

Sonderinformation 8

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen

**Die Absicherung zusätzlicher
und wachstumswirksamer
Investitionen in den
Errichtungsgesetzen zum
Sondervermögen**

Professor Prof. Dr. Friedrich Heinemann
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
Mannheim

Geleitwort

Mit großen Worten, weitreichenden Versprechungen und politischer Symbolkraft wurde im Jahr 2025 – in den letzten Tagen des 20. Deutschen Bundestages – das Grundgesetz geändert.

Es war ein historischer Schritt, der die Schuldenbremse elementar veränderte und den Weg für ein weiteres schuldenfinanziertes „Sondervermögen“ freimachte. Das Schuldenpaket soll Deutschland krisenfester machen, seine Infrastruktur modernisieren, die klimaneutrale Transformation vorantreiben – und vor allem auch die Wehrfähigkeit unseres Landes stärken.

Mit zunehmendem zeitlichem Abstand folgt nun auf den rhetorischen politischen Aufbruch die realpolitische Ernüchterung. Allein schon die wohlklingende Bezeichnung „Sondervermögen“ soll die Wahrheit vernebeln, denn es handelt sich um nichts anderes als Sonderschulden – und ein wachsendes Gefälle zwischen Anspruch und Wirklichkeit.

Was ursprünglich als Ausnahmeinstrument in einer Ausnahmesituation gerechtfertigt wurde, entwickelt sich zunehmend zum haushaltspolitischen Gewohnheitswerkzeug.

Gerade bei einem derart tiefen Eingriff in die Finanzverfassung schauen wir als Deutsches Steuerzahlerinstitut genau hin:

Wird das zentrale Versprechen eingelöst, dass diese Schulden tatsächlich zusätzlich investiert und wachstumswirksam eingesetzt werden? Oder ersetzen sie reguläre Haushaltsmittel und dienen der politischen Umverteilung?

Und vor allem: Sind diese Investitionen so ausgerichtet, dass sie auch den dauerhaften Anforderungen an Wehrhaftigkeit, wirtschaftliche Stärke und finanzielle Stabilität gerecht werden?

Das von uns bei Prof. Dr. Friedrich Heinemann vom Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Auftrag gegebene und nun vorliegende Gutachten kommt zu einem ernüchternden Befund:

Schon die vorliegenden Gesetzentwürfe zum Sondervermögen bleiben hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Die Zusätzlichkeit der Investitionen ist nicht belastbar belegt. Die Priorisierung auf wachstumsrelevante, strukturbildende Maßnahmen wird verwässert. Und eine wirkungsorientierte Steuerung – der Schlüssel für effizienten Mitteleinsatz – ist kaum vorgesehen.

Besonders problematisch ist dabei: Den Bürgern wurde im Vorfeld der Grundgesetzänderung anderes versprochen. Noch im Bundestagswahlkampf hatte der heutige Bundeskanzler betont, es werde mit ihm keine Aufweichung der Schuldenbremse geben. Heute erleben wir das Gegenteil – in juristisch kreativer, aber haushaltspolitisch fragwürdiger Verpackung.

Damit droht nicht nur ein finanzielles, sondern auch ein politisches Glaubwürdigkeitsproblem. Wenn der Staat Regeln biegt, Versprechen bricht und Milliarden verteilt, ohne Wirkung und Zielerreichung nachzuweisen, dann leistet er der Politikverdrossenheit Vorschub.

Das ist fatal in einer Zeit, in der das Vertrauen in demokratische Institutionen ohnehin schwindet. Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind jedoch gerade in diesen politisch herausfordernden Zeiten ein zentraler Stabilitätsanker.

Deshalb fordern wir entschiedene Nachbesserungen im weiteren Gesetzgebungsprozess. Wer derart große Summen investiert, muss messbare Ziele benennen, effiziente Mittelverwendung sicherstellen und sich an das erinnern, was den Bürgern zugesagt wurde: Verlässlichkeit, Haushaltsdisziplin und eine auf Resilienz, Wachstum und Generationengerechtigkeit ausgerichtete Finanzpolitik.

Reiner Holznagel

Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

Vorsitzender des Vorstands des Deutschen Steuerzahlerinstituts

Berlin, 08. Juli 2025

Executive Summary

Ausgangspunkt

- Die Errichtungsgesetze etablieren auf Grundlage von Art. 143h GG ein schuldenfinanziertes Sondervermögen, das bis zum Jahr 2045 zusätzliche Investitionen im Umfang von 500 Mrd. Euro in die Infrastruktur und die Klimaneutralität finanzieren soll.
- Das Sondervermögen soll Wachstumseffekte auslösen und dadurch über höhere Steuereinnahmen und sinkende Transfers zur finanziellen Tragbarkeit des Schuldenanstiegs beitragen. Diese intendierten Wachstumseffekte spielen für die Rechtfertigung der steigenden Staatsverschuldung eine zentrale Rolle.
- Die erhofften Wachstumseffekte sind jedoch unter anderem von zwei Voraussetzungen abhängig: zum einen der Zusätzlichkeit der Investitionen und zum anderen der wirkungsorientierten Steuerung und wachstumspolitischen Priorisierung der Investitionen.
- Dieses Gutachten untersucht, inwiefern die Errichtungsgesetze einen Beitrag zur Erfüllung der genannten Voraussetzungen leisten. Im Mittelpunkt stehen die Entwürfe für das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) sowie das Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG).

Zusätzlichkeit

- Eine sorgfältige Absicherung der Zusätzlichkeit der Investitionen ist geboten, um eine Fehlverwendung zu verhindern. Ohne entsprechende Vorkehrungen ist mit einer Umschichtung im Kernhaushalt in Richtung Gegenwartsinteressen und dann nicht mit einer Verbesserung der Infrastruktur und des Wachstumspotenzials zu rechnen.
- Gemäß dem Gesetzentwurf zum SVIKG wird die Zusätzlichkeit als erfüllt erachtet, sofern die Investitionen im Bundeshaushalt ohne finanzielle Transaktionen und nach Bereinigung um die schuldenfinanzierten Verteidigungsausgaben einen Anteil von zehn Prozent überschreiten. Diese Regel ist für den 300-Mrd.-Euro-Anteil des Sondervermögens relevant.
- Diese Regel entfaltet keine Wirksamkeit für die Mittel, die an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) weitergeleitet werden. Die Zusätzlichkeit gilt für den KTF zwar rhetorisch, sie wird aber bislang nirgends operationalisiert.
- Für den 100-Mrd.-Euro-Anteil der Länder enthält der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG keine Zusätzlichkeitsregel mehr. Auch die noch im

Referentenentwurf enthaltenen Verbote einer Doppelförderung und der Finanzierung bereits angelaufener Projekte sind in der aktuellen Version entfallen.

- Im Gesamtergebnis ist die Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen finanzierten Investitionen nicht ausreichend abgesichert. Damit drohen Fehlverwendungen und Mitnahmeeffekte.
- Um die Zusätzlichkeit durchzusetzen, sind folgende Anpassungen erforderlich:
 - Im SVIKG sollten die Konsequenzen einer Unterschreitung der Zehn-Prozent-Grenze sowohl im Haushaltsansatz als auch im Haushaltsvollzug konkretisiert werden. Eine Unterschreitung im Budgetansatz sollte in der Konsequenz zu einem dauerhaften Verlust von Mitteln des Sondervermögens in eben dieser Höhe führen. Für den Fall einer nur in der Haushaltsausführung erfolgenden Unterschreitung ist eine Nachholpflicht innerhalb von zwei Jahren festzulegen.
 - Des Weiteren sollte im SVIKG eine KTF-Zusätzlichkeitsregel durch Referenzwert operationalisiert werden. Der Referenzwert sollte sich auf einen mehrjährigen Durchschnitt der bisherigen KTF-Investitionen beziehen.
 - Im LuKIFG muss die ursprünglich vorgesehene Zusätzlichkeitsregel wieder aufgenommen werden. Die dynamische Fortschreibung dieses Referenzwerts sollte mit Bezug auf das nominale Haushaltswachstum erfolgen.

Priorisierung und Wirkungsorientierung

- Um die wachstumspolitische Intention des Sondervermögens zu erfüllen, ist eine Priorisierung auf wachstumswirksame Infrastrukturinvestitionen erforderlich.
- Die Begründung zur Grundgesetzänderung hatte dazu eine insgesamt geeignete Verwendungsliste formuliert, die Investitionen beispielsweise in Kultur oder Freizeiteinrichtungen ausschließt.
- Zudem ist eine wirkungsorientierte Steuerung der Investitionsprojekte unverzichtbar. Ein präzise definiertes Ziel, glaubwürdige Evaluationen und ein beständiges Nachsteuern von Projekten sind dabei essenziell.
- Der Entwurf zum SVIKG stellt für die Verwendungsmöglichkeiten zwar auf die oben genannte Liste der besonders wachstumsrelevanten Investitionsarten ab, relativiert diese Liste allerdings durch eine „insbesondere“-Formulierung.
- Der aktuelle Entwurf zum LuKIFG bietet keinerlei Priorisierung mehr. Nicht nur enthält er ebenfalls eine „insbesondere“-Formulierung. Noch dazu nennt die Gesetzesbegründung ausdrücklich eine Vielzahl weiterer berechtigter investiver Felder, wie etwa Wohnen, den Sport und die Kultur.
- Eine Priorisierung findet sich somit mit der Beschränkung auf Investitionen in die Klimaneutralität einzig für den auf den KTF entfallenden Anteil des Sondervermögens.

- Die Gesetzesentwürfe machen bislang keinen Versuch, den Mitteleinsatz des Sondervermögens wirkungsorientiert zu steuern.
- Im Entwurf zum SVIKG wird der Zweck des Sondervermögens input-orientiert und weitgehend ohne Zielbestimmung mit der Verausgabung von 500 Mrd. Euro benannt.
- Außerdem geht keine der Vorgaben zur Durchführung von Evaluationen über die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung für Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen hinaus. Diese Vorgaben sind unzureichend, weil mit ihnen nach der aktuellen Praxis keine Pflicht für unparteiische und entscheidungsleitende Erfolgskontrollen verbunden ist.
- Die Länder werden im LuKIFG lediglich verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachzuweisen. Erfordernisse der wirkungsorientierten Erfolgsüberprüfung werden im Gesetzentwurf für die Länder nicht angesprochen.
- Zur Absicherung der Priorisierung und Wirkungsorientierung sind folgende Anpassungen der Gesetzesentwürfe vorzunehmen:
 - Sowohl im SVIKG und im LuKIFG sollten bei Nennung der investiven Verwendungsmöglichkeiten die „insbesondere“-Relativierungen entfallen. Das Sondervermögen würde dadurch auf die investiven Verwendungen fokussiert, die mit der Grundgesetzänderung intendiert waren.
 - Der Zweck des SVIKG sollte mit einer Nennung der Ziele einer Verbesserung der Infrastruktur und einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums neu gefasst werden.
 - Die Vorgaben zur Überprüfung im SVIKG sollten ergebnisoffene und entscheidungsrelevante Erfolgskontrollen verpflichtend machen. Dazu sollten Vorgaben zur verpflichtenden Fremdevaluation gemacht werden. Auch sollten die Erfolgskontrollen bereits früher nach Start des Sondervermögens erfolgen.

Fazit

- Die vorliegenden Entwürfe der Errichtungsgesetze weichen in zentralen Punkten von der Intention der Grundgesetzänderung zur priorisierten Verwendung der schuldenfinanzierten Investitionsmittel ab.
- Die aufgezeigten Defizite bei der Durchsetzung der Zusätzlichkeit, der Priorisierung und Wirkungsorientierung werden sich wechselseitig verstärken.
- Wenn die Investitionsmittel nicht in voller Höhe zu zusätzlichen Investitionen führen, die Investitionen in Teilen in nicht wachstums- und klimarelevanten Investitionen versickern und nicht wirkungsorientiert gesteuert werden, sind nennenswerte Potenzialwachstumseffekte nicht mehr zu erwarten.
- Ohne die empfohlenen Anpassungen werden die Errichtungsgesetze nicht die Wirksamkeit für Wachstum und Steuereinnahmen entfalten, auf die sich die Legitimation für die hohen zusätzlichen Schulden stützt.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
1 Einleitung	6
2 Zusätzlichkeit	8
2.1 Bedeutung	8
2.2 Regelungen	10
2.3 Beurteilung	12
2.4 Empfehlung.....	15
3 Priorisierung und Wirkungsorientierung	17
3.1 Bedeutung	17
3.2 Regelungen	19
3.3 Beurteilung	22
3.4 Empfehlung.....	24
4 Fazit	25
5 Literatur	26

1 Einleitung

Die jüngste Grundgesetzänderung hat mit Einfügung des Art. 143h den Bund ermächtigt, ein schuldenfinanziertes Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zu errichten. Dadurch sollen über eine Laufzeit von zwölf Jahren zusätzliche Investitionen im Volumen von 500 Mrd. Euro mobilisiert werden. Davon werden jeweils 100 Mrd. Euro dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) und den Ländern zur Verfügung gestellt werden, so dass 300 Mrd. Euro Investitionsmittel für Infrastrukturinvestitionen des Bundes verbleiben. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Vorgaben des Grundgesetzes nun durch Begleitgesetze umzusetzen und zu konkretisieren. Die Sorgfalt, mit der diese Gesetzgebung das Design des Sondervermögens und die Verwendungsregeln gestaltet, wird von maßgeblicher Bedeutung für den Erfolg der Verschuldungsoperation sein.

Das Sondervermögen wurde in der Begründung zur Grundgesetzänderung maßgeblich damit gerechtfertigt, dass es angesichts eines vielfach diagnostizierten Investitionsstaus einen Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur leisten und dadurch das zu geringe deutsche Wachstumspotenzial anheben solle. Dieser Wachstumseffekt soll dabei auch sicherstellen, dass die zusätzlichen Staatsschulden nicht zu einem Schuldentragbarkeitsproblem führen. Das Sondervermögen „trägt zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei, da das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert“, so die im Gesetzentwurf zur Grundgesetzänderung formulierte Hoffnung (Deutscher Bundestag, 2025a).

Dass sich die Hoffnung auf nennenswerte Wachstumseffekte des Sondervermögens erfüllt, ist jedoch von den folgenden drei Voraussetzungen abhängig, die es in der einfachgesetzlichen Umsetzung und im gesamten Regierungshandeln zu erfüllen gilt.

Einbettung in eine umfassende Wachstumsstrategie: Die Errichtung des Sondervermögens ist in eine umfassende Wachstumspolitik einzubinden. Dieses Verständnis liegt der Grundgesetzänderung auch zugrunde, deren Gesetzesbegründung das Sondervermögen als „integralen Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets“ bezeichnet.

Zusätzlichkeit: Die über das Sondervermögen finanzierten Investitionen in die öffentliche Infrastruktur müssen zusätzlich sein und dürfen nicht in indirekter Weise für die Finanzierung

von Gegenwartsaufgaben verwendet werden. Auch diese Zusätzlichkeit hat in der Grundgesetzänderung eine große Aufmerksamkeit erhalten, jedoch die Details den Ausführungsgesetzen überlassen.

Priorisierung und Wirkungsorientierung: Selbst bei effektiver Absicherung der Zusätzlichkeit sind nennenswerte Wachstumseffekte nicht zu erwarten, solange die zusätzlichen Investitionen nicht auf wachstumswirksame öffentliche Infrastruktur konzentriert sind und keiner effektiven Wirksamkeitskontrolle unterworfen werden. Die Haushaltspolitik des Bundes ist durch eine Tradition der „Input-Perspektive“ geprägt, in welcher der Erfolg einer Politik an den Beträgen gemessen wird, die eingesetzt werden. Eine ziel- und wirkungsorientierte Mittelverwendung erfordert demgegenüber eine erkennbare Priorisierung, sorgfältige Evaluationen und ständige Lernprozesse und ggf. auch die Entschlossenheit zur Beendigung erfolgloser Programme. „Erfolg“ darf dabei aus Sicht der Wirkungsorientierung keinesfalls lediglich am regelkonformen Abfluss der Mittel für Investitionen gemessen werden. Stattdessen muss es bei der Erfolgsbeurteilung um die Frage gehen, ob die schuldenfinanzierten Projekte ihre Ziele erreichen und das noch dazu in einem Maße, welches den hohen Mitteleinsatz rechtfertigen kann.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Gutachtens liegen vor:

- der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum **Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)** (Deutscher Bundestag, 2025b) und
- der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum **Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)** (Stand 30.06.2025: Bundesministerium der Finanzen, 2025b). Wichtig für die folgenden Analysen ist dazu auch der vorherige Referentenentwurf, Bearbeitungsstand 02.06.2025: Bundesministerium der Finanzen, 2025a).

Das SVIKG errichtet das Sondervermögen, beschreibt seinen Zweck, grenzt die Mittelverwendung ein, bestimmt die Weiterleitungen an die Länder und den KTF, ermächtigt zur Kreditaufnahme von maximal 500 Mrd. Euro und macht Vorgaben zur Rechnungslegung, zum Wirtschaftsplan, zu den Erfolgskontrollen, zur Laufzeit und zur Tilgung.

Das LuKIFG spezifiziert die Ziele und regelt die Verteilung der vom Bund an die Länder zur Verfügung gestellten 100 Mrd. Euro, benennt die förderfähigen investiven Felder, konkretisierte im Referentenentwurf von Anfang Juni (jedoch nicht mehr im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Ende Juni) die Zusätzlichkeit der Mittel, spezifiziert den Förderzeitraum und regelt Berichtspflichten, die Prüfung durch den Bund, benennt die Länder als bewirtschaftende Stellen und macht weitere administrative Vorgaben zu möglichen Rückforderungen und zu notwendigen Verwaltungsvereinbarungen.

Dieses Gutachten unterzieht beide Gesetzentwürfe einer Prüfung, inwieweit diese bereits die Anforderungen an ein Design erfüllen, das nennenswerte Wachstumswirkungen der schuldenfinanzierten Investitionen plausibel macht. Der Fokus der Begutachtung liegt auf der oben genannten zweiten und dritten Voraussetzung – also den Komplexen Zusätzlichkeit und Wirkungsorientierung – für einen realistisch zu erwartenden Wachstumsimpuls durch das Sondervermögen. Die Frage, inwieweit die umfassende Wachstumsagenda der Bundesregierung einen überzeugenden Rahmen für das Sondervermögen bietet, wird in diesem Gutachten nicht behandelt.

2 Zusätzlichkeit

2.1 Bedeutung

Damit das Sondervermögen in der Betrachtung des Gesamthaushalts tatsächlich den Mitteleinsatz für den begünstigten Zweck steigert, muss eine wirksame Zusätzlichkeitsregel implementiert werden. Auch eine zweckgebundene Verwendung des Sondervermögens für investive Mittel alleine kann nicht sicherstellen, dass es wirklich zu einer Ausweitung von öffentlichen Investitionen kommt, weil mit Reaktionen im Kernhaushalt auf die Schaffung des Sondervermögens zu rechnen ist. Das grundlegende Problem, dass Gegenwartsaufgaben etwa im Bereich der sozialen Sicherungssysteme wie Rente und Gesundheit politisch oft attraktiver sind als Aufgaben, deren Nutzen sich erst in der fernerer Zukunft zeigt (Heinemann und Steger, 2024), wird durch die Errichtung des Sondervermögens nicht gelöst. Von daher muss immer damit gerechnet werden, dass es im Kernhaushalt zur Umschichtung in die Gegenwartsverwendungen kommt, wenn ein Sondervermögen Zukunftsaufgaben

übernimmt. Dieses Problem betrifft potenziell alle föderalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen, die in den Genuss von schuldenfinanzierten Investitionsmitteln aus dem Sondervermögen kommen werden.

Eine fehlende oder unzulängliche Absicherung der Zusätzlichkeit würde dazu führen, dass der Bund zwar mit wachsenden Schulden und Zinslasten konfrontiert wird, ohne dass aber mit einem nennenswerten Vorteil durch höheres Wachstum und steigende Steuereinnahmen zu rechnen wäre. Ein Sondervermögen ohne wirksame Zusätzlichkeit wäre daher unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit und Schuldentragfähigkeit schwer zu verantworten und stünde im Widerspruch zur eingangs zitierten Rechtfertigung der Grundgesetzänderung.

Versuche, solche Umschichtungen durch Regelsetzung zu verhindern, stehen vor der Herausforderung, dass niemand die „kontrafaktische Situation“ (Wie würde sich der Kernhaushalt ohne Sondervermögen entwickeln?) kennt. Im Art. 143h Abs. 1 GG wird Zusätzlichkeit unbestimmt so definiert, dass „im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird“. In der Gesetzesbegründung zur Grundgesetzänderung wurde dies mit einer Investitionsquote von zehn Prozent des Haushalts als Benchmark diskutiert (Deutscher Bundestag, 2025a).

Alle Versuche, die Zusätzlichkeit abzusichern, sind mit dem Problem konfrontiert, dass sie das zu Grunde liegende Problem, die Verdrängung von Zukunftsausgaben durch die hohe Dynamik der Sozialausgaben in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen nicht adressieren. Das ZEW hatte vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, eine Reform der Schuldenbremse mit der verbindlichen Grundsatzeinigung auf eine Dämpfung im Ausgabenwachstum der Sozialversicherungen zu verbinden (Heinemann et al., 2025). Dazu ist es nicht gekommen. Gleichwohl macht dieser Zusammenhang deutlich, wie wichtig es für die künftige Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts ist, dass die Bundesregierung die Ausgabendynamik der sozialen Sicherungssysteme und damit die Bundeszuschüsse nachhaltig begrenzt. Gelingt das nicht, wird der Druck zur Verdrängung der Zukunftsausgaben mit dem demographischen Wandel weiter zunehmen.

Vor diesem Hintergrund sind alle formelmäßigen Zusätzlichkeitsregeln zwar nur eine zweitbeste Lösung als Sicherung gegen die Fehlverwendung der neuen Schuldenpakete. Aber

immerhin können solche Regeln helfen. Somit ist es zu begrüßen, dass die Frage der Zusätzlichkeit schon in der Grundgesetzreform eine hohe Aufmerksamkeit erhalten hat.

2.2 Regelungen

Im Gesetzentwurf zum SVIKG finden sich in § 4 folgende Regelungen zur Zusätzlichkeit: Abs. 1 legt fest, dass das Sondervermögen „zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Aufgabenzuständigkeit finanziert“. Abs. 3 konkretisiert das Zusätzlichkeitserfordernis und sieht es als erfüllt an, wenn die Investitionen im Bundeshaushalt (gemeint ohne Sondervermögen) ohne finanzielle Transaktionen einen Anteil von zehn Prozent der Ausgaben (diese werden um die schuldenfinanzierten Verteidigungsausgaben bereinigt) überschreiten. Im Hinblick auf diese Zehn-Prozent-Marke folgt das Errichtungsgesetz dem quantitativen Hinweis aus den Erläuterungen im Gesetz zur Grundgesetzänderung. Allerdings gibt es keine ergänzenden Vorgaben, wie bei Zielverfehlung zu verfahren ist.

Vorgaben für die Zusätzlichkeit des 100-Mrd.-Euro-Pakets für die Länder fanden sich auch noch im Referentenentwurf des LuKIFG in Art. 4. Demnach sollte die Zusätzlichkeit der Investitionen „in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein“. Dies hätte bedeutet, dass aus dem Ländertopf des Sondervermögens nur Investitionen hätten finanziert werden können, die über das bislang bei Ländern und Kommunen bestehende Investitionsniveau hinausgegangen wären. Der Begriff der „dynamisierten Summe“ hätte besagt, dass nicht einfach die letzte absolute Zahl als Referenzmaßstab hätte herangezogen werden dürfen, sondern diese Zahl z. B. mit dem Haushaltswachstum fortzuschreiben gewesen wäre. Dies wäre im Vergleich zur Zusätzlichkeitsregel im SVIKG keine Verschärfung gewesen, weil dort mit der Bezugnahme der Zehn-Prozent-Regel auf das Ausgabenvolumen im Bundeshaushalt auch ein dynamischer Referenzmaßstab existiert.

Seit dem Zeitpunkt des Referentenentwurfs von Anfang Juni ist zwischen der Bundesregierung und den Ländern eine Einigung erzielt worden, auf dieses Zusätzlichkeitserfordernis für die Länder-Milliarden zu verzichten (Bundesregierung, 2025). Der zuvor beschriebene Zusätzlichkeitsartikel des früheren Referentenentwurfs ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Ende ersatzlos entfallen und wird auch in der

Gesetzesbegründung in Bezug auf die Länder-Milliarden nicht mehr erwähnt, allerdings mit einer (in der redaktionellen Überarbeitung vermutlich übersehenen) Ausnahme: Bei der Abprüfung von möglichen Alternativen zum Gesetz heißt es, dass Länder und Kommunen ohne die Mittel des Sondervermögens kurzfristig nicht in der Lage seien, „in dem erforderlichen Maße zusätzliche Investitionen in ihre jeweilige Infrastruktur zu tätigen“ (Unterstreichung durch den Autor). Diese Aussage in der Gesetzesbegründung ist durch den gänzlichen Wegfall der Zusätzlichkeitsvorschrift inzwischen sinnentleert, weil das Gesetz keine Regelungen mehr enthält, „zusätzliche“ Investitionen von Kommunen und Ländern finanzieren zu wollen.

Neben dem Wegfall der Zusätzlichkeitsregel haben zwei weitere Anpassungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung gegenüber dem Referentenentwurf die Anreize für zusätzliche Investitionen weiter abgeschwächt. So hatte der Referentenentwurf noch die Doppelförderung von Projekten durch gleichzeitige Förderung aus dem Sondervermögen einerseits und Finanzierungen von Bund und EU andererseits untersagt. Außerdem wären nach diesem Entwurf Projekte von der Förderung ausgeschlossen gewesen, die bereits vor dem 1. November 2025 begonnen wurden. Im aktuellen Gesetzentwurf ist das Verbot der Doppelförderung ersatzlos entfallen. Außerdem dürfen auch bereits seit Jahresbeginn 2025 begonnene Projekte nun in das Sondervermögen umfinanziert werden.

In Bezug auf die 100 Mrd. Euro Zuführung an den KTF enthalten die beiden Errichtungsgesetze keine wirksamen Konkretisierungen, wie hier die Zusätzlichkeit operationalisiert werden kann. Zwar beziehen sich die Vorgaben in Art. 143h Abs. 1 GG mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit und der Begrenzung auf Investitionen auf das Sondervermögen in seiner Gesamtheit und damit auch auf die KTF-Komponente. Abs. 2 gibt explizit vor, dass mit den KTF-Mitteln „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ finanziert werden sollen.

Zudem beinhaltet der Entwurf des SVIKG gemäß § 4 Abs. 3 SVIKG scheinbar eine Zusätzlichkeitsregel auch für den KTF, indem er auch die Zusätzlichkeit der KTF-Mittel mit der Einhaltung der beschriebenen Zehn-Prozent-Regel gleichsetzt. Diese Zehn-Prozent-Regel für den Kernhaushalt kann aber für die KTF-Mittel keine Zusätzlichkeit sicherstellen, weil der KTF ohnehin auch zuvor bereits ein Sondervermögen war und eben keine Finanzierung im

Kernhaushalt. Mit Umgehungsanpassungen wäre für die KTF-Mittel somit im KTF selber zu rechnen. Die Zusätzlichkeit von Investitionen im KTF müsste also durch einen auf den bisherigen KTF sich beziehenden Vergleichsmaßstab operationalisiert werden. Auch der Gesetzentwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz 2025 (Deutscher Bundestag, 2025c) enthält mit seinen technischen Anpassungen für dieses Problem keine Lösung. In Bezug auf den KTF schafft das Haushaltsbegleitgesetz lediglich die Voraussetzung für die Vereinnahmung der Mittel aus dem Sondervermögen und dafür, dass Entlastungen beim Strom- und Gaspreis (die als Konsumausgaben zu klassifizieren sind) zukünftig aus dem KTF finanziert werden können. Diese Nutzungserweiterung löst das Problem der fehlenden anwendbaren Zusätzlichkeitsregel nicht, sondern verschärft es durch die Verwendungsausweitung tendenziell. Anknüpfungspunkte für eine Operationalisierung der Zusätzlichkeitsregel im KTF finden sich somit bislang nirgends.

2.3 Beurteilung

Die Zusätzlichkeit der Investitionen im Sondervermögen ist bislang unzureichend abgesichert. Allerdings unterscheiden sich die Probleme für die drei Komponenten Bundeshaushalt (300 Mrd. Euro), Länder und Kommunen (100 Mrd. Euro) und KTF (100 Mrd. Euro).

2.3.1 Bundesmittel (300 Mrd. Euro)

Durch die Festschreibung der Zehn-Prozent-Investitionsquote besteht für die dem Bund verfügbaren allgemeinen Investitionsmittel von 300 Mrd. Euro eine grundsätzlich wirksame Regel. Die Zehn-Prozent-Marke ist zwar kein ausgesprochen ehrgeiziger Referenzwert, da die Quote zuletzt darüber lag und der Finanzplan der letzten Bundesregierung auch ohne Sondervermögen eine steigende Investitionsquote vorsah (Sachverständigenrat, 2025). Aber immerhin ist hier eine überprüfbare Sicherung der Zusätzlichkeit eingezogen, welche die konsumtive Fehlverwendung der schuldenfinanzierten Mittel begrenzt. Allerdings besteht in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf eine Unschärfe beim Investitionsbegriff: In den Erläuterungen zu §4 Abs. 1 SVIKG heißt es, dass „insbesondere“ Investitionen nach Definition der BHO gemeint sind. Dies eröffnet eine Verwendung für nicht-investive Ausgaben, die dann eigentlich zu finanzierende zusätzliche Investitionen mindern würde. Eine weitere Unschärfe

besteht darin, dass nicht ausgeführt wird, was bei einer Unterschreitung der Zehn-Prozent-Grenze im Bundeshaushalt passiert. So ist unklar, ob dann das Sondervermögen insgesamt für das betreffende Haushaltsjahr eingefroren werden muss oder ob nur Kürzungen um die Zielunterschreitung erforderlich sind. Ebenso fehlen Regelungen für den Fall, dass die Vorgaben im Haushalts-Soll eingehalten werden, die tatsächliche Ausführung im Ist jedoch davon abweicht. Dies ist angesichts des häufigen Nicht-Abflusses von Investitionsmitteln ein relevantes Problem und könnte Anreize zur Aufstellung von in der Praxis nicht durchführbarer Investitionsbudgets im Kernhaushalt setzen, um die Zahlungen im Sondervermögen nicht zu gefährden.

2.3.2 Mittel für die Länder und Kommunen (100 Mrd. Euro)

Die Zusätzlichkeitsregel gemäß dem ersten Referentenentwurf des LuKIFG hätte eine wirksame Regel sein können. In Bezug auf den dort ursprünglich formulierten Referenzmaßstab für die Summe der Investitionen von Ländern und Kommunen hätte sich das Haushaltswachstum als Grundlage der Dynamisierung angeboten. Die Länder und Kommunen hätten dann in ihren Haushalten (ohne Sondervermögen) das zuletzt, z. B. im Jahr 2024, erreichte Investitionsniveau im Verhältnis zum Haushaltsvolumen halten müssen. Die wäre eine mit der Regel für den Bund konsistente Vorgabe geworden.

Nun aber gibt es den zuvor beschriebenen Bund-Länder-Konsens zum Wegfall der Zusätzlichkeitsregel, der seinen Niederschlag im Gesetzentwurf der Bundesregierung gefunden hat. Hier stellt sich die Frage, ob diese Vorgehensweise überhaupt grundgesetzkonform ist angesichts der für das Sondervermögen insgesamt eingeforderten Zusätzlichkeit.

Die Fehlanreize für eine faktische Umnutzung der Mittel werden durch den Wegfall des Verbots der Doppelförderung und die Öffnung für bereits begonnene Projekte noch verstärkt. Für alle Projekte, die bereits begonnen wurden oder die ohnehin bereits von anderen Fördermaßnahmen etwa aus EU-Kohäsionsmitteln profitieren, gilt, dass sie ohnehin schon auf die Schiene gebracht werden. Wenn für diese Vorhaben nun auch Mittel des Sondervermögens eingesetzt werden dürfen, handelt es sich um reine Mitnahmeeffekte, bei denen das Sondervermögen keine neuen Investitionen auslöst.

Bleibt es beim Wegfall jeglicher Zusätzlichkeitsregel für die Länder und Kommunen, wäre dies eine gravierende Fehlentscheidung, die nicht im Einklang mit der Rechtfertigung des Sondervermögens steht. Für die auf Länder und Kommunen entfallenden 100 Mrd. Euro wäre nicht mehr damit zu rechnen, dass diese die Investitionen in den Ländern in diesem Umfang erhöhen. Damit würden zwar zusätzliche Schulden gemacht, aber nicht in gleichem Maße zusätzliche öffentliche Vermögenswerte geschaffen.

Finanzpolitisch wird zur Rechtfertigung das Argument einflussreich, dass die Kommunen einen sehr starken Anstieg ihrer Sozialausgaben erleben und die Sondervermögen-Milliarden benötigen, um ihr Investitionsniveau überhaupt nur halten zu können. Auch wird argumentiert, dass trotzdem eine „Zusätzlichkeit“ vorläge, weil ohne das Sondervermögen die Investitionen stark fallen würden. Dieses Argument führt den Zweck der Zusätzlichkeitsregel ad absurdum und kann ihre Beseitigung nicht legitimieren. Mit diesem Schritt würde für den Länderanteil genau das eintreten, was Skeptiker bei einer Ausweitung des grundgesetzlichen Schuldenspielraums immer befürchtet hatten: Die Schuldenfinanzierung wird indirekt dafür verwendet, den weiteren Anstieg der Sozialausgaben zu finanzieren. Mit anderen Worten würde das Sondervermögen nun die Anreize für Bund und Länder mindern, Sozialreformen in Angriff zu nehmen, die die kommunale Ausgabendynamik bremsen könnten. Ein wichtiger Teil des Sondervermögens würde hier somit – gemessen an seinen Intentionen – fehlverwendet.

2.3.3 KTF-Mittel (100 Mrd. Euro)

Auch die Regeln für den KTF sind unzureichend. Es fehlt trotz der beschriebenen Zusätzlichkeitsrhetorik im § 4 SVIKG bislang an jedem gezielten Versuch, die Zusätzlichkeit von Investitionen im KTF in den Errichtungsgesetzen zu operationalisieren. Ganz im Gegenteil gibt die Scheinlösung des § 4 Abs. 3 SVIKG mit ihrem Bezug auf die Zehn-Prozent-Grenze im Kernhaushalt dem KTF einen Freibrief für beliebige interne Umschichtungsoperationen zwischen Investitionen und konsumtiven Verwendungen.

Grundgesetzlich gilt zwar die Zusätzlichkeitsregel des Art. 143h GG auch für den KTF ohne eine den Länder-Milliarden vergleichbare Einschränkung. Aber auch hier dürfte eine verfassungsrechtliche Überprüfung schwierig sein, weil der Referenzmaßstab für die Zusätzlichkeit auch im Grundgesetz fehlt. Die Herausforderungen für die Zusätzlichkeit im

KTF wurden bereits an anderer Stelle dargelegt (WWF, 2025): Es existiert auch aufgrund der starken Schwankungen der Investitionen im KTF kaum ein offensichtlicher Vergleichsmaßstab, anhand dessen die Zusätzlichkeit beurteilt werden kann. Außerdem besteht die Gefahr, dass die dem KTF zufließenden CO₂-Einnahmen in Zukunft stärker zur Finanzierung nicht-investiver Ausgaben genutzt werden, wie EEG-Ausgleichszahlungen oder Energiepreissubventionen. Dieser Weg ist durch die Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten für Gaspreissubventionen vorgezeichnet. In diesem Fall käme es zur indirekten Fehlverwendung der Mittel aus dem Sondervermögen: Diese würden im KTF zwar investiv genutzt, würden aber den Weg für die nicht-investive Nutzung der anderen KTF-Einnahmen frei machen.

2.4 Empfehlung

Aus der Analyse ergeben sich folgende Empfehlungen zur Absicherung der Zusätzlichkeit:

2.4.1 SVIKG

Hier sollten die Konsequenzen einer Unterschreitung der Zehn-Prozent-Investitionsquote im Bundeshaushalt konkretisiert werden. Dabei ist zwischen Soll-Ist-Abweichungen im Haushaltsvollzug auf der einen und planmäßigen Unterschreitungen im Haushaltsansatz zu unterscheiden. Letztere sind stärker zu sanktionieren als erstere, weil unerwartete Entwicklungen den Haushaltsvollzug beeinflussen können. Daher wird vorgeschlagen, dass Unterschreitungen im Soll zu einem permanenten Verlust von Mitteln im Sondervermögen führen, während Soll-Ist-Abweichungen nachgeholt werden können und dann nicht zu einem finalen Verlust von Mitteln aus dem Sondervermögen führen. Der finale Verlust von Mitteln aus den vom Grundgesetz eingeräumten Kreditermächtigungen ist grundgesetzkonform, weil diese Mittel in der Verfassung nur für zusätzliche Investitionen eingeräumt werden und zudem der 500-Mrd.-Euro-Betrag im Grundgesetz nur als Obergrenze formuliert ist („bis zu 500 Milliarden Euro“). Folglich ist es konsequent, die Summe in dem Maße nach unten anzupassen, in dem die Zusätzlichkeit nicht eingehalten wird. Vorgeschlagen wird, § 4 SVIKG folgenden Abs. 4 hinzuzufügen:

„Unterschreiten die im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen die gemäß Absatz 3 berechnete Untergrenze, dann verringern sich die aus dem Sondervermögen finanzierbaren

Investitionen dauerhaft um den Betrag dieser Abweichung. Kommt es im Haushaltsvollzug im Bundeshaushalt zu einer ungeplanten Unterschreitung der gemäß Absatz 3 genannten Untergrenze, dann muss diese Unterschreitung innerhalb von zwei Haushaltsjahren durch höhere Investitionen kompensiert werden, andernfalls verringern sich die aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen dauerhaft um den Betrag dieser Abweichung.“
Technisch könnte Letzteres über ein Kontrollkonto implementiert werden.

Zur Präzisierung sollte in den Erläuterungen zu §4 Abs. 1 das „insbesondere“ in der Aussage entfallen, wonach „insbesondere“ Investitionen nach Definition der BHO gemeint sind. Damit wird ein mögliches Einfallstor für eine Aufweichung der Zusätzlichkeit geschlossen.

2.4.2 LuKIFG

Für die Ländermittel ist die Rückkehr zur Zusätzlichkeitsvorgabe in der folgenden Fassung gemäß § 4 des Referentenentwurfs vom Bearbeitungsstand 02.06.2025 unverzichtbar:

„Die nach § 1 gewährten Mittel sind für zusätzliche Investitionsmaßnahmen zu verwenden. Die Zusätzlichkeit der Investitionen muss in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein.“

Dieser Paragraph sollte zudem um den folgenden Satz ergänzt werden: *„Die dynamisierte Fortschreibung dieser Summe erfolgt mit der Wachstumsrate der konsolidierten Ausgaben von Ländern und Kommunen.“*

Dies würde einer konstanten Investitionsquote in Analogie zu den Regeln für den Bundeshaushalt entsprechen.

Außerdem ist es wünschenswert, die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehenen Vorgaben zum Verbot der Doppelförderung und zum Verbot der Förderung von bereits begonnenen Projekten wieder in das Gesetz zu schreiben.

2.4.3 KTF

Zur Operationalisierung der für den KTF bislang fehlenden relevanten Zusätzlichkeitsregel könnte als Referenzmaßstab das durchschnittliche KTF-Investitionsniveau der zurückliegenden drei Haushaltsjahre verwendet werden. Dazu sollte § 4 Abs. 2 SVIKG um

folgenden Satz ergänzt werden: „Zusätzlichkeit für die Investitionen in die Klimaneutralität liegt dann vor, wenn die im KTF veranschlagten Investitionsmittel bereinigt um die aus dem Sondervermögen finanzierten Investitionen den Durchschnittswert der in den Haushaltsjahren X bis Y aus dem KTF finanzierten Investitionen nicht unterschreiten.“ Der genaue Stützzeitraum für die Durchschnittsbildung sollte so erfolgen, dass sich ein ambitionierter Referenzwert ergibt. Denkbar wäre hier angesichts eines in den letzten Jahren geringen Mittelabflusses aus dem KTF auch ein Abstellen auf die Sollwerte dieser Vergleichsperiode. Eine Unterschreitung des Grenzwerts im KTF sollte analoge Konsequenzen wie für die Unterschreitung im Bundeshaushalt haben. In § 4 Abs. 3 Satz 1 SVIKG kann dann der ohnehin irrelevante Verweis „... und Absatz 2 ...“ entfallen.

3 Priorisierung und Wirkungsorientierung

3.1 Bedeutung

Öffentliche Investitionen betreffen ein breites Spektrum von Feldern und unterscheiden sich dabei in ihren Chancen, das Wachstum dauerhaft zu erhöhen. Eine Sichtweise, wonach alles, was gemäß Bundeshaushaltsordnung als „Investition“ verbucht wird, in gleicher Weise eine Wachstumswirkung hätte, kann wachstumsökonomisch nicht überzeugen. Der Wachstumseffekt hängt dabei nicht nur vom Feld der Investition ab, sondern auch von der Güte der Projektauswahl und der Durchführung. Der Ausbau eines von der Logistik stark frequentierten Verkehrsweges ist anders zu beurteilen als der Bau eines in der Auslastung sinkenden Krankenhauses in einer Region mit schrumpfender Bevölkerung. Generell wird eine wirtschaftsnahe Infrastruktur (digitale Infrastruktur, Verkehrswege, nachhaltige Energienetze) und Investitionen im Kontext Bildung, Betreuung und Forschung eher einen Beitrag zur Erhöhung des Potenzialwachstums leisten als Investitionen etwa im Bereich Kultur, Unterhaltung und Sport. Letztere stiften einen gesellschaftlichen Nutzen, aber kaum einen Beitrag zur Beseitigung von Wachstumsengpässen und Beschäftigungshindernissen.

Zu oft werden in der Debatte um die Schuldenbremse alle öffentlichen Investitionen somit über einen Kamm geschoren und ihnen pauschal eine Wachstumswirkung zugeschrieben. Hier liegt mitunter ein Missverständnis vor, wenn alleine schon mit Bezug auf den

Nachfrageeffekt der Investition ein Wachstumseffekt erwartet wird. Ein vorübergehender Nachfrageschub alleine kann keinen Anstieg des Potenzialwachstums bewirken, wenn damit keine dauerhafte Verbesserung der Produktionsbedingungen einhergeht.

Da selbst ein 500-Mrd.-Euro-Paket gemessen an den politischen Wünschen eng begrenzt ist, ist nun eine Priorisierung auf wachstumsrelevante Felder gefordert. Sonst fließen die Milliarden zwar für (günstigenfalls zusätzliche) Investitionen ab, die Wachstumsfolgen bleiben aber gering. Diese Priorisierung im Rahmen der Errichtungsgesetze ist auch deshalb notwendig, weil unternehmensnahe Infrastruktur (Beispiel Straßen und Stromtrassen) oft weniger politische Unterstützung erfahren als bürgernahe Investitionen mit unmittelbar sichtbarem Nutzen für Wählerinnen und Wähler (Beispiel Stadttheater und Freizeiteinrichtungen).

Zusätzlich sollte die Priorisierung der Ausgaben mit einer wirkungsorientierten Steuerung verbunden werden. In Deutschland ist haushälterisches Denken immer noch viel zu stark in der Tradition der Input-Orientierung verankert (Deloitte und ZEW, 2024; Heinemann, 2025). In dieser Sichtweise gilt eine Politik einfach dann als „erfolgreich“, wenn möglichst hohe Beträge regelkonform abfließen. Die in vielen anderen OECD-Staaten weiter entwickelte ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung verfolgt einen anderen Ansatz. Sie erfordert schon in der Gesetzgebung eine präzise Zieldefinition, die durch die Benennung geeigneter Indikatoren einer Erfolgskontrolle zugänglich gemacht wird. Alle auf dieses Ziel ausgerichteten Programme werden bei wirkungsorientierter Steuerung vor, während und nach Abschluss evaluiert. Essenziell ist dabei, dass Evaluationen unparteiisch und ergebnisoffen sind und eine Entscheidungswirkung entfalten. Erst wenn laufend Programme im Licht von methodisch überzeugenden Evaluationen modifiziert, verbessert und bei Fehlschlag gestoppt werden, kann von einer funktionierenden Wirkungsorientierung gesprochen werden.

Eine umfassende Bestandsaufnahme des Evaluationssystems des Bundes hat bestehende Unzulänglichkeiten aufgezeigt (Deloitte und ZEW, 2024). Evaluationen im Rahmen der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung werden zu oft von den projektverantwortlichen Akteuren selbst durchgeführt. Diese haben ein starkes ressort- oder referatsspezifisches Eigeninteresse an der Fortsetzung des Programms und der Darstellung eines Erfolgs. Es fehlt

zumeist an der unparteiischen Perspektive einer Fremdevaluation oder gar von externen Evaluatoren außerhalb der Verwaltung. Hinzu kommt, dass es kaum Beispiele dafür gibt, dass Evaluationen die Budgetallokation beeinflussen. Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen werden in der Bundesverwaltung heute viel zu oft noch als administrative Pflichtübung betrachtet, die erledigt werden muss, um sie dann abzuheften. Das Sondervermögen wäre die Gelegenheit, höhere Standards für die Ergebnisoffenheit, Unabhängigkeit, methodische Qualität und Entscheidungsrelevanz von Evaluationen zu vereinbaren, beispielsweise durch geeignete Vorgaben in den Errichtungsgesetzen.

Überzeugende Evaluationen und beständiges Nachsteuern sind für den Erfolg des Sondervermögens unverzichtbar, weil auch bei einer angemessenen Priorisierung der Investitionen der Erfolg nicht garantiert ist. So ist es denkbar, dass zusätzliche Infrastrukturmittel schon deshalb keine Wachstumswirkungen haben, weil sie in Preiseffekten verpuffen, wie dies z.B. für die letzten Jahre bei zusätzlichen Mitteln für die Bahn zu konstatieren war (Berschin, 2025).

3.2 Regelungen

3.2.1 Priorisierung

§ 4 Abs. 1 SVIKG beinhaltet eine Liste von investiven Verwendungen. Diese Liste ist jedoch nicht abschließend, weil sie durch ein „insbesondere in“ eingeleitet wird. Somit ist die Verwendung der Bundesmittel für Investitionen aller Art möglich. Dennoch lässt sich die Liste als ein Beitrag zur Priorisierung im Sinn einer überwiegenden Nutzung verstehen. Genannt werden: 1. Zivil- und Bevölkerungsschutz, 2. Verkehrsinfrastruktur, 3. Krankenhausinfrastruktur, 4. Energieinfrastruktur, 5. Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, 6. Forschung und Entwicklung und 7. Digitalisierung. Damit sind zentrale Felder wachstumsrelevanter Infrastruktur abgedeckt. Allerdings enthält auch diese Liste mit dem Zivil- und Bevölkerungsschutz und der Krankenhausinfrastruktur Felder, die kaum als stark wachstumsrelevante Infrastruktur zu klassifizieren sind.

§ 4 Abs. 2 SVIKG priorisiert die Verwendung der KTF-Milliarden in recht klarer Weise auf „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität“.

Die Verwendungsvorgaben für die Länder-Milliarden im LuKIFG haben sich wie die Zusätzlichkeitsregeln vom frühen Referentenentwurf bis zum Gesetzentwurf der Bundesregierung in Richtung einer starken Lockerung verändert. Eine zunächst vorgesehene recht eindeutige Priorisierung ist durch eine weitgehende Freigabe der investiven Verwendungsmöglichkeiten ersetzt worden:

§ 3 Abs. 1 des Referentenentwurfs zum LuKIFG hatte die Liste von Verwendungsmöglichkeiten beinhaltet, die nicht wie im SVIKG durch ein „insbesondere“ in ihrer Verbindlichkeit abgeschwächt war. In dieser Fassung hätte das LuKIFG die Verwendung der Länder-Mittel auf Investitionen begrenzt, die mit den Einschränkungen Bevölkerungsschutz und Krankenhäusern als sachgerecht für die Wachstumspriorisierung gewesen wären.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist es hier zu einer materiell substantiellen Veränderung gekommen. Im Satz 1 von § 3 Abs. 1 wurde das „insbesondere“ neu eingefügt: *„Die Mittel werden für Sachinvestitionen der Träger von Einrichtungen insbesondere folgender Infrastrukturbereiche bereitgestellt, sofern sie der Erfüllung von Landesaufgaben oder kommunalen Aufgaben dienen“* (Unterstreichung durch Autor). Die Gesetzeserläuterungen machen deutlich, dass dieses neu eingefügte „insbesondere“ als weit gefasste Verbreiterung der Verwendungsmöglichkeiten zu verstehen ist und nennt als zusätzliche mögliche Verwendungsmöglichkeiten *„Aufgaben, die nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehören, aber regelmäßig auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden. Förderfähig sind damit insbesondere auch Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, Infrastruktur der regionalen Daseinsvorsorge, die Wohninfrastruktur, Gebäudesanierungen von öffentlichen Gebäuden, Sportanlagen, Kultureinrichtungen, Infrastruktur der Inneren Sicherheit, der Wasserwirtschaft und in ländliche Infrastrukturen.“*

§ 3 Abs. 6 LuKIFG stellt klar, dass die Investitionen *„auf eine längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen“* abzielen.

3.2.2 Wirkungsorientierung

Für die Ziel- und Wirkungsorientierung sind u.a. wichtig erstens eine präzise Zieldefinition, die zweitens durch geeignete Indikatoren in ihrer Zielerreichung überprüft werden können, drittens ergebnisoffene und methodisch überzeugende Evaluationen, deren Ergebnisse viertens fortlaufend zu Lerneffekten und damit Anpassungen in der Allokation der Mittel und dem Design von Programmen führen. Mitunter wird auch ein Zusammenhang zwischen Wirkungsorientierung und dem kaufmännischen Rechnungswesen hergestellt. Dieses kann die Wirkungsorientierung unterstützen, weil insbesondere die Berücksichtigung von Abschreibungen die Transparenz über Kosten und Vermögensentwicklung verbessern kann. Allerdings ist das kaufmännische Rechnungswesen nicht als notwendige Voraussetzung für mehr Wirkungsorientierung zu betrachten.

Das SVIKG definiert als „Zweck“ in § 2 die Finanzierung „zusätzlicher Investitionen von bis zu 500 Milliarden Euro in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“. Dies ist eine Formulierung, die ganz in der Tradition einer klassischen Input-Orientierung steht. Der Zweck der Maßnahme besteht hier darin, Geld für eine bestimmte Verwendung auszugeben, ohne (mit Ausnahme der Zielsetzung „Klimaneutralität“) simultan auf eine Zielsetzung abzustellen. Erst im Kontext der Vorgaben zur Erfolgskontrolle wird in § 10 Abs. 1 die zentrale Zielsetzung nachgeschoben („Verbesserung der Infrastruktur sowie Förderung des Wirtschaftswachstums“), auf welche die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abstellen sollen. Für die einzelnen Maßnahmen sind darauf ausgerichtete „konkretisierte Ziele“ und Festlegungen zu den Methoden der Erfolgskontrollen zu treffen. Die Erfolgskontrollen sind gemäß Abs. 2 nach BHO und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften „... für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes ..., die mit Mitteln des Sondervermögens umgesetzt werden, durchzuführen und zu dokumentieren...“ und „... auf Verlangen vorzulegen“. Abs. 3 legt fest, dass für Maßnahmen des Bundes „begleitende Erfolgskontrollen“ vier und acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen und eine abschließende Erfolgskontrolle nach Laufzeitende des Sondervermögens.

Das LuKIFG hat im Gegensatz zum SVIKG eine stärker wirkungsorientierte Zieldefinition an prominenter Stelle. § 1 definiert als Ziel der auf die Länder und Kommunen entfallenen

Tranche des Sondervermögens die „Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur“ und die „Schaffung von Wirtschaftswachstum“. Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen finden sich hingegen nicht. § 5 verpflichtet die Länder lediglich, die zweckentsprechende „Verwendung“ der Mittel sicherzustellen. Sanktionen werden nicht für eine Zielverfehlung angedroht, sondern lediglich für eine falsche Mittelverwendung. Zu prüfen ist lediglich, ob die Mittel für den richtigen Zweck abfließen. Der Begriff der „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ oder „Erfolgskontrolle“ findet sich im LuKIFG nicht. Lediglich in den Gesetzeserläuterungen wird zu § 3 LuKIFG ausgeführt, dass Investitionen so auszuwählen sind, dass sie „eine möglichst hohe und dauerhafte Wirkung auf die Wirtschaftskraft“ erwarten lassen und dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dazu heranzuziehen sind. Im Gesetzestext finden sich jedoch keinerlei derartige Vorgaben. Die Vorgaben des SVIKG zu Erfolgskontrollen in § 10 gelten für die Ländermittel nicht, weil sich diese Bestimmungen im SVIKG ausdrücklich nur auf Maßnahmen des Bundes beziehen.

3.3 Beurteilung

3.3.1 Priorisierung

Die Gesetze leisten in den vorliegenden Fassungen keine ausreichende Priorisierung in der investiven Verwendung der Investitionsmittel. Nur in Bezug auf das Ziel der Klimaneutralität und die darauf ausgerichtete 100-Mrd.-Zuführung an den KTF ist eine Priorisierung ausreichend erkennbar. Für die sonstigen auf eine Erhöhung des Potenzialwachstums zielenden Mittel war schon die ursprüngliche Verwendungsliste in der Gesetzesbegründung zur Grundgesetzänderung durch den Einschluss des Zivilschutzes und der Krankenhäuser zu weit, hatte sich aber immerhin noch ansonsten auf die wichtigen Felder der Wachstumsinfrastruktur begrenzt. Die aktuellen Gesetzentwürfe setzen jedoch nicht einmal die mit dieser Liste gegebene Priorisierung durch.

Für die Länder ist das Defizit besonders gravierend, weil im LuKIFG nach aktuellem Stand die gänzliche und in der Gesetzesbegründung ausdrückliche Freigabe der investiven Verwendungsmöglichkeiten erfolgen würde. Damit öffnen sich die Investitionsmöglichkeiten weit in Richtung von Investitionen ohne oder mit nur geringem absehbarem Beitrag zum Potenzialwachstum. Diese Ausweitung steht nicht im Einklang mit den eingeschränkten

Förderbereichen, die in der Gesetzesbegründung für Art. 143 h GG deshalb genannt worden waren, weil diese als Grundlage für langfristiges Wirtschaftswachstum von besonderer Bedeutung sind. Auch für die Bundesmittel macht das Gesetz durch die „insbesondere“-Aufweichung keine bindende Vorgabe.

An dieser Stelle sollte man sich die übergeordnete Absicht der reformierten grundgesetzlichen Schuldenbremse ins Gedächtnis rufen: Es geht darum, institutionelle Vorkehrungen zum Schutz von Politiken zu treffen, die erst mit langen Wirkungsverzögerungen politischen Nutzen stiften und in der Gegenwart wenig politische Unterstützung erhalten. Auch innerhalb von Investitionen gibt es diese Zielkonflikte. Wenn nun auch Sportstätten und Stadttheater durch zusätzliche Schulden finanziert werden dürfen, besteht die Gefahr, dass bei den anstehenden Verteilungskämpfen in den Ländern und Kommunen um die Bundesmilliarden die wirtschaftsnahe Infrastruktur oftmals den Kürzeren zieht.

3.3.2 Wirkungsorientierung

Auch in puncto Wirkungsorientierung besteht noch ein erhebliches Verbesserungspotenzial. Insgesamt atmen beide Gesetzentwürfe erkennbar den Geist der Input-Orientierung. Dabei sind die fundamentalen Schwächen etwas unterschiedlich gelagert. Im SVIKG fehlt es an prominent platzierten Zieldefinitionen, im LuKIFG an jeglichen Vorgaben zur Erfolgskontrolle. Aber auch die Vorgaben zur Erfolgskontrolle im SVIKG greifen zu kurz, weil sie lediglich auf ohnehin laut BHO bestehende Verpflichtungen abstellen und diese im Wesentlichen lediglich in Erinnerung rufen. Es fehlt an jeglicher Vorgabe, diese Erfolgskontrollen gegenüber dem in der Bundesverwaltung heute praktizierten unzureichenden Stand zu verbessern. Gesetzesformulierungen wie „auf Verlangen vorzeigen“ signalisieren noch dazu einen formalisierten Ansatz, in dem Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen lediglich als zu erfüllende Verfahrensvorschrift verstanden werden, die jedoch keine weiteren Entscheidungswirkungen entfaltet. Gegen die Entscheidungsrelevanz sprechen auch die in § 10 SVIKG genannten langen Fristen. So sollen „begleitende Erfolgskontrollen“ erst vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen. Das erscheint viel zu spät, um Projekte noch in der Planungsphase evaluierend zu begleiten und ggf. Fehlentwicklungen überhaupt korrigieren zu können.

3.4 Empfehlung

3.4.1 Priorisierung

Die vorliegenden Gesetzentwürfe würden bei unveränderter Umsetzung die mit der Grundgesetzänderung beabsichtigte Priorisierung von wachstums- und klimarelevanter Infrastruktur nicht umsetzen. Die in der Gesetzesbegründung zur Grundgesetzänderung aufgestellte Verwendungsliste wird in den Entwürfen des SVIKG und des LuKIFG durch die „insbesondere“-Einschübe neutralisiert, die noch dazu im LuKIFG durch eine längere Liste alternativer Verwendungen in der Gesetzesbegründung verstärkt werden.

Die Empfehlung ist, in beiden Gesetzentwürfen das „insbesondere“ zu streichen (in § 4 Abs. 1 Satz 1 SVIKG und in § 3 Abs. 1 Satz 1 LuKIFG).

Ohne diese Korrektur würden die Errichtungsgesetze an zentraler Stelle der Intention der Grundgesetzänderung zuwiderlaufen und die zu erwartenden positiven Wachstumswirkungen weiter vermindern.

3.4.2 Wirkungsorientierung

Der Zweck des Sondervermögens sollte in § 2 SVIKG neu gefasst werden. Empfohlen wird folgende Formulierung, um die Ziel- und Wirkungsorientierung prominent zu verankern:

„Das Sondervermögen soll durch die Finanzierung zusätzlicher Investitionen von bis zu 500 Milliarden Euro einen Beitrag zur Verbesserung der Infrastruktur und einer dadurch eintretenden Erhöhung des Wirtschaftswachstums sowie zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 leisten.“

§ 10 SVIKG sollte neu gefasst werden, um ergebnisoffene, methodisch fundierte und entscheidungsrelevante Erfolgskontrollen wirksam zu verankern. Die Errichtung des Sondervermögens sollte zur Festlegung verbesserter Evaluationsstandards genutzt werden, die sich durch größere Unabhängigkeit und Entscheidungsrelevanz als normale bisherige Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen in der Bundesverwaltung auszeichnen. Denkbar wären folgende Anforderungen:

Ausschließliche Eigenevaluationen durch programmverwaltende Einheiten sind für das Sondervermögen zu untersagen. Es müssen immer Fachleute außerhalb eines Ressorts

beteiligt werden. Hier kann es sich um Experten des Statistischen Bundesamts (Kompetenzstelle für Evaluierung), des Bundesministeriums der Finanzen oder der Bundesbank handeln. Evaluationen von aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen oberhalb einer festzulegenden Schwelle müssen immer in einem wettbewerblichen Verfahren an externe Evaluatoren außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden. Diese Vorgaben müssen für alle aus dem Sondervermögen finanzierten Investitionen inkl. der Mittel für den KTF und die Länder gelten und sollten somit auch im LuKIFG verankert werden.

Die nach diesen verbesserten Standards erfolgenden begleitenden Erfolgskontrollen sollten viel früher als im Gesetzentwurf des SVIKG veranschlagt erfolgen, möglichst schon ein oder zwei Jahre nach Start des Sondervermögens, um gerade in der entscheidenden Anfangsphase ggf. noch Lerneffekte und Anpassungen in der Allokation zu ermöglichen.

Ein Junctim zwischen der Etablierung des Sondervermögens und einer Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens im Bund ist schon deshalb nicht sinnvoll, weil die Doppik ein nur über einen langen Zeitraum zu realisierendes Projekt ist und sich somit schon die zeitlichen Perspektiven von Sondervermögen und einer möglichen Doppik-Implementation stark unterscheiden. Dennoch ist es denkbar, in einem Modellprojekt nun für ausgewählte im Rahmen des Sondervermögens finanzierte Projekte eine kaufmännische Nachverfolgung der Wertentwicklung zu etablieren, bei der Abschreibungen quantifiziert und Erhaltungsrückstellungen und -aufwände erfasst werden. Somit ließen sich Lerneffekte erzielen, die für die weitere Doppik-Debatte nützlich wären.

4 Fazit

Die vorliegenden Entwürfe der Errichtungsgesetze beinhalten wichtige Konkretisierungen für die Etablierung des Sondervermögens. Allerdings verwässern sie in zentralen Punkten die Intention der Grundgesetzänderung zur priorisierten Verwendung der schuldenfinanzierten Investitionsmittel. Auch gewährleisten sie noch nicht in ausreichendem Maße, dass das Sondervermögen die Wirksamkeit entfaltet, auf die sich die Legitimation für die höheren Schulden gründet. Insbesondere der Entwurf des LuKIFG hat sich in den letzten Wochen in eine falsche Richtung entwickelt, indem für die Länderkomponente des Sondervermögens

alle wichtigen Leitplanken beseitigt wurden, die für die Erfolgsaussichten der Mittelverwendung zentral sind.

Die aufgezeigten Defizite bei der Durchsetzung der Zusätzlichkeit, Priorisierung und Wirkungsorientierung werden sich wechselseitig verstärken. Wenn die Investitionsmittel nicht in voller Höhe zu zusätzlichen Investitionen führen, die Investitionen in Teilen in nicht wachstums- und klimarelevanten Bereichen versickern und nicht wirkungsorientiert gesteuert werden, sind nennenswerte Potenzialwachstumseffekte nicht mehr zu erwarten.

Damit entfällt dann aber auch die Stichhaltigkeit der Gesetzesbegründung. Wie eingangs dargelegt, beruht die Legitimation der neuen Schulden in dieser Begründung auf der Erwartung, dass das Sondervermögen ein höheres Wirtschaftswachstum auslöst und dadurch über höhere Steuereinnahmen und fallende Transfers die Finanzierbarkeit der höheren Schulden gewährleistet. Dabei ist auch zu beachten, dass die dauerhafte Freigabe der Schuldenfinanzierung der Verteidigungsausgaben oberhalb von einem Prozent des BIP ohnehin bereits zu einem ganz erheblichen Schuldenanstieg führen wird, mit dem kein nennenswerter Effekt für das Potenzialwachstum verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist es für die Schuldentragfähigkeit essenziell, dass zumindest das Sondervermögen zusätzliche Investitionen mit positivem Einfluss auf das Potenzialwachstum auslöst. Die vorliegenden Entwürfe der Errichtungsgesetze sind nicht in der Lage, dies zu gewährleisten.

5 Literatur

Berschin, Felix (2025): Sind mehr staatliche Mittel für die Bahn vor allem Preistreiber?, ifo-Schnelldienst, 5/2025, 64-71.

Bundesministerium der Finanzen (2025a): Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen, (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Bearbeitungsstand: 04.06.2025.

Bundesministerium der Finanzen (2025b): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG), 30.06.2025.

Bundesregierung (2025): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2025. Beschluss. Online verfügbar unter <https://shorturl.at/REKhE>, zuletzt geprüft am: 08.07.2025.

- Deloitte and ZEW (2024): Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2025a): Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Drucksache 20/15096, 10.03.2025.
- Deutscher Bundestag (2025b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Drucksache 21/779, 07.07.2025.
- Deutscher Bundestag (2025c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Drucksache 21/778, 07.07.2025.
- Heinemann, Friedrich und Paul Steger (2024): Mehr Finanzielle Spielräume, Mehr Öffentliche Investitionen?, ZEW Policy Brief 9/24.
- Heinemann, Friedrich; Asatryan, Zareh; Bohne, Albrecht und Paul Steger (2025): Zukunftshaushalt statt Schuldenbremse, Mannheim.
- Heinemann, Friedrich (2025): Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt. Wirtschaftsdienst, 105(2), 112-117.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025, 21. Mai 2025, Wiesbaden.
- WWF (2025): Finanzpaket 2025: Eine erste Einordnung der Grundgesetzänderung aus Klimaperspektive, Gutachten von Roda Verheyen im Auftrag des WWF Deutschland, Hamburg.

Gastautor:
Professor Dr. Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

Juli 2025

Herausgeber:
Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 0 30 / 25 93 96-32
www.steuerzahler.de/dsi