

POLICY BRIEF

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 196 · August 2025

INVESTITIONSOFFENSIVE NICHT VERWÄSSERN

Weitere Maßnahmen insbesondere für die kommunale Ebene erforderlich

Sebatian Dullien, Katja Rietzler



Investitionsoffensive nicht verwässern

Weitere Maßnahmen insbesondere für die kommunale Ebene erforderlich

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25.8.2025 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD "Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025" (21/778) sowie zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD "Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)" (21/779)

Prof. Dr. Sebastian Dullien

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin)

Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

21.8.2025

Zusammenfassung

Die Einrichtung des Sondervermögens ist ein wichtiger Schritt für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und lässt positive Wachstumseffekte erwarten, ohne ein Problem für die Schuldentragfähigkeit darzustellen. Wichtig ist allerdings, dass die Mittel möglichst vollständig in zusätzliche Investitionen fließen und nicht zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben oder Steuersenkungen zweckentfremdet werden. Das gilt umso mehr, als dass das Sondervermögen angesichts der enormen Investitionsbedarfe eher knapp bemessen ist. Kritisch zu sehen ist deshalb, dass die Kriterien der Zusätzlichkeit eher lax definiert sind, es für die Länder keine Anforderung der Zusätzlichkeit gibt und zu wenig Mittel für zusätzliche Investitionen bei den Kommunen bereitgestellt werden. Die Anforderungen an eine Tilgung ab dem Jahr 2044 sind aus Sicht der Schuldentragfähigkeit überflüssig und dürften in der Zukunft Probleme für die Staatsfinanzen mit sich bringen. Herausforderungen für die Schuldentragfähigkeit ergeben sich potenziell nicht aus kreditfinanzierten zusätzlichen Investitionen, sondern aus der Bereichsausnahme für Kreditaufnahme für Verteidigungsausgaben.

Der Sachverhalt

Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe haben als Hauptinhalt die einfachgesetzliche Umsetzung von Teilen der Grundgesetzänderung vom März 2025, insbesondere zur Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen über ein neues Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG).

Der Entwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz 2025 beinhaltet Änderungen des Artikel-115-Gesetzes und der Bundeshaushaltsordnung, um diese an das geänderte Grundgesetz anzupassen. Auch das Klima- und Transformationsfondsgesetz wird in diesem Zusammenhang geändert. Weitere Artikel des Entwurfs betreffen die Krankenhausfinanzierung – auch aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität –, die Umsetzung einer periodengerechten Verbuchung der Zinsausgaben und Vorgaben zur Anrechnung von Krediten auf Kreditermächtigungen. Darüber hinaus sind weitere flankierende Gesetzesänderungen beim Windenergie-auf-See-Gesetz vorgesehen. Das Gesetz soll rückwirkend zum 1.1.2025 in Kraft treten.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität schafft den Rahmen für einen 500-Milliarden-Euro-Fonds für Investitionen und Klimaschutz Ausgaben. Es werden Investitionsbereiche definiert und Zuweisungen an die Länder und den Klima- und Transformationsfonds im Umfang von jeweils 100 Mrd. Euro festgelegt. Weitere Regelungen betreffen rechtliche und organisatorische Details. Das Gesetz soll rückwirkend zum 1.1.2025 in Kraft treten. Details zur Verwendung der 100 Mrd. Euro durch die Länder werden im Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) präzisiert, der nicht Gegenstand der Anhörung ist, für die Nutzung der Mittel aus dem Sondervermögen aber eine wichtige Rolle spielt.

Vorbemerkung

Da sich die beiden Gesetzentwürfe größtenteils auf eng verbundene Sachverhalte beziehen, ist es sinnvoll, eine Gesamtbewertung vorzunehmen, statt die Entwürfe gesondert einzuordnen. Wegen des engen inhaltlichen Zusammenhangs wird teilweise auch auf den bereits in den Bundestag eingebrachten Entwurf des LuKIFG eingegangen, obwohl dieser nicht Gegenstand der aktuellen Anhörung ist. Der Fokus liegt auf der Eignung der initiierten Maßnahmen zur Ermöglichung zusätzlicher investiver Ausgaben der öffentlichen Hand.

Bewertung

Die Grundgesetzänderung vom März 2025 zur Ermöglichung eines Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität hat die Voraussetzung geschaffen, eine längst überfällige Zeitenwende bei der Infrastrukturfinanzierung einzuleiten. Es wurde nach jahrelangen Diskussionen über unzureichende öffentliche Investitionen in Deutschland mit der Änderung endlich die Notwendigkeit einer Investitionsoffensive eingestanden und akzeptiert, dass solche Investitionen ökonomisch gerechtfertigt und generationengerecht durch Kredite finanziert werden dürfen. Damit wurden wichtige Voraussetzungen für eine Überwindung des Investitionsstaus geschaffen. Eine solche Investitions-wende ist nicht nur wichtig, um die Lebensqualität der Menschen vor Ort zu erhöhen, sondern ganz zentral auch zur Erhöhung des Wachstumspotenzials und des Wirtschaftswachstums in Deutschland. Die fallende Qualität der deutschen öffentlichen Infrastruktur ist ein zunehmendes Problem für die Standortqualität; öffentliche Investitionen erhöhen nicht nur kurzfristig über den

Nachfragekanal des Wirtschaftswachstums, sondern mittel- und langfristig über höhere Produktivität und steigende Rentabilität auch das Wachstumspotenzial (Paetz und Watzka 2025).

Es ist wichtig und richtig, dass diese Voraussetzungen jetzt auch durch die einfachgesetzlichen Ergänzungen schnell genutzt werden, um die öffentlichen Investitionen zu erhöhen.

Allerdings bleiben die geschaffenen Spielräume trotz der großen Summen ein Stück hinter den tatsächlichen Investitionsnotwendigkeiten zurück. Die jetzt vorgeschlagenen Gesetzesvorhaben könnten zudem besser Sorge dafür tragen, dass die neuen Kreditspielräume auch tatsächlich für zusätzliche Investitionen verwendet werden, als es in den vorliegenden Entwürfen der Fall ist.

Bewertung der Größe des Sondervermögens

In der jüngeren Vergangenheit hatten verschiedene Studien erhebliche zusätzliche öffentliche Investitionsbedarfe ermittelt (Dullien et al. 2024, Heilmann et al. 2024, Krebs und Steitz 2021). Das IMK und das IW Köln bezifferten den Bedarf an zusätzlichen investiven Ausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2024 auf knapp 600 Mrd. Euro über zehn Jahre (in Preisen von 2024). Dabei waren Investitionen in das Gesundheitswesen und Ausgaben für Verteidigung explizit ausgeklammert. Das IMK und das IW (Dullien et al. 2024) definieren „Zusätzlichkeit“ dabei relativ zum 2024 in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagten Niveau künftiger Investitionen beziehungsweise bei den Kommunen relativ zum im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung üblichen Investitionsniveau.

Wie verschiedene makroökonomische Simulationen zeigen, würde die Kreditfinanzierung von zusätzlichen Investitionen in dem Umfang von 600 Mrd. Euro über zehn Jahre die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen nicht gefährden. Durch die Erhöhung des Kapitalstocks würden das Produktionspotenzial und die tatsächliche Wirtschaftsleistung deutlich erhöht, was auch mit höheren Steuereinnahmen verbunden wäre. Bei diesem Szenario würde die öffentliche Schuldenquote trotz erheblicher zusätzlicher Neuverschuldung sogar längerfristig sinken (Paetz und Watzka 2025).

Gemessen an der vom IMK und dem IW Köln veranschlagten Summe bleiben die für das Sondervermögen vorgesehenen 500 Mrd. Euro spürbar hinter den Investitionsbedarfen zurück. Grund ist hier nicht nur, dass 500 Mrd. Euro offensichtlich weniger sind als 600 Mrd. Euro, sondern auch, dass die Schätzung von IMK und IW in Preisen von 2024 beziffert ist, die Mittel aus dem Sondervermögen aber in den kommenden Jahren ausgegeben werden, in denen die Preise aber absehbar höher liegen werden als 2024. Unterstellt man eine gleichmäßige Verausgabung über 12 Jahre und eine jährliche Preissteigerung von 2 %, dann entsprechen die 500 Mrd. Euro einer Summe von 441 Mrd. Euro in Preisen von 2024 und damit etwas weniger als drei Viertel der von IMK und IW Köln veranschlagten Summe. Je später die Mittel verausgabt werden, umso stärker bleiben sie in realer Rechnung hinter der von IMK und IW Köln veranschlagten Summe zurück. Die Annahme von Preissteigerungen im Umfang von jährlich 2 % ist optimistisch vor dem Hintergrund, dass die Preissteigerungen bei öffentlichen Investitionen in den vergangenen zehn Jahren nach Daten der VGR¹ bei durchschnittlich 3,5 % jährlich lagen.

Hinzu kommt, dass aus dem Sondervermögen auch Ausgaben abgedeckt werden sollen, die nicht in der Schätzung von IMK und IW enthalten waren, sodass die Lücke zwischen Investitionsbedarfen und im Sondervermögen bereitgestellten Mitteln noch größer ausfällt.

¹ Stand Mai 2025.

Selbst bei einer optimalen Umsetzung des Sondervermögens und ausschließlich zusätzlichen Investitionen würde man also bereits deutlich hinter dem Notwendigen zurückbleiben. Hinzu kommt das Risiko, dass nicht alle Mittel aus dem Sondervermögen für zusätzliche Investitionen genutzt werden. Hier drohen Gefahren von zwei Seiten: erstens könnten nicht-investive Ausgaben oder indirekt Steuersenkungen durch das Sondervermögen finanziert werden, zweitens könnten die kreditfinanzierten Ausgaben Investitionen aus dem Kernhaushalt ersetzen, so dass sie gesamtwirtschaftlich nicht als zusätzlich einzuschätzen sind. In diesen Fällen würde der Investitionsstau trotz erheblicher Kreditfinanzierungsmöglichkeiten nur unzureichend abgebaut werden.

In einer Simulation mit dem makroökonomischen Mehrländermodell NiGEM haben Paetz und Watzka (2025) gezeigt, dass eine kreditfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Deutschland um 600 Mrd. Euro über zehn Jahre, wie von IMK und IW vorgeschlagen, das Bruttoinlandsprodukt in den 2040er Jahren um 3 bis 6 Prozent höher ausfallen lassen würde, als es ohne diese Investitionen der Fall wäre. Die Unternehmensinvestitionen würden sogar um 4 bis 10 Prozent steigen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das nun in der Umsetzung befindliche Sondervermögen in der Lage sein sollte, proportional zu seiner Größe ähnliche Wachstumseffekte zu generieren. Je nachdem, welcher Anteil des Sondervermögens allerdings nicht in zusätzlichen Investitionen resultiert, dürften diese Effekte kleiner ausfallen.

Nicht einmal beim Bund im vollen Umfang zusätzliche Investitionen

Einige Details bei der Umsetzung des Sondervermögens zeigen bereits, dass die oben genannten Befürchtungen nicht völlig abwegig sind. So fällt die Mindestinvestitionsquote im Kernhaushalt mit 10 % der bereinigten Ausgaben nicht sehr ambitioniert aus und einige bereits von der Ampel im Kernhaushalt angesetzte Investitionsausgaben finden sich im exakt gleichen Umfang nun im Sondervermögen wieder – so die 2,9 Mrd. Euro, die 2025 für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus vorgesehen sind. Berücksichtigt man zudem reale Investitionen, die in den vergangenen Jahren über finanzielle Transaktionen umgesetzt wurden (etwa bei der DB InfraGo), so fällt der geplante Anstieg der Investitionsausgaben in den kommenden Jahren deutlich schwächer aus, als es ein Aufschlagen der Ausgaben auf aus dem Sondervermögen auf ein Fortschreiben des bisherigen Investitionsniveaus Finanzplanung ergeben hätte.

Mit den sogenannten „Sofort-Transformationskosten“ sind Ausgaben von insgesamt 4 Mrd. Euro im Sondervermögen eingeplant (2025: 1,5 Mrd. Euro, 2026: 2,5 Mrd. Euro), die keine Investitionen darstellen. Vielmehr handelt es sich um einen rückwirkenden Inflationsausgleich, der sich auf die stark gestiegenen Betriebskosten der Krankenhäuser in den Jahren 2022 und 2023 bezieht. Im finalen Papier der Arbeitsgruppe zu Gesundheit und Pflege bei den Koalitionsverhandlungen heißt es noch: „Um die finanzielle Stabilität der bedarfsnotwendigen Krankenhäuser zu sichern, schließen wir die Lücke aus den Jahren 2022 und 2023 in deren Betriebskostenfinanzierung.“ (Arbeitsgruppe Gesundheit 2025) Im Koalitionsvertrag sowie im vorliegenden Entwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz ist nun von „Sofort-Transformationskosten“ die Rede. Es handelt sich aber nach wie vor um den gleichen Sachverhalt, also eine Erstattung von Betriebskosten. Es mag notwendig sein, Krankenhäuser durch eine rückwirkende Übernahme von sehr stark gestiegenen Betriebskosten der Jahre 2022 und 2023 zu entlasten. Dabei handelt es sich aber nicht um Ausgaben für Investitionen. Die Summe von insgesamt 4 Mrd. Euro sollte daher nicht aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität entnommen werden.

Alternativ könnte die Summe an die Voraussetzung zusätzlicher (und sinnvoller) Investitionen geknüpft werden.

Zuweisungen von 10 Mrd. Euro an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) sollen dort eigentlich die Investitionen stärken. Vergleicht man den alten und den neuen mittelfristigen Finanzplan (MFP) des KTF für die Jahre 2025 bis 2028, dann zeigt sich, dass es neben den höheren Energiepreissubventionen vor allem ab 2026 nur geringe zusätzliche Programmausgaben geben soll (Tabelle 1). Somit dürfte gegenüber der früheren Planung auch kein Anstieg der Investitionen im Umfang von 10 Mrd. Euro jährlich zu erwarten sein.

Tabelle 1: Vergleich der geplanten Programmausgaben des KTF vor und nach Grundgesetzänderung (in Mrd. Euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Programmausgaben MFP Juli 2025	36,6	35,7	36,7	39,0	39,5
Globale Mehrausgaben MFP Juli 2025	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Minderausgaben MFP Juli 2025	-2,0	-2,6	-0,8	-1,4	-1,8
Insgesamt MFP Juli 2025	34,6	33,1	35,9	37,6	37,7
Programmausgaben MFP August 2024	34,5	33,9	30,2	31,8	k.A.
Globale Mehrausgaben MFP August 2024	0,0	0,0	6,4	6,8	k.A.
Globale Minderausgaben MFP August 2024	-9,0	-9,0	-9,0	-9,0	k.A.
Insgesamt MFP August 2024	25,5	24,9	27,6	29,6	k.A.
Differenz	9,1	8,1	8,3	8,0	k.A.
Entlastung Energiekosten - MFP Juli 2025	6,6	9,8	10,3	10,8	10,8
Entlastung Stromkosten - MFP August 2024	3,3	3,5	3,5	3,9	k.A.
Differenz	3,3	6,3	6,8	6,9	k.A.
Mehrausgaben ohne Mehrausgaben der Entlastung bei Energiekosten	5,9	1,8	1,5	1,2	

Quellen: Deutscher Bundestag (2025), BMF (2024), Berechnungen des IMK.

Insbesondere die Senkung der Gasspeicherumlage um 3,4 Mrd. Euro, die einmalig für das Jahr 2025 vorgesehen ist, ebenso wie die Entlastung bei den Stromkosten sind eindeutig keine Investitionen. Da die Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in erheblichem Maße auf eine Elektrifizierung angewiesen ist (z.B. Wärmepumpe, E-Mobilität), könnte man vielleicht argumentieren, dass eine Entlastung bei den Stromkosten diesen Übergang erleichtert. Es ändert aber nichts daran, dass diese Ausgaben keine Investitionen sind und auch nicht zuvor festgestellte Investitionslücken abdecken. Dies gilt umso mehr für Gaspreissubventionen, die keinerlei Beitrag (weder direkt noch indirekt) zur Dekarbonisierung des Kapitalstocks leisten. Die gesamten Mehrausgaben bei den Programmausgaben, die über die Mehrausgaben bei den Energiepreissubventionen hinausgehen, betragen in den Jahren 2025 bis 2028 insgesamt 10,4 Mrd. Euro, wobei unklar ist, in welchem Umfang diese Summe Investitionen betrifft. Im selben Zeitraum sollen 40 Mrd. Euro an Zuweisungen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität an den KTF fließen, um Investitionen zu fördern.

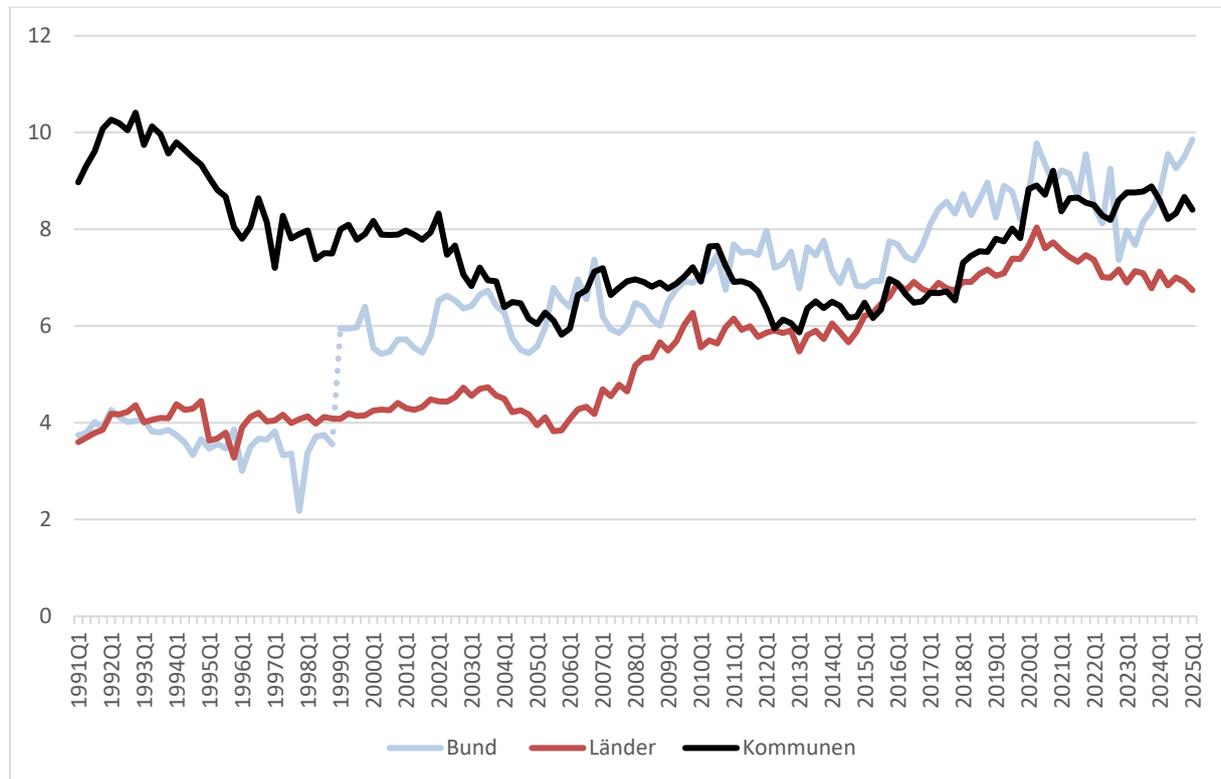
Vorgesehene Maßnahmen nicht ausreichend, um den kommunalen Investitionsstau zu überwinden

Von den rund 600 Mrd. Euro an zusätzlichen investiven Ausgaben, die Dullien et al. (2024) innerhalb von zehn Jahren für erforderlich halten, entfallen nach einer groben Abgrenzung rund 20 % auf die

Länder und knapp 40 % auf die Kommunen. Würde man allein die staatlichen Investitionen und nicht auch noch Investitionszuschüsse an nicht-staatliche Sektoren betrachten, so würde der kommunale Anteil noch deutlich höher ausfallen. Für eine Modernisierung der deutschen Infrastruktur ist die kommunale Ebene somit von herausragender Bedeutung. Es muss gewährleistet werden, dass es in den kommenden 10 bis 12 Jahren zu zusätzlichen realen Investitionen kommt. Dabei bezieht sich die Zusätzlichkeit nicht auf ein Szenario ohne Sondervermögen, sondern auf die Entwicklung der vergangenen Jahre.

Zwischen Bedarf und Realität klafft aber eine deutliche Lücke. Die kommunalen Bruttoanlageinvestitionen waren selbst in nominaler Rechnung zuletzt leicht rückläufig. In realer Rechnung stagnieren sie seit 2020 tendenziell (Abbildung 1). Die Bruttoanlageinvestitionen der Länder (einschließlich Forschung und Entwicklung, die für die Landesebene aufgrund der Zuständigkeit für die Hochschulen eine wichtige Rolle spielen) folgen seit 2020 sogar einem deutlichen Abwärtstrend. Auf beiden Ebenen muss dringend eine Trendumkehr erfolgen.

Abbildung 1: Preis- und saisonbereinigte Bruttoanlageinvestitionen der Gebietskörperschaften (Mrd. Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IMK, Quartalsdaten in der Abgrenzung der VGR (Mai 2025). Bund: Strukturbruch durch die Bahnreform 1999.

Die nun initiierten Maßnahmen dürften dafür bei weitem nicht ausreichen. Entsprechend der bisherigen Grundgesetzänderung und der vorliegenden Gesetzentwürfe sind insgesamt 100 Mrd. Euro für Länder und Kommunen vorgesehen – eine Summe, die erheblich unter den tatsächlichen Investitionsbedarfen liegt. Es wäre also nötig, dass Länder und Kommunen nicht nur die 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen, sondern weitere Mittel für zusätzliche Investitionen mobilisieren. Mit der Ausweitung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit der Länder haben sich die Spielräume auf der

Landesebene zwar etwas erweitert, insgesamt stehen die Haushalte der Länder und auch die der Kommunen aber stark unter Druck. Während der Bund im vergangenen Jahr sein Defizit weiter verringern konnte, nahmen die Haushaltsfehlbeträge von Ländern und Gemeinden deutlich zu². Die Gemeinden verzeichneten im vergangenen Jahr zum zweiten Mal in Folge einen Zuwachs ihrer Sozialausgaben von fast 12 %. Das schränkt Spielräume für andere Ausgaben und insbesondere Investitionen ein.

Wenn die Kommunen nicht zusätzlich in anderen Bereichen entlastet werden (Sozialausgaben, Integration), dann werden die Zuweisungen aus dem Sondervermögen primär helfen, die kommunalen Investitionen zu stabilisieren, sie dürften aber nur begrenzt zu zusätzlichen Investitionen führen. Immerhin wird im Entwurf des LuKIFG gefordert, dass die Mittel in Investitionen fließen³ und es eine Überprüfung der Mittelverwendung geben soll. Da die Investitionen von Ländern und Kommunen (auch in finanzstatistischer Abgrenzung ohne finanzielle Transaktionen) jährlich 8,3 Mrd. Euro bei weitem übersteigen, besteht die Gefahr, dass die Bundesmittel zur Finanzierung ohnehin geplanter Investitionen eingesetzt werden. Problematisch ist auch die Möglichkeit, die Investitionsprojekte sehr stark in die Länge zu ziehen - maximal bis 2042. In der Folge würde das Investitionsvolumen pro Jahr deutlich geringer ausfallen – erst recht in realer Rechnung.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) sieht zudem vor, den Ländern vielfach freie Hand zu lassen, insbesondere, was den Anteil der Mittel für die Kommunen angeht. Angesichts des besonders hohen Investitionsbedarfs der Kommunen sollte sichergestellt werden, dass mindestens zwei Drittel⁴ der Mittel bei den Kommunen ankommen, ohne, dass die Länder an anderer Stelle kürzen. Die Forderung, die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders zu berücksichtigen, ist angesichts nach wie vor erheblicher Disparitäten bei den Kommunen sehr sinnvoll. Es fehlt allerdings die Verbindlichkeit.

Fehlende Anforderung der Zusätzlichkeit bei den Ländern

Anders als beim Bund ist bei den Ländern keinerlei Mechanismus vorgesehen, dass die Mittel aus dem Sondervermögen auch in zusätzliche Investitionen fließen. Stattdessen heißt es im Gesetzestext nur, die Mittel müssten für „Investitionen in ihre Infrastruktur“ verwendet werden (§3 SVIKG). Diese Formulierung trifft keinerlei Vorkehrungen, dass nicht die Mittel für ohnehin bereits geplante Investitionsausgaben verwendet werden. Die Gefahr einer solchen Verwendung zur Deckung ohnehin geplanter Ausgaben ist umso größer, als dass durch die jüngst beschlossene Senkung der

² Defizite, Sozialausgaben und Bruttoanlageinvestitionen jeweils in der Abgrenzung der VGR.

³ Im Artikel 143h Grundgesetz heißt es noch: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro *auch* für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“ (Hervorhebung des *IMK*)

⁴ Diese Größenordnung entspricht in etwa dem kommunalen Anteil an den zusätzlichen Investitionsbedarfen von Ländern und Kommunen gemäß Dullien et al. 2024 und grob auch dem durchschnittlichen Anteil der Kommunen an den Sachinvestitionen von Ländern und Kommunen im Zeitraum von 1991 bis 2024 laut VGR. Allerdings sind hier auch Phasen mit sehr schwacher kommunaler Investitionstätigkeit berücksichtigt. Der Referentenentwurf des LuKIFG sah bei Flächenländern noch einen Mindestanteil von 60 % des Anteils des jeweiligen Landes vor

(https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilung_n/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2025-07-10-LuKIFG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Diese Vorgabe fehlt im Entwurf, der von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht wurde.

Körperschaftsteuer mittelfristig der Finanzspielraum der Länder ohnehin eingeschränkt ist. Hier besteht das Risiko, dass die Mittel für die Länder aus dem Sondervermögen de facto indirekt zur Finanzierung dieser Steuersenkung verwendet werden.

Tilgungsplan überflüssig und potenziell schädlich

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass die für das Sondervermögen aufgenommenen Kredite spätestens ab 2044 innerhalb „eines angemessenen Zeitraums“ getilgt werden sollen. Diese Vorgabe ist nicht nur überflüssig, sondern birgt zum einen die Gefahr, dass ab 2044 eine Phase schwacher öffentlicher Investitionen folgt, zum anderen, dass die Finanzpolitik dann unnötig restriktiv ausgerichtet wird. Dies würde die positiven Wachstumseffekte des geplanten Sondervermögens in den 2040er Jahren und danach konterkarieren.

Der Tilgungsbetrag (16,7 Mrd. Euro jährlich bei dreißigjähriger Tilgung) käme dann zu den bereits geplanten Tilgungen der Notfallkredite (Pandemie und WSF) von knapp 11 Mrd. Euro und des Sondervermögens „Bundeswehr“ von etwas über drei Milliarden Euro⁵ hinzu, was den Tilgungsbetrag schlagartig mehr als verdoppeln würde.⁶

Diese Summen müssten ab 2040 aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Das Risiko ist groß, dass dies – wie in der Vergangenheit, wenn es Konsolidierungsnotwendigkeiten gab – auf Kosten öffentlicher Investitionen passiert.

Eine absolute Rückzahlung von über das Sondervermögen aufgenommenen Krediten ist auch aus Sicht der Schuldentragfähigkeit nicht notwendig. Ausstehende Staatsschulden verlieren alleine durch die natürliche Inflation über die Zeit an Gewicht. Der Rückgang der Staatsschuldenquote in früheren Episoden fallender Schuldenquoten ging so auch zu einem ganz überwiegenden Teil auf das nominale Wachstum der Wirtschaft und nicht auf Tilgungen zurück (Dullien et al. 2021). Zuletzt zeigen Simulationen, dass nach Auslaufen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms sich die Schuldenquote von alleine zügig zurückbilden würde, solange nicht andere Faktoren (wie etwa kreditfinanzierte Verteidigungsausgaben) zugleich die Schuldenquote erhöhen (Paetz und Watzka 2025).

Vernünftig wäre es deshalb, für das Sondervermögen auf eine Tilgungsanforderung ganz zu verzichten und §11 Absatz 3 SVIKG ersatzlos zu streichen.

Wenn es für eine solche Streichung keine Mehrheiten geben sollte, sollte zumindest eine Orientierung an der langfristig zu erwartenden Schuldenstandsquote und an der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte für die Tilgungsanforderungen erwogen werden. So hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten 2020 angeregt, einen an der Schuldenstandsquote orientierten Tilgungsplan aufzustellen:

„Nicht zuletzt wäre ein Tilgungsplan denkbar, der anstelle der Tilgung der absoluten Nettoneuverschuldung einen Zielwert für die Schuldenstandsquote ausweist. Diese Quote ist eine

⁵ Bei einer dreißigjährigen Tilgungsfrist.

⁶ Allerdings würden die gut 30 Mrd. Euro in nominaler Rechnung im Jahr 2044 nur 21,2 Mrd. Euro in Preisen von 2025 entsprechen, wenn man eine Preissteigerungsrate von 2 % ansetzt. Auch relativ zum Bruttoinlandprodukt oder zum Haushaltsvolumen würde der konstante Tilgungsbetrag zunehmend geringer ausfallen.

zentrale Größe für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und würde so in den Mittelpunkt der Tilgung gestellt.“ (SVR 2020, S. 139).

Konkret würde dies bedeuten, dass nur in dem Umfang getilgt werden muss, in dem das für eine Stabilisierung der Schuldenquote auf dem gewünschten Niveau notwendig ist.

Längerfristige Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben fragwürdig

Neben der Ausweitung kreditfinanzierter Investitionen ist auch eine Kreditfinanzierung bestimmter Verteidigungsausgaben („Bereichsausnahme“) vorgesehen, soweit diese in der Summe 1 % des Bruttoinlandsprodukts⁷ übersteigen. Anders als bei den Investitionen ist für die Kreditfinanzierung bei den Verteidigungsausgaben auch längerfristig keine Begrenzung vorgesehen. Verteidigungsausgaben sollen oberhalb von 1 % des BIP unbegrenzt durch Kredite finanziert werden können. Während das Argument nachvollziehbar ist, dass angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen mit der russischen Invasion in der Ukraine und der fraglichen Verlässlichkeit der Vereinigten Staaten unter der aktuellen dortigen Regierung die Verteidigungsausgaben schnell auf ein notwendiges Maß erhöht werden müssen, ist die langfristige großzügige Bereichsausnahme für die Verteidigung in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Während Investitionen in die Infrastruktur den produktionsrelevanten Kapitalstock erhöhen und damit das Produktionspotenzial und die Wirtschaftsleistung, was sich positiv auf die Staatseinnahmen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirkt, ist beim größten Teil der Verteidigungsausgaben eher ein konsumtiver Charakter anzunehmen. Die entsprechenden Ausgaben dürften in deutlich geringerem Maße für zusätzliches wirtschaftliches Wachstum sorgen und sind im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen deutlich kritischer zu sehen (Kaczmarczyk und Krebs 2025⁸). Vor diesem Hintergrund sollte die Kreditfinanzierung eher für die Verteidigungsausgaben statt für die Investitionen begrenzt werden.

Zusätzliche Verteidigungsausgaben sollten aufgrund ihres weitgehend konsumtiven Charakters zumindest in der längeren Frist durch entsprechende Steuereinnahmen finanziert werden. In der aktuell angespannten Haushaltslage des Bundes ist dies ohne zusätzliche Steuereinnahmen nicht möglich. Zusätzliche Einnahmen des Bundes könnten durch eine einmalige Vermögensabgabe und/oder einen Solidaritätszuschlag für die Verteidigung generiert werden. Beide Steuern stehen ausschließlich dem Bund zu, was sie für die Finanzierung zusätzlicher Verteidigungsausgaben besonders geeignet erscheinen lässt und auch den Gesetzgebungsprozess sehr vereinfachen würde. Eine stärkere Steuerfinanzierung würde auch den Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln entschärfen, in deren Rahmen nur vier Jahre lang Ausnahmen für bestimmte zusätzliche Verteidigungsausgaben bis zu einem Umfang von 1,5 % des BIP zulässig sind (Europäische Kommission 2025). Bei einem Verzicht auf unnötige Maßnahmen wie die Senkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie, die Mütterrente oder auch die erhebliche Senkung der Körperschaftsteuer würden die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe geringer ausfallen.

⁷ Bezogen auf das Jahr vor der Haushaltsaufstellung.

⁸ Auch Cepparulo und Pasimeni (2024) finden in ihrem Literaturüberblick teils negative Wachstumswirkungen von Militärausgaben. Gechert (2015) ermittelt in seiner Metaregression, dass der Multiplikator von Verteidigungsausgaben signifikant unter demjenigen anderer Staatsausgaben liegt.

Sonstige Inhalte der Gesetzesvorhaben

Es ist zu begrüßen, dass die periodengerechte Verbuchung von Zinsausgaben, die im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen schon lange praktiziert wird, nun auch Eingang in den Bundeshaushalt findet. Die durch Agien und Disagien verzerrten Zinsausgaben haben die Analyse des Bundeshaushalts in der Vergangenheit erschwert.

Mehr unterjährige Transparenz

§ 8 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität sieht vor, dass das BMF zum 31.12. des jeweiligen Jahres Rechnung legt über Einnahmen und Ausgaben sowie über Vermögen und Schulden des Sondervermögens. Die Rechnungen sind der Haushaltsrechnung beizufügen. Während das BMF in seinem Monatsbericht monatlich über den Kernhaushalt des Bundes und die Kernhaushalte der Länder berichtet, stehen solche Daten für die Sondervermögen nicht zur Verfügung. Auch der Bericht über den vorläufigen Haushaltsabschluss des Bundes, den das BMF regelmäßig im Januar-Monatsbericht veröffentlicht, fokussiert sich ganz wesentlich auf den Kernhaushalt. Angesichts des nicht zu vernachlässigenden Umfangs der verschiedenen Sondervermögen und der späten Veröffentlichung der Haushaltsrechnung wäre es hilfreich, wenn das BMF die monatliche Berichterstattung über die Bundesfinanzen auf die Sondervermögen ausweiten würde. Zudem sollten erste Informationen über den Haushaltsabschluss auch die Daten der Sondervermögen enthalten.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich so sagen, dass die Einrichtung des Sondervermögens ein wichtiger Schritt für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist, positive Wachstumseffekte erwarten lässt und kein Problem für die Schuldentragfähigkeit mit sich bringt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Mittel in *zusätzliche* Investitionen fließen und nicht zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben oder Steuersenkungen zweckentfremdet werden. Das gilt umso mehr, als dass das Sondervermögen angesichts der enormen Investitionsbedarfe eher knapp bemessen ist. Kritisch zu sehen ist deshalb, dass die Kriterien der Zusätzlichkeit eher lax definiert sind, es für die Länder keine Anforderung der Zusätzlichkeit gibt und zu wenig Mittel für zusätzliche Investitionen bei den Kommunen bereitgestellt werden. Die Anforderungen an eine Tilgung ab dem Jahr 2044 sind aus Sicht der Schuldentragfähigkeit überflüssig und dürften in der Zukunft Probleme für die Staatsfinanzen mit sich bringen. Herausforderungen für die Schuldentragfähigkeit ergeben sich potenziell nicht aus kreditfinanzierten zusätzlichen Investitionen, sondern aus der Bereichsausnahme für Kreditaufnahme für Verteidigungsausgaben.

Literatur

- Arbeitsgruppe Gesundheit bei den Koalitionsverhandlungen (2025): AG Gesundheit und Pflege – finaler Text. <https://fragdenstaat.de/dokumente/258022-koalitionsverhandlungen-cdu-csu-spd-ag-6-gesundheit-und-pflege/> (zuletzt geöffnet: 21.8.2025)
- Bundesministerium der Finanzen (2025): Finanzbericht 2025. Berlin, August 2024.
- Cepparulo, A./Pasimeni, P. (2024): Defence Spending in the European Union. European Economy, Discussion paper Nr. 199, April.
- Deutscher Bundestag (2025): Tischvorlage zu der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 30. Juli 2025, Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 0161 21. Wahlperiode, 30.7.2025.
- Dullien, S./Gerards Iglesias, S./Hüther, M./Rietzler, K. (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation IMK Policy Brief Nr. 168, Düsseldorf und IW-Policy Paper 2/2024, Köln.
- Dullien, S./Herzog-Stein, A./Rietzler, K./Tober, S./Watzka, S. (2021): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021 - Die Erholung nachhaltig gestalten. IMK Report Nr. 164, Düsseldorf.
- Europäische Kommission (2025): COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, Dokument: C(2025) 2000 final, Brüssel, 19.3.2025.
- Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: Oxford Economic Papers, 67(3), 2015, 553–580.
- Heilmann, F./Gerresheim, N./Henze, L. /Huwe, V. /Kölschbach Ortego, A. /Krahé, M./Mölling, C./Schulte, S./Schulz, S. /Schuster, F./Sigl-Glöckner, P./Steinwart, J./Steitz, J. (2024): Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Dezernat Zukunft, Berlin.
- Kaczmarczyk, P./Krebs, T. (2025): Wirtschaftliche Auswirkungen von Militärausgaben in Deutschland, Universität Mannheim, Juni. https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Krebs/wirt._Auswirk._Militaerausgaben.pdf/flipbook (zuletzt geöffnet: 21.8.2025)
- Krebs, T. / Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Working Paper Nr. 3. Forum New Economy, Berlin.
- Paetz, C./Watzka, S. (2025): Wachstumseffekte eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms - Simulationsergebnisse für Deutschland mit dem makroökonomischen NiGEM-Modell - ein Update, IMK Policy Brief Nr. 185, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
