

Eisenkopf, Alexander

Article

Das Sondervermögen Infrastruktur – der Königsweg zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Eisenkopf, Alexander (2025) : Das Sondervermögen Infrastruktur – der Königsweg zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 07, pp. 44-47

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325120>

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

Das Sondervermögen Infrastruktur – der Königsweg zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur?



Prof. Dr. Alexander Eisenkopf leitet den Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

Mit der Vorlage eines Errichtungsgesetzes zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, wie es jetzt offiziell heißt, und des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2025 gibt es seit Ende Juni eine erste Indikation, wie die zusätzlichen Gelder aus dem neuen Sondervermögen in den nächsten Jahren verteilt werden dürften.

Hohe Erwartungen bestanden und bestehen hinsichtlich der Verfügbarkeit zusätzlicher Mittel für die Verkehrsinfrastruktur. Umgekehrt sind aber nach wie vor Befürchtungen berechtigt, dass die Mittel aus dem Sondervermögen „für alles Mögliche“ ausgegeben werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im politischen Raum kein klarer und einheitlicher Begriff existiert, was unter einer Investition zu verstehen ist. Häufig werden etwa Subventionen, z.B. für klimapolitisch motivierte Maßnahmen, als „Investition in den Klimaschutz“ bezeichnet. Außerdem wird die Abgrenzung des Infrastrukturbegriffs relativ weit und kreativ gehandhabt. Hinzu kommt das fast schon unappetitliche Gerangel der verschiedenen Lobbygruppen um die Mittel.

Unstreitig ist jedoch, dass es sich bei der Verkehrsinfrastruktur um eine klar abgrenzbare und traditionell dem öf-

fentlichen Sektor zugeordnete zentrale investive Aufgabe handelt. Seit Jahr und Tag wird in Deutschland allerdings über eine den Anforderungen nicht genügende und teilweise marode Verkehrsinfrastruktur geklagt (Eisenkopf 2023). Die Folgen der Vernachlässigung sind sinkende Zustandswerte der Bauwerke und eine Gefährdung der Standortqualität sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Dies betrifft nicht nur in der Verantwortung des Bundes stehende Straßen, Schienen und Wasserwege, sondern auch Landesstraßen und insbesondere kommunale Verkehrsanlagen.

Hohes Investitionsniveau im Bundeshaushalt

Mit dem am 24. Juni 2025 vorgestellten Entwurf des Bundeshaushalts für 2025 und der mittelfristigen Finanzplanung hat die Bundesregierung bestätigt, dass sie die Herausforderungen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur erkannt hat und grundsätzlich annimmt. Bis zum Ende der aktuellen Planungsperiode 2029 sollen insgesamt 166 Mrd. Euro Bundesmittel in die Verkehrsinfrastruktur fließen. Dies bedeutet einen Aufwuchs von 60% gegenüber dem Vergleichszeitraum 2020 bis 2024 (Kugoth und Münter 2025).

Laut Jahreswirtschaftsbericht 2025 wurden im letzten Fiskaljahr vom Bund 26,4 Mrd. Euro in die Verkehrsinfrastruktur investiert. Davon entfielen 16,3 Mrd. Euro auf die Schiene, 8,5 Mrd. Euro auf die Straße und 1,4 Mrd. Euro auf die Wasserstraße. Im Jahr 2023 waren es 9,2 Mrd. Euro für die Schiene und 8,9 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen (BMWK 2025).

Der aktuelle Haushaltsentwurf vom Juni sieht vor, dass die Investitionen in die Schieneninfrastruktur 2025 knapp 22 Mrd. Euro erreichen, was einen Zuwachs um rd.

5,5 Mrd. Euro gegenüber dem Rekordwert des Vorjahres bedeuten würde. Die Investitionen in Bundesfernstraßen sind mit rund 10 Mrd. Euro veranschlagt (plus 1,5 Mrd. Euro). Nicht unter den Tisch fallen sollen auch die Investitionen in die Bundeswasserstraßen mit 1,6 Mrd. Euro. Für alle Bereiche kann dieses Investitionsniveau laut mittelfristiger Finanzplanung bis 2029 pauschal verstetigt werden (Kugoth und Münter 2025).

Grundsätzlich geht von dieser Investitionslinie ein positives Signal für den Verkehrssektor und letztlich für die Volkswirtschaft insgesamt aus. Die Bewertung im Detail bleibt allerdings zwiespältig. So ist geplant, den klassische Investitionsetat des Bundesverkehrsministeriums (Einzelplan 12) um rund 6 Mrd. Euro zu reduzieren; auf der anderen Seite fließen 11,9 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und 1,2 Mrd. Euro aus dem Bereich der Verteidigung zu, letzteres insbesondere für die Straße. Der vor der Einrichtung des Sondervermögens erwartete „Verschiebeparkplatz“ wird demnach wie befürchtet praktiziert, auch wenn die Investitionen in der Summe um 60 % höher sind als vorher. Mit diesem komplexen und zunehmend undurchsichtigen Finanzierungskonstrukt leidet zudem die Transparenz der Haushaltsführung.

Das Sondervermögen als Free Lunch

Kritiker sehen im Sondervermögen Infrastruktur eine kurzfristige und wenig transparente Maßnahme, die grundlegende Finanzierungsprobleme nicht löst und zukünftige Generationen über Gebühr mit Schulden belastet. So ergibt sich in den Jahren 2025 bis 2029 eine Neuverschuldung von 850 Mrd. Euro. Die Transparenz der Haushaltsführung leidet; hohe Zins- und Tilgungslasten werden auf zukünftige Generationen verschoben. Wenn Deutschland sich auf einmal hemmungslos verschuldet, sinkt zudem der Druck auf chronisch hochverschuldete Mitglieder des Euroraums, sich der Disziplin der europäischen Fiskalregeln zu unterwerfen (Grimm 2025). Man kann das Vorgehen der Bundesregierung daher aus grundsätzlichen Erwägungen für fehlgeleitet und falsch halten, zumal es zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bewährte Alternativen gibt.

Planung und langfristige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur gehören unstreitig zu den Kernaufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik. Traditionell erfolgte auch die Finanzierung in Deutschland aus öffentlichen Haushalten, d. h. im Falle der Bundesverkehrswege aus dem allgemeinen Steueraufkommen des Bundes. Spätestens seit der „Pöhlmann-Kommission“ aus dem Jahr 2000 (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000) wird allerdings die Nutzerfinanzierung als dominantes ökonomisches Leit-

bild einer effektiven und effizienten Infrastrukturfinanzierung diskutiert und auch auf EU-Ebene favorisiert (*Pay as you use*).

Nutzerfinanzierung muss sich zwangsläufig auf geeignete Benutzungsabgabensysteme stützen. Hier wurde in Deutschland 2005 mit der Einführung der Lkw-Maut ein Systemwechsel eingeleitet. Nutzerfinanzierung bietet den Vorteil, dass die Mittel langfristig stabiler und weniger von Haushaltsdebatten abhängig sind. Zudem wird das Verursacherprinzip gestärkt: Wer die Infrastruktur nachfragt, trägt auch zu deren Finanzierung bei (Eisenkopf und Knorr 2024).

Befürworter einer stärkeren Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, darunter der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresgutachten (SVR 2024), argumentieren, dass angesichts sinkender Steuereinnahmen (z.B. durch den Umstieg auf alternative Antriebe) und eines massiven Investitionsstaus eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung notwendig sei. Sie fordern zudem eine konsequente Zweckbindung der Einnahmen, damit diese tatsächlich in die Infrastruktur fließen.

Verabschiedung vom Konsolidierungszwang

Mit der anteiligen Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen aus dem Sondervermögen verabschiedet man sich zum einen vom Konsolidierungszwang, der zur Gegenfinanzierung von Investitionen Einsparpotenziale insbesondere bei konsumtiven Ausgaben suchen und ausschöpfen muss. Der Investitionsstau ist in diesem Kontext lediglich ein Symptom der politischen Rationalitätsfallen bei der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur. Politikversagen lässt sich hier politökonomisch sehr überzeugend aus der Präferenz der Politik für wählerstimmenmaximierende Agenden ableiten. Die Präferenz der Wähler für konsumtiv orientierte Ausgaben wie Sozialtransfers und nicht für langfristige Investitionen legen eine Vernachlässigung der öffentlichen Infrastrukturaufgaben nahe.

Zum anderen ermöglicht ein solches Sondervermögen die Vermeidung von Nutzerfinanzierung und damit geringere Belastungen der Bürger. Wenn für die Finanzierung des Straßennetzes eine verursachungsgerechte Lkw-Maut, die verkehrsspezifischen Steuern (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer) und perspektivisch eine Pkw-Maut herangezogen werden, können den Straßennutzern die durch sie veranlassten Infrastrukturkosten zumindest auf globaler Ebene zugerechnet und in der Gesamtheit getragen werden. Deutlich schwieriger dürfte allerdings die Deckung der Infrastrukturkosten durch die Nutzer bei der Schiene sein.

Während Nutzerfinanzierung also dafür sorgt, dass die Bürger mit den Kosten ihrer Mobilität konfrontiert werden (zumindest bezüglich der Infrastrukturkosten), sorgt die Finanzierung aus einem Sondervermögen dafür, dass der Kostenzusammenhang tendenziell verschleiert wird. Mobilität bleibt günstig oder wird billiger, unabhängig davon, was es die Gesellschaft tatsächlich kostet und wer letztendlich bezahlt; dies ist ein ähnlicher Politikansatz wie beim Deutschlandticket, dessen Hauptziel wohl ist, Nahverkehrsmobilität einfach nur „billig“ zu machen.

All das erzeugt bei den Bürgern die Illusion eines *Free Lunch*: Mit dem Sondervermögen Infrastruktur wird ihr Land wieder in Ordnung gebracht und sogar das Klima geschützt, ohne dass sie zusätzliche Belastungen aufgrund von Subventions- und Sozialleistungskürzungen oder höheren Abgaben bzw. Nutzergebühren hinnehmen müssen.

Produktivitätssteigerung durch das Sondervermögen?

Ein finanzpolitischer Sündenfall wie das Sondervermögen Infrastruktur sollte als Frucht zumindest eine Verbesserung der Angebotsbedingungen, eine Steigerung des Potenzialwachstums und langfristige Wohlstandsgewinne mit sich bringen.

Aus der umfangreichen Diskussion um die sogenannte Aschauer-Hypothese lässt sich festhalten, dass grundsätzlich ein positiver Zusammenhang zwischen öffentlicher Infrastruktur und Wachstum bzw. totaler Faktorproduktivität besteht, auch wenn kein Konsens über das Ausmaß und die Bedingungen dieses Zusammenhangs herrscht (Romp und De Haan 2007).

Trotz dieser vorsichtig zu interpretierenden ökonomischen Befundlage sollten die Defizite der Straßen-, Schienen- und Binnenwasserstraßeninfrastruktur in Deutschland und deren negativen Auswirkungen auf die produzierende und handeltreibende Wirtschaft sowie die private und berufliche Mobilität ausreichend dokumentiert und plausibel sein (SVR 2024). Mit dem Sondervermögen können die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen endlich auf ein auskömmliches Niveau angehoben werden. Neben den keynesianischen Nachfrageimpulsen in der Bauphase, die allerdings ein Strohfeuer bleiben werden, wird die Ertüchtigung der Verkehrswege wichtige langfristige Wachstums- und Produktivitätseffekte haben. Gütertransporte werden effizienter und verlässlicher, Staus auf den Autobahnen reduziert, Flaschenhälse und neuralgische Abschnitte im Netz entschärft. Die zu erwartenden Verbesserungen, z.B. im Schienenpersonenfernverkehr, verringern Reisewiderstände und erleichtern den wirtschaftlichen Austausch.

Wenn unsere Volkswirtschaft wieder wachsen will, braucht es dringend intakte Straßen und einen gut funktionierenden Schienen-, Luft- und Binnenschiffsverkehr.

Entscheidend für die Wohlstandswirkungen von Infrastrukturinvestitionen sind also nicht die Nachfrageeffekte in der Phase der Verausgabung, die einen „Aufschwung“ suggerieren, sondern die Steigerung der Produktivität und die Verbesserung der Angebotsbedingungen. Dies ist aber für wesentliche andere Teile der Ausgaben aus dem Sondervermögen nicht gewährleistet. So zeichnet sich z.B. ab, dass auf Ebene der Länder und Kommunen auch in die Bereiche Bildung, Betreuung und Bevölkerungsschutz sowie Kultur, innere Sicherheit, Wasserwirtschaft und Wohnungsbau „investiert“ werden darf. Auch das Kriterium der Zusätzlichkeit wird in diesem Bereich hinterfragt (Wendt 2025).

Zahlreiche Maßnahmen stellen zudem klassische Subventionen dar, wie die geplante Absenkung der Netzentgelte, die Förderung der Elektromobilität und letztlich auch die massive Subventionierung der Gebäudesanierung. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen kann man nicht „herbeisubventionieren“ und Klimaschutzsubventionen sind in der Regel sehr teuer und marktverzerrend. Auch wenn Digitalisierung und Förderung der Forschungsinfrastruktur grundsätzlich der Produktivitätssteigerung dienen sollten, ist auch dieser Politikbereich ein „weites Feld“, das sich einer effektiven Kontrolle entziehen wird.

Problematische Dominanz der Schiene

Zwiespältig bleibt auch die Bewertung der Verteilung der Mittel zwischen Schiene und Straße. Die Jubelmeldungen, dass bis zum Jahre 2029 für die Schiene über 100 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, zeigen vor allem, dass die Lobbyarbeit der Deutschen Bahn sowie der Klima- und Umweltorganisationen sehr erfolgreich war. Diese haben das erwartete zukünftige Verkehrswachstum auf der Straße schon länger hinterfragt und den vermeintlichen Widerspruch höherer Verkehrsleistungen mit den deutschen Klimaschutzzielen betont. Die propagandistisch zugespitzte Position läuft darauf hinaus, dass wegen der beabsichtigten Klimaneutralität 2045 eigentlich keine Bundesfernstraßen mehr neu gebaut werden dürften. Die hierdurch frei werdenden Mittel seien vor allem in die Schiene zu investieren (Kissel 2023). Einschlägig wirkt hier auch der von den Grünen zusätzlich in die Grundgesetzänderung eingebrachten Passus des Vorbehalts der Klimaneutralität.

Effektivität und Effizienz eines solchen Vorgehens sind aber infrage zu stellen. Selbst bei einer massiven Priorisie-

rung der Investitionen in die Schieneninfrastrukturen wird es bis 2045 unmöglich sein, klimapolitisch wirklich relevante Verlagerungen zu erreichen. Dies liegt insbesondere an der systemtechnisch geringeren Effektivität der Schieneninfrastrukturinvestitionen in Bezug auf die tatsächlich realisierbare Verkehrsleistung und der beachtlichen Tragheit des Verkehrssystems.

Schieneninfrastruktur ist heute eine teure und häufig schlecht bzw. relativ ineffizient genutzte Verkehrsinfrastruktur. Die Entwicklung seit der Bahnreform hat zudem gezeigt, dass sie umfänglich durch öffentliche Mittel subventioniert werden muss. Trotz jahrelanger Finanzierung über Baukostenzuschüsse und Mittel aus den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen befindet sich die Schieneninfrastruktur aktuell in einem maroden Zustand, wie die aufgerufenen massiven Instandhaltungsbedarfe zeigen. Offensichtlich gibt es hier ein systemisches Problem. Würde man über Trassenpreise den Schienenverkehrsunternehmen die tatsächlichen Kosten der Infrastruktur anlasten, wäre Schienenverkehr in der heutigen Form zudem nicht am Markt überlebensfähig.

Letztlich ist fraglich, ob das Schienenverkehrssystem in seiner jetzigen organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung tatsächlich in der Lage ist, deutlich höhere Verkehrsleistungen zu erbringen. Hierzu bedarf es erheblicher Steigerungen der Produktivität. Dies betrifft insbesondere die seit langem und zunehmend dysfunktionalen Strukturen des bundeseigenen Konzerns Deutsche Bahn AG, der ohne eine grundsätzliche Reform und Reorganisation den Anforderungen der Märkte nicht gewachsen sein dürfte. In den nächsten Jahren über 100 Mrd. Euro an Investitionsmitteln in das System zu stecken, ohne ernsthaft institutionelle und organisatorische Reformen des Bahnsektors bis zur tatsächlichen Trennung der Infrastruktur von den Transportsparten der Deutschen Bahn zu verfolgen, kann nicht wirklich als verantwortungsbewusste Verkehrspolitik bezeichnet werden. Mit Geld allein lassen sich die Probleme der Bahn nicht lösen. Es bedarf vielmehr eines strategischen Ansatzes zur bestmöglichen Mittelverwendung aus Eigentümersicht, der derzeit noch weitgehend fehlt (Monopolkommission 2025). •

Referenzen

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – BMWK (2025), *Jahreswirtschaftsbericht 2025. Für eine neue wirtschaftliche Dynamik*, Berlin.

Eisenkopf, A. (2023), „Neue Prioritäten in der Bundesverkehrsweplanung“, *Wirtschaftsdienst* 103(6), 368–371.

Eisenkopf, A. und A. Knorr (2024), „Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur“, in: W. Stölzle, D. Schöder und L. Häberle (Hrsg.), *Güterverkehr kompakt*, 2. Aufl., De Gruyter, Berlin und München, 180–189.

Grimm, V. (2025), *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)*, BT-Drucksache 20/15096, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf>.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, 5. September, verfügbar unter: https://www.vifg.de/_downloads/service/infrastrukturfinanzierung-und-ppp/2000-09-05_Abschlussbericht-der-Paellmann-Kommission.pdf.

Kissel, L. (2023), „Der Weg war das Ziel“, Spiegel online, 25. März, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/auto/volker-wissing-fdp-und-die-autobahnen-wie-der-strassenbau-klimaneutral-werden-koennte-a-860a66c1-2f0e-429d-868a-7b5eb2431218>.

Kugoth, J. und M. Münter (2025), „166 Milliarden Euro für Infrastruktur“, Tagesspiegel Background, 25. Juni, verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/verkehr-und-smart-mobility/briefing/166-milliarden-euro-fuer-infrastruktur>.

Monopolkommission (2025), *Bahn 2025: Sondervermögen Schiene: Jetzt die Weichen richtig stellen!*, 10. Sektorgutachten, Bonn, verfügbar unter: <https://monopolkommission.de/de/gutachten/sectorgutachten/sectorgutachten-bahn/468-10-sektorgutachten-bahn-2025-sondervermoegen-schiene.html>.

Romp, W. und J. De Haan (2007), „Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(S1), 6–52.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2024), *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren*, Jahresgutachten 2024/25, Wiesbaden.

Wendt (2025), „Milliarden für die Infrastruktur: So verteilt Finanzminister Klingbeil das Geld“, merkur.de, 26. Juni, verfügbar unter: <https://www.merkur.de/politik/milliarden-fuer-die-infrastruktur-so-verteilt-finanzminister-klingbeil-das-geld-zr-93799666.html>.