

Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität – ein teures Versprechen

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität adressiert weder die zentralen Ursachen des Investitionsstaus** noch der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche. Statt um ein staatliches Finanzierungsproblem handelt es sich dabei vor allem um ein **Umsetzungsproblem aufgrund struktureller Hemmnisse** wie langwieriger Genehmigungsverfahren, überbordender Bürokratie und mangelnder Kapazitäten.
- Die geplante Ausgestaltung des Sondervermögens lässt **kaum nennenswerte Wachstumseffekte** erwarten, sondern führt in erster Linie zu **deutlichen Einschränkungen der fiskalischen Handlungsspielräume**. Zudem können seine **Nebenwirkungen und Folgeeffekte** die Situation zusätzlich verschlechtern, bspw. durch die Verdrängung privater Investitionen, steigenden Inflationsdruck oder eine weitere Aufweichung der Schuldenbremse sowie der europäischen Fiskalregeln.
- Um Wirtschaftswachstum und Wohlstand nachhaltig zu steigern, **bedarf es weniger neuer Schulden, als vielmehr Strukturreformen**, die die bestehenden Investitionshemmnisse abbauen, die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts stärken, private Investitionen erleichtern und nicht zuletzt die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – **insbesondere im Bereich der sozialen Sicherungssysteme** – gewährleisten.

Die Ziele der Bundesregierung

Mit dem im März 2025 grundgesetzlich verankerten „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK) will die Bundesregierung das Problem der maroden öffentlichen Infrastruktur angehen und Wachstumsimpulse setzen: „Da die Investitionen im letzten Jahrzehnt gering ausgefallen sind, muss Deutschland nun aufholen. Ziel ist es, das Land zu modernisieren, den Wohlstand zu sichern und mit mehr Wachstum die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland zu stärken.“¹ Da die Bundesregierung davon überzeugt zu sein scheint, dass der öffentliche Investitionsstau vor allem auf die Schuldenbremse zurückzuführen sei, hat sie mit dem SVIK einen kreditfinanzierten Schattenhaushalt in Höhe von 500 Mrd. Euro eingerichtet, der nicht auf die Schuldenbremse angerechnet wird und Kreditemächtigungen in Höhe von 300 Mrd. Euro für Bundesinvestitionen, 100 Mrd. für Ausgaben der Länder und Kommunen sowie 100 Mrd. für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorsieht. Auf die veranschlagten zwölf Jahre gerechnet werden damit im Durchschnitt ca. 42 Mrd. Euro pro Jahr ins Schaufenster gestellt, was knapp 9 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2024 von 474,8 Mrd. Euro entspricht. Das Problem ist allerdings, dass das neue Sondervermögen die eigentlichen Ursachen des Innovationsstaus – und somit des Problems, das die Bundesregierung damit angehen will – gar nicht adressiert.

Die Investitionsschwäche in Deutschland ist nicht primär auf einen Mangel an öffentlichen Geldern – und dementsprechend auf ein staatliches Finanzierungsproblem – zurückzuführen, sondern auf falsche politische Prioritätensetzungen sowie grundlegende strukturelle Umsetzungsprobleme. Zum einen werden Mittel in vielen Fällen gar nicht abgerufen. Dies liegt insbesondere an überkomplexen Genehmigungsverfahren, langwierigen Entscheidungsprozessen und überbordenden bürokratischen Anforderungen – ganz zu schweigen von mangelnden Planungs- und Baukapazitäten sowie unklaren Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Diese Probleme haben bereits lange vor Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2011 begonnen. So dauert es in Deutschland bei neuen Bahntrassen 23 Jahre und bei Bundesfernstraßen knapp 19 Jahre bis sie in Betrieb genommen werden können (vgl. Abb. 1). Zum anderen wurden staatlicherseits investive Ausgaben jahrelang zugunsten konsumtiver Ausgaben vernachlässigt, was in erster

Linie politökonomischen Abwägungen und haushaltspolitischem Opportunismus, aber nicht verfassungsrechtlichen Zwängen geschuldet ist. Darüber hinaus belastet das stagnierende private Investitionsgeschehen das wirtschaftliche Wachstumspotential zusätzlich, welches ebenfalls auf die bereits genannten strukturellen Hemmnisse sowie schlechte ökonomische Rahmenbedingungen zurückzuführen ist – und gleichermaßen nicht auf die Schuldenbremse.

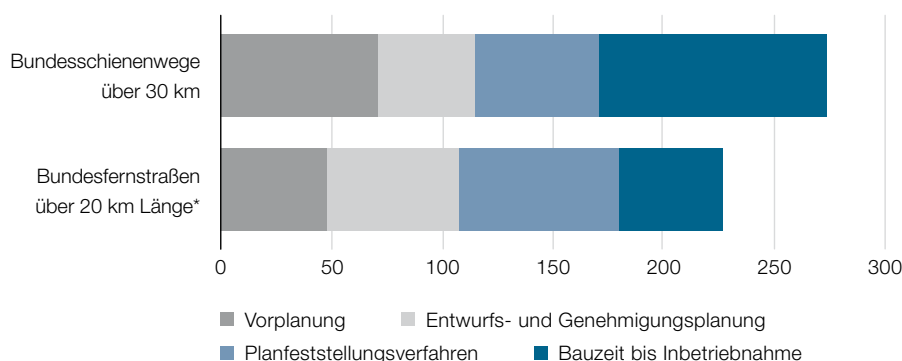


Abbildung 1:

Bau-Bremse Bürokratie

Durchschnittliche Dauer bis zur Inbetriebnahme bei Neubauprojekten des Bundes (in Monaten)

Quelle: Puls, T. und Schmitz, E. (2022): *Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland?* IW-Trends 4/2022, Institut der deutschen Wirtschaft.

* Daten basieren auf dem einzigen entsprechenden Projekt, das zwischen 2009 und 2020 abgeschlossen wurde.

Öffentliche Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum

Der Ansatz der Bundesregierung, mit dem SVIK öffentliche Investitionen und damit Wachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig steigern zu wollen, basiert auf der Annahme, dass Investitionen bspw. in die analoge und digitale Infrastruktur Transaktionskosten verringern oder Bildungsinvestitionen die Erwerbs- und Innovationsfähigkeit der Gesellschaft erhöhen würden. Dadurch stiege die Produktivität von Unternehmen, neue Geschäftsmodelle entstünden und die Beschäftigung nehme zu, wodurch Wohlstand und Wirtschaftswachstum gesteigert und die öffentlichen Haushalte durch höhere Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) sowie niedrigere Ausgaben (Transferleistungen) entlastet würden. Allerdings ist es unter Ökonomen durchaus umstritten, wie öffentliche Infrastrukturinvestitionen das Wirtschaftswachstum im Detail beeinflussen. Zwar wird überwiegend davon ausgegangen, dass tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und wirtschaftlichem Wachstum besteht, allerdings fällt dieser Effekt in den meisten Studien nicht besonders stark aus und hängt signifikant davon ab, wie die öffentlichen Investitionen konkret ausgestaltet sind, bspw. in welchem Ausmaß sie gezielt operative oder strukturelle Einschränkungen („bottlenecks“) adressieren.²

Hier seien nur einige Grundbedingungen – und damit notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Faktoren – genannt, die öffentliche Investitionen erfüllen müssen, um langfristige wachstumssteigernde Effekte entfalten zu können:

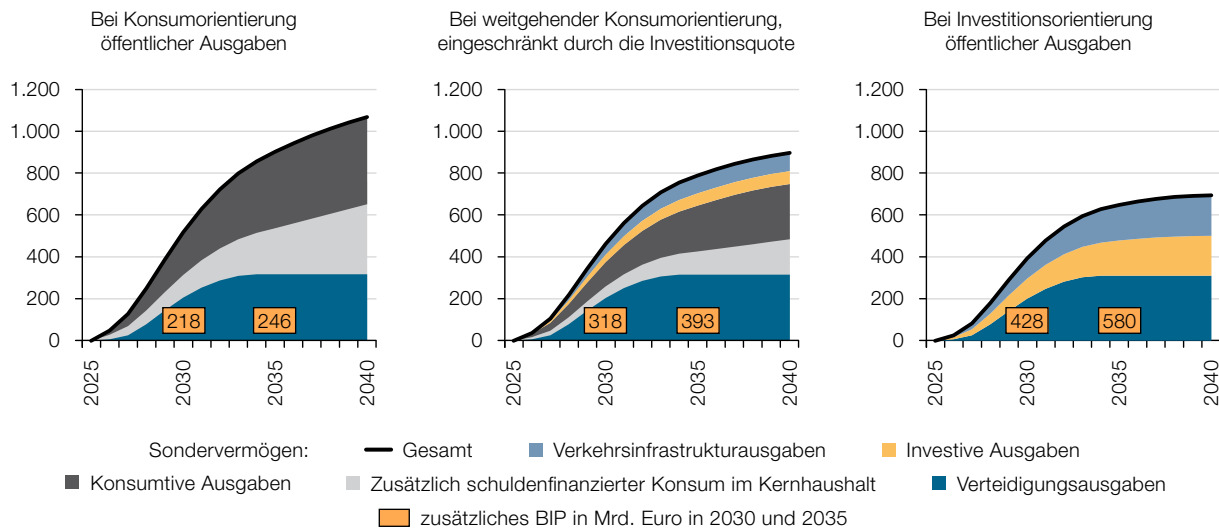
- Grundsätzlich ist zunächst der faktische Bedarf zu prüfen, d.h. ob eine staatliche Investition überhaupt notwendig ist oder ob die betreffende Infrastruktur von privater Seite effektiver und effizienter bereitgestellt werden kann.
- Es sollte sich tatsächlich um investive – und nicht konsumtive – Ausgaben handeln, die zudem gezielt in solchen Infrastrukturbereichen getätigt werden, die produktivitätssteigernde Potentiale aufweisen.
- Die Investitionen sind im Hinblick auf politisch klar definierte und ökonomisch sinnvolle Ziele effizient zu planen.
- Investitionsausgaben sollten solide und nachhaltig finanziert sein, damit sie die öffentlichen Haushalte nicht langfristig belasten und die fiskalischen Lasten auf kommende Generationen abgewälzt werden.

Wie entscheidend insbesondere der Aspekt ist, dass die öffentlichen Mittel nicht konsumtiv eingesetzt werden, zeigen Modellrechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die darlegen, dass eine investive Verwendung der Mittel durchweg günstigere Effekte auf das BIP entfaltet als eine konsumtive (vgl. Abb. 2). Bei einer konsumtorientierten Verwendung der Mittel würden kumulierte Mehrausgaben von 517 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 und 901 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 lediglich zu einem zusätzlichen BIP von etwa 218 (bzw. 246) Mrd. Euro führen (linke Teilgrafik). Hingegen hätte ein gezielt investitionsorientierter Mitteleinsatz bei deutlich geringeren Mehrausgaben von 393 (648) Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 (2035) einen deutlich höheren Anstieg des BIP um rund 428 (580) Mrd. Euro zur Folge (rechte Teilgrafik).

Abbildung 2:

Deutlich höheres Wachstum durch investive Mittelvergabe

Drei mögliche Ausgabenpfade des SVIK, zusätzliche Ausgaben (kumuliert) in Mrd. Euro (real, jährlich)



Quelle: Veränderte Darstellung auf Grundlage von Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025.

Konzeptionelle Schwächen des SVIK

Auf Grundlage des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung³ von Anfang Juli 2025 ist hinsichtlich der aufgeführten Anforderungen begründete Skepsis bezüglich der vollmundigen Versprechungen der Bundesregierung angezeigt:

Diffuser Investitions- und Infrastrukturbegriff: Im Gesetzesentwurf wird weder eine konsumtive Mittelverwendung ausgeschlossen noch eine klare Priorisierung auf eine investive Mittelvergabe vorgenommen, die über den Allgemeinplatz „zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur“ hinausgeht. Zudem wird der Begriff der öffentlichen Infrastruktur im Gesetzesentwurf nicht auf solche Infrastrukturbereiche eingeschränkt, die ein unmittelbar wachstumssteigerndes Potenzial aufweisen. Festgelegt ist lediglich, in welche Bereiche „insbesondere“ investiert werden soll: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrs-, Krankenhaus-, Energie-, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Digitalisierung. Nach lautstarken Protesten verschiedener Interessengruppen wurden inzwischen auf Länderebene in der Folge auch Investitionen in sportliche und kulturelle Infrastruktur sowie in den Wohnungsbau zugelassen. Deren gesamtgesellschaftliche Bedeutung sei unbestritten – produktionssteigernde Potenziale lassen sich hier jedoch nur mit viel Kreativität identifizieren.

Zusätzlichkeit nur ungenügend gesichert: Die öffentliche Investitionstätigkeit steigt nur dann, wenn die Mittel tatsächlich zusätzlich eingesetzt werden und nicht lediglich Investitionsausgaben des Kernhaushalts ersetzen. Im Grundgesetz (Art. 143h) wurde „Zusätzlichkeit“ als das Erreichen einer angemessenen Investitionsquote im jeweiligen Bundeshaushalt definiert, die von der Bundesregierung mit mehr als 10 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) operationalisiert wurde. Für die 100 Mrd. Euro, die den Ländern zufließen, wurde diese Vorgabe allerdings bereits aufgehoben und zudem die Möglichkeit für Doppelförderung und pauschale Zuweisungen eingeräumt. Der zweite Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 macht darüber hinaus deutlich, dass eine formale Investitionsquote ohnehin keinen ausreichenden Schutz bietet. So zeigt Rosenschon⁴, dass mit dem SVIK ein gigantischer Verschiebepark installiert wurde, da Investitionen im Umfang von fast 20 Mrd. Euro aus dem regulären Haushalt in das Sondervermögen verlagert werden sollen. Durch kräftige Kürzungen im Kernhaushalt bleibt in der Gesamtbetrachtung bspw. von den aus dem SVIK finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 11,7 Mrd. Euro für den Autobahnbereich lediglich ein magerer Zuwachs von 0,1 Mrd. Euro übrig. Für die Schienenwege soll im laufenden Jahr insgesamt sogar weniger ausgegeben werden als im Vorjahr. Im Hinblick auf die 100 Mrd. Euro im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) wurde offenbar noch nicht einmal versucht, sicherzustellen, dass mit den zusätzlichen Mitteln nicht lediglich Finanzierungslücken bei ohnehin geplanten Maßnahmen geschlossen werden.

Mangelhafte strategische Ausgestaltung und Erfolgskontrollen: Bisher liegt keine Präzisierung vor, wie eine strategische, effektive und effiziente Mittelverwendung konkret sichergestellt werden soll – jenseits vager Ankündigungen nicht näher spezifizierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen. Klare Ex-ante-Kriterien für die Mittelvergabe fehlen völlig. Verlockenden Prestigeprojekten, politikstrategischen Wählergeschenken oder zweifelhaften Subventionen steht damit kaum etwas im Wege.

Fragwürdige fiskalische Nachhaltigkeit: Im Gesetzentwurf versichert die Bundesregierung, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte werde durch die zusätzlichen Schulden nicht gefährdet, da das erwartete Wirtschaftswachstum die Belastungen aufgrund höherer Schuldenstände durch steigende Steuereinnahmen und sinkende Transferausgaben überkompensieren werde. Die bisherigen Ausführungen lassen jedoch nicht erkennen, dass der langfristige fiskalische Nutzen des Sondervermögens – über höhere Einnahmen und geringere Ausgaben – die anfängliche Schuldenaufnahme einschließlich zusätzlicher Zinslasten übersteigen wird. Zudem fehlt bislang ein konkreter Tilgungsplan, abgesehen von dem Hinweis, dass die Kredite spätestens ab 2044 innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ zurückzuführen sind. Es besteht daher die Gefahr, dass die Staatsschulden durch das Sondervermögen deutlich anwachsen und langfristig auf hohem Niveau verharren.

Risiken und Nebenwirkungen

Insgesamt ist daher zu bezweifeln, dass das SVIK einen maßgeblichen und nachhaltigen Wachstumsbeitrag leisten wird. Stattdessen wird es höchstwahrscheinlich nicht nur zu einer Erhöhung der deutschen Staatsverschuldung führen, sondern könnte darüber hinaus eine Reihe weiterer tiefgreifender negativer Effekte nach sich ziehen:

- Verstärkte staatliche Investitionen könnten private Investitionen – die deutlich dringender benötigt werden als staatliche – verdrängen, bspw. durch steigende Zinsen oder Konkurrenz um knappe Ressourcen wie Fachkräfte.
- Vermehrte öffentliche Investitionen in Sektoren mit beschränkten Kapazitäten können Preisanstiege und eine entsprechende Erhöhung des inflationären Drucks nach sich ziehen.
- Kreditfinanzierte Entlastungen in den Kernhaushalten verringern auf politischer Ebene vermeintlich den fiskalischen Druck, durch strukturelle Reformen die öffentliche Ausgabendynamik zu bremsen. Zugleich wird der Bevölkerung das fatale Signal gesendet, dass zusätzliche Investitionen oder neue Ausgaben nicht über Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden müssen, sondern sich alles über zusätzliche Schulden regeln lässt.
- Es besteht die Gefahr, dass das SVIK im Sinne eines Dammbruchs dazu beiträgt, dass die Schuldenbremse noch weiter aufgeweicht wird, so wie es bereits auf Ebene der Bundesländer geschehen ist, um ihnen die Zustimmung zum Sondervermögen zu erleichtern.
- Zudem ist der Ruf nach Anschlusschulden in spätestens zwölf Jahren vorprogrammiert: Wer regelmäßige Aufgaben des Kernhaushalts in Sondervermögen verlagert, steht an deren Ende unweigerlich vor einem Kernhaushaltsproblem – von Zinsen und Tilgung ganz zu schweigen.
- Die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln könnte Schaden nehmen, da die großzügigen Spielräume, die die Europäische Kommission nun Deutschland zugesteht, anderen Mitgliedstaaten zukünftig kaum zu verwehren sein werden – zu Lasten der fiskalischen Nachhaltigkeit und wirtschaftlichen Stabilität in der Europäischen Union.

Um das Wirtschaftswachstum nachhaltig zu steigern, bedarf es weniger neuer Schulden – schon gar nicht unter Umgehung von Fiskalregeln und regulären Haushalten – als vielmehr mutiger Prioritätensetzung und des politischen Willens, die öffentlichen Ausgaben nach Einsparpotentialen zu durchforsten. Nur so können im regulären Haushalt die nötigen Spielräume geschaffen werden, um den demografischen, wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen langfristig gewachsen zu sein. Notwendig sind hierzu insbesondere Strukturreformen, die die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme – vor allem im Bereich der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung – in den Blick nehmen, Bürokratie abbauen, Digitalisierung vorantreiben und den Wirtschaftsstandort insgesamt attraktiver gestalten, etwa durch eine Senkung der Energie- und Arbeitskosten sowie der steuerlichen Belastung, um so auch private Investitionen zu erleichtern.

1 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/sondervermoegen-2356240>.

2 In einer Metaanalyse zahlreicher empirischer Studien schließen Romp/deHaan (2005, S. 58): „The network character of public capital, notably infrastructure, causes non-linearities. The effect of new capital will crucially depend on the extent to which investment spending aims at alleviating bottlenecks in the existing network“, vgl. Romp, W. E. und J. de Haan, (2005): Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, EIB Papers, European Investment Bank (EIB), Luxembourg, Vol. 10(1): 41-70.

3 Deutscher Bundestag (2025): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Drucksache 21/779.

4 Rosenschon, A. (2025): Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Ein Investitionsschub?, Gastbeitrag in „Wirtschaftliche Freiheit“ am 18.07.25, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=40821>.