ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heinemann, Friedrich

Article

Sondervermögen: Zusätzlichkeit und Wirkungsorientierung unzureichend abgesichert

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich (2025) : Sondervermögen: Zusätzlichkeit und Wirkungsorientierung unzureichend abgesichert, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 07, pp. 22-25

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/325115

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zur Diskussion gestellt

Sondervermögen: Zusätzlichkeit und Wirkungsorientierung unzureichend abgesichert

Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

Ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 500 Mrd. Euro für Infrastruktur und Klimaschutz soll Deutschland die Wachstumswende bringen. Nachdem es über Jahrzehnte nicht gelungen ist, die deutsche Infrastruktur zu erhalten, geschweige denn an neue Erfordernisse anzupassen, soll sich das mit dem Sondervermögen nun ändern. Ziel ist, dass das Schulden-Investitionspaket das in Richtung null wegsackende deutsche Potenzialwachstum wieder auf einen höheren Pfad schiebt. Weil Unternehmen in Zukunft von besseren Straßen, leistungsfähigeren digitalen Netzen und ihre Arbeitnehmer mit ihren Kindern von renovierten Schulen und Kitas profitieren, steigen die Wachstumschancen – so die Hoffnung. Dieser Wachstumsschub sollte dann auch dafür sorgen, dass die zusätzlichen Schulden finanzierbar sind. In der Gesetzesbegründung zum Sondervermögen-Errichtungsgesetz heißt es entsprechend, dass die Schuldentragfähigkeit durch die höheren Schulden nicht gefährdet ist, „da das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensieren kann", da mit höheren Steuereinnahmen und geringeren Transfers zu rechnen sei (BMF 2025a).

Dieser Optimismus hinsichtlich der Selbstfinanzierungseffekte höherer Staatsausgaben ist grundsätzlich mit nicht weniger Skepsis zu betrachten wie analoge Argumentationsmuster im Fall von Steuersenkungen. Auch diese finanzieren sich aus Sicht ihrer Befürworter angeblich häufig (vollständig) selbst. Wer das für Steuersenkungen nicht glaubt, sollte bei schuldenfinanzierten Ausgabeprogrammen erst recht ungläubig bleiben. Immer wieder neigen politische Akteure zum Wunschdenken, wenn sie eine politisch populäre expansive Fiskalpolitik einleiten wollen und dabei kein Interesse haben, die Wählerschaft mit der staatlichen Budgetrestriktion zu konfrontieren. Politökonomisch ist das Narrativ der Selbstfinanzierung verlockend. Es erspart unbequeme Konsequenzen wie die, dass an anderer Stelle gespart oder Abgaben erhöht werden müssen. Auch wenn eine vollständige Selbstfinanzierung des Sondervermögens von vorneherein unwahrscheinlich ist, besteht jedoch durchaus die Chance, dass das Instrument einen nennenswerten Wachstumsbeitrag leistet. Diese Chance ist an mindestens vier Voraussetzungen gebunden.

Zusätzlichkeit und Priorisierung der Investitionen

Erstens müssen die schuldenfinanzierten Investitionen in der Gesamtbetrachtung der öffentlichen Haushalte tatsächlich zusätzliche Investitionen sein. Selbst eine zweckgebundene Verwendung des Sondervermögens für investive Mittel kann nicht sicherstellen, dass es zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen insgesamt kommt, da im Kernhaushalt als Reaktion auf den Nebenhaushalt

mit Umschichtungen in die Gegenwartsverwendungen zu rechnen ist (Heinemann et al. 2025). Versuche, solche Umschichtungen durch Regelsetzung zu verhindern, stehen vor der Herausforderung, dass niemand die „kontrafaktische Situation" kennt (wie würde sich der Kernhaushalt ohne Sondervermögen entwickeln?).

Zweitens müssen bei der Verwendung der Investitionsmittel wachstumsrelevante Projekte priorisiert werden. Öffentliche Investitionen betreffen ein breites Spektrum und können vom Ausbau eines von der Logistik stark frequentierten Verkehrsweges bis hin zum Bau eines schlecht geplanten Krankenhauses in einer Region mit absehbar stark schrumpfender Bevölkerung, dem schon bald die Schließung droht, reichen. Während bei ersterem ein dauerhafter Wachstumseffekt realistisch ist, ist letzteres eher als nutzlose Fehlinvestition zu klassifizieren. Dennoch ist es nicht unrealistisch, dass der Neubau eines Krankenhauses in der Peripherie politisch eine größere Unterstützung erhält als der Ausbau des Verkehrsweges. An diesem Beispiel wird ein fundamentales Defizit der gesamten Debatte um den Finanzierungsbedarf der Infrastruktur deutlich. Zu oft werden alle Investitionen über einen Kamm geschoren und pauschal als wachstumsrelevant deklariert. Dies ist auch deshalb problematisch, weil die zugrunde liegenden Abschätzungen zum Investitionsbedarf zum Teil aus den Wunschlisten von Politikern, beispielsweise durch Umfragen unter Kämmerern, stammen. Es ist nicht überzeugend, allen den dahinter liegenden Investitionsvorhaben – vom Stadttheater bis zum Stadion – ungeprüft eine nennenswerte oder gar hohe Wachstumswirkung zu bescheinigen. Auf der Wunschliste der Politik stehen naturgemäß auch solche Investitionen, die in der Gegenwart populär sind, der Zukunft jedoch wenig Nutzen bringen. In der vorherrschenden undifferenzierten Sichtweise ist jede Investition gut, weshalb ein Investitionspaket umso besser und wirksamer ist, je größer es ist. Da selbst ein 500-Milliarden-Paket gemessen an den politischen Wünschen eng begrenzt ist, ist nun eine konsequente Priorisierung gefordert. Diese sollte das Kriterium der Wachstumswirkung obenan stellen. Sonst werden die Milliarden zwar für Investitionen verausgabt, die Wachstumsfolgen bleiben aber gering.

Wirkungsorientierung und Einbettung in eine Wachstumsagenda

Drittens, in engem Zusammenhang zur zuvor diskutierten Voraussetzung, muss die Allokation der Mittel des Sondervermögens strikt wirkungsorientiert erfolgen. In Deutschland ist haushalterisches 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 weit entwickelte ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung verfolgt einen anderen Ansatz. Sie erfordert zu Beginn 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.

Betrachtet man die Geschichte des *Performance Budgeting*, also der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, die in den USA in den 1930er-Jahren einen frühen Schub erfahren hat, dann wird klar, dass Phasen einer starken Ausdehnung staatlicher Aktivität eine Chance für mehr Wirkungsorientierung bieten. In den USA war es der *New Deal* von Franklin D. Roosevelt, der die Wirkungsorientierung vorantrieb (Heinemann 2025). Entsprechend wäre die Grundgesetzreform mit einer starken Ausweitung schuldenfinanzierter Staatsausgaben der geeignete Moment, um auch in Deutschland einen großen Schritt in Sachen Wirkungsorientierung zu gehen.

Eine vierte Voraussetzung für ein wachstumswirksames Sondervermögen ist die Einbettung dieser Finanzierungsoperation in ein umfassendes Wachstumspaket. In diesem Paket muss die Bundesregierung die vielfältigen Hindernisse für ein höheres Potenzialwachstum in Deutschland mildern oder beseitigen. Für die Wirksamkeit der Investitionen sind beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren, effizientere Beschaffungsprozesse sowie verbesserte Beschäftigungs- und Investitionsanreize notwendig. Nur dann ist zu erwarten, dass die höheren öffentlichen Investitionen auch private Investitionen beschleunigen und die höhere Nachfrage nach Kapitalgütern nicht auf Kapazitätsengpässe stößt und über Preiseffekte verpufft, wie es in der Vergangenheit zu beobachten war (Berschin 2025).

Einiges spricht derzeit dafür, dass die vierte Voraussetzung erfüllt werden könnte. Die neue Bundesregierung hat umfassende Initiativen in Sachen Bürokratieabbau und Verfahrensbeschleunigung angekündigt. Außerdem sollen Anreize für Mehrarbeit und höhere Investitionen geschaffen werden. Dies ist nicht der Ort, um dieses Gesamtpaket im Detail zu beurteilen. Anzuerkennen ist jedoch, dass das Sondervermögen Teil eines wachstumspolitischen Gesamtpakets ist – wie überzeugend die anderen Elemente dieses Pakets auch immer im Einzelnen zu beurteilen sind.

Bei den Ländern und Kommunen droht eine Fehlverwendung

Weniger günstig fällt die Einschätzung beim Erfolgsfaktor Zusätzlichkeit aus. Zwar hat dieses Thema erfreulicherweise in der Grundgesetzreform erhebliche Aufmerksamkeit erhalten und auch prominent Eingang im neuen Art. 143h GG gefunden, der die Grundlage für das schuldenfinanzierte und dabei nicht auf die Schuldenbremse anzurechnende Sondervermögen legt. Der Grundgesetzartikel fordert die Zusätzlichkeit der Investitionen, definiert diese aber nur mit dem unbestimmten Rechtsbegriff einer „angemessenen Investitionsquote" im Kernhaushalt. Für die Wirksamkeit kommt es somit auf die konkreten Regeln in den Errichtungsgesetzen an. Gemäß den Anfang Juni vorgelegten Referentenentwürfen sehen diese Konkretisierungen wie folgt aus: Im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) (BMF 2025a) wird die im Grundgesetz geforderte angemessene Investitionsquote mit 10% quantifiziert. Dies ist zwar nicht besonders ehrgeizig, da die Quote zuletzt darüber lag und der Finanzplan der letzten Bundesregierung auch ohne Sondervermögen eine steigende Investitionsquote vorsah (SVR 2025). Aber immerhin ist hier eine Sicherung eingezogen.

Dennoch bleiben gravierende Probleme bestehen. So sind keine Vorkehrungen ersichtlich, die gewährleisten, dass die Klimaschutzinvestitionen der 100 Mrd. Euro, die an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) gehen, zusätzlich sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Kredite Finanzierungslücken für ohnehin vorgesehene Maßnahmen schließen. Ein noch größeres Problem bahnt sich bei den 100 Mrd. Euro an, die an die Länder und Kommunen gehen. Der Referentenentwurf des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG) (BMF 2025b) sah Anfang Juni noch eine vielversprechende Regelung vor: Die Zusätzlichkeit der Investitionen sollte relativ zu einer „dynamisierten Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen" gegeben sein. In den Verhandlungen über die geplanten Steuererleichterungen wurde jedoch zwischen Bund und Ländern Einvernehmen erzielt, dass diese Zusätzlichkeit ersatzlos entfällt (Bundesregierung 2025). Dahinter steht das Argument, dass die Kommunen derzeit einen sehr starken Anstieg ihrer Sozialausgaben erleben und die Sondervermögen-Milliarden benötigen, um ihr Investitionsniveau überhaupt halten zu können. Damit 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 mindert das Sondervermögen nun die Anreize für Bund und Länder, Sozialreformen in Angriff zu nehmen, die die kommunale Ausgabedynamik bremsen könnten.

Auch bei der Priorisierung und Wirkungsorientierung zeichnet sich Enttäuschendes ab. In der Bund-Länder-Kommission wurde vereinbart, die anfangs recht eng auf wachstumsrelevante Infrastruktur (z.B. Verkehr, Energie, Bildung, Betreuung, Wissenschaft) begrenzten Verwendungsmöglichkeiten für die Länder und Kommunen auf Felder wie Sport, Kultur, Innere Sicherheit, Wasserwirtschaft und Wohnungsbau zu erweitern (Bundesregierung 2025). Damit entfernt sich der Katalog der förderfähigen Vorhaben immer weiter von einem Fokus auf die Erhöhung des Potenzialwachstums. An dieser Stelle sollte man sich die politökonomische Funktion von Schuldenregeln 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 Sporthallen 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.

Für die im Bundeshaushalt verbleibenden 300 Mrd. Euro sieht es besser aus: Hier ist im SVIKG-Entwurf ein engerer Katalog zulässiger Investitionen formuliert. Ausnahmen betreffen allerdings den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie die Krankenhausinfrastruktur, die ebenfalls aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen, obwohl ein Zusammenhang zum Potenzialwachstum hier nur schwer konstruiert werden kann.

Bislang kaum Aussicht auf ergebnisoffene und relevante Evaluationen

In puncto Wirkungsorientierung ist der bisherige Gesamtansatz leider noch unzureichend. Bislang ist kaum eine Initiative erkennbar, die darauf abzielt, Ziel- und Wirkungsorientierung voranzutreiben. Schon der Koalitionsvertrag war in dieser Hinsicht nicht ambitioniert und enthielt lediglich die knappe Bemerkung, die Einführung der Wirkungsorientierung prüfen zu wollen. Dies fällt deutlich hinter die Ambitionen der Vorgängerregierung zurück, die die Ziel- und Wirkungsorientierung u.a. durch den zuletzt beschlossenen *Spending Review* vorantreiben wollte. Die mangelnde Bereitschaft, von der Input-Orientierung entschlossener abzurücken, ist auch den Entwürfen der Er-

richtungsgesetze anzumerken. So wird der „Zweck" des Sondervermögens in § 2 SVIKG mit der Finanzierung zusätzlicher Investitionen im Umfang von 500 Mrd. Euro in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität beschrieben (BMF 2025a). Dies ist ein klassischer Fall der Input-Orientierung, bei der der Zweck einer Maßnahme lediglich darin besteht, Geld auszugeben. Es fehlt weitgehend an einer Konkretisierung der Ziele. Ein mögliches Ziel könnte beispielsweise die Anhebung des deutschen Potenzialwachstums um eine bestimmte Größenordnung sein. Ohne solche konkreten Ziele ist eine Zielüberprüfung stark beeinträchtigt. Immerhin wird im § 10 zur Erfolgskontrolle eine Konkretisierung nachgeschoben („Verbesserung der Infrastruktur sowie Förderung des Wirtschaftswachstums"), auf welche die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abstellen sollen. Die Vorgaben zu diesen Erfolgsüberprüfungen bleiben jedoch dem wenig zufriedenstellenden Status quo verhaftet, wie er in der Bundeshaushaltsordnung festgelegt ist und mehr schlecht als recht praktiziert wird.

Eine umfassende Bestandsaufnahme des Standes von Evaluationen beim Bund hat deren 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 unparteilichen Perspektive eines externen Evaluators. Hinzu kommt, dass es kaum Beispiele dafür gibt, dass Evaluationen die Budgetallokation beeinflussen. Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen werden in der Bundesverwaltung heute viel zu oft noch als Pflichtübung betrachtet, die erledigt werden muss, um sie dann abzuheften. Das Sondervermögen wäre eine exzellente Gelegenheit, um höhere Standards für die Ergebnisoffenheit, Unabhängigkeit, methodische Qualität und Entscheidungsrelevanz von Evaluationen zu vereinbaren, beispielsweise durch geeignete Vorgaben in den Errichtungsgesetzen. Bislang ist davon nichts zu erkennen. Im SVIKG heißt es lediglich mit Bezug auf die unveränderten Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung: „... Erfolgskontrollen ... sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen ..., die mit Mitteln des Sondervermögens umgesetzt werden, durchzuführen und zu dokumentieren. Sie sind ... auf Verlangen vorzulegen." (§10, BMF 2025a). Deutlicher kann ein Gesetz kaum signalisieren, dass es hier um eine bloße Verfahrensvorschrift geht, die kaum eine Entscheidungsrelevanz haben wird und von jedem Ministerium routiniert nach der bisher gängigen, aber unzureichenden Praxis erledigt werden kann.

Es wird jetzt viel vom Gesetzgebungsverfahren und anschließend von der administrativen Praxis bei der Verwaltung und der laufenden Prüfung des Sondervermögens abhängen. Die bisherigen Weichenstellungen geben jedoch keinen Anlass für hochgesteckte Erwartungen hinsichtlich einer zielgenauen, wachstumswirksamen Mittelverwendung. Wenn es im Gesetzgebungsprozess nicht noch zu Verbesserungen kommt, wird das Sondervermögen sein Wachstumspotenzial nicht ausschöpfen können. •

Referenzen

Berschin, F. (2025), „Sind mehr staatliche Mittel für die Bahn vor allem Preistreiber?", *ifo Schnelldienst* 78(5), 64–71.

Bundesministerium der Finanzen – BMF (2025a), *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)*, Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Bearbeitungsstand: 04.06.2025.

Bundesministerium der Finanzen – BMF (2025b), *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.

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

Deloitte und ZEW (2024), *Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*, Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Heinemann, F. (2025), „Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt", *Wirtschaftsdienst* 105(2), 112–117.

Heinemann, F., Z. Asatryan, A. Bohne und P. Steger (2025), *Zukunftshaushalt statt Schuldenbremse*, Mannheim.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2025), *Frühjahrsgutachten* 2025, Wiesbaden.