für Effizienzgewinne und Kostenersparnissen besteht. Solche Voraussetzungen finden sich häufig bei Infrastrukturobjekten wie z.B. Verkehrsanlagen. PPP-Modelle bieten vor allem dann Vorteile, wenn gut eingeschätzt werden kann, wie stark ein Projekt genutzt wird, die Aufgaben klar beschrieben und standardisiert werden können und es Chancen gibt, durch neue Technik oder bessere Abläufe Kosten zu sparen. Gerade in Bereichen wie Forschung,<sup>35</sup> Gesundheitsversorgung oder nachhaltiger Infrastruktur können PPPs strategisch zur Umsetzung gesellschaftlich relevanter Ziele beitragen.<sup>36</sup> Demgegenüber sind Vorhaben, die eine hohe politische Relevanz oder Komplexität aufweisen besonders sorgfältig zu bewerten.<sup>37</sup>

**Fazit:** PPP-Modelle zeigen, wie durch geeignete vertragliche Gestaltung und Risikoteilung Innovations- und Effizienzpotenziale des privaten Sektors in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben integriert werden können. Sie adressieren zentrale Herausforderungen einer modernen Investitionsagenda, etwa die Notwendigkeit zur Umverteilung gesamtwirtschaftlicher Ressourcen, die Erschließung privatwirtschaftlicher Anreizstrukturen und die Umsetzung komplexer Transformationsprozesse bei gleichzeitiger fiskalischer Begrenzung. Dabei bleibt zu betonen, dass PPP kein Allheilmittel sind. Sie setzen voraus, dass Projekte klar strukturierbar, standardisierbar und langfristig kalkulierbar sind. Solche Bedingungen sind nicht in allen gesellschaftlich relevanten Bereichen gegeben.

### 4.3.2 Leasing-Modelle

Leasing ist eine alternative Form der Investitionsfinanzierung, bei der ein Leasinggeber (eine Leasinggesellschaft) einem Leasingnehmer (etwa einer Kommune, einer öffentlichen Einrichtung, einem Unternehmen oder auch einer natürlichen Person) Investitionsgüter zur Nutzung überlässt.<sup>38</sup> Der Leasingnehmer zahlt dafür regelmäßige Leasingraten über eine vertraglich festgelegte Laufzeit. Diese Vertragskonstruktion ermöglicht den Zugriff auf moderne technische Geräte, Maschinen oder Fahrzeuge, ohne die Liquidität des Leasingnehmers durch hohe Anschaffungskosten zu belasten. Dadurch

---

<sup>34</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften, Brüssel, den 19.11.2009, KOM(2009) 615, S.2.

<sup>35</sup> Koschatzky, K. (2017), A theoretical view on public-private partnerships in research and innovation in Germany.

<sup>36</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften, Brüssel, den 19.11.2009, KOM(2009) 615, S.7.

<sup>37</sup> OECD (2014), Höhepunkte: Finanzierungskonzepte für das Verkehrswesen: Zusammenfassung der Diskussionen; 2013 annual summit, S. 19, abrufbar [hier](#).

<sup>38</sup> Franken, Wilhelm G. (1963) : Leasing als Finanzierungsmodell der Entwicklungshilfe?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 5, pp. 212-216.

können volkswirtschaftlich notwendige Modernisierungen auch in Phasen restriktiver Haushaltsführung angestoßen werden. Der Fokus liegt auf dem Gebrauch des Wirtschaftsgutes und nicht auf dessen Eigentum. Diese Trennung ermöglicht Investitionen mit geringer Kapitalbindung und schafft Spielräume für unternehmerische Weiterentwicklung und innovationsfreundliche Allokationen.<sup>39</sup> Es bietet die Möglichkeit, Investitionsentscheidungen zeitlich zu entkoppeln, das heißt, Investitionen zu tätigen, ohne sie sofort vollständig im Budget abzubilden.

Leasing-Gesellschaften müssen als Anbieter umfangreiche regulatorische Vorgaben zur Risikotragfähigkeit erfüllen. Finanzierungs-Leasing<sup>40</sup> ist hierbei der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterstellt.

Für Nachfrager aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen unterliegen Leasingverträge einer Reihe spezifischer Anforderungen, darunter haushalts-, vergabe- und beihilferechtliche Vorgaben. Sie beeinflussen maßgeblich, ob und wie Leasing als Finanzierungsinstrument in öffentlichen Institutionen eingesetzt werden kann, vor allem im Hinblick auf Genehmigungspflichten, Ausschreibungsverfahren, Erfüllung der Nachweise zur Wirtschaftlichkeit oder die Abgrenzung zur klassischen Kreditaufnahme. Für Leasing-Verträge gelten darüber hinaus konkrete zivil- und steuerrechtliche Rahmenbedingungen. Im zivilrechtlichen Kontext spielt insbesondere die Sonderrechtsfähigkeit von Investitionsgütern eine wichtige Rolle. Diese rechtliche Eigenständigkeit ist notwendig, um Eigentum und Nutzung voneinander abgrenzen zu können und stellt eine Grundvoraussetzung für die Ausgestaltung von Leasingverträgen, bei denen das wirtschaftliche Eigentum beim Leasinggeber verbleibt, während der Leasingnehmer das Nutzungsrecht erhält. Aus steuerlicher Sicht sind die Leasing-Erlasse maßgeblich, in denen die Finanzverwaltung detaillierte Kriterien zur bilanz- und steuerrechtlichen Zuordnung von Leasingobjekten formuliert hat.<sup>41</sup> Sie legen unter anderem fest, wer das wirtschaftliche Eigentum trägt – mit entsprechenden Konsequenzen für Abschreibung, Bilanzierung und steuerliche Behandlung.

Die Leasingfähigkeit von Objekten leitet sich somit aus der Zuordnung des zivil- und steuerrechtlichen Eigentums ab. Sofern das Eigentum an einem Wirtschaftsgut nicht vom Nutzer trennbar ist (bspw. wesentliche Bestandteile ohne Sonderrechtsfähigkeit) kann eine Leasingfinanzierung nicht umgesetzt werden. Die Leasingwirtschaft hat somit ihre besondere Stärke im Bereich Ausrüstungsinvestitionen (Mobilienleasing), also bei beweglichen Gütern. Hier kann Leasing eine wirtschaftlich sinnvolle und flexible Alternative zu anderen Finanzierungsformen wie Eigenkapital oder klassischen Krediten darstellen oder diese ergänzen. Typische Anwendungsfelder sind etwa moderne Fahrzeuge in kommunalen Flotten, digitale Endgeräte und Smartboards in Schulen oder energie- und verkehrstechnische Systemkomponenten, die modular einsetzbar sind. Gerade in dynamischen Technologiefeldern ermöglicht Leasing eine investitions- und innovationsfreundliche Beschaffung, da es technologischen Fortschritt integriert und Anschaffungen ohne sofortige haushaltswirksame Belastung erlaubt.

Für Investitionen im Bereich der physischen Infrastruktur, also etwa beim Bau von Gebäuden, Straßen oder Versorgungsnetzen, ist Leasing hingegen nur in Ausnahmefällen geeignet. Diese Güter gelten in der Regel nicht als leasingfähig, da sie fest mit dem Grund und Boden verbunden und technisch nicht

---

<sup>39</sup> Grundmann, W. (2021), Leasing und Factoring, S. 4 – 5.

<sup>40</sup> In Abgrenzung zum Operate-Lease.

<sup>41</sup> Die vertraglichen, steuerrechtlichen und bilanziellen Vorschriften ergeben sich aus den sog. Leasing-Erlassen des Bundesministeriums der Finanzen von 1970-1991.

rückführbar oder mobil nutzbar sind. Hier sind andere Instrumente vorzuziehen, vor allem PPPs, langfristige Kreditfinanzierungen über Sondervermögen oder auch klassische staatliche Haushaltsinvestitionen. Zwar finden auch heute noch einzelne Immobilien-Leasing-Transaktionen, etwa für Spezialimmobilien wie Labor- oder Technikzentren statt, doch ihr Volumen ist im Vergleich zum Gesamtmarkt marginal.

Zunehmend relevant für die öffentliche Hand sind spezifische Objekt-Leasingverträge in Bereichen mit hohem Technologieeinsatz und Kapitalbedarf, etwa in der Elektromobilität, Energieversorgung oder digitalen Verwaltung. So ermöglicht Leasing beispielsweise die Bereitstellung einzelner Komponenten wie Wallboxen, Photovoltaikmodule oder Elektrofahrzeuge, ohne dass Kommunen oder Unternehmen selbst in langfristige Kapitalbindung gehen müssen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um das Leasen von „Infrastruktur“ im engeren Sinn, sondern um leasingfähige Einzelobjekte, die innerhalb infrastruktureller Projekte eingesetzt werden. Darüber hinaus kommen in der Praxis unterschiedliche vertragliche Ausgestaltungen zum Einsatz, etwa in Form von Vollamortisations- und Teilamortisationsverträgen.<sup>42</sup> Im Rahmen einer Vollamortisation werden sämtliche Anschaffungs- und Finanzierungskosten einschließlich eines Gewinnanteils für den Leasinggeber innerhalb der vertraglich vereinbarten Grundlaufzeit vollständig gedeckt. Der Vertrag ist somit so kalkuliert, dass nach Ablauf der Laufzeit keine offene Forderung mehr besteht. Im Gegensatz dazu verbleibt beim Teilamortisationsmodell am Ende der Grundmietzeit ein nicht vollständig gedeckter Anteil (der sog. kalkulierter Restwert) dessen Realisierung durch Weiterverwertung oder Anschlussnutzung erfolgt.<sup>43</sup> Gerade bei objektspezifischen Leasinglösungen, etwa bei IT-Hardware bieten diese Modelle die nötige Flexibilität, um mit technologischer Dynamik und kurzfristigen Innovationszyklen Schritt zu halten.

Eine besondere Rolle kommt dem Sale-and-Lease-Back-Modell zu. In diesem werden der reinen Theorie folgend bestehende Vermögenswerte zunächst veräußert und anschließend über einen Leasingvertrag unmittelbar zurückgemietet werden.<sup>44</sup> Dieses Modell ermöglicht es öffentlichen Trägern, dringend benötigte Liquidität freizusetzen, ohne auf die Nutzung der betreffenden Infrastruktur verzichten zu müssen. Gleichzeitig wird die unmittelbare Haushaltslage geschont, da Investitionen nicht über klassische Kreditaufnahme oder Direktkauf abgewickelt werden müssen. Sale-and-Lease-Back bietet sich somit als temporäre Brückenlösung in Phasen angespannter Haushaltsführung oder restriktiver Schuldenregeln an.<sup>45</sup> In der praktischen Anwendung ist Sale-and-Lease-Back jedoch typischerweise mit einer finalen Art der Finanzierung zu vergleichen. So können spezifische Anforderungen beispielsweise eines neuen Feuerwehrautos mit dem Hersteller umgesetzt werden. Aufgrund der oftmals komplexen Vertragsgestaltung und längerer Umbauphasen des Fahrzeuges kann Leasing nicht von Beginn an als Finanzierungsform zur Verfügung stehen. Direkt nach Auslieferung und bereits geleisteter Zwischen- oder Endzahlungen des Kaufpreises kann Leasing dann über Sale-and-Lease-Back genutzt werden. Auch wenn dieses Vorgehen von Beginn an geplant war, handelt es sich formal um eine Sale-and-Lease-Back-Finanzierung.

---

<sup>42</sup> Kuhnle, R. G., Kuhnle-Schadn, A. und Stanzer, P. (2019), Leasing. Ein Baustein moderner Finanzierung - mit Vertrags- und Berechnungsmodellen. Wien: Linde. 3. Auflage. S. 22-24.

<sup>43</sup> Grundmann, W. (2021) Leasing und Factoring, S. 8.

<sup>44</sup> Olfert, K. (2001), Kostenrechnung, S. 88.

<sup>45</sup> Vgl. Christian Thurow, C. (2015) „Sale-and-lease-back“-Geschäfte: Zur wirtschaftlichen Zurechnung des Leasinggegenstands. BC 4/2015.

Darüber hinaus kann Leasing im internationalen Kontext als Brücke zur Einbindung ausländischer Direktinvestitionen und Kapitalmärkte dienen, wenn Leasing-Forderungen kapitalmarktfähig refinanziert werden. Im europäischen Kontext handelt es sich heutzutage um transparent regulierte Modelle, die sich auf etablierte Finanzierungsinstrumente wie Asset-Backed-Securities (ABS) oder strukturierte europäische Leasingfonds stützen.<sup>46</sup> Ziel ist die gezielte Aktivierung Finanzierungsquellen für europaweit strategische öffentliche Investitionen in strategische Zukunftsbereiche, etwa im Bereich nachhaltiger Energie oder Digitalisierung. Durch diese kapitalmarktnahe Finanzierungsform lässt sich die Risikoteilung mit privaten Partnern optimieren und die Eigenmittelbelastung der öffentlichen Hand reduzieren (vgl. Kap. 2). Damit kann Leasing auch die Attraktivität des Standorts Europa für langfristig orientierte Investitionen stärken und zur Diversifizierung der Finanzierungsquellen beitragen. Über diesen Weg kann Leasing auch kommunalkreditähnliche Konditionen ermöglichen. Essenziell ist dann, dass die Forfaitierung der Leasing-Forderung an Leasing refinanzierende Banken nicht durch die Ausschreibung ausgeschlossen wird.

**Im Hinblick auf zentrale Herausforderungen der Investitionsagenda bieten Leasingmodelle die folgenden Vorteile:**

**Kapitalkosten:** Leasing senkt die Zugangshürden zu Investitionen (vgl. Kap. 3.3), da vom Leasingnehmer keine großen Eigenkapitalbeträge notwendig sind. Das Asset, das im Eigentum des Leasinggebers ist, dient als Sicherheit. Dadurch können Investitionen auch bei angespannter Haushaltslage getätigt werden. Die Kapitalbindung bleibt gering, was insbesondere für technologische Großprojekte (etwa in der Energiewende oder Digitalisierung) von Vorteil ist. Im Jahr 2024 ermöglichten Leasing-Gesellschaften Investitionen in Höhe von 80,4 Milliarden Euro, unter anderem in Maschinen, Fahrzeuge, IT, Anlagen für erneuerbare Energien.<sup>47</sup> Gerade bei Projekten im Bereich kommunaler Energiewende, bei denen hohe Vorabkosten häufig als Investitionsbarriere wirken, ermöglicht Leasing die schnelle Umsetzung bei begrenzter Kapitalbindung. Dabei entwickelt sich Leasing permanent weiter und ermöglicht Investitionen in Batteriespeicherparks oder Wärmepumpen.<sup>48</sup> Zudem kann Leasing als Hebel für zusätzliche private Investitionen wirken. Durch die klare Strukturierung und Risikobewertung von Leasingprojekten entsteht Transparenz, die institutionelle Investoren anspricht. So kann ein „Crowding-in“-Effekt entstehen, bei dem öffentlich angestoßene Investitionen privates Kapital mobilisieren und die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote erhöhen.

**Risikoverteilung:** Im Unterschied zur klassischen Eigeninvestition verbleiben technische, betriebliche oder Wiederverkaufsrisiken sowie Wartungskosten in der Regel ganz oder teilweise beim Leasinggeber. Dies ist insbesondere bei neuartigen Technologien, deren Lebensdauer, Verlässlichkeit oder Wartungsbedarf noch nicht vollständig abschätzbar sind (z.B. Ladeinfrastruktur, Wasserstofffahrzeuge, digitale Systeme) von Vorteil. Durch diese Aufteilung der Verantwortung wird das Investitionsrisiko für die öffentliche Hand oder kleinere Marktteilnehmer reduziert, was ein wichtiger Faktor zur Stärkung von Innovationen und Marktzugängen darstellt. Leasing-Gesellschaften verfügen über eine hohe

---

<sup>46</sup> Ergenzinger, T. (2003), Asset Securitization als Finanzierungsinstrument für Mobilienleasinggesellschaften: Ein Beispiel aus der Praxis, *Leasing - Wissenschaft & Praxis*, ISSN 1611-4558, Forschungsinstitut für Leasing an der Universität zu Köln, Köln, Vol. 1, Iss. 1, pp. 25-48.

<sup>47</sup> Quellen: BDL, ifo Investitionsumfrage (bis 2019), Institut der deutschen Wirtschaft, Stand: März 2025, abrufbar [hier](#).

<sup>48</sup> BDL (2025), Recyclinganlage für Lithium-Ionen-Batterien. BDL-Jahresbericht 2024, abrufbar [hier](#).

Objektkompetenz, von der Kommunen und andere öffentliche Stellen profitieren können. Beispielsweise bei der Erreichung eigener Nachhaltigkeitsziele kann auf externe Expertise zurückgegriffen werden.

**Belastung öffentlicher Haushalte:** Leasing ermöglicht es öffentlichen Institutionen, Investitionsgüter zu nutzen, ohne diese unmittelbar in den Vermögenshaushalt übernehmen zu müssen.<sup>49</sup> Gerade im kommunalen Bereich ist dies entscheidend, denn die Investitionsausgaben im Vermögenshaushalt unterliegen oft engen Grenzen, müssen langfristig geplant, genehmigt und bilanziert werden. Leasingverträge hingegen können in vielen Fällen über den Verwaltungshaushalt abgewickelt werden, also über laufende Mittel, was eine deutlich schnellere und flexiblere Beschaffung erlaubt.

Dies eröffnet Handlungsspielräume, um auf kurzfristige Bedarfe zu reagieren und zugleich strategisch relevante Zukunftsinvestitionen schneller umzusetzen. Besonders in Bereichen mit hohem Modernisierungsdruck, etwa bei der digitalen Ausstattung von Schulen, der Erneuerung kommunaler Fahrzeugflotten oder dem Aufbau moderner IT-Infrastrukturen, entfaltet Leasing seine Wirkungskraft. Investitionen können vorgezogen und über mittelfristig kalkulierbare Zahlungsverpflichtungen verstetigt werden. Der Investitionsstau vieler Kommunen, der sich aus einer Kombination aus knappen Budgets, begrenzter Personaldecke und hohen Beschaffungshürden speist, lässt sich auf diese Weise zumindest partiell auflösen.<sup>50</sup> Leasing reduziert den Investitionsstau, weil es kleinere, über mehrere Jahre verteilte Zahlungsströme erzeugt, statt großer einmaliger Anschaffungskosten. Dies erleichtert nicht nur die politische Durchsetzbarkeit in Haushaltsdebatten, sondern auch die praktische Umsetzung, da die Zahlungsverpflichtungen planbar gestaltet werden können.

Darüber hinaus ermöglicht Leasing die Integration zusätzlicher Servicekomponenten, die angesichts knapper Fachkräftekapazitäten in kommunalen Verwaltungen eine zunehmende Rolle spielen.<sup>51</sup> Wartung, Instandhaltung, Versicherung und technischer Support werden über das Leasingpaket mitabgedeckt und entlasten die Trägerorganisationen nicht nur personell, sondern auch organisatorisch. Dadurch entfallen aufwendige interne Beschaffungs- und Betriebsprozesse, was Effizienzgewinne und Skaleneffekte ermöglicht. Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo die Verwaltung weder über eigenes technisches Know-how noch über Ressourcen für laufende Betreuung verfügt, etwa beim Betrieb von IT-Systemen oder der Verwaltung von Elektromobilitätsflotten. Vor allem für kleinere öffentliche Träger mit strikten Budgetplanungen könnten Leasingsmodelle den Zugang zu zukunftsfähiger Technologie erleichtern. Zugleich erlaubt Leasing eine zyklische Erneuerung der eingesetzten Güter. Entscheidend ist bei der Planung, dass bei entsprechender Ausschreibung und der Prüfung der günstigsten Bewerber alle relevanten Komponenten in den Vergleich einbezogen werden.

Auch auf der Systemebene bietet Leasing Potenziale zur Effizienzsteigerung. Über zentrale Einkaufsplattformen (z.B. „Kaufhaus des Bundes“) oder Leasingpools, die auf Landes- oder Bundesebene koordiniert werden, lassen sich Skaleneffekte realisieren. Dies betrifft standardisierte

---

<sup>49</sup> Vorausgesetzt, die Verträge werden außerhalb des Kernhaushalts bilanziert.

<sup>50</sup> Der Investitionsrückstand der Kommunen beträgt 2024 über 186 Mrd. EUR, s. KfW-Kommunalpanel 2024, abrufbar [hier](#).

<sup>51</sup> Zimmermann, U. (2024), Leasing als unterschätztes Werkzeug für kommunale Investitionen: Chancen, Herausforderungen und Lösungsansätze, abrufbar [hier](#).

Vertragsbedingungen, geringere Transaktionskosten und professionelle Betreuung durch Leasinganbieter.

**Anreize zur effizienten Mittelallokation:** Leasingmodelle können wesentlich zur Effizienzsteigerung in der Mittelverwendung beitragen (vgl. Kap. 4.1), insbesondere wenn sie auf standardisierbare und wiederverwendbare Güter abzielen. Ein Vorteil liegt in der schnellen Integration neuer Technologien, etwa durch das Testen innovativer Lösungen ohne vollständigen Kapitaleinsatz.

**Auswirkungen auf den Wettbewerb:** Leasing-Modelle können positiv auf den Wettbewerb auswirken. Sie schaffen den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit, technologische Innovationen schnell zu integrieren und den Zugang zu neuen Marktsegmenten zu ermöglichen. Insbesondere bei zukunftsorientierten Investitionen können Leasinginvestitionen den Marktzugang für kleinere Anbieter erleichtern. Außerdem können Leasing-Modelle zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung beitragen. Leasingverträge mit klaren Wartungs- und Servicevereinbarungen können den Wettbewerb zwischen den Anbietern um die besten Dienstleistungen und günstigsten Angebote anregen. Dennoch könnte Leasing in spezialisierten Märkten mit wenigen Anbietern theoretisch zu einer Konzentration führen, was die Auswahlmöglichkeiten der öffentlichen Hand einschränken und die Verhandlungsmacht der Anbieter stärken könnte. Aus ordnungspolitischer Perspektive muss daher sichergestellt werden, dass der Wettbewerb durch monopolartige Strukturen nicht eingeschränkt wird.

**Stärkung von Start-ups:** Auch im technologieintensiven Gründungsumfeld ermöglichen Leasingmodelle den Zugang zu Anlagegütern, ohne dass hohe Anfangsinvestitionen notwendig sind. Das reduziert Eintrittsbarrieren und stärkt die Investitionsbereitschaft in frühen Entwicklungsphasen.<sup>52</sup> Besonders relevant wird Leasing dort, wo die wirtschaftliche Lebensdauer der Unternehmen unsicher ist, die der genutzten Assets jedoch nicht. Sollte ein Start-up scheitern, bleiben die geleasten Objekte jedoch erhalten. Sie können vom Leasinggeber wiederverwendet, weiterverleast oder veräußert werden. Auf diese Weise bleibt der technologische Fortschritt im Markt und potenziell getätigte öffentliche Vorleistungen werden geschützt. Der Vorteil dieses Modells liegt nicht nur in der finanziellen Flexibilität, sondern auch in der Risikobegrenzung. Dieses strukturierte Trennen von Asset und Geschäftsrisiko hat zwei zentrale Vorteile. Erstens wird der Kapitaleinsatz effizienter. Zweitens entsteht ein sekundärer Markt für moderne Technologien.

Leasing-Rückläufer werden zumeist durch die Leasing-Gesellschaften wieder aufbereitet, z.B. im Rahmen von Refurbishments in Asset Service Centern, und können so einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten.<sup>53</sup>

Für die öffentliche Hand eröffnet dies zusätzliche Möglichkeiten der Start-up-Förderung, etwa durch die Bereitstellung von Leasingrahmen oder Bürgschaften für technologieorientierte Gründer. Die Investitionsfähigkeit junger Unternehmen kann dadurch erheblich verbessert werden, ohne dass der Staat dauerhaft Träger des unternehmerischen Risikos werden muss. Diese Form der Förderung stellt

---

<sup>52</sup> Vgl. Handelsblatt (2023), So geht Leasing für Neugründer: schnell und ohne Schufa zum neuen oder gebrauchten Firmwagen, abrufbar [hier](#).

<sup>53</sup> BDL (2023), Partner für die Transformation der deutschen Wirtschaft. BDL-Jahresbericht 2022, abrufbar [hier](#).

durch die Asset-Absicherung und die damit einhergehenden geringeren Ausfallhöhe eine Skalierungsmöglichkeit der Start-up-Förderung dar.

**Das Potenzial von Leasing im öffentlichen Sektor und praktische Herausforderungen:** Im Kontext einer umfassenden Investitionsagenda (vgl. Kap. 2) stellen Leasing-Modelle eine vielversprechende Option dar, um die einzelnen Objekte für öffentliche Projekte und Transformationsvorhaben ohne sofortige Kapitalbindung zu finanzieren. Besonders relevant ist Leasing dann, wenn off-Balance-Finanzierungen Vorteile bringen, z.B. durch Auslagerung der Investition auf einen Dienstleister oder aufgrund der Trennung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Besonders wirksam ist der Einsatz von Leasing in Sektoren, die durch technologische Dynamik, hohen Kapitalbedarf und kurzen Innovationszyklen geprägt sind. In solchen Bereichen bietet Leasing nicht nur Flexibilität und Risikoteilung, sondern auch einen erheblichen Beschleunigungseffekt für die Verbreitung neuer Technologien: Aufgrund der im Vergleich zu Kommunalkrediten kürzeren Laufzeiten sowie des dem Geschäftsmodell immanenten Austauschs von Gütern kommt es schneller zu einer Marktdurchdringung innovativer Lösungen. Das Prinzip „Nutzen statt Eigentum“ wird damit zum strategischen Hebel für eine moderne Beschaffungs- und Investitionspolitik. Staatliche Förderarchitekturen sollten diesen systemischen Vorteil stärker anerkennen und explizit unterstützen.

Gerade unter Bedingungen knapper Haushaltsmittel und hoher Kapitalbedarfe erweist sich Leasing als flexibles und haushaltsschonendes Instrument zur Bereitstellung von Infrastruktur. Doch trotz seines volkswirtschaftlichen Potenzials wird Leasing in der bestehenden Förderarchitektur häufig strukturell benachteiligt. Erstens bestehen in der Praxis große Unterschiede in den Vorgaben zur Beschaffung mittels Leasings in den Bundesländern.<sup>54</sup> Genehmigungspflichten durch Kommunalaufsichten oder gar grundsätzliche Untersagungen schränken die Einsatzmöglichkeiten von Leasing ein. Eine Vereinheitlichung der Vorgaben sowie die Einbindung von Leasingangeboten in das zentrale Beschaffungswesen des Bundes könnten erheblich zur Entlastung beitragen.

Zweitens liegt das Problem oft in der aktuellen Ausgestaltung öffentlicher Förderprogramme, die die Bilanzierung des geförderten Investitionsguts beim Zuwendungsempfänger voraussetzen. Diese Bedingung ist für Leasingprojekte nicht erfüllbar, da das Investitionsgut im Eigentum des Leasinggebers verbleibt und somit nicht in der Bilanz des Nutzers aktiviert wird. Grund ist oft die haushaltsrechtliche Auslegung, wonach keine „echten Investitionen“ vorliegen, wenn z.B. Eigentum beim Leasinggeber verbleibt. Im Endeffekt führt die Nutzung leasingbasierter Beschaffungsmodelle zum Ausschluss von der Förderung, auch wenn diese Modelle wirtschaftlich sinnvoller und schneller realisierbar wären. Diese Praxis steht jedoch im Spannungsverhältnis zu realwirtschaftlichen Anforderungen. Von daher fehlt in der Praxis das sog. „Level playing field“ zwischen verschiedenen Beschaffungs- und Finanzierungsformen. Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik am Beispiel des DigitalPakts Schule.

Mit diesem Programm streben Bund und Länder eine grundlegende Modernisierung der schulischen Infrastruktur an, um die Voraussetzungen für eine zeitgemäße Bildung im digitalen Zeitalter zu schaffen. Leasingmodelle bieten in diesem Kontext eine haushaltsschonende Lösung für die Beschaffung und den Betrieb digitaler Endgeräte wie Tablets, Laptops oder interaktiver Tafeln.

---

<sup>54</sup> Vgl. KfW-Kommunalpanel 2024, abrufbar [hier](#).

Viele Schulträger, insbesondere in finanzschwachen Kommunen hätten die Ausstattung über Leasingmodelle wirtschaftlich und kurzfristig beschaffen können. Darüber hinaus könnten Leasingverträge durch integrierten Service, Wartung und schneller Skalierbarkeit erhebliche Effizienzvorteile bieten. Doch genau das wurde durch die Förderkonditionen faktisch ausgeschlossen, denn nur Investitionen, die zur Bilanzierung des Schulträgers führen, waren förderfähig. Ein ähnliches Muster zeigt sich im Gesundheitssektor. Kliniken, insbesondere in öffentlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft, könnten durch Leasing von Hightech-Medizinprodukten wie MRT- oder CT-Geräten ihre Liquidität schonen und Investitionen flexibler an den medizinischen Bedarf anpassen. Doch auch hier schließen viele Förderprogramme Leasing faktisch aus. Diese Beispiele machen es deutlich, dass bestehende Förderbedingungen implizit eine bestimmte Finanzierungslogik privilegieren, statt technologie- und modelloffen auf den realwirtschaftlichen Nutzen zu fokussieren. So entsteht nicht nur ein Anreiz zur ineffizienten Investitionsform, sondern auch eine Hürde für unterfinanzierte Akteure, die auf flexible Beschaffungsmodelle angewiesen sind. Insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Mittel ist es volkswirtschaftlich kontraproduktiv, Finanzierungsmodelle auszuschließen, die Investitionen beschleunigen und haushaltsneutral gestalten können. Gleichzeitig zeigen Positive Ausnahmen wie KsNI (klimafreundliche Nutzfahrzeuge) oder BEG EM (Effizienzmaßnahmen in Gebäuden), dass Leasingförderung sehr wohl möglich und wirkungsvoll ist.<sup>55</sup>

Auch im Mobilitätssektor konnte Leasing seine Stärke in den vergangenen Jahren unter Beweis stellen. Beispielsweise im Segment der batterieelektrischen Fahrzeuge (BEV) erweist sich Leasing auch als wirkungsvoller Hebel zur schnelleren Marktdurchdringung.<sup>56</sup> Anders als klassische Kauf- oder Kreditfinanzierungen sorgt Leasing dafür, dass Fahrzeuge dem Zweitmarkt deutlich früher zur Verfügung stehen (i.d.R. nach 3-4 Jahren).<sup>57</sup> Gerade der starke Auslieferungsschub bei E-Pkw im Jahr 2023, beflügelt durch Nachholeffekte nach überstandenen Lieferengpässen und dem angekündigten Auslaufen staatlicher Förderprogramme, macht deutlich, wie eng die Entwicklung des Erstmarktes mit politischen Rahmenbedingungen verknüpft ist. Infolge des Förderstopps kommt es zu einem Rückgang, was den Bedarf an stabilen, technologieoffenen Förderstrukturen unterstreicht.<sup>58</sup> Dabei kommt dem Leasing eine besondere Bedeutung zu: Während privates Leasing derzeit nur rund 10% des Gesamtmarktes ausmacht, entfällt der Großteil des Markthochlaufs auf Dienstwagen und gewerbliche Leasingkunden. So machten BEV im Jahr 2024 bereits 56% aller neu zugelassenen Dienstwagen aus.<sup>59</sup> Dieses Segment spielt eine zentrale Rolle dabei, neue Fahrzeugtechnologien wie Elektroautos in den Markt zu bringen. Über gewerbliches Leasing gelangen die Fahrzeuge schnell in Firmenflotten, werden im Alltag erprobt und kommen nach wenigen Jahren als Gebrauchtwagen in den privaten Markt. Das heißt, ein funktionierender Erstmarkt ist Voraussetzung für einen funktionierenden Zweitmarkt. Durch die planbaren Rückläufe aus Leasingverträgen wird ein kontinuierlicher Zufluss gebrauchter Elektrofahrzeuge ermöglicht,<sup>60</sup> was besonders für einkommensschwächere Haushalte und öffentliche Einrichtungen relevant

---

<sup>55</sup> BDL (2024), Leasing-Wirtschaft: Investitionsmotor für Unternehmen läuft zuverlässig, abrufbar [hier](#).

<sup>56</sup> Vgl. Werner Olle, W. (2021). Handlungsdruck für Automobilhersteller und -zulieferer nimmt deutlich zu, ifo Schnelldienst 5 / 2021 74. Jahrgang, S. 6.

<sup>57</sup> BDL (2025), Leasing als Enabler der Elektromobilität.

<sup>58</sup> Vgl. Arno Städtler, A. (2018), Schwächere Autokonjunktur dämpft Leasingwachstum - Anlageinvestitionen weiter auf Wachstumskurs. ifo Schnelldienst 23 / 2018 71. Jahrgang.

<sup>59</sup> BDL (2025), Leasing als Enabler der Elektromobilität.

<sup>60</sup> KEA-BW (2024) Faktencheck E-Mobilität, abrufbar [hier](#).

ist. Ohne Leasing würden viele dieser Fahrzeuge aufgrund längerer Haltefristen erst deutlich später oder gar nicht auf dem Gebrauchtmärkte erscheinen. Vor dem Hintergrund internationaler Wettbewerbsbedingungen, etwa dem Zeitvorsprung chinesischer Hersteller in Forschung und Entwicklung, staatlicher Subventionen für Produktionskapazitäten in den USA und China sowie handelsbedingten Kostennachteilen deutscher Anbieter, wird deutlich, dass Deutschland eine gezielte industrie- und förderpolitische Flankierung benötigt. Auch im Bereich der Mikromobilität zeigt sich das Potenzial von Leasing: Der Markt für Dienstrad-Leasing erreichte 2024 ein Neugeschäftsvolumen von rund 2,5 Mrd. Euro<sup>61</sup>, wobei das Modell sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft stark nachgefragt wird. Damit unterstützt Leasing aktiv die Transformation zu nachhaltiger Mobilität und klimafreundlichen Infrastrukturen.

Eine moderne Förderpolitik sollte sich daher stärker an funktionalen Kriterien wie Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit orientieren und nicht ausschließlich an formalen Bilanzierungskriterien. Ziel muss es sein, unterschiedliche Finanzierungsformen gleichberechtigt zu behandeln, sofern sie den Förderzweck erfüllen. Das setzt voraus, dass Förderprogramme grundsätzlich leasingkompatibel ausgestaltet werden sollten. Die Bilanzierung durch den Fördernehmer darf deswegen kein zwingendes Förderkriterium mehr sein. Eine bundesweite Harmonisierung der Vorgaben sowie die systematische Berücksichtigung von Leasing im öffentlichen Beschaffungswesen würden dazu beitragen, die haushaltsseitige Entlastungswirkung von Leasing flächendeckend und rechtssicher zu nutzen. Die Anhebung von Vergabeschwellenwerten und die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens könnten zum Abbau der Hürden beitragen. Nur wenn Förderbedingungen technologie- und finanzierungsneutral ausgestaltet sind, lässt sich privates Kapital wirkungsvoll mobilisieren. Angesichts der anstehenden Transformationsaufgaben ist Leasing damit nicht nur eine pragmatische Finanzierungsoption, sondern ein strukturelles Modernisierungsinstrument der öffentlichen Hand.

**Fazit:** Leasing zeigt sich als ein zukunftsweisendes Finanzierungsinstrument für sowohl öffentliche als auch private strategische Investitionen. Insbesondere in dynamischen, kapitalintensiven Zukunftsfeldern wie Energie oder Digitalisierung ermöglicht es schnellen Zugang zu Infrastruktur, reduziert Risiken, schafft finanzielle Spielräume sowie fördert die Marktverbreitung innovativer Technologien durch kurze Vertragslaufzeiten. Darüber hinaus profitiert der Leasingnehmer durch integrierte Servicekomponenten wie Wartung und technische Erneuerung. Es erlaubt eine ressourcenschonende und effiziente Umsetzung von Zukunftsprojekten, indem es hohe Anfangsinvestitionen vermeidet und die finanzielle Belastung streckt. Es trägt zur Mobilisierung privaten Kapitals („Crowding-in“) bei und stärkt so die gesamtwirtschaftliche Investitionskraft. Auch aus ordnungspolitischer Sicht bietet Leasing Vorteile: Es fördert Wettbewerb, Innovationszugang und eine effizientere Mittelverwendung. Leasing ermöglicht auch die Schaffung von Märkten für Infrastrukturen, die mit hohen Fix- und Kapitalkosten verbunden sind, und stellt somit eine nachhaltige Finanzierungsoption für deren Bereitstellung dar. Im Zusammenspiel mit anderen Formaten wie Förderprogrammen oder PPP kann Leasing zum Katalysator einer modernen Investitionspolitik werden. Damit Leasing sein Potenzial voll entfalten kann, braucht es jedoch ein echtes „Level Playing Field“: die Aufhebung diskriminierender Förderbedingungen und eine Vereinheitlichung der länderspezifischen Regelungen.

---

<sup>61</sup> DBL (2025).

### 4.3.3 Öffentliche Garantien und Bürgschaften

Öffentliche Finanzierungs-Ausfall-Bürgschaften sind ein Instrument der indirekten Investitionsförderung, indem staatliche Institutionen gegenüber Kreditgebern (z.B. Banken) oder Leasinggebern etc. (z.B. Leasinggesellschaften) eine Ausfallgarantie übernehmen, die an private oder kommunale Investitionsträger vergeben werden. Die staatliche Garantie kann sich auf verschiedene Risikokomponenten beziehen, darunter nicht nur Kreditausfälle oder Zahlungsausfälle bei Leasingraten, sondern insbesondere auch auf schwer kalkulierbare Restwerte innovativer Technologien.<sup>62</sup>

Diese Garantieinstrumente kommen insbesondere dann zum Einsatz, wenn Investitionen zwar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert oder notwendig erscheinen, aber aufgrund technischer Neuartigkeit, regulatorischer Unsicherheiten oder fehlender Markterfahrung von privaten Kapitalgebern als schwer finanzierbar eingestuft werden.<sup>63</sup> Indem der Staat gezielt Teile des Risikos übernimmt, senkt er für private Investoren die Einstiegshürden und trägt zur Mobilisierung zusätzlichen Kapitals bei. Die Förderwirkung kann dabei sowohl auf kommunale als auch private Investoren abzielen, insbesondere auf für kleinere Akteure, innovative Geschäftsmodelle oder auf Investitionen in strukturschwachen Regionen.

Staatliche Bürgschaften und Garantien können projektbezogen (Einzelbürgschaften) oder als Teil umfassender Förderprogramme vergeben werden, etwa über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder regional verankerte Bürgschaftsbanken.

Rechtlich unterliegen öffentliche Bürgschaften und Garantien haushalts- sowie beihilferechtlichen Vorgaben<sup>64</sup>. Die Übernahme öffentlicher Bürgschaften bedarf einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung<sup>65</sup>, insbesondere wenn überjährige Verpflichtungen eingegangen oder Investitionsvolumina in erheblichem Umfang abgesichert werden sollen.<sup>66</sup> Es ist vorgesehen, dass der Empfänger der Bürgschaft eine marktgerechte Gegenleistung (die sog. Avalprovision) entrichtet. Diese soll den durch die öffentliche Bürgschaft entstehenden Zinsvorteil ausgleichen und sicherstellen, dass weder ein systemischer Wettbewerbsvorteil entsteht noch ein dauerhafter Eingriff in die Funktionsweise der Marktwirtschaft erfolgt.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. Schwarze, N. (2003), Ein Modell für Finanzkrisen bei Moral Hazard und Überinvestition. Working Paper No. 44 March 2003.

<sup>63</sup> Forstner, B. und Grajewski, R. (2014), Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK. Thünen Working Paper 29.

<sup>64</sup> S. Art. 108 Abs. 3 AEUV; Art. 2 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 248 vom 24/09/2015, p. 9–29. sowie Art. 9 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 248 vom 24/09/2015, p. 9–29.

<sup>65</sup> Gemäß den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern (§ 39 BHO bzw. § 39 LHO).

<sup>66</sup> Dabei kann die Absicherung den vollen Kreditbetrag oder nur einen Teil (bspw. 80 Prozent) bzw. der offenen Raten, der ausbleibenden Restwerte o.ä. umfassen.

<sup>67</sup> Meyer, A. (2020), Rechtssicheres Avalgeschäft, 4. Auflage, Heidelberg, RdNr. 8 ff.

## Im Hinblick auf zentrale Herausforderungen der Investitionsagenda bieten öffentliche Garantien und Bürgschaften die folgenden Vorteile:

**Kapitalkosten:** Öffentliche Garantien und Bürgschaften senken das Risiko für Kredit- und Leasinggeber, was günstigere Konditionen ermöglicht oder Investitionen überhaupt erst finanzierbar macht. Insbesondere für kleinere oder risikobehaftete Projekte kann dies den Zugang zu Fremdkapital überhaupt erst eröffnen oder die Eigenkapitalanforderung reduzieren. Dies macht Investitionen wirtschaftlich tragfähiger macht. Dies ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Start-ups oder öffentliche Projektträger mit schwacher Bonität von Vorteil, insbesondere in Krisenzeiten.<sup>68</sup> Der Zugang zu Fremdkapital bleibt für viele KMUs sowie für Existenzgründungen aufgrund fehlender Sicherheiten, geringer Eigenkapitalbasis und ausgeprägter Informationsasymmetrien eingeschränkt.<sup>69</sup> Öffentliche Garantien und Bürgschaften können dieses Marktversagen gezielt abfedern. Gerade im Bereich technologischer Innovationen können staatliche Garantien dazu beitragen, Finanzierungsgänge zu überbrücken, etwa bei Projekten mit noch nicht bewertbaren Restwerten wie neuartigen Batteriespeichern, modularen Bauweisen oder digitaler Infrastruktur, ohne den Wettbewerb auf dem Markt substanziell zu beeinträchtigen. Besonders wirksam zeigt sich in diesem Zusammenhang das deutsche Modell regional verankerter Bürgschaftsbanken, die das Kreditrisiko in einer Partnerschaft zwischen Staat, Kreditinstituten und privaten Trägern aufteilen.<sup>70</sup> Die meisten Unternehmen, die durch Bürgschaften Zugang zu Krediten erhielten, kamen außerdem häufig ohne weitere Unterstützung aus.<sup>71</sup>

**Risikoverteilung:** Öffentliche Finanzierungs-Ausfall-Bürgschaft verschiebt das Kreditrisiko anteilig von den Kapitalgebern auf die öffentliche Hand. Während die Bank weiterhin die Kreditprüfung und -abwicklung übernimmt, trägt der Staat im Ausfallfall einen festgelegten Teil des Schadens. Die staatliche Garantie kann sich auf verschiedene Risikokomponenten beziehen, darunter nicht nur Kreditausfälle oder Zahlungsausfälle bei Leasingraten, sondern insbesondere auch auf schwer kalkulierbare Restwerte innovativer Technologien. Damit dienen Bürgschaften nicht nur der klassischen Bonitätsabsicherung, sondern zunehmend auch der Risikoteilung bei neuartigen oder marktnahen Innovationsprojekten, für die es noch keine etablierten Erfahrungswerte gibt. Damit wird eine asymmetrische Risikoverteilung geschaffen, die gezielt Investitionen mit gesellschaftlichem Mehrwert absichern kann, ohne vollständig in den Marktmechanismus einzugreifen (vgl. Kap. 2). Staatliche Garantien können in solchen Fällen als temporäre Brücke dienen, bis sich ein Sekundärmarkt etabliert hat.

**Belastung öffentlicher Haushalte:** Eine haushaltswirksame Belastung tritt erst im Falle eines Zahlungsausfalls ein (sog. Eventualverbindlichkeit). Im Gegensatz zu direkten Zuschüssen oder Investitionsausgaben erscheinen Bürgschaften in der Regel nicht als explizite Schulden in der öffentlichen Verschuldungsstatistik (implizite Verschuldung). Sie ermöglichen es der öffentlichen Hand, finanzielle

---

<sup>68</sup> Neuberger, D. (2020), Der Mehrwert von Bürgschaftsbanken und (Rück-)Bürgschaften für KMU: ein Literaturüberblick, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 89, Iss. 2, S. 41-62.

<sup>69</sup> Statistisches Bundesamt (2011), Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzmitteln, abrufbar [hier](#).

<sup>70</sup> Hennecke, P. und Neuberger, D. (2020), Gesamtwirtschaftliche Effekte der Tätigkeit von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 89, Iss. 2, S. 77.

<sup>71</sup> Valentin, A. und Henschel, T. (2013), Do guarantee banks mitigate credit restrictions for SMEs?. International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 20, S. 481–496.

Unterstützung zu gewähren, ohne sofort Ausgaben zu tätigen oder die eigenen Finanzkennzahlen sichtbar zu belasten (außerbudgetäre Verpflichtung). Diese indirekte Förderform ist gerade in einem Umfeld knapper Haushaltsmittel oder fiskalischer Regeln von großer strategischer Bedeutung. Sie eröffnet kurzfristig finanzielle Spielräume, die bei direkten Investitionen oder Subventionen so nicht bestehen würden.

**Anreize zur effizienten Mittelallokation:** Durch die selektive Vergabe von Bürgschaften und Garantien, etwa an Transformationsprojekte im Bereich Energie, Digitalisierung oder Bildung können gezielt Anreize zur Investition in wirtschaftlich oder gesellschaftlich bedeutsame Bereiche gesetzt werden. Zugleich sorgt die Notwendigkeit marktgerechter Avalprovisionen für einen gewissen Wettbewerb und verhindert systemische Überförderung.

Trotz ihrer Vorteile bergen Garantien und Bürgschaften auch Risiken. Fällt ein Projekt aus oder kommt es zu systemischen Marktstörungen (z.B. in einer Finanzkrise), kann die staatliche Ausfallgarantie erhebliche fiskalische Belastungen auslösen, entweder durch zusätzliche Schuldenaufnahme oder durch die Umschichtung öffentlicher Mittel zulasten anderer Politikbereiche. Die öffentlichen Kreditbürgschaften haben auch direkte Auswirkungen auf Bürger und Steuerzahler. Die Inanspruchnahme öffentlicher Garantien und Bürgschaften kann eine erhebliche fiskalische Belastung verursachen, da die dafür erforderlichen Mittel anderen Ausgabenbereichen, wie etwa Infrastruktur oder Bildung, entzogen werden. Zur Deckung der Kosten könnte der Staat entweder neue Schulden aufnehmen oder Steuern erhöhen, wodurch die finanzielle Last letztlich auf die Bürger und Steuerzahler übertragen wird. Die Ausfallraten von durch den Staat verbürgten Krediten weichen jedoch nicht signifikant von denen vergleichbarer Kredite ohne staatliche Absicherung ab.<sup>72</sup>

Die Auswirkungen auf den Wettbewerb sind ambivalent: Einerseits besteht das Risiko der Marktverzerrung. Werden Projekte durch Bürgschaften realisiert, die unter Marktbedingungen nicht finanzierbar wären, kann dies Wettbewerbsverzerrungen oder eine ineffiziente Kapitalallokation nach sich ziehen. Garantien und Bürgschaften könnten dadurch nicht nur zu finanziellen, sondern auch zu strukturellen Verzerrungen auf den Märkten führen. Andererseits könnte die staatliche Ausfallabsicherung den Wettbewerb stärken, indem sie Unternehmen mit eingeschränktem Zugang zu Kapital ermöglicht, wettbewerbsfähig zu bleiben.<sup>73</sup> Die öffentlichen Bürgschaften und Garantien können somit diesen Finanzierungsnachteil beseitigen und so dazu beitragen, dass diese Unternehmen sich gegen größere Wettbewerber behaupten können, was den Wettbewerb insgesamt fördert. Zudem kann die Unterstützung kleinerer Unternehmen verhindern, dass sie aufgrund finanzieller Engpässe vom Markt verdrängt werden. Insgesamt zeigen die Untersuchungen, dass die gesamtwirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Form von erhöhter Produktion und Beschäftigung, die potenziellen Kosten deutlich überwiegen.<sup>74</sup>

Öffentliche Bürgschaften und Garantien sind dennoch ein geeignetes Instrument, um privatwirtschaftliche Investitionen in Bereichen zu erleichtern, indem sie einen gezielten Beitrag zur Minderung von

---

<sup>72</sup> Hennecke, P. und Neuberger, D. (2020), Gesamtwirtschaftliche Effekte der Tätigkeit von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 89, Iss. 2, S. 75.

<sup>73</sup> Ebenda.

<sup>74</sup> Ebenda, S. 69-76.

Investitionsrisiken leisten und damit private Kapitalmobilisierung ermöglichen. Dies gilt vor allem in technologischen und infrastrukturellen Schlüsselbereichen, die für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der deutschen Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind. Ein Beispiel ist der Glasfaserausbau in strukturschwachen Regionen. Zwar liegt die technische Verantwortung in der Hand privatwirtschaftlicher Anbieter, doch sind Investitionen in wenig besiedelten Gebieten oft mit unsicheren Rückflüssen verbunden. Auch im Bereich der Cybersicherheitsinfrastruktur besteht ein erhöhtes öffentliches Interesse an einer Modernisierung. Bürgschaften können hier dazu beitragen, den Aufbau digitaler Gefahrenabwehr sowie von Instrumenten zum Schutz kritischer Infrastrukturen zu fördern. Ein weiteres zentrales Einsatzfeld liegt in der Skalierung technologischer Innovationen, etwa in den Bereichen Quantencomputing, Nanotechnik oder Batterietechnologien.

Durch die gezielte Absicherung von Restwerten, Betriebskosten oder technologischen Risiken kann der Staat hier als Partner der Wirtschaft agieren, ohne dauerhaft in Marktprozesse einzugreifen. Die Einbindung von Garantien in Förderpakete, kombiniert mit steuerlichen Anreizen oder zinsverbilligten Darlehen, erhöht dabei die Wirksamkeit.

Die Skalierbarkeit öffentlicher Bürgschaften zeigt sich besonders deutlich in hochinnovativen, jedoch risikobehafteten Märkten, in denen klassische Finanzierungsmechanismen an ihre Grenzen stoßen. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der schweren Nutzfahrzeuge mit Wasserstoffantrieb. Obwohl diese Technologie ein zentrales Element für die Dekarbonisierung des Güterverkehrs darstellt, bleiben Finanzierung und Leasing in der Praxis bislang schwierig. Hauptursache ist die hohe Unsicherheit über die langfristige Werthaltigkeit der Fahrzeuge, vor allem über deren Restwert nach Ablauf eines Leasingvertrags. Dieser ist derzeit kaum verlässlich prognostizierbar, da noch belastbare Erfahrungswerte zu Betriebskosten, technischer Haltbarkeit und Wiederverkaufswerten fehlen. Für Banken und Leasinggesellschaften bedeutet dies ein kaum kalkulierbares Risiko. Ohne verlässliche Kalkulationsgrundlage scheidet jedoch oft schon die Finanzierung unabhängig von der eigentlichen Nachfrage auf Anwenderseite. Genau hier können öffentliche Bürgschaften als Hebel fungieren, indem sie gezielt die Absicherung des Restwertrisikos übernehmen, schaffen sie die Voraussetzung für erste Leasingverträge und ermöglichen es Nutzern, neue Technologien im Praxiseinsatz zu erproben. Die Rückmeldungen aus dem Betrieb fließen wiederum in die Bewertung zukünftiger Projekte ein und helfen, Marktdaten sowie Erfahrungswerte aufzubauen. So entsteht ein sich selbst verstärkender Prozess. Erste Projekte werden durch Bürgschaften abgesichert, dadurch wird Vertrauen bei Finanzierern geschaffen, das wiederum zur Ausweitung der Marktaktivität führt.

**Fazit:** Öffentliche Bürgschaften und Garantien sind ein haushaltsflexibles Instrument zur Unterstützung der Vorhaben mit hohem gesellschaftlichem Nutzen. Sie ermöglichen die Finanzierung von Projekten, die ohne staatliche Rückendeckung nicht zustande kämen, etwa aufgrund hoher Risiken oder unsicherer Ertragsmodelle. Die Wirkung entfaltet sich besonders gut bei gezielter Vergabe, meistens kombiniert mit weiteren Fördermaßnahmen wie zinsvergünstigten Krediten, steuerliche Anreize oder Förderprogramme. Gerade in technologieoffenen Transformationsfeldern wie der Wasserstoffmobilität oder der Energiewende können sie als zentraler Hebel fungieren, um Märkte aufzubauen, Vertrauen in neue Technologien zu schaffen und die Einführung innovativer Lösungen zu beschleunigen.

#### 4.3.4 Einsatz eines Instrumentenmixes

Eine zukunftsorientierte Investitionsoffensive setzt voraus, dass sämtliche verfügbaren Finanzierungsinstrumente strategisch miteinander verzahnt werden. Einzelmaßnahmen stoßen angesichts begrenzter Mittel und komplexer Transformationsprozesse schnell an ihre Wirkungsschwelle.<sup>75</sup> Erst der gezielte Einsatz eines intelligenten Instrumentenmixes, bestehend aus Leasingmodellen, PPP, staatlichen Garantien und Bürgschaften sowie öffentlichen Fördermitteln, entfaltet die notwendige Breitenwirkung und Effizienz. Dies erlaubt es, knappe Haushaltsmittel zu hebeln, Risiken auf mehrere Schultern zu verteilen und sowohl kurzfristige Investitionsimpulse als auch langfristige Strukturen zu schaffen.

Beispielhaft lässt sich dies am Modell einer Schulsanierung verdeutlichen:

##### **Eine integrierte Investitionsstrategie: Beispiel Schulsanierung**

Im Rahmen einer zukunftsorientierten Investitionsagenda kommt dem Bereich der Schulsanierung besondere Bedeutung zu. Der Investitionsbedarf ist enorm, die Haushaltslage vieler Kommunen dagegen angespannt. Durch eine aufgabenspezifische Kombination verschiedener Finanzierungsformen lassen sich Risiken sinnvoll verteilen und technologische Flexibilität ermöglichen.

Die bauliche Sanierung von Schulgebäuden unterliegt dabei kommunal sehr unterschiedlichen Regelungen. Manche Kommunen setzen auf die direkte Umsetzung durch kommunale Tochtergesellschaften, soweit diese kreditfähig sind. Ist das nicht der Fall, kann ein PPP-Modell unter Einbindung privater Expertise eine attraktive Alternative darstellen. Die Finanzierung kann dabei über langfristige Mittel, etwa aus Sondervermögen, erfolgen. Um energetische Zielvorgaben zu erreichen, lassen sich Solarpanels und Wärmepumpen separat über Leasingmodelle beschaffen. Dadurch können hohe Anfangsinvestitionen vermieden werden.

Die Sanierung der Innenausstattung (Möbel, IT-Endgeräte, interaktive Tafeln, Telefonanlagen usw.) eignet sich besonders gut für leasingbasierte Beschaffung. Hier kann die öffentliche Hand auf nutzungsorientierte Modelle zurückgreifen, die neben dem eigentlichen Produkt auch Serviceleistungen wie Wartung, Softwarepflege und Austauschregelungen beinhalten. Leasing kann dabei kreditähnlich günstige Konditionen bieten, wenn der Leasinggeber sicher davon ausgehen kann, dass die Zahlungsansprüche gegenüber der Kommune verlässlich sind und zur Refinanzierung an Banken forfaitiert werden können (etwa aufgrund der hohen Bonität der Kommune). Dies verbessert die Refinanzierungsmöglichkeiten und führt zu spürbar besseren Leasingkonditionen.

Darüber hinaus können öffentliche Bürgschaften eingesetzt werden, um die Bonität der Kommunen zu schützen und Spielraum für die Transformation zu schaffen. In Kombination mit gezielten Förderprogrammen, beispielsweise für Energieeffizienz oder digitale Bildung, lässt sich so eine tragfähige und skalierbare Finanzierungsstruktur aufbauen.

Ein solcher Instrumentenmix erlaubt eine differenzierte Risiko- und Aufgabenverteilung: Während Bau- und Projektverantwortung bei PPP-Modellen teilweise beim privaten Partner liegt, sorgt Leasing für technologische Anpassungsfähigkeit und schnellere Innovationszyklen. Bürgschaften wiederum

<sup>75</sup> Vgl. Pfaffl, C. et al. (2022), Digitale Transformation – wie kann Deutschland zu den führenden Nationen aufschließen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 02, pp. 03-23.

decken Risiken ab. Damit lassen sich auch größere Sanierungsvorhaben umsetzen, ohne die kommunalen Haushalte zu übermäßig zu belasten.

Ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Realisierung solcher Finanzierungsmodelle liegt jedoch in der praktischen Umsetzbarkeit auf kommunaler Ebene. Damit ein solcher Instrumentenmix auch in der Breite Wirkung entfalten kann, braucht es zusätzliche Unterstützungsstrukturen, vor allem für Kommunen mit begrenzten Kapazitäten. Viele verfügen nicht über die nötigen Ressourcen, um komplexe Finanzierungsmodelle wie PPP, Leasing oder Bürgschaften eigenständig zu strukturieren und umzusetzen. Hier kann eine zentrale Begleitung, etwa durch die PD – Berater der öffentlichen Hand, einen Beitrag leisten. Ergänzt durch praxisnahe Leitfäden, standardisierte Vertragsmodelle und digitale Plattformangebote, ließe sich der Zugang deutlich erleichtern und die Umsetzung beschleunigen.

Ein besonders relevanter Hebel innerhalb dieses Instrumentenmixes liegt in der Verbindung von Leasingmodellen mit staatlichen Bürgschaften, etwa über Förderbanken. Denn in vielen Fällen scheitern Leasingverträge nicht an der Nachfrage, sondern an der fehlenden Refinanzierung durch Banken. Dies zeigt sich exemplarisch im Bereich Wasserstoff-LKW:

#### **Bürgschaften als Hebel für Leasingmodelle: Beispiel Wasserstoff-LKW**

Wasserstoffbetriebene LKWs gelten als Schlüsseltechnologie für die klimaneutrale Logistik, doch stellt ihre Finanzierung derzeit eine Herausforderung dar. Die langfristige Nutzbarkeit dieser Fahrzeuge steht in einem Missverhältnis zu den typischerweise kurzen Leasinglaufzeiten von drei bis fünf Jahren. Gleichzeitig fehlen belastbare Prognosen für die Restwerte nach Vertragsende. Dieses Risiko lässt sich von Banken und Leasinggebern kaum kalkulieren – sind jedoch regulatorisch dazu angehalten. Ohne gesicherte Verwertbarkeit oder einen etablierten Zweitmarkt zögern viele Finanzierungsinstitute, entsprechende Verträge einzugehen oder günstige Konditionen anzubieten. Gerade hier können staatliche Bürgschaften eine große Lücke schließen. Sie übernehmen temporär einen Teil des wirtschaftlichen Risikos (in diesem Fall die Differenz zwischen dem Anschaffungspreis und dem ungewissen Restwert nach Abschreibung) und ermöglichen dadurch Investitionen, die der Markt allein (noch) nicht trägt. Diese Form der Risikoabsicherung hilft, die Einführung neuer Technologien zu beschleunigen. Sobald sich ein funktionierender Zweitmarkt etabliert hat und belastbare Restwertdaten vorliegen, werden Bürgschaften nicht mehr nötig. Sie bleiben somit ein gezieltes und zeitlich begrenztes Instrument der Marktentwicklung.

Insbesondere Start-ups und technologieorientierte Scale-ups, die oft mit unerprobten Geschäftsmodellen und geringem Eigenkapital arbeiten, profitieren von dieser Form der Risikoübernahme. Wo klassische Kreditvergabe oder Leasing ohne Bürgschaft scheitert, können staatlich abgesicherte Modelle gezielt Wachstum freisetzen. Staatliche Förderbanken übernehmen damit nicht nur Risiko, sondern wirken als Hebel für privates Kapital. Bürgschaften werden so zu einem wirkungsvollen Instrument, um Vertrauen zu schaffen und technologische Innovationen in den Markt zu bringen.

Auch wenn die Sondervermögen auf den ersten Blick umfangreich erscheinen, stehen die Mittel nur in begrenztem Umfang zur Verfügung und werden über die Zeit verzögert eingesetzt.<sup>76</sup> Angesichts dessen ist ein bewusster Umgang mit Ressourcen unerlässlich. Außerdem bestehen erhebliche Grenzen für ein beschleunigtes Wachstum. Diese Grenzen bestehen tatsächlich weniger in fehlender Finanzierung, sondern vor allem durch strukturelle Engpässe: Fachkräftemangel, begrenzte Produktionskapazitäten

<sup>76</sup> Vgl. Zeit (2025), Das neue Schuldenpaket könnte die Wirtschaft ausbremsen, abrufbar [hier](#).

sowie infrastrukturelle Flaschenhälse<sup>77</sup> (z.B. bei Glasfaser, Verkehrsnetzen oder Verwaltungsprozessen) hemmen vielerorts die Umsetzung investiver Maßnahmen. Bereits heute stoßen viele öffentliche Investitionsprojekte an harte Grenzen: Planungsstaus, Genehmigungsengpässe, Lieferverzögerungen sorgen dafür, dass selbst bereitgestelltes Geld nicht abfließt. Und die Inflation verteuert zusätzlich die Umsetzung. Eine kluge Investitionsstrategie muss daher zuerst die Voraussetzungen für höhere Investitionsvolumina schaffen. Dazu zählen etwa verlässliche politische Rahmenbedingungen, stabile Förderprogramme ohne kurzfristige Kurswechsel sowie steuerliche oder regulatorische Anreize für private Mitinvestitionen. Steuerliche Anreize können dabei gezielt Investitionsentscheidungen fördern, indem sie die wirtschaftliche Attraktivität und Planbarkeit langfristiger Vorhaben verbessern. Für den Leasingbereich wäre etwa eine gezielte Verbesserung der Abschreibungsbedingungen oder die Einführung investitionsbezogener Steuererleichterungen ein wirksamer Hebel. Auch könnte die steuerrechtliche Anerkennung von Leasingmodellen im Förderkontext klarer geregelt werden.

Dabei gilt es, dass dort, wo der Staat fördert, öffentliche Unterstützung so auszurichten, dass sie private Investitionen nicht verdrängt („crowding out“), sondern zusätzliche Investitionsimpulse auslöst.<sup>78</sup> Förderprogramme und Bürgschaften sollten dort ansetzen, wo ein Marktversagen vorliegt, Finanzierungsbarrieren bestehen oder gesamtwirtschaftlich besonders relevante Investitionen angestoßen werden sollen. Parallel müssen Grundlagen für zukünftiges Wachstum geschaffen werden. Der Staat kann auf diese Weise eine koordinierende Rolle übernehmen, gezielte Anreize setzen und zugleich sicherstellen, dass die verfügbaren Mittel ihre maximale Wirkung entfalten.

#### Kernaussagen Kapitel 4

Im Rahmen einer zukunftsgerichteten Investitionsstrategie...

- **ist ein intelligenter Instrumentenmix zentral für Breitenwirksamkeit und Effizienz.** Sämtliche verfügbaren Finanzierungsinstrumente sollen strategisch miteinander kombiniert werden. Instrumente wie PPP, Leasing, öffentliche Fördermittel sowie staatliche Bürgschaften eröffnen vielfältige Möglichkeiten jenseits klassischer Haushaltsmittel.
- **sollten die jeweiligen Stärken und Anwendungsfelder der Instrumente strategisch genutzt werden.** PPP ermöglicht Effizienzgewinne durch Arbeitsteilung und Risikoallokation. Leasing schafft finanzielle Flexibilität und ermöglicht eine technologieoffene Nutzung ohne Eigentumserwerb. Besonders in kapitalintensiven Sektoren oder bei schnelllebigem Technologien kann es Märkte schneller durchdringen und Transformationsprozesse beschleunigen. Garantieinstrumente federn Investitionsrisiken ab, insbesondere dort, wo Marktversagen besteht oder Investitionen mit hohem gesamtgesellschaftlichem Nutzen sonst nicht zustande kämen. Staatliche Bürgschaften müssen gezielt eingesetzt werden, um Marktzugang und Skalierung innovativer Technologien zu ermöglichen.
- **kann Leasing ein unterschätzter, aber strategisch relevanter Baustein sein: im öffentlichen wie im privaten Sektor.** Es entlastet Haushalte, beschleunigt Investitionen und kommt auch dort zum Einsatz, wo Off-Balance-Finanzierungen gewünscht oder notwendig sind. Insbesondere bei begrenzten Haushaltsmitteln, langen Haushaltszyklen und geringen Umsetzungskapazitäten (z.B. Fachkräfte, Bauzeiten) ist Leasing ein kurzfristig aktivierbarer Hebel. Damit Leasing jedoch

<sup>77</sup> Baur, A. (2022), Strategien gegen die Flaschenhals Rezession: Was hilft bei Lieferengpässen und steigenden Preisen? ifo Schnelldienst 1 / 2022 75. Jahrgang 1.

<sup>78</sup> Vgl. Herrmann-Fankhänel, A. und Lay-Kumar, J. (2023), Sustainable Finance in Deutschland Ist-Zustand und Rahmenbedingungen. Technische Universität Chemnitz. Working Paper 14-01 05. November 2023.

flächendeckend wirken kann, müssen rechtliche Barrieren und fördertechnische Ausschlüsse abgebaut und der Zugang für Kommunen erleichtert werden.

- **dürfen Förderprogramme nicht unbeabsichtigt einzelne Finanzierungsformen benachteiligen.** Typische Formulierungen wie „Förderauszahlung bei Bilanzzugang“ schließen leasingbasierte Modelle faktisch aus. Solche Regelungen erzeugen eine Wettbewerbsverzerrung zulasten leasingbasierter Modelle und behindern die Verbreitung effizienter, privatwirtschaftlich getragener Investitionsformen. Auch rechtliche Rahmenbedingungen für kommunales Leasing müssen angepasst und harmonisiert werden.
- **müssen auch die administrativen Rahmenbedingungen modernisiert werden.** Gerade Kommunen mit begrenzten Ressourcen werden durch komplexe Verfahren, lange Bearbeitungszeiten und rechtliche Unsicherheiten ausgebremst.
- **dürfen Förderprogramme nicht zu einem „crowding out“ privater Investitionen führen.** Öffentliche Mittel sollten gezielt zusätzliche Impulse setzen, private Investitionen aktivieren und dort ansetzen, wo Märkte allein nicht ausreichend wirken.

## 5 Fazit

An der Schwelle zu einer neuen Epoche steht Deutschland vor großem Transformationsdruck. Der Zerfall der alten regelbasierten Welthandelsordnung erfordert einen Paradigmenwechsel. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und geoökonomische Souveränität müssen zukünftig zusammen gedacht werden. Ein Investitionsstau bei der Bestandserhaltung kritischer Infrastrukturen trifft auf völlig neuartige Infrastrukturbedarfe, wie sie durch die wirtschaftliche Transformation entstehen. Potenziell disruptive technologische Trends (Digitalisierung) überlagern sich mit langfristigen politischen Zielen (Klimawandel) und dem externen Druck zur Stärkung der militärischen Abwehrbereitschaft. Der Ausweg aus diesem Dilemma kann angesichts beschränkter Mittel nicht in einer staatlichen „Whatever-it-takes“-Förderlogik bestehen. Statt in einen Überbietungswettbewerb um Fördersummen einzutreten, muss sich Politikberatung wieder stärker auf das „wer“ und das „wie“ konzentrieren.

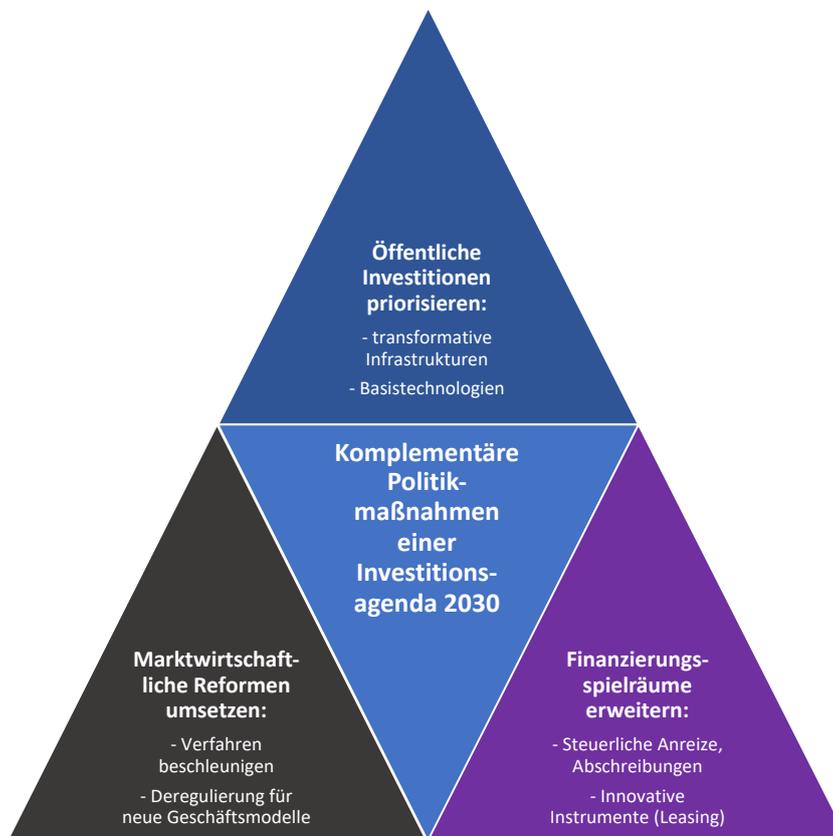
Daher rücken innovative Finanzierungsinstrumente zunehmend in den Mittelpunkt einer modernen Investitionspolitik. Moderne Finanzierungsinstrumente sind aber kein Selbstzweck, sondern der Schlüssel, um die Investitionsbasis zu verbreitern, Kapazitätsgrenzen zu überwinden und nachhaltiges Wachstum zu ermöglichen. Um die gewaltigen Transformationsaufgaben der kommenden Jahre zu bewältigen, braucht es einen durchdachten Instrumentenmix: PPP, Leasing, staatliche Garantien und Fördermittel können gemeinsam ihre Stärken entfalten, etwa bei der Sanierung öffentlicher Gebäude mit geleaster technischer Ausstattung. Insbesondere staatliche Garantien können dabei helfen, Investitionen mit unsicherem Ertragsmodell oder höherem Risiko überhaupt erst zu ermöglichen. Leasing ist dabei ein oft unterschätztes Finanzierungsinstrument für mobile Güter. Es reduziert Investitionshürden, trägt zur Mobilisierung privaten Kapitals bei, erlaubt eine nutzungsorientierte Beschaffung und bietet besondere Vorteile bei Projekten, in denen auch Serviceleistungen, Wartung oder regelmäßige technische Erneuerung gefragt sind. Durch kurze Innovationszyklen fördert es die Einführung neuer Technologien und entlastet gleichzeitig die öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig braucht es ein echtes Level Playing Field für alle Finanzierungsformen. Denn zu oft wird Leasing in Förderprogrammen durch Bilanzierungsanforderungen faktisch ausgeschlossen, obwohl es gerade in Bereichen mit hohen Kapital- und Technologiekosten erhebliche Vorteile bietet. Auch ordnungspolitisch bietet Leasing

Vorteile, indem es Wettbewerb stärkt und Fehlallokationen reduziert. Leasing sollte deshalb systematisch als Beschaffungsalternative in öffentlichen Ausschreibungen geprüft werden. Eine Vereinheitlichung der länderspezifischen Regelungen sowie eine stärkere Integration in zentrale Beschaffungskanäle wie das Bundeswarenhause wären wichtige Schritte.

Eine moderne Investitionsstrategie darf Leasing deshalb nicht isoliert betrachten. Vielmehr sollten Leasing-Modelle gezielt mit anderen Instrumenten wie PPP und öffentlichen Kreditbürgschaften kombiniert werden. Diese Instrumente eröffnen zusammen neue Wege, um Projektrisiken effizient zu verteilen, Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten besser zu lösen und neue Märkte zu schaffen. Entscheidend ist, die jeweiligen Stärken der Instrumente strategisch auszuspielen und Risiken durch robuste Governance-Strukturen abzusichern. So können die modernen Finanzierungsinstrumente zu einem zentralen Hebel für die Erneuerung des Kapitalstocks und die Stärkung der geökonomischen Souveränität Deutschlands und Europas werden.

Effiziente Investitionen benötigen mehr als ausreichende Mittel: Sie erfordern tragfähige institutionelle Strukturen, ein verlässliches regulatorisches Umfeld und funktionierende Märkte. In Deutschland bestehen hierbei strukturelle Defizite – insbesondere in der operativen Umsetzung, der föderalen Koordination sowie der regulatorischen Gestaltung –, was sich auch im internationalen Vergleich negativ niederschlägt. Private Investitionen machen rund 87 % der Bruttoanlageinvestitionen aus, stehen aber unter Druck durch hohe Energiekosten, Fachkräftemangel, überbordende Regulierung und hohe Lohnkosten. Der aktuelle Koalitionsvertrag setzt wichtige Impulse zur Entlastung – etwa durch Senkung der Stromsteuer, Digitalisierung der Fachkräftezuwanderung und Bürokratieabbau. Allerdings bleiben viele Vorhaben vage formuliert oder unterliegen komplexen rechtlichen Vorbehalten, etwa im EU-Recht. Dies gilt insbesondere für beihilferechtlich relevante Vorhaben sowie die Maßnahmen zum Bürokratieabbau. Bei einigen der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Senkung des Strompreises für Unternehmen könnten private Investoren zudem daran zweifeln, ob die Bundesregierung dauerhaft zu deren Finanzierung bereit ist. Auch öffentliche Investitionen sind von strukturellen Hemmnissen wie begrenzten Haushaltsmitteln, Fachkräftemangel in der Verwaltung und komplexen Planungsprozessen geprägt. Die gezielte Reform der Schuldenbremse, die Schaffung von Sondervermögen sowie geplante Verfahrensvereinfachungen – etwa im Rahmen eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes – setzen wichtige Reformimpulse. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend von einer konsequenten Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ab.

Insgesamt muss eine Investitionsagenda für Deutschland institutionelle, regulatorische und marktliche Rahmenbedingungen verbessern, strukturelle Hemmnisse gezielt abbauen, die öffentliche Investitionsfähigkeit stärken und Vertrauen bei Investoren durch klare, verlässliche Strukturen gewinnen. Die investitionshemmende Wirkung transformationsbedingter Risiken muss zugleich durch innovative Finanzinstrumente und eine faire Risikoteilung zwischen den Akteuren überwunden werden. Es kann schnell zu Enttäuschungen kommen, wenn sich herausstellt, dass es nicht ausreicht, Brücken wieder instand zu setzen, Bürokratie abzubauen und Sonderabschreibungen zu ermöglichen. Eine echte, kohärente Investitionsagenda besteht aus drei komplementären, sich wechselseitig hebelnden Bereichen (vgl. Abbildung 5).

**Abbildung 5: Komplementäre Handlungsfelder einer kohärenten Investitionsagenda**

Quelle: eigene Darstellung

Die öffentlichen Investitionen müssen erstens klar nach Dringlichkeit und Wachstumswirkung priorisiert werden. Insbesondere neue Infrastrukturen und Basistechnologien sollten aus ordnungspolitischer Sicht im Vordergrund stehen. Zweitens muss die unternehmerische Freiheit durch Bürokratieabbau, regulatorische Vereinfachung und effiziente Verwaltung gestärkt werden, um marktwirtschaftliche Kräfte zu mobilisieren. Drittens müssen die Finanzierungsspielräume erweitert werden, etwa durch Abschreibungen oder Steuererleichterungen, aber auch durch innovative Finanzierungsinstrumente wie beispielsweise das Leasing.



**Autoren:**

Dr. Anastasia Kotowski, Fachbereichsleiterin

[kotowski@cep.eu](mailto:kotowski@cep.eu)

Dr. Matthias Kullas, Fachbereichsleiter

[kullas@cep.eu](mailto:kullas@cep.eu)

Prof. Dr. Henning Vöpel, Direktor Centrum für Europäische Politik und  
Vorstand der Stiftung Ordnungspolitik

[voepel@cep.eu](mailto:voepel@cep.eu)

Dr. André Wolf, Fachbereichsleiter

[wolf@cep.eu](mailto:wolf@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4205 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,

das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und

das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden

das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.