

Pakleppa, Felix

Article

Investitionsimpulse aus dem Sondervermögen in langfristige Investitionsstrategie einbinden

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Pakleppa, Felix (2025) : Investitionsimpulse aus dem Sondervermögen in langfristige Investitionsstrategie einbinden, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 07, pp. 39-43

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325119>

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.

Zur Diskussion gestellt

Investitionsimpulse aus dem Sondervermögen in langfristige Investitionsstrategie einbinden



Felix Pakleppa ist Hauptgeschäftsführer des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes (ZDB).

Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, für eine intakte öffentliche Infrastruktur zu sorgen. Es zeigt sich in vielerlei Hinsicht, dass Bund, Länder und Kommunen dieser Aufgabe in den vergangenen Jahren nicht ausreichend nachgekommen sind. Der Einsturz der Carola-Brücke in Dresden, Brückensperrungen und -abrisse in den letzten Monaten zeigen das eindrücklich. Ob bei Straßen, der Schiene oder den Wasserwegen, deren Zustand hält den Anforderungen der Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland nicht stand, das belegen die Verkehrsberichte seit Jahren.

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) hat im vergangenen Jahrzehnt, vor dem Hintergrund unzureichender und unsteter investiver Rahmenbedingungen, für Wohnungsbauten und Infrastruktur wiederholt eine langfristige Investitionspolitik eingefordert (ZDB 2020a, 2020b).

Die im März 2025 beschlossene Grundgesetzänderung (Art. 143h), mit der ein Sondervermögen in Höhe von 500 Mrd. Euro für gesamtsstaatliche Infrastrukturinvestitionen geschaffen wurde, erkennt letztlich an, dass die bisherige Schuldenregelung nicht ausgereicht hat, um die notwendigen Impulse für eine nachhaltige Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu setzen. Dieses auf zwölf Jahre angelegte Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz eröffnet nun die Chance, mittel- und langfristig die Bausubstanz bei Bund, Ländern und Kommunen zu modernisieren. Gleichzeitig werden durch die Aktivierung von Bauinvestitionen binnenwirtschaftliche Impulse gesetzt, die helfen, aus der Rezession zu kommen.

Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, für eine intakte öffentliche Infrastruktur zu sorgen. Es zeigt sich in vielerlei Hinsicht, dass Bund, Länder und Kommunen dieser Aufgabe in den vergangenen Jahren nicht ausreichend nachgekommen sind. Der Einsturz der Carola-Brücke in Dresden, Brückensperrungen und -abrisse in den letzten Monaten zeigen das eindrücklich. Ob bei Straßen, der Schiene oder den Wasserwegen, deren Zustand hält den Anforderungen der Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland nicht stand, das belegen die Verkehrsberichte seit Jahren.

Eine Studie aus dem Jahr 2011 bestätigt, dass öffentliche Bauinvestitionen in Deutschland einen Multiplikator von etwa 1,4 bis 1,6 auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben (Barabas et al. 2011a). Spätere Studien bestätigen diese erheblichen Multiplikatoreffekte (BBSR 2022).

Schaffung des Sondervermögens zu begrüßen

Wir begrüßen daher ausdrücklich die Schaffung des Sondervermögens. Gleichzeitig macht dessen Befristung deutlich, dass über diesen zusätzlichen Kreditrahmen Zeit erkaufte wurde, bisher im erforderlichen Maße ausgebliebene Investitionen teilweise nachzuholen (ZDB 2025a, 2025b).

Spätestens vom Ende der 1990er-Jahre an haben erst die „Pöllmann-Kommission“ und dann die „Bodewig-Kommissionen I und II“ die strukturellen Herausforderungen bei der Schaffung einer modernen Infrastruktur thematisiert. Während deren Vorschlag zur Schaffung einer Bundesautobahngesellschaft schließlich 2018 umgesetzt wurde, bleibt die bereits in den 1990er-Jahren aufgerissene Thematik einer unsteten und nicht auskömmlichen Finanzierung bis heute ungelöst. Und daran ändert auch die Errichtung des Sondervermögens strukturell nichts.

Verkehrsprojekte, ob im Straßen-, Schienen oder Wasserstraßenbau, sind in aller Regel mehrjährige Projekte von der Planung bis zur Umsetzung. Die Finanzierung mehrjähriger Infrastrukturprojekte erfolgt bisher im jährlichen Haushaltsaufstellungsprozess. Es fehlt hier offensichtlich an Fristenkongruenz: Es braucht Finanzierungsmechanismen, deren Horizont auf die langfristige Bereitstellung von Ressourcen orientiert ist. Die derzeitige finanzielle Kurzatmigkeit schafft nicht die notwendige Planungssicherheit bei der Ressourcenbereitstellung in den Ingenieurbüros und Bauunternehmen.

Eine rein an der Haushalts- und Kassenlage orientierte Kapazitätsplanung läuft Gefahr, strukturelle Engpässe zu verstärken, da sie nicht ausreichend an den langfristigen Bedarfen ausgerichtet ist. Dabei zeigt die Situationsbeschreibung der Infrastrukturversorgung in Deutschland klar, dass es einen verstetigten auskömmlichen Finanzfluss braucht, um die Personen- und Güterverkehre in Deutschland zukunftssicher zu machen.

Passender Ansatz Infrastrukturfonds

Der ZDB sieht in dem Vorschlag der Verkehrsministerkonferenz (VMK), einen Infrastrukturfonds zu errichten, einen passenden Ansatz, Finanzierungsmittel für Infrastrukturinvestitionen fristenkongruent abzusichern. Der Vorschlag der VMK, eine verkehrsträgerscharfe Fondsstruktur (Straße, Schiene, Wasserstraße) zu entwickeln, geht in die richtige Richtung.¹ Damit kann der Mittelzufluss in die einzelnen Infrastrukturkapitel über Bundeshaushaltsmittel und auch zweckgebundene Abgaben organisiert werden. Dabei sind verkehrsträgerbezogene Kreisläufe zu nutzen. So ist die Lkw-Maut (inkl. CO₂-Anteil) ein Refinanzierungsmittel für die Straße, der Gewinn der DB InfraGO AG sollte bei der Bahn verbleiben. Mittel für den Fonds können darüber hinaus aus Steuermitteln, wie der Kfz-Steuer und der Energiesteuer, generiert werden. Schließlich kommen auch Haushaltsmittel zum Tragen.

Damit die Liquidität des Fonds gegeben ist, sollte der Fonds / die einzelnen Kapitel kreditfähig aufgestellt werden. Einnahmen zur Refinanzierung der Kredite können über entsprechende Gesellschaften wie die Autobahn GmbH oder die DB InfraGo AG generiert werden. Es sind entsprechende Kontroll- und Steuerungsinstrumente beim Bundestag zu schaffen.

Grundlage der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs des Fonds sind die Projekte des gültigen Bundesverkehrswegeplans und der daraus abgeleiteten Bedarfspläne. Wel-

che Projekte geplant und umgesetzt werden, entscheidet weiter der Bundestag.

Investitionsimpulse – was zu beachten ist

Im Hinblick auf den Investitionsimpuls aus dem Sondervermögen sind aus unserer Sicht folgende Aspekte zu beachten:

Mittel für Investitionen und Sanierungen bereitstellen

Die Grundgesetzänderung in Art. 143h stellt im Hinblick auf den Infrastrukturbereich stark auf „Investitionen“ ab. Klassischerweise sind damit (nur) werterhöhende Maßnahmen gemeint. Entsprechend dem beschriebenen Zustand der Verkehrsinfrastruktur sollten die Mittel aber auch für Sanierungen und Bestandsersatz genutzt werden können, so wie das auch bei den Konjunkturpaketen bisher der Fall war. Damit können dann die Mittel der Kommunen z.B. auch für die Sanierung maroder Schulgebäude genutzt werden. Das muss in den entsprechenden Errichtungsgesetzen klar geregelt werden.

Die Mittel müssen zusätzlich – über den Kernhaushalt hinaus – bereitgestellt werden

Für Investitionen aus dem Sondervermögen wurde richtigerweise ein Mindestmaß an Investitionsquote im „normalen“ Haushalt fixiert. Das Sondervermögen ist demnach nur nutzbar, wenn der Investitionsanteil im jeweiligen Haushaltsjahr bei mindestens 10 % der Ausgaben im Bundeshaushalt liegt (Investitionsquote). Die Investitionsquote lag beim Bundeshaushalt 2024 bei 14,5 %. Nach der mittelfristigen Planung der Ampel-Koalition wäre die Quote in den nächsten Jahren auf über 16 % angestiegen. Die Marke von 10 % ist also nicht sehr anspruchsvoll. Sie eröffnet vielmehr „Spielraum“, um Investitionen im Kernhaushalt abzusenken und alternativ über das Sondervermögen zu realisieren. So wird das Kriterium „Zusätzlichkeit“ deutlich relativiert. Um diese Spielräume einzugrenzen, unterstützen wir die Forderung des Sachverständigenrats, die Mindestinvestitionsquote von 10 % auf 12 % anzuheben (SVR 2025, S. 69).

Die Mittel müssen schnell an den Markt kommen, es braucht aber auch Planungsvorlauf

Das Sondervermögen zügig in Bauinvestitionen umzusetzen, erscheint sinnvoll, um den Investitionsstau zügig abzubauen. Gleichwohl erscheint es nicht sinnvoll, die Mittel allein nach dem Windhund- und/oder Gießkannenprinzip zu verteilen. Die Mittel sollten im jeweiligen Paket (Infrastruktur, Länder, Klima- und Transformationsfonds KTF)

¹ Siehe Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz Herbst 2024.

auf den jeweils größten Hebel zur Beseitigung des Investitionsstaus ausgerichtet sein. Dies braucht einen entsprechenden Planungsvorlauf.

Die Evaluationsberichte aus der Umsetzung der Konjunkturpakete I und II haben gezeigt, dass die Mittel erst deutlich später abgeflossen sind, als ursprünglich veranschlagt. Insbesondere fehlender Planungsvorlauf und fehlende administrative Voraussetzungen zur Umsetzung der Verfahrensregelungen waren dafür verantwortlich (Barabas et al. 2011b; Deutscher Bundestag 2011). Die zusätzliche Verausgabung von Mitteln aus dem Sondervermögen wird auch zusätzlich Projektplanungen erfordern, die einen Zeitvorlauf brauchen. „Schubladenprojekte“ werden nicht ausreichend vorrätig sein. Es spricht daher einiges dafür, den Mittelabfluss aus dem Sondervermögen sukzessive hochzufahren.

Planungen beschleunigen, Bauherrenkompetenz aufbauen

Derzeit braucht es durchschnittlich etwa 20 Jahre vom Planungsbeginn bis zur Inbetriebnahme von Neu- und Ausbauprojekten auf der Schiene. Auch Vorhaben im Bereich des Bundesfernstraßenbaus nehmen von Planungsbeginn bis zur Fertigstellung regelmäßig zehn Jahre und mehr in Anspruch. Von der Gesamtdauer von etwa zehn Jahren zur Umsetzung von Projekten im Bundesfernstraßenbau entfallen auf die Planung ca. 85 %, auf den Bau ca. 15 %. Der große Hebel zur Beschleunigung von Projekten liegt also in den Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Sollen Infrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigt werden, muss die Planungs- und Genehmigungsphase verkürzt werden. Ein sehr großer Anteil entfällt dabei auf das „Planfeststellungsverfahren“. Im Sinne einer schnellen Projektrealisierung muss deswegen abgewogen werden, ob das Planfeststellungsverfahren wirklich bei allen Vorhaben zur Anwendung kommen muss. So sollte es bei Ersatzneubauten entfallen. Zudem ist fallweise zu prüfen,

ob das Verfahren der schnelleren „Plangenehmigung“ zur Anwendung kommen kann. Auch eine Stichtagsregelung würde helfen, zeitaufwändige mehrfache Durchführungen von umweltrechtlichen Untersuchungen und anschließende Änderungen der Planunterlagen zu vermeiden.

Um den zügigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu ermöglichen, ist die personelle und materielle Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden von entscheidender Bedeutung. Nach Jahren des Personalabbaus muss der begonnene Wiederaufbau an Fachpersonal fortgeführt werden. Nur dadurch wird die Bauherrenkompetenz bei der öffentlichen Hand langfristig gesichert.

Angesichts des Investitionsstaus wird nun vermehrt wieder der Ruf nach Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP bzw. PPP) laut. Infrastrukturprojekte in Form von ÖPP umzusetzen, baut aber Planungskompetenz der öffentlichen Hand mittelfristig ab und entzieht Projekte einem breiten Wettbewerb: Übliche Streckenabschnitte bei ÖPP liegen bei 30 km bis über 100 km und umschließen neben dem Neubau auch Planungsleistungen sowie Betrieb und Unterhaltung über 30 Jahre. Ingenieurbauwerke sind bei den Streckenlängen häufig inkludiert. In Summe führt das dazu, dass Projektvolumina in dreistelliger Millionenhöhe bis zu Milliardenbeträgen aufgerufen werden, die von vielen mittelständischen Unternehmen nicht mehr angeboten werden können. Ein Wettbewerb unter Beteiligung des Mittelstandes findet dann – auch zum Schaden der Steuerzahler – nicht mehr statt.

Kommunalen Investitionsstau abbauen, mittelstandsgerecht vergeben

Die Kommunen beziffern ihren 2023 bestehenden Investitionsrückstau auf 186 Mrd. Euro; nach 166 Mrd. Euro im Jahr 2022. Der Investitionsstau in den Kommunen hat sich sukzessive erhöht und wird wesentlich durch Investitionsrückstände bei Straßen und Schulen geprägt (vgl. Tab. 1).

Tab. 1

Investitionsrückstand der Kommunen 2013 bis 2023

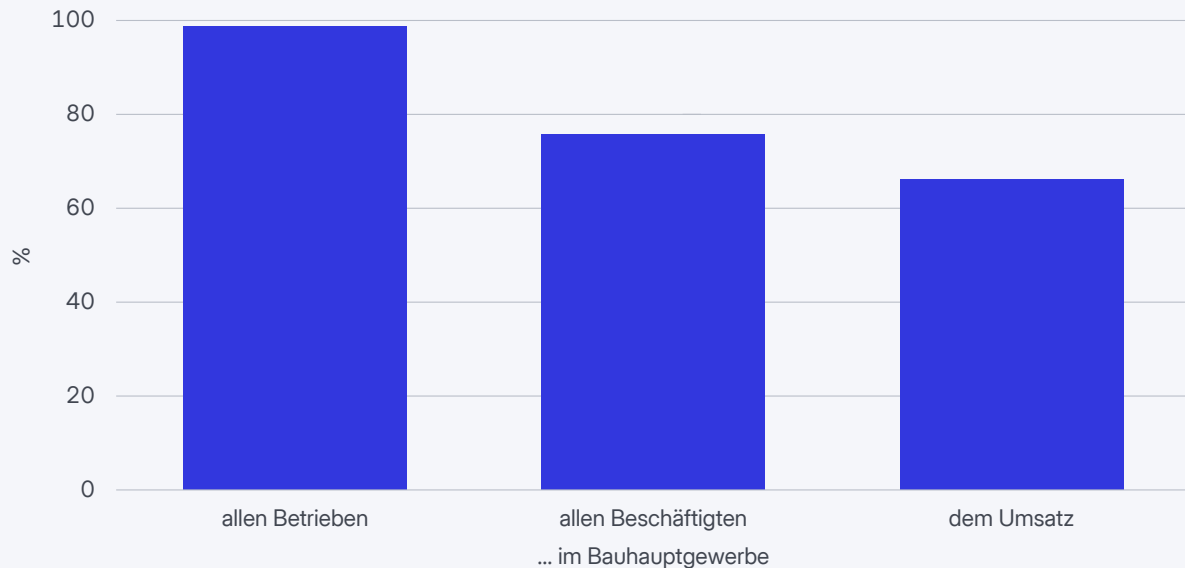
Bericht zum Jahr	Gesamt in Mrd. Euro	davon bei Schulen		davon bei Straßen	
		%	in Mrd. Euro	%	in Mrd. Euro
2015	136,0	25	34,00	26	35,36
2020	149,0	31	46,34	23	33,53
2023	186,1	29	54,76	26	48,26

Quelle: KfW Kommunalpanel.

© ifo Institut

Abb. 1

Anteil der Betriebe mit bis zu 99 Beschäftigten an...



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Das Bruttoanlagevermögen in Bauten verteilt sich auf die Gebietskörperschaften wie folgt: Auf den Bund entfallen 27 %, auf die Länder 17 % und die Kommunen 56 % (Statistisches Bundesamt 2025a). Auch bei den Bauinvestitionen tragen die Kommunen die Hauptlast. Sie stemmen auch aktuell noch gut die Hälfte der öffentlichen Bauinvestitionen (2024 57 %) (Statistisches Bundesamt 2025b). Ihr Anteil ist dabei rückläufig. Im Jahr 2020 lag er noch bei 62 %.

Die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden in Deutschland wiesen im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von 24,8 Mrd. Euro auf. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts war dies das höchste kommunale Finanzierungsdefizit seit der deutschen Vereinigung im Jahr 1990 (Statistisches Bundesamt 2025c).

Angesichts all dieser Fakten ist es daher zwingend und richtig, einen überproportionalen Anteil aus dem den Ländern und Kommunen zustehenden Anteil aus dem Sondervermögen von 100 Mrd. Euro für kommunale Investitionen zu veranschlagen.² Eine Quote von 60 %, wie sie der Bund vorschlägt, sollte in keinem Fall unterschritten werden.

Die Bauwirtschaft ist mittelständisch geprägt: Der Anteil der Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten liegt nach

den Daten des Statistischen Bundesamts im Bauhauptgewerbe bei 99 %. In diesen Betrieben sind drei Viertel aller Beschäftigten tätig. Sie generieren zwei Drittel des Umsatzes im Bauhauptgewerbe (vgl. Abb. 1).

Diese Unternehmen sind in der Fläche – in den Kommunen – breit verteilt und tief verwurzelt. Zum Leistungsprofil des Baumittelstands gehören Schulen und Kitas ebenso wie Bahnhöfe, Straßen, Brücken und Bahnanlagen. Das avisierte Sondervermögen kann bei mittelstandsgerechter Vergabe schnell Wirksamkeit entfalten.

Im Vertrauen auf verlässliche Auftragsvergaben wurden in der Bauwirtschaft Kapazitäten aufgebaut, die derzeit nicht ausgelastet sind. Nach der ZDB-Frühjahrs-Konjunkturumfrage 2025, an der sich 1 350 Unternehmen beteiligt haben, verfügen diese mittelständischen Mitgliedsunternehmen sowohl im Hochbau als auch im Tiefbau über freie Kapazitäten, um weitere Aufträge zu übernehmen. Über die Hälfte der an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen benennen fehlende Aufträge als Behinderungsgrund für die Bautätigkeit (Bundesvereinigung Bauwirtschaft 2025).

Mittel für den sozialen Wohnungsbau langfristig absichern

Der Wohnungsbau wird klassischerweise nicht zur Infrastruktur gerechnet. Gleichwohl handelt es sich um ein

² Siehe Grundgesetz Art. 143h (2).

abzusicherndes Grundbedürfnis. In den letzten Legislaturperioden ist es unzureichend gelungen, den Bedarf an bezahlbaren Wohnraum abzudecken, obwohl sich die Regierungskoalitionen entsprechende Ziele gegeben haben (CDU, CSU und SPD 2025; SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021).

Auch hier gilt, es fehlt an Fristenkongruenz zwischen jährlicher Haushaltsplanung und langfristigem Investment. Es braucht eine langfristige, haushaltsunabhängige finanzielle Planungssicherheit. Wir unterstützen daher Überlegungen, aus dem Sondervermögen eine entsprechend Fondslösung zu initiieren (Dullien et al. 2024). •

Referenzen

Barabas, G., R. Janßen-Timmen, R. Kambeck, H. Rappen, E. Graf und S. Rein (2011a), *Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen*, Studie des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, BMVBS-Online-Publikation.

Barabas, G., R. Döhrn und H. Gebhardt (2011b), „Was brachte das Konjunkturpaket II?“, *Wirtschaftsdienst* 91(7), 496–498.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – BBSR (Hrsg.) (2022), *Produktions- und Beschäftigungswirkungen von Bauinvestitionen*, BBSR-Online-Publikation 28/2022, Bonn.

Bundesvereinigung Bauwirtschaft (2025), „Bau- und Ausbauwirtschaft: 2025 bringt Stabilisierung – Jetzt sind politische Impulse gefragt“, Pressemitteilung, 5. Juni.

CDU, CSU und SPD (2025), *Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Deutscher Bundestag (2011), *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse*, Drucksache 17/5350, Berlin.

Dullien, S., S. Gerards Iglesias, M. Hüther und K. Rietzler (2024), „Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation“, IW-Policy Paper 2.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2025), *Frühjahrgutachten 2025*, 21. Mai, Wiesbaden.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2025a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – 1. Vierteljahr 2025*.

Statistisches Bundesamt (2025b), *Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1. – 4. Vierteljahr 2024*.

Statistisches Bundesamt (2025c), „Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro“, Pressemitteilung, 1. April.

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes – ZDB (2025a), „Baugewerbe zum Sondervermögen: Ein Finanzpaket allein modernisiert kein Land. Deutschland braucht echte Strukturreformen“, Pressemitteilung, 18. März.

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes – ZDB (2025b), „Baugewerbe zum Sondervermögen: Das Sondervermögen darf nicht zum Sondervergnügen werden. Die neue Regierung muss eine Reformkoalition bilden“, Pressemitteilung, 21. März.

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes – ZDB (2020a), „Baugewerbe fordert Verstärkung von Investitionen“, Pressemitteilung, 6. März.

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes – ZDB (2020b), „Investitionen entscheidend für Volkswirtschaft“, Pressemitteilung, 29. Mai.