

Frau Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Lisa Paus
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität

Dr. Christian Ochsner

Generalsekretär im wissenschaftlichen Stab des

Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

25. August 2025

Einordnung des Bundeshaushalts 2025

Der Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 sieht Einnahmen und Ausgaben von etwa **503 Mrd. Euro** vor. Im Vergleich zum Jahr 2024 entspricht dies einer Erhöhung um 27 Mrd Euro bzw. einem Wachstum um 7,7 %. Ausgehend von einem Anstieg des BIP-Deflators von 2,2 % im Jahr 2025 (SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2025 Ziffer 60), entspricht dies einem realen Aufwuchs um etwa **5,5 %**. Die Fiskalpolitik des Bundes ist damit derzeit **expansiv** ausgerichtet.

Die expansive Ausrichtung des Bundeshaushalts ist unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten derzeit **vertretbar**. Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich seit Beginn des Jahrzehnts fast durchgängig in einer Phase substanzieller Unterauslastung; laut Schätzungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beläuft sich die **Produktionslücke 2025 auf -1,7 %** (SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2025 Ziffer 45). Auch andere Indikatoren, wie umfragebasierte Maße der Kapazitätsauslastung, deuten auf unterausgelastete Kapazitäten in der deutschen Volkswirtschaft hin. In einem

solchen Umfeld kann ein fiskalpolitischer Impuls durch erhöhte Staatsausgaben **stabilisierend wirken**.

Zwar erwartet die Deutsche Bundesbank für das laufende Jahr ein geringeres Defizit als im Haushalt veranschlagt, weist jedoch auf potenziell **hohe Defizite in den kommenden Jahren** hin (Deutsche Bundesbank, 2025). Zur Sicherung der **Schuldentragfähigkeit** ist es zentral, die Kreditfinanzierung der fiskalischen Expansion zu begrenzen und insbesondere möglichst schnell von der Nutzung der Bereichsausnahme für Verteidigung abzusehen. Verteidigungsausgaben sollten stattdessen im Rahmen der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben langfristig wieder vollständig aus dem **Kernhaushalt** finanziert werden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob eine konsequente Konsolidierung, etwa durch eine Verlangsamung des Anstieges konsumtiver Ausgaben, nicht ebenfalls sinnvoll gewesen wäre, zumal mittel- und langfristig fiskalische Spielräume zur Bewältigung struktureller Herausforderungen (Klimawandel, demografischer Wandel, geopolitische Herausforderungen) gesichert werden müssen.

Einordnung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität

Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität sieht die Errichtung eines **kreditfinanzierten Sondervermögens von 500 Mrd Euro** vor, die bis zum Jahr 2037 verausgabt werden sollen. Damit sollen die Investitionsbedarfe bei Infrastruktur und Klimaneutralität adressiert werden. Davon sind 100 Mrd Euro für Länder und Kommunen, weitere 100 Mrd Euro für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorgesehen, und 300 Mrd Euro für Bundesausgaben. Diese Kredite sollen laut Gesetzentwurf **spätestens ab 2044 getilgt** werden.

Neben der aktuellen wirtschaftlichen Schwäche sind private Haushalte und Unternehmen auch durch eine adverse Entwicklung des öffentlichen Anlagevermögens in Deutschland belastet. Zentrale Bereiche der öffentlichen Infrastruktur, etwa im Verkehr, zeigen zunehmend **Erneuerungsbedarf**, wie beispielsweise am schnell rückläufigen Modernitätsgrad in diesem Bereich zu erkennen ist (SVR Wirtschaft, Jahresgutachten 2024/25 Abbildung 41). Vor diesem Hintergrund kann das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität ein geeignetes Instrument sein, um Nachholbedarfe im Bereich öffentlicher Investitionen zu adressieren, sofern seine Mittel **streng investitionsorientiert** verwendet werden. Jedoch ist es kein adäquates Instrument zur langfristigen Sicherung der Qualität der Verkehrsinfrastruktur, da es im Jahr 2037 ausläuft und im Volumen begrenzt ist. Hierfür ist ein **dauerhafter Verkehrsinfrastrukturfonds mit eigenen Einnahmen** geeignet (SVR Wirtschaft, Jahresgutachten 2024/25 Ziffer 177). Dieser sollte vorangetrieben werden. Seine Einnahmehöhe könnte sich (mindestens) an der Summe der Lkw-Maut und einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut (SVR Wirtschaft, Jahresgutachten 2024/25 Ziffer 492) orientieren.

Kreditfinanzierte Investitionen sind nur dann ökonomisch tragfähig, wenn sie nicht dauerhaft die staatliche Schuldenquote erhöhen, sondern genügend **Wachstumsimpulse** erzeugen, etwa durch höhere Produktivität und Beschäftigung. Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung einer **verbindlichen Rückzahlung des Sondervermögens ab dem Jahr 2044 sinnvoll**, weil es Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen schafft. Zugleich diszipliniert eine solche Festlegung zukünftige Haushalte. Dass die Tilgung erst später einsetzt, erlaubt zudem, dass die wachstumsfördernden Effekte der Investitionen bereits zu zusätzlichen Steuermehreinnahmen führen, bevor öffentliche Mittel für Rückzahlungen gebunden werden. Damit wird sichergestellt, dass die Rückzahlung nicht als zusätzliche Belastung wirkt, sondern durch die ausgelösten Mehreinnahmen getragen werden kann.

Investitionsorientierung des Sondervermögens

Damit eine kreditfinanzierte fiskalische Expansion eine möglichst hohe gesamtwirtschaftliche Wirkung entfaltet und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gewahrt bleibt, müssen die Mittel **investiv statt konsumtiv** verwendet werden. Der zentrale Grund für die Priorisierung von investiven gegenüber konsumtiven Ausgaben bei kreditfinanzierten Staatsausgaben liegt in deren unterschiedlichen Wirkungen auf das öffentliche Anlagevermögen und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Konsumtive Ausgaben, etwa für laufenden Verwaltungsaufwand, Sozialtransfers oder Personalausgaben, erhöhen zwar kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, generieren jedoch in der Regel keine dauerhaften Vermögenswerte oder reizen im Verhältnis zu ihrem Umfang keine größeren privaten Ausgaben an. Sie tragen damit nicht unmittelbar zur zukünftigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei, da sie keine langfristigen Erträge ermöglichen, die zur Tilgung der Kredite notwendig sind.

Demgegenüber besitzen staatliche Investitionen, beispielsweise in Infrastruktur oder Digitalisierung, eine **kapitalbildende Funktion**. Sie vergrößern das öffentliche Anlagevermögen, können ein Crowding-in privater Investitionsausgaben begünstigen und können im Idealfall die **Wachstumsrate des Produktionspotenzials** anheben. In der Folge verbessern sich die Aussichten auf steigende Steuereinnahmen, was wiederum die Fähigkeit des Staates stärkt, die Kredite des Sondervermögens zu bedienen und zu tilgen. Kreditfinanzierte Investitionen können somit, anders als kreditfinanzierte konsumtive Ausgaben, eine **nachhaltige Rückkopplung zwischen Verschuldung und künftiger fiskalischer Tragfähigkeit** herstellen (Bom und Ligthart, 2014). Ochsner und Zuber (2025) zeigen für deutsche Daten, dass es möglich ist, dass Investitionsausgaben nur zu moderaten Anstiegen der Schuldenquote führen (vgl. Abbildung 1); für Konsumausgaben gilt dies hingegen nicht.¹

¹ Zu bedenken ist hierbei, dass Ochsner und Zuber (2025) im Frühjahr 2025 weniger Front-Loading der Ausgaben unterstellt haben als derzeit vorgesehen erscheint. Die Einordnung der Deutschen

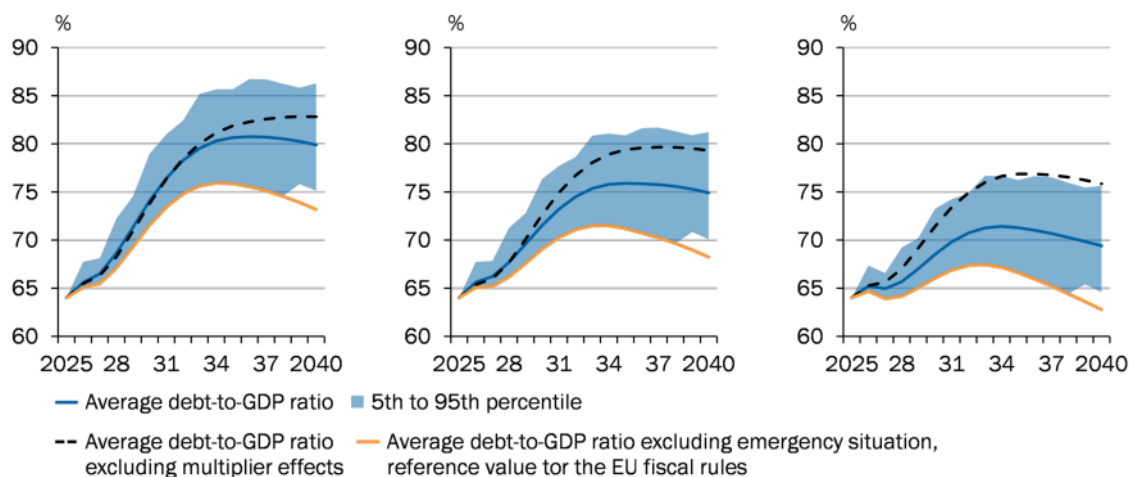


Abbildung 1: **Projektion der deutschen Schuldenquote.** Von links nach rechts: **Konsumorientierung, eingeschränkte Konsumorientierung, Investitionsorientierung**, für die Ausgabenpfade, die in Ochsner und Zuber (2025), Abbildung 1 spezifiziert sind. Die Simulationen basieren auf der prognostizierten Schuldenquote für 2025, dem realen potenziellen Produktionswachstum bis 2040, einem jährlichen BIP-Deflator von 1,8 % und zusätzlichen schuldenfinanzierten Ausgaben, wie sie in den drei finanzpolitischen Szenarien mit ihren Auswirkungen auf das BIP-Wachstum definiert sind. Es wird davon ausgegangen, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % eine Notsituation eintritt, in der das strukturelle Haushaltsdefizit (ohne das Fiskalpaket) 3 % des BIP erreicht; andernfalls bleibt es bei 0,7 %. Quelle: Ochsner und Zuber (2025).

Der Zweck des Sondervermögens ist vor dem Hintergrund dieser Überlegungen im Gesetzentwurf **nicht hinreichend klar umrissen**. Vor allem sollte §4 (1) des Entwurfs eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität nicht “Aus dem Sondervermögen werden zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit finanziert, insbesondere solche in [...]”, sondern “Aus dem Sondervermögen werden zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit finanziert, **und zwar** solche in [...]” lauten, da “insbesondere” im derzeitigen Entwurfstext keine Ausschließlichkeit begründet und somit weitere, möglicherweise konsumtive, Ausgaben nicht explizit ausgeschlossen werden.

Anteil des Bundes am Sondervermögen

Damit die Mittel des Sondervermögens tatsächlich einen **zusätzlichen Wachstumsbeitrag** leisten, müssen sie über ohnehin getätigte Ausgaben hinausgehen. Das **Erfordernis der Zusätzlichkeit** ist ein zentrales Kriterium für die Wirksamkeit des Sondervermögens. Fehlt sie, entsteht weder ein zusätzlicher Impuls für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch ein dauerhafter Aufbau produktiver Kapazitäten. Der Gesetzentwurf versucht dies für die **300 Mrd Euro**,

Bundesbank (2025), dass die Schuldenquote bis 2029 auf 80 % steigen könnte, erscheint bei Konsumorientierung nicht ausgeschlossen.

die dem Bund zugewiesen sind, dadurch sicherzustellen, dass nur solche Mittel aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen, die eine **Investitionsquote von mindestens 10 % im Bundeshaushalt** übersteigen. Laut Gesetzentwurf soll die Quote genau erreicht werden. Allerdings wäre es zielführend, die Investitionsquote perspektivisch schrittweise auf **12 % anzuheben** (SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2025 Ziffer 79).

Allerdings ist die Charakterisierung als **Investition** nicht für alle deklarierten Ausgaben plausibel. Auch die **Deutsche Bundesbank** weist auf die Möglichkeit umfangreicher Verschiebungen im Kernhaushalt hin (Deutsche Bundesbank, 2025). Beispielsweise ist offen, inwiefern ein **Darlehen an den Gesundheitsfonds von 2,3 Mrd Euro** (Titel 856 01) investiven Charakter hat. Zielführend wäre es, **Investitionen ohne unmittelbaren Infrastrukturbezug** nicht bei der Berechnung der Investitionsquote zu berücksichtigen. Die Hauptgruppen 7 und 8 müssten demnach um **finanzielle Transaktionen** (z. B. Titel 83, 85 und 86) sowie Bürgschaften und Investitionszuschüsse ins Ausland bereinigt werden. Ein Teil der als Investitionen verbuchten Mittel entfällt zudem auf den **Verteidigungsbereich**, der über die Bereichsausnahme ohnehin teilweise schuldenfinanziert ist und dessen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlich produktiven Kapazitäten begrenzt bleibt. Daher sollten auch die über die Bereichsausnahme abgedeckten Ausgaben weder im Zähler noch im Nenner der Investitionsquote berücksichtigt werden (letzteres ist bereits vorgesehen).

Darüber hinaus ist kritisch zu prüfen, inwieweit alle im **Wirtschaftsplan des Sondervermögens** (vgl. Haushaltsgesetz) als Investitionen klassifizierten Ausgaben tatsächlich diesen Charakter aufweisen. Beispielsweise fließen **Zuschüsse an Unternehmen** (bspw. in Titelgruppe 03 im Wirtschaftsplan des Sondervermögens), die zwar aus wachstumsökonomischer Perspektive sinnvoll sein können, aber nicht notwendigerweise investiv im engeren Sinne sind. Ferner sind Investitionen vorgesehen, bspw. im Bereich **Wohnungsbau** (Titelgruppe 07), die nur in geringem Umfang wachstumswirksam werden dürften.

Schließlich handelt es sich bei der ausgewiesenen **Investitionsquote** zunächst um **Planwerte**, deren tatsächliche Realisierung ungewiss ist. In der Vergangenheit wurden entsprechende Mittel häufig nicht vollständig abgerufen, beispielsweise aufgrund von administrativen oder anderen angebotsseitigen Beschränkungen, was nicht nur die gesamtwirtschaftliche Wirkung weiter einschränken kann, sondern auch die realisierte Investitionsquote möglicherweise unter 10 % senken kann. Daher wäre es sinnvoll, den Zielwert nicht nur in der Planung, sondern auch in der **finalen Haushaltsabrechnung** nachweisen zu müssen oder gegebenenfalls in den Folgejahren nachzuholen (Heinemann, 2025).

Anteil der Länder und des KTF am Sondervermögen

Ferner ist es problematisch, dass das im Gesetzesentwurf verankerte **Zusätzlichkeitserfordernis** nicht auf die **Bundesländer** und den **Klima- und Transformationsfonds (KTF)** ausgeweitet wurde (SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2025 Ziffer 79). Hier liegt ein **gravierendes Defizit**, das den intendierten Effekt des Sondervermögens erheblich zu schmälern droht und unbedingt im Gesetzgebungsprozess korrigiert werden sollte.

Entscheidend ist zudem, dass die **Kommunen als zentrale Investitionsträger** unmittelbar vom Sondervermögen profitieren. Damit die Mittel des Sondervermögens effektiv wirken, ist eine umfangreiche – wie in der vorausgehenden Diskussion **mindestens 60 % umfassende Quote** – und **direkte Weiterleitung an die Kommunen** von großer Bedeutung. Das Sondervermögen kann die Kommunen jedoch nur übergangsweise bei der Investitionsfinanzierung unterstützen; zentral ist daher eine langfristige Verbesserung der Finanzlage (Deutscher Landkreistag, 2025).

Den Bundesländern bleibt es darüber hinaus unbenommen, zusätzliche investive Ausgaben über eine moderate Nettokreditaufnahme zu finanzieren, da ihnen die Reform der Schuldenregel nunmehr eine entsprechende Verschuldungsfähigkeit eröffnet.

Vorhersehbarkeit und Wirkung des Sondervermögens optimieren

Ein **mehrjähriger Finanzplan**, wie ihn der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für einen **Verkehrsinfrastrukturfonds** vorgeschlagen hat (SVR Wirtschaft, Jahresgutachten 2024/25 Ziffer 177), würde sowohl die **Transparenz** und die **Bindungswirkung** als auch die **Planungssicherheit** erhöhen.

Ergänzend bedarf es zur (ex ante) **Priorisierung** und (ex post) **Evaluation der Ausgaben** institutionalisierter Verfahren, die eine **systematische Abwägung von Kosten und Nutzen** vorsehen. Die “Spending Reviews” des Bundesministeriums für Finanzen können hier als Vorbild dienen. Ebenso wichtig ist ein engmaschiges Monitoring während der Umsetzung, das den Mittelabfluss, die Einhaltung von Zeit- und Kostenplänen und die tatsächlichen Wirkungen erfasst. Auf diese Weise lassen sich Fehlentwicklungen frühzeitig, unbeabsichtigte Preiseffekte eindämmen, erkennen und korrigieren. Diese Maßnahmen sollten mit Reformen zum **Abbau angebotsseitiger Hemmnisse** wie Bürokratie und langen Genehmigungsverfahren flankiert werden.

Ferner könnte der Gesetzgeber das institutionelle Gefüge im Bereich der fiskalischen Überwachung neu ordnen. Eine **Institution nach dem Vorbild des österreichischen Fiskalrates**, die die Fiskalpolitik des Bundes nachvollziehen und transparent machen kann, könnte die fiskalische Überwachung in Deutschland stärken. Der unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat ist dafür in seiner bisherigen Form mit zu wenigen Kompetenzen ausgestattet.

Literatur

Bom, P. und Ligthart, J. (2014): What Have We Learned From Three Decades Of Research On The Productivity Of Public Capital? Journal of Economic Surveys, 28(5), S. 889–916.

Heinemann, F. (2025): Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen. Sonderinformation 8, Bund der Steuerzahler Deutschland.

Deutsche Bundesbank (2025): Monatsbericht, August 2025, 77 (8).

Deutscher Landkreistag (2025): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Jahresgutachten 2024/25: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren.

Ochsner, C. und Zuber, C. (2025): Output, Prices and Public Debt under the New German Fiscal Consensus. Arbeitspapier 01/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.