ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hentze, Tobias

Research Report

Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen

IW-Kurzbericht, No. 92/2025

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2025) : Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen, IW-Kurzbericht, No. 92/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/331240

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

IW-Kurzbericht 92/2025

Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen

Tobias Hentze, 10.11.2025

Auch wenn die Politik formal die Vorgaben zur Verwendung der Extraschulden einhält, wird fast die Hälfte der Mittel nicht zusätzlich eingesetzt. Hinzu kommen zumindest fragwürdige Buchungsvorgänge im Bundeshaushalt.

Die Kritik an der Verwendung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität ist vielschichtig (Deutsche Bundesbank, 2025; Bofinger, 2025; Höslinger, 2025). Im Kern geht es stets darum, dass das Versprechen der Politik, mit den Krediten ausschließlich zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität zu finanzieren, infrage gestellt wird. Formal hält die Bundesregierung nach ihrer Berechnungsarithmetik die gesetzlich definierte Zusätzlichkeit für ihren Anteil von 60 Prozent des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) ein (Deutscher Bundestag, 2025a). Bei den restlichen 40 Prozent des SVIK (Anteil Klima- und Transformationsfonds (KTF) sowie Anteil Länder und Kommunen) gibt es dagegen keine einzuhaltenden Kriterien.

Aus ökonomischer Sicht ist es eine wichtige Frage, inwieweit die Politik mit den zusätzlichen Krediten bereits geplante Ausgaben finanziert und folglich Verschiebungen zwischen Haushalt und SVIK vornimmt. Die Ausgestaltung des Zusätzlichkeitskriteriums für den Bundesanteil ist dabei aus drei Gründen unzureichend (Hentze, 2025a; Beznoska et al., 2025):

1. Die politisch bestimmte Mindestquote von 10 Prozent ist ambitionslos. Die tatsächliche Investitionsquote im Bundeshaushalt lag nach Bereinigung um finanzielle Transaktionen in den vergangenen Jahren höher (2024: rund 11 Prozent).

2. Bei der Berechnung der Investitionsquote teilt die Bundesregierung nach dem Gesetzeslaut nicht die Summe der Investitionen durch die Gesamtausgaben, sondern lässt bei den Gesamtausgaben die kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben im Rahmen der Bereichsausnahme weg. Beispielsweise läge im Jahr 2029 die geplante Investitionsquote im Kernhaushalt ohne diese Anpassung lediglich bei 8 Prozent.

3. Eine geplante Investitionsquote von 10 Prozent ist keine Garantie dafür, dass das Investitionsziel im Haushaltsvollzug auch erreicht wird. Vielmehr ist zu befürchten, dass die tatsächlichen Investitionen geringer ausfallen. Im Jahr 2024 lag die Investitionsquote nach den Ist-Werten um 3 Prozentpunkte unter dem Soll-Wert laut Haushaltsplanung.

Die ökonomisch nicht überzeugende Definition der Zusätzlichkeit gibt der Bundesregierung Möglichkeiten zur Zweckentfremdung, die bei restriktiveren Vorgaben

zumindest in Teilen vermeidbar gewesen wäre. Allerdings zeigt sich auch, dass ohne entsprechenden politischen Willen eine Zweckentfremdung zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten oder der Finanzierung anderer Ausgaben kaum vermeidbar ist.

Um das Ausmaß der Verschiebungen abschätzen zu können, bedarf es zunächst eines Vergleichsmaßstabs. Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer Finanzplanung an der Haushaltspolitik der Vorgängerregierung. Im Ergebnis investiert sie von 2025 bis 2029 rund 164 Milliarden Euro mehr als es die Ampel-Regierung geplant hatte, wobei Kernhaushalt, SVIK und KTF zusammenbetrachtet werden (Deutscher Bundestag, 2025b). Allerdings beinhaltet dieser Wert auch den Anteil für die Länder in Höhe von rund 42 Milliarden Euro in dem genannten Zeitraum, abzüglich dessen der Bund lediglich 122 Milliarden Euro zusätzlich investiert. Dafür kann die Reduzierung der Globalen Minderausgabe im KTF um insgesamt 16 Milliarden Euro im Zeitraum von 2025 bis 2028 ökonomisch als zusätzliche Investition interpretiert werden. Denn diese Mittel sind nun budgetiert, so dass keine Einsparungen erfolgen müssen.

Diesen Investitionsausgaben gegenüber stehen zusätzliche Kredite zwischen 2025 und 2029 von 271 Milliarden Euro. So verbleiben beim Bund (Kernhaushalt und KTF) in dem genannten Zeitraum 91 Milliarden Euro, die als Kredit aufgenommen, aber nicht zusätzlich investiert werden. Dies entspricht einer Zweckentfremdung von 40 Prozent, sofern der Länderanteil von 42 Milliarden Euro bei den Krediten unberücksichtigt bleibt. Wenn es bei Ländern und Kommunen aufgrund fehlender Restriktionen nicht zu zusätzlichen Investitionen kommen sollte, würden entsprechend 42 Milliarden Euro hinzukommen. Insgesamt beläuft sich die Zweckentfremdung der Mittel damit von 2025 bis 2029 auf 49 Prozent (133 Milliarden Euro von 271 Milliarden Euro).

Wenn dagegen lediglich das tatsächlich erreichte Investitionsniveau des Jahres 2024 in Höhe von 69 Milliarden Euro (Kernhaushalt plus KTF abzüglich finanzieller Transaktionen) als maßgeblich betrachtet wird, fällt die Zweckentfremdung bei sonst gleicher Vorgehensweise geringer aus und beläuft sich auf 70 Milliarden Euro im Zeitraum von 2025 bis 2029 (26 Prozent). Es hängt folglich vom Vergleichsmaßstab ab, ob bei einer aggregierten Betrachtung eher jeder vierte oder jeder zweite Euro des SVIK nicht zusätzlich investiert wird. Der Vergleich mit den Ist-Werten des Jahren 2024 stellt aus ökonomischer Sicht eine Untergrenze dar, da eine nominale Fortschreibung des Investitionsniveaus real einen Rückgang bedeutet und keinerlei Priorisierung von Investitionen erkennen lässt. Hinzu kommt, dass es sich für das Jahr 2024 um Ist-Werte handelt, die deutlich unter den geplanten Investitionen im Kernhaushalt und KTF lagen. Eine Orientierung an den Ist-Werten lässt folglich befürchten, dass die tatsächlichen Investitionen geringer ausfallen. Die Mindestinvestitionsquote für den Kernhaushalt von 10 Prozent verhindert zumindest zunächst eine stärkere Verschiebung von Investitionen zu Konsumausgaben. Gleichzeitig erfordert der niedrig gewählte Grenzwert keine Priorisierung von Investitionsausgaben im Kernhaushalt, wie es bei einer höheren Mindestinvestitionsquote von zum Beispiel 11 oder 12 Prozent der Fall gewesen wäre.

Darüber hinaus nimmt der Bund weitere fragwürdige Buchungen vor, wie die Haushaltsplanungen für 2025 und 2026 zeigen. So werden Verteidigungsinvestitionen mitgezählt (plus 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2025 und plus 2,5 Milliarden Euro 2026 jeweils gegenüber dem Ist-Wert 2024; Deutscher Bundestag, 2025b), die im Rahmen der Bereichsausnahme für Verteidigung und Sicherheit über Kredite finanziert werden. Während bei der Berechnung der Quote die Investitionen im Rahmen der Bereichsausnahme im Zähler Berücksichtigung finden, werden im Nenner die Ausgaben im Rahmen der Bereichsausnahme herausgerechnet. Folglich müssten diese Investitionsausgaben unberücksichtigt bleiben. Bei Ausblenden der Verteidigungsinvestitionen fällt die Investitionsquote geringer aus.

Ähnliches gilt für Verschiebungen zwischen unterschiedlichen investiven Ausgaben im Kernhaushalt, die zwar formal nicht zu beanstanden, ökonomisch jedoch wenig zielführend sind. Da insbesondere Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in den Breitbandausbau aus dem Kernhaushalt ins SVIK verschoben werden, müssen ersatzweise andere Investitionsausgaben im Kernhaushalt steigen, um die vorgegebene Mindestinvestitionsquote zu erfüllen. Konkret steigen zum Beispiel die Zuschüsse für die Kohleregionen nach dem im Jahr 2020 beschlossenen Strukturstärkungsgesetz um 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2025 und um 2,4 Milliarden

Euro im Jahr 2026 jeweils gegenüber dem Ist-Wert für 2024. Zudem erhöhen sich die ebenfalls als Investition geltenden „Entschädigungen und Kosten aus auslandsbezogenen Gewährleistungen und Umschuldungen, Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden“ um 2,4 Milliarden Euro im Jahr 2025 und um 2,3 Milliarden Euro im Jahr 2026 jeweils gegenüber dem Ist-Wert 2024. Ferner wird erstmals eine „Vorsorge Ausgabereste Investitionen“ von 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2025 und 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2026 gebildet (BMF, 2025). Faktisch bedeutet dieser Vorsorgeposten, dass nicht verausgabte Investitionsmittel im folgenden Haushaltsjahr erneut Eingang in die Investitionsquote finden. So kommen in den Jahren 2025 und 2026 jeweils rund 6 Milliarden Euro zusammen, die nicht unmittelbar in Infrastruktur und Klimaneutralität fließen, aber haushaltstechnisch Investitionen darstellen und durch die Verschiebung von Infrastrukturinvestitionen ins SVIK möglich werden. Auch wenn diese Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Bundes „zusätzlich“ sind, handelt es sich um einen Etikettenschwindel. Das SVIK finanziert in diesen Fällen anders als politisch versprochen keine höheren Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität, sondern erspart dem Bund Konsolidierungsmaßnahmen zur Finanzierung der genannten Ausgaben.

Mit dem SVIK werden zudem in Teilen Investitionen finanziert, die bereits geplant waren und bei denen lediglich die Finanzierung geändert wurde. Dies betrifft vor allem die Krankenhausfinanzierung in Höhe von 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2025 und 6 Milliarden Euro im Jahr 2026. Vor Einrichtung des SVIK lautete der Finanzierungsplan, dass sich Länder und Krankenkassen die Kosten hälftig teilen. Formal mag dies keine Verschiebung sein, allerdings verwässern auch diese Mittel das Versprechen zusätzlicher Investitionen. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei dem steuerlichen Investitionssofortprogramm. Die resultierenden Steuermindereinnahmen bei den Ländern kompensiert der Bund, indem er zwischen 2026 und 2029 von seinem Anteil 8 Milliarden Euro aus dem SVIK entnimmt und den Ländern gibt – formal vor allem zur Verbesserung der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur (Bundesregierung, 2025). Dass es dadurch zu zusätzlichen Projekten bei den Ländern kommt, ist jedoch nicht vereinbart.

Unterm Strich bleibt der politisch versprochene Fokus auf Infrastruktur und Klimaneutralität zur Erhöhung des Potenzialwachstums bisher in Teilen aus. Es fehlt offensichtlich der Wille ausschließlich neue, bislang nicht geplante Investitionen zu tätigen (Hentze, 2025b).

Literatur

Beznoska, Martin / Burstedde, Alexander / Hentze, Tobias, 2025, Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Bund investiert nur wenig zusätzlich, IW-Kurzbericht, Nr. 81, Berlin/Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2025, www.bundeshaushalt.de [29.10.2025]

Bofinger, Peter, 2025, Prinzipien zukunftsorientierter Finanzpolitik, Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung

Bundesregierung, 2025, Wachstumsbooster zur Stärkung des Standorts Deutschland, Investitions-Sofortprogramm beschlossen | Bundesregierung [29.10.2025]

Deutsche Bundesbank, 2025, Zusatzschulden nicht auf Verteidigung und Infrastruktur fokussiert, in: Monatsbericht August, S. 160–164

Deutscher Bundestag, 2025a, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität, Drucksache 21/779, Berlin

Deutscher Bundestag, 2025b, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029, Drucksache 21/601, Berlin

Hentze, Tobias, 2025a, Bereichsausnahmen der Schuldenbremse: Es drohen Fehlanreize und Verschiebebahnhof, IW-Kurzbericht, Nr. 58, Köln

Hentze, Tobias, 2025b, Sondervermögen: Versprochen, gebrochen, in: Wirtschaftsdienst, 105. Jg., Heft 10, S. 688

Höslinger, Emilie A., 2025, Bundeshaushalt 2025: Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen, ifo Schnelldienst digital, 2025, 6, Nr. 16 01-17, ifo Institut München