Zur Diskussion gestellt

Vom Mittelabfluss zur Wirkung

Was dem Sondervermögen noch fehlt

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Benny Schneider ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Das Sondervermögen wird bislang primär als Finanzierungsquelle und nicht als wirkungsorientiertes Investitionsinstrument verstanden. Sein Hauptproblem ist nicht ein langsamer Mittelabfluss, sondern eine schwache Steuerungslogik. Ohne abgesicherte Zusätzlichkeit und ohne konkretisierte, steuerungsrelevante Ziele droht das Sondervermögen eher Haushaltslücken zu kaschieren, als einen nachhaltigen Investitionsschub auszulösen. Damit wächst zugleich das Risiko, dass ein höheres Investitionsniveau nach Auslaufen des Sondervermögens nicht verstetigt werden kann.

Bedingungen für ein erfolgreiches Sondervermögen

Im September 2025 hat der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität (SVIK) errichtet. Daraus sollen zusätzliche Investitionen von bis zu 500 Mrd. Euro finanziert werden. Davon fließen 100 Mrd. Euro an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) und weitere 100 Mrd. Euro an die Länder für Investitionen in ihre Infrastruktur.

Die dafür aufgenommenen Kredite fallen nicht unter die regulären Begrenzungen der Schuldenregel. Zeitgleich wurden die Verschuldungsspielräume an anderer Stelle erweitert. Damit dürfte die Schuldenstandsquote in den kommenden Jahren im Trend immer weiter steigen. Gemäß Gesetzesbegründung zum Errichtungsgesetz des SVIK soll das Sondervermögen allerdings nach Ansicht der Bundesregierung trotz seiner Kreditfinanzierung zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen (Christofzik 2025a). Die Hoffnung der Bundesregierung ist, dass die Maßnahmen mittel- bis langfristig das Wirtschaftswachstum stärken. Dann könne durch Steuermehreinnahmen und geringere Transfers „das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensieren“ (Deutscher Bundestag 2025, S. 2).

Damit diese Erwartung plausibler wird, müssen drei Bedingungen erfüllt sein:

Erstens müssen die aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen zusätzlich sein. Die Vorgabe im Grundgesetz ist kein Selbstzweck. Werden besonders wachstumswirksame Maßnahmen lediglich aus dem Haushalt in das Sondervermögen verlagert, verschieben sich nur die Finanzierungsquellen. Ein zusätzlicher Wachstumseffekt ist so kaum zu erwarten und es wird schwieriger, nach Auslaufen des Sondervermögens ein angemessenes Investitionsniveau im Haushalt aufrechtzuerhalten.

Zweitens reicht die Sicherstellung der Zusätzlichkeit nicht aus. Nicht jede Investition ist gleichermaßen geeignet, das Wachstumspotenzial zu erhöhen. Entscheidend ist daher, ob die Mittel in diejenigen Maßnahmen fließen, die mit Blick auf die übergeordneten Ziele – und unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes – die größte Wirkung erwarten lassen.

Drittens dürfen Investitionen nicht isoliert betrachtet werden. Selbst wenn die veranschlagten Investitionen in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen und in den Sondervermögen bestmöglich auf die Ziele ausgerichtet wären, könnte ihre Wirkung durch andere politische Ent-

scheidungen geschmälert oder aufgehoben werden. Das betrifft zum einen Umsetzungshemmnisse, etwa in Planung und Genehmigung, zum anderen den weiteren finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmen, etwa im Bereich der Besteuerung oder der Regulierung.

Bislang steht neben dem Kriterium der Zusätzlichkeit vor allem der Mittelabfluss im Fokus. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat sich als Erfolgskriterium „eine zielgerichtete und schnelle Nutzung der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel" (BMF 2026) gesetzt. Der bislang erfolgte Mittelabfluss wird in einem Tracker auf der Homepage prominent dargestellt. Zwar kann ein langsamer Mittelabfluss auf Umsetzungshindernisse hindeuten, die angegangen werden könnten. Ein hoher Mittelabfluss kann aber ebenso für unscharfe Prioritätensetzung, Ausweichfinanzierung oder die Bevorzugung leicht verausgabbarer statt besonders wirksamer Maßnahmen stehen. Daher sollte ein schneller Mittelabfluss nicht oberstes Ziel sein.

Wir betrachten im Folgenden, wie die Zusätzlichkeit und die Wirksamkeit der Maßnahmen abgesichert werden könnten. Das dritte Kriterium erfordert eine breitere Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Einflusses der Finanzpolitik. Dabei spielen unabhängige Institutionen eine wichtige Rolle, deren Einschätzungen systematischer in die parlamentarische Entscheidungsfindung einbezogen werden könnten.

Das sichtbarere Kriterium: Zusätzliche Maßnahmen

Die Zusätzlichkeit ist der sichtbarere Prüfstein. Zwar gibt es unterschiedliche Abgrenzungen des Investitions- und Infrastrukturbegriffs sowie unterschiedliche Auffassungen über einen geeigneten Referenzwert. Verschiedene Analysen kommen dennoch übereinstimmend zu dem Schluss, dass die Mittel bislang nicht vollständig zusätzlich eingesetzt werden (Deutsche Bundesbank 2025; Hentze 2025; Höslinger und Lay 2026; SVR 2025).

Das ist erstens darauf zurückzuführen, dass die vom Bund einzuhaltende angemessene Investitionsquote die Zusätzlichkeit unzureichend absichert. Sie wird systematisch zu hoch ausgewiesen (Christofzik 2025a) und ist mit 10% im Vergleich zu früheren Haushalten nicht besonders ambitioniert. Hinzu kommt, dass die Veranschlagung und die Mittelverwendung im Vollzug teils auseinanderfallen dürfen. Weil es keinen Korrekturmechanismus gibt, besteht ein Anreiz, Mittel als Investitionen zu veranschlagen und sie in der Ausführungsphase umzuwidmen.

Zweitens gibt es für die Anteile, die an den KTF und die Länder weitergegeben werden, erst gar keine institutionelle Absicherung. Auch ist nicht gewährleistet, dass die von den Ländern an die Kommunen weitergeleiteten Mittel mittelfristig nicht Zahlungen ersetzen, die diesen ohnehin zugeflossen wären. Hier ist das Kriterium der Zusätzlichkeit deutlich schwerer institutionell abzusichern als beim Bund.

Problematisch ist eine fehlende Zusätzlichkeit zudem aus intertemporaler Sicht. Wenn das Sondervermögen Investitionen finanziert, die andernfalls im Kernhaushalt gestanden hätten, schafft es dort Raum für andere Maßnahmen. Wird dieser Spielraum nicht investiv genutzt, entsteht nach Auslaufen des Sondervermögens ein Sperrklinkeneffekt. Das zwischenzeitlich verdrängte Investitionsniveau lässt sich nicht ohne Weiteres in den Kernhaushalt zurückholen, weil die frei gewordenen Mittel politisch bereits anderweitig gebunden sind.

Das tiefere Problem: Fehlende Wirkungslogik

Selbst eine sauber gesicherte Zusätzlichkeit wäre nur eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Erfolg des Sondervermögens. Das tiefere Problem liegt in einer fehlenden Wirkungslogik. Dafür müssten diejenigen Maßnahmen ausgewählt werden, die mit Blick auf das angestrebte Ziel am wirksamsten sind. Das setzt jedoch voraus, dass die Ziele hinreichend klar definiert sind. Genau daran fehlt es bislang.

Bereits auf Bundesebene bleibt unbestimmt, woran sich die Auswahl der Maßnahmen und die Kontrolle des Erfolgs ausrichten sollen. Aus der Begründung zum Errichtungsgesetz des SVIK lässt sich ableiten, dass das Sondervermögen als Teil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets das mittelfristige Wirtschaftswachstum spürbar stärken soll. Im Gesetz sind in § 10 als Ziele „eine Verbesserung der Infrastruktur sowie eine Förderung des Wirtschaftswachstums" genannt. Unter diese Beschreibung könnten auch kurzfristige Wachstumseffekte fallen. Diese genügen aber nicht, wenn das SVIK zur langfristigen Tragfähigkeit beitragen soll. Die Zielbeschreibungen bleiben jedenfalls vage und nicht hinreichend konkretisiert. So bleibt offen, nach welchen Kriterien beurteilt werden soll, welche Maßnahmen besonders geeignet sind. Mit Blick auf das vom Haushaltsausschuss geforderte Monitoring ist es bezeichnend, dass das BMF gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärt hat, die „Bundesregierung nehme das Monitoring ernst, sehe sich aber nicht in der Lage, konkrete Ziele des Wirtschaftswachstums zu definieren und den Beitrag des SVIK hierzu getrennt zu bewerten" (Bundesrechnungshof 2025, S. 11). Damit wird das Problem der fehlenden Wirkungslogik besonders sichtbar. Bei aller Schwierigkeit, Ziele zu konkretisieren und die Wirkung

von Einzelmaßnahmen abzuschätzen, würde eine evidenzbasierte Finanzpolitik genau das verlangen.

Auf Länderebene wird die Unschärfe noch größer. Einzelne Länder haben in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften oder Beschlüssen zum Teil abweichende Zielsetzungen formuliert. Das Wachstumsziel entfällt dabei teilweise ganz. Zwar kann der Abbau von Infrastrukturdefiziten in vielen Fällen mit positiven Wachstumseffekten verbunden sein. Das dürfte aber weder für jede Form von Infrastruktur noch in gleichem Ausmaß gelten (Christofzik 2025b).

Die Folge dieser unklaren und teils divergierenden Zielsetzungen reicht über Fragen der späteren Erfolgskontrolle und des Monitorings hinaus. Wenn Ziele nicht explizit benannt und mit überprüfbaren Indikatoren hinterlegt werden, lässt sich nicht beurteilen, ob eine Maßnahme zur Zielerreichung beiträgt. Ebenso bleibt die vorgelagerte Auswahl der Maßnahmen unbestimmt. Wo nicht klar ist, was erreicht werden soll, kann nicht nachvollziehbar entschieden werden, welche Maßnahmen anderen vorzuziehen sind.

Dabei fehlt es hierfür nicht an Instrumenten. Für finanzwirksame Maßnahmen des Bundes und der Länder bestehen haushaltsrechtliche Anforderungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen vorzunehmen (Christofzik und Schneider 2025). Das beinhaltet, dass bereits vor der Umsetzung von Projekten systematische Untersuchungen durchgeführt werden müssen. Die Begründung zum Errichtungsgesetz stellt nochmal klar, dass bestehende haushaltsrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen sind und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergebnisoffen, also ohne Festlegung auf eine bestimmte Lösung, und vor der Veranschlagung einzelner Maßnahmen vorzunehmen sind. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind nicht nur für die Entscheidungsfindung relevant, sondern schaffen erst die Voraussetzungen, den späteren Erfolg von Maßnahmen bewerten zu können. Dies sollte bei der Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen des Sondervermögens auch unter dem Druck eines schnellen Mittelabflusses ernst genommen werden.

Defizite bei der Steuerung hat auch der Haushaltsausschuss erkannt. Er hat die Bundesregierung im Anschluss an die Anhörungen zum Errichtungsgesetzes des SVIK aufgefordert, ihn jährlich zu unterrichten. Dabei soll die Bundesregierung (zusätzlich zu den ohnehin notwendigen Erfolgskontrollen) ein Monitoring entwickeln, das geeignete Kennzahlen und Zielgrößen abbildet und über verschiedene Entwicklungen informiert. Durch das Monitoring soll die begleitende und nachgelagerte Steuerung an Bedeutung gewinnen. Das Grundproblem bleibt jedoch vorgelagert: Solange das Ziel nicht hinreichend konkretisiert ist, fehlt der Maßstab für eine Priorisierung und spätere Bewertung der Maßnahmen.

Was jetzt zu tun wäre: Zusätzlichkeit, Zielklarheit, Nachsteuerung

Um die Erfolgschancen des Sondervermögens zu erhöhen, kommt es vor allem auf drei Punkte an: eine robustere Absicherung der Zusätzlichkeit, die Festlegung klarer und überprüfbarer Ziele und die Bereitschaft, Informationen tatsächlich zum Nachsteuern zu nutzen.

Erstens kann die Zusätzlichkeit robuster abgesichert werden, wenn die angemessene Investitionsquote des Bundes konsistent berechnet wird. Dafür müsste entweder der Zähler der Quote um jene Investitionen bereinigt werden, die im Rahmen der Bereichsausnahme geplant werden, oder auf den Abzug dieser Ausgaben im Nenner verzichtet werden (Christofzik 2025a). Zudem sollte sie im Vollzug mit einem Korrekturmechanismus hinterlegt und schrittweise nach oben angepasst werden. Für den KTF, die Länder und Kommunen gibt es keine Absicherung. Für die Länder und Kommunen sollten daher die im Rahmen der Berichtspflichten erhobenen Daten systematisch einer unabhängigen externen Begutachtung zugänglich sein.

Zweitens müssen die mit dem Sondervermögen verfolgten Ziele klarer festgelegt und überprüfbar gemacht werden. Solange unklar bleibt, welche Wirkungen erreicht werden sollen, lässt sich weder nachvollziehbar entscheiden, welche Maßnahmen finanziert werden sollten, noch später beurteilen, ob sie erfolgreich waren. Das gilt bereits auf Bundesebene und erst recht im Zusammenspiel mit Ländern und Kommunen. Erforderlich sind daher Ziele, die zwischen den Ebenen anschlussfähig so hinreichend präzise formuliert werden, dass sie eine nachvollziehbare Steuerung der Maßnahmen ermöglichen. Informationen hierfür liefern begleitende Erfolgskontrollen und ein ergänzendes Monitoring. Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, für eine zielorientierte Steuerung durch das regelmäßige Monitoring eine entsprechende Informationsgrundlage zu schaffen. Notwendig für eine zielorientierte Steuerung ist aber ein Ziel (Bundesrechnungshof 2025). Auch für die Landtage würde sich ein verdichtetes Monitoring für ihre Steuerung anbieten.

Drittens sollten Erkenntnisse aus der Umsetzung genutzt werden, um Maßnahmen bei Bedarf anzupassen. Die jüngst neu gefasste Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO weist ausdrücklich darauf hin, zwischenzeitlich eingetretene relevante Veränderungen systematisch zu berück-

sichtigen. Das muss auch die Möglichkeit einschließen, Mittel umzuschichten oder Projekte nicht weiterzuverfolgen, wenn sie die gesetzten Ziele nicht wirksam unterstützen. Auch auf Länderebene sollen Erfolgskontrollen Aufschluss darüber geben, ob und wie Maßnahmen unter veränderten Rahmenbedingungen fortgeführt werden sollten. Gerade für das SVIK ist das relevant. Dass beim Bund bereits bis Ende 2026 planmäßig zwei Drittel seines Anteils gebunden sein sollen und einige Länder schon konkrete Beträge für den gesamten Zeitraum des Sondervermögens festgelegt haben, schließt spätere Anpassungen nicht aus.

Das Problem ist also weniger das Fehlen von Instrumenten als ihre geringe strategische Nutzung im entscheidenden Moment: bei der Mittelallokation und beim Nachsteuern. •

Referenzen

Bundesministerium der Finanzen – BMF (2026), „Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität", Themen: verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/SVIK/sondervermoegen-infrastruktur-klimaneutralitaet.html, aufgerufen am 6. April 2026.

Bundesrechnungshof (2025), Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

Christofzik, D. I. (2025a), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 zu den Entwürfen eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), August 2025.

Christofzik, D. I. (2025b), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 2. Dezember 2025 zu den Entwürfen eines Gesetzes über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 und des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2026, Stellungnahme 18/3205.

Christofzik, D. I. und B. Schneider (2025), „Die unterschätzte Bedeutung von Erfolgskontrollen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung", in: J. Beck, J. Mathesius und E. Kraatz (Hrsg.), *Reform-Modelle im wirkungsorientierten Staat, Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den Öffentlichen Dienst* (Band 17), Nomos, Baden-Baden, 41–57.

Deutsche Bundesbank (2025), *Monatsbericht* – August 2025.

Deutscher Bundestag (2025), *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)*, Drucksache 21/779, 7. Juli, Berlin.

Hentze, T. (2025), *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen*, IW-Kurzbericht 92, Köln

Höslinger, E. und M. Lay (2026), „Monitoring der Investitionen des Bundes: Werden zusätzliche Schulden auch für zusätzliche Investitionen verwendet?", *ifo Schnelldienst digital* 7(4).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2025), *Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen*, Jahresgutachten 2025/26, Wiesbaden.