

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)

Bundestagsdrucksache 21/779

21. August 2025



Geschäftszeichen: V 1 - 0003279

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Wirksam in die Infrastruktur investieren

Die Bundesregierung hat einen Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) vorgelegt, der zu viel Interpretationsspielraum zulässt. Der Bund muss die Ziele, die er mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) erreichen will, klar definieren.

→ Worum geht es?

Artikel 143h Grundgesetz ermächtigt dazu, ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität zu errichten. Diese Investitionen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden und dürfen bis zu 500 Mrd. Euro umfassen. Der Entwurf des SVIKG lässt erheblichen Interpretationsspielraum hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel zu.

→ Was ist zu tun?

Das SVIKG sollte den Regelungsauftrag aus dem Grundgesetz mit mehr Leben füllen. Dazu sollte der Gesetzgeber

- den Investitionsbegriff klar regeln und z. B. Personalausgaben ausschließen,
- Mitnahmeeffekte vermeiden, um die Zusätzlichkeit in der Praxis sicherzustellen,
- klare Zielvorgaben festlegen, die ein Monitoring sowie Steuerung ermöglichen und
- Ausgaben so steuern, dass Bund und Länder nach Wegfall des Sondervermögens die Infrastruktur aus ihren Kernhaushalten finanzieren können.

→ Was ist das Ziel?

Die Infrastruktur in Deutschland braucht dringend mehr Investitionen. Dazu kann das SVIK einen wertvollen Beitrag leisten. Mehr Mittel allein lösen aber nicht die Probleme. Sie müssen nach klaren Kriterien und für die richtigen Ziele eingesetzt werden. Dazu braucht es Leitplanken im Gesetz.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Anlass der Berichterstattung.....	8
2	Wichtiges klar regeln	9
2.1	Investitionsbegriff schärfen.....	9
2.2	Zusätzlichkeit bei bundeseigenen Investitionen beachten.....	10
2.3	Mindestinvestitionsvolumen festlegen	12
2.4	Zuführungen gesetzlichen Regelungen unterwerfen	13
3	Wirtschaftlichkeit sicherstellen.....	13
4	Laufzeit transparent machen	15
5	Preissteigerungen beobachten	16
6	Verstetigung vermeiden	17
7	Abschließende Bewertung.....	17

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LuKIFG *Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

SVIKG *Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines SVIKG vorgelegt. (Tz. 1)

0.2

Der Bund will mit dem SVIKG – also der Bereitstellung zusätzlicher Mittel – u. a. seine Infrastruktur verbessern und das Wirtschaftswachstum fördern. Diese Ziele müssen im Gesetz konkretisiert werden. Nur dann kann der Bund den Erfolg des SVIKG ohne weitere Umstände begleitend kontrollieren und steuernd eingreifen. Das gilt auch für die Ziele, die der Bund mit der Bereitstellung von Mitteln für die Länder und Kommunen verfolgt. Aussagen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des SVIK insgesamt lassen sich nur treffen, wenn das Gesamtpaket betrachtet wird. (Tz. 3)

Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass die Mittel nicht in konsumtive Ausgaben fließen. (Tz. 2)

0.3

Das SVIKG soll rückwirkend zum 1. Januar 2025 in Kraft treten. Damit können auch Projekte finanziert werden, die bereits geplant waren und für die eine Finanzierung aus dem Kernhaushalt vorgesehen war. Dem Wortlaut der Zusätzlichkeit entspricht das nicht. Mit Blick auf die begrenzte Laufzeit des SVIK sollte das SVIKG konkretere Angaben zum Auflösungszeitpunkt enthalten. (Tz. 4) Zudem sollte der Bund ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Baupreise legen. Außergewöhnliche Baupreissteigerungen muss der Bund früh erkennen können. Dann hätte er beispielsweise die Möglichkeit, durch einen gebremsten Mittelabfluss gegenzusteuern. Der Bund darf trotz der vielen Mittel nicht „zu jedem Preis“ bauen. (Tz. 5)

0.4

Der Bund darf die Finanzierung von staatlichen Kernaufgaben aus Sondervermögen nicht verstetigen. Er muss dafür Sorge tragen, dass Bund und Länder nach Wegfall des SVIK in der Lage sein werden, die Infrastruktur aus ihren Kernhaushalten zu finanzieren. (Tz. 6)

0.5

Der Entwurf eines SVIKG lässt erheblichen Interpretationsspielraum zu. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich regelmäßig über die aus dem SVIK finanzierten Investitionen informieren zu lassen. Dazu sollte er zunächst auf konkretisierte Ziele bestehen. Sodann könnte er sich die Ergebnisse der Erfolgskontrollen vorlegen lassen. (Tz. 7)

1 Anlass der Berichterstattung

Der Bundestag hat zum Ende der 20. Legislaturperiode einen Artikel 143h in das Grundgesetz aufgenommen. Dieser ermöglicht ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität. Die Investitionen aus dem SVIK können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Sie dürfen bis zu 500 Mrd. Euro umfassen. Nach der Gesetzesbegründung sind bundeseigene Investitionen zusätzlich, wenn der (bereinigte) Anteil der Investitionsausgaben im Kernhaushalt bei mindestens 10 % liegt.¹ Das SVIK soll noch im Jahr 2025 errichtet werden.

Mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eines SVIKG soll der Auftrag aus § 143h Absatz 1 Grundgesetz erfüllt werden, das Nähere zu regeln. Darunter verstand der verfassungsändernde Gesetzgeber insbesondere die Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes enthielt zudem in der Begründung Ausführungen zu Zwecken des Sondervermögens und Aufgaben des Staates sowie zum begrenzten Zeitrahmen. Außerdem führte der verfassungsändernde Gesetzgeber aus, dass es sich um staatliche Kernaufgaben handele, deren Finanzierung mittel- bis langfristig aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sicherzustellen sei.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat Anfang Juni 2025 zu dem Referentenentwurf des SVIKG Stellung genommen. Er führte aus, dass die im Grundgesetz nur skizzierte Gestalt des Sondervermögens näher zu regeln ist. Dies erfordert eine gewisse Regulationsdichte, insbesondere hinsichtlich der zweckentsprechenden Mittelverwendung. Ein Parlamentsgesetz darf nicht derart vage gefasst sein, dass die sachliche Entscheidung letztlich doch der Exekutive obliegt. Diesen Anforderungen genügten die knappen Regelungen des Referentenentwurfs nicht in jeder Hinsicht. Angesichts der erheblichen Summen sind konkretere Anforderungen an die zielorientierte und zweckentsprechende Verwendung der Mittel erforderlich. Der BWV empfahl dem Gesetzgeber, die Prioritäten für die Ausgaben bereits im Errichtungsgesetz festzulegen.

Das BMF folgte den Hinweisen nicht. Der Gesetzgeber habe bei der Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplans ausreichend Raum, um den Investitionsbedarf in allen Bereichen und über die lange Laufzeit des Sondervermögens zu adressieren. Insofern sei die sachliche Entscheidung nicht ausschließlich der Exekutive überlassen, denn die Befugnis zur weiteren Eingrenzung der Mittelverwendung liege beim Haushaltsgesetzgeber.

¹ Bundestagsdrucksache 20/15117, Seite 23.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) führt zum Gesetzentwurf am 25. August 2025 eine öffentliche Anhörung durch.

Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMF vom 8. August 2025 zum Entwurf des Berichtes. Das BMF hat das Bundesministerium für Verkehr (BMV) bei seiner Stellungnahme beteiligt.

2 Wichtiges klar regeln

2.1 Investitionsbegriff schärfen

(1) Im Gesetzentwurf ist der Investitionsbegriff nicht ausreichend geregelt. Die Gesetzesbegründung zu § 4 Absatz 1 Entwurf SVIKG enthält zwar einen Verweis auf die Definition des Investitionsbegriffs in § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung. Ausgaben für Investitionen sind danach die Ausgaben für

- a. Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b. den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- c. den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d. den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e. Darlehen,
- f. die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g. Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

Dieser in der Bundeshaushaltsordnung festgelegte Investitionsbegriff wird in § 4 des Entwurfs eines SVIKG aber mit dem Wort „insbesondere“ relativiert. Dies birgt die erhebliche Gefahr einer unsachgemäßen und im Hinblick auf die Zielrichtung des Gesetzes überaus problematischen Anwendung des Investitionsbegriffes. Eine solche Relativierung würde auch den Gleichklang zwischen dem Investitionsbegriff bei Ausgaben im Bundeshaushalt und im SVIK aufheben. Ausgaben, die im Bundeshaushalt keine Investitionen sind und damit nicht unter die 10 %-Grenze fallen, könnten im SVIK als solche betrachtet werden.

Der Bund will mit dem SVIK – also der Bereitstellung zusätzlicher Mittel – u. a. seine Infrastruktur erhalten und modernisieren. Der Gesetzgeber sollte auch deshalb sicherstellen, dass die Mittel nicht in konsumtive Ausgaben fließen.

Der Bundesrechnungshof hält darüber hinaus eine ausdrückliche Beschränkung auf Sachinvestitionen in § 4 des SVIKG für rechtlich möglich und für dringend geboten.

(2) Das BMF legt dar, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Blick auf den umfassenden Investitionsbedarf seinen Willen deutlich protokolliert habe. Der Investitionsbegriff des Artikels 143h des Grundgesetzes gehe über den haushalterischen Investitionsbegriff hinaus. Investitionen seien insbesondere Investitionen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes; insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplanes. Verstärkt werde dies durch die ausdrückliche vom verfassungsändernden Gesetzgeber benannten Investitionsbereiche, davon mehrere, deren Ausgaben üblicherweise keine Investitionen im haushalterischen Sinne seien (z. B. Digitalisierung sowie Forschung und Entwicklung).

Der Gesetzentwurf setze diese Vorgaben sachgerecht um und entspreche der Zielrichtung des Artikels 143h des Grundgesetzes im Hinblick auf den vom verfassungsändernden Gesetzgeber unterstellten, umfassenden Investitionsbedarf. Entsprechend der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers seien Investitionen in einen nicht-abschließenden Katalog von Bereichen zulässig. Diese klare Grundausrichtung lasse dem Gesetzgeber bei der Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplanes ausreichend Raum, um den festgestellten und umfassenden Investitionsbedarf in allen Bereichen und über lange Laufzeit des Sondervermögens zu adressieren.

(3) Die Ausführung des BMF überzeugen nicht. Vielmehr bestätigt es den großen Beurteilungsspielraum der Exekutive. Ebendies birgt aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass nicht investiert, sondern konsumiert wird. Das muss das Gesetz klar und deutlich ausschließen. Der Auftrag aus Artikel 143h Grundgesetz an den einfachen Gesetzgeber lautet, das Nähere zu regeln. Dem wird eine Regelung in gleicher Abstraktheit wie im Grundgesetz gerade nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof hält auch weiterhin eine ausdrückliche Beschränkung auf Sachinvestitionen in § 4 des SVIKG für rechtlich möglich und für dringend geboten. Steuerungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Haushaltsverfahren werden durch eine Konkretisierung des Investitionsbegriffes nicht eingeschränkt. Die Einwirkungsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsplan des SVIK bleiben auch mit gesetzlicher Regelung bestehen.

2.2 Zusätzlichkeit bei bundeseigenen Investitionen beachten

(1) Zusätzlich sind die bundeseigenen Investitionen nach dem Gesetzentwurf dann, wenn die im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt insgesamt veranschlagt

Ausgaben für Investitionen im Sinne von § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung 10 % der veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigen. Der Gesetzentwurf geht insoweit allein von einem summenbezogenen Zusätzlichkeitsbegriff aus. Um die Wirksamkeit zu erhöhen, regt der Bundesrechnungshof an, dies um einen projektbezogenen Aspekt zu ergänzen. Demnach dürften bereits veranschlagte Projekte nicht mehr in der 10 %-Quote berücksichtigt werden. Vollständig ausfinanzierte Projekte wären damit von der Finanzierung über das SVIK ausgeschlossen.

Der summenbezogene Zusätzlichkeitsbegriff stellt allein auf die Veranschlagung im Bundeshaushalt ab. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, einen Mechanismus vorzusehen, der ein Unterschreiten der 10 %-Grenze im Haushaltsvollzug bei der Anwendung der Grenze für die nächste Haushaltsaufstellung ausgleicht (z. B. 10 % + Differenzbetrag).

(2) Das BMF erläutert, dass gemäß dem Grundgesetz Zusätzlichkeit vorliege, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht werde. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe in der Begründung zur Grundgesetzänderung die klare Maßgabe getroffen, dass dies der Fall sei, wenn die Investitionsquote im Bundeshaushalt, bereinigt insbesondere um finanzielle Transaktionen, bei über 10 % liege. Diese Regelung zur Zusätzlichkeit im Grundgesetz gehe ganz wesentlich auf einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurück.

Das BMF weist darauf hin, dass die Investitionsquote künftig transparent als Übersicht zum Haushaltsplan ausgewiesen würde. Damit sei ihre Einhaltung in der Haushaltsaufstellung gewährleistet und nachvollziehbar. Eine Erweiterung auf den Haushaltsvollzug würde die Aufstellung des übernächsten Haushaltes mit unkalkulierbaren Verbindungen belasten. Für diesen erheblichen Eingriff in die Budgethoheit des Parlamentes biete Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes keine hinreichende Grundlage. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe klar zu erkennen gegeben, dass die Zusätzlichkeit nur für die Haushaltsaufstellung gelte. Zudem stehe das Ergebnis des Haushaltsvollzugs erst fest, wenn das nächste Haushaltsjahr schon begonnen habe. Ein Verfehlen der Quote könne somit in der Aufstellung nicht berücksichtigt werden.

(3) Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMF nicht. Die Zusätzlichkeit über eine (Mindest-)Investitionsquote zu definieren sollte sicherstellen, dass keine Investitionen aus dem Bundeshaushalt in das Sondervermögen verschoben werden. Diese Absicht muss wirksam umgesetzt werden. Ob die Investitionsquote eingehalten wird oder nicht, darf nicht davon abhängen, zu welchem Zeitpunkt sie betrachtet wird – bei Aufstellung oder beim Vollzug des Haushalts. Verfehlt der Bund im Haushaltsvollzug die 10 %-Quote, erwüchse nach derzeitiger Regelung daraus keinerlei Konsequenz. Dieses alleinige Kriterium der Zusätzlichkeit wäre dann wirkungslos. Damit wäre eine zusätzliche Gefahr verbunden: Die Investitionen sollen mittel- bis langfristig wieder aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sichergestellt werden. Sinkt die Investi-

tionsquote dauerhaft unter das vorgegebene Minimum von 10 %, wird beim Auslaufen des Sondervermögens der Schritt zurück zum Kernhaushalt größer.

Die Regelung zur Investitionsquote schließt weitere, flankierende Vorgaben nicht aus. Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des gesetzgeberischen Ansatzes können deutlich erhöht werden, wenn nicht nur die Haushaltsaufstellung, sondern auch der Haushaltsvollzug geprüft werden. Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des BMF, dass durch eine Betrachtung des Haushaltsvollzuges der Gesetzgeber im übernächsten Haushalt unkalkulierbar gebunden würde. Offenbar geht das BMF davon aus, dass die Investitionsquote im Haushaltsvollzug erheblich unterschritten wird und dies in den Folgejahren auszugleichen wäre. Dass verfehlte Investitionsquoten in der Zukunft auszugleichen sind, hat der Bundesrechnungshof nicht gefordert. Allerdings hält er es für unerlässlich, dass sich die Verwaltung damit befasst, wenn sie geplante Investitionsquoten nicht umsetzen kann. Gründe und Ursachen sollte sie analysieren und so zu einer belastbareren Planung kommen.

2.3 Mindestinvestitionsvolumen festlegen

(1) Der Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG) sieht eine Grenze der Förderfähigkeit von Investitionen von mindestens 50 000 Euro vor. Eine entsprechende Grenze enthält der Entwurf eines SVIKG nicht.

Der Bundesrechnungshof hält es aus verwaltungsökonomischen Gründen für angezeigt, auch im SVIKG ein Mindestinvestitionsvolumen vorzusehen.

(2) Das BMF vertritt die Auffassung, dass verwaltungsökonomische Gründe eher für den Verzicht auf eine solche Regelung sprechen dürften. Soweit im Einzelfall im Zuge der aus dem SVIK finanzierten Maßnahmen der Fachressorts aus fachlichen Gründen eine Investition von weniger als 50 000 Euro gefördert werden sollte, sei nicht erkennbar, dass damit zwingend die Ziele des SVIK verfehlt würden. Vielmehr dürfte der administrative Aufwand zum Nachhalten einer solchen Regel einen etwaigen, nicht ohne weiteres erkennbaren Nutzen deutlich übersteigen. Der Regelungsvorschlag im Entwurf eines LuKIFG für die finanzielle Förderung des Bundes von Maßnahmen der Länder in ihrem Aufgabenbereich und die damit verbundenen Berichtspflichten und Kontrollrechte seien auf die Fördermaßnahmen des Bundes in seinem Aufgabenbereich nicht ohne Weiteres übertragbar.

(3) Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMF nicht. Das BMF erläutert nicht, warum eine solche Regelung bei den Ländern sinnvoll ist, beim Bund aber nicht. Auch wodurch der Aufwand entstehen könnte, eine Bagatellgrenze zu beachten, erläutert es nicht. Was unter einer solchen Grenze liegt, darf nicht gefördert werden. Es

verursacht damit auch keinen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für angezeigt, auch im SVIKG ein Mindestinvestitionsvolumen vorzusehen.

2.4 Zuführungen gesetzlichen Regelungen unterwerfen

(1) Gemäß § 4 Absatz 2 des Entwurfs eines SVIKG führt das SVIK dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) beginnend im Jahr 2025 bis einschließlich zum Jahr 2034 insgesamt 100 Mrd. Euro in zehn gleichmäßigen jährlichen Tranchen zu.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die dem KTF zuzuführenden Mittel den Regelungen des KTF-Gesetzes unterliegen. Ein entsprechender Hinweis fehlt.

(2) Das BMF weist darauf hin, dass die dem KTF zuzuführenden Mittel dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ unterlägen. Eine entsprechende Klarstellung im SVIKG sei daher rechtlich nicht geboten und wäre auch mindestens unsystematisch.

(3) Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er hält weiterhin einen deklaratorischen Hinweis für erforderlich. Er würde Klarheit schaffen und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sichern.

3 Wirtschaftlichkeit sicherstellen

(1) In § 10 Absatz 1 Satz 2 Entwurf eines SVIKG werden folgende Ziele genannt:

- Verbesserung der Infrastruktur sowie
- Förderung des Wirtschaftswachstums.

Das Gesetz hat auch den Klimaschutz zum Ziel. Dazu findet sich aber keine Vorgabe in § 10 Entwurf eines SVIKG.

Konkretisiert werden die Ziele des Gesetzes nicht. Damit bleibt offen, was bis wann konkret verbessert werden soll. Es bleibt ungeregelt, woran die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Gesetzes später überprüft werden sollen.

Konkretisierte Ziele sind eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfolgskontrolle (§ 10 Absatz 3 Entwurf eines SVIKG). Ohne diese Ziele auf der Ebene des Gesetzes fehlt den Ressorts zudem eine wesentliche Grundlage für die Konkretisierung der Ziele auf Maßnahmenebene. Im Übrigen sollte das Gesetz sicherstellen, dass die Ergebnisse der

Erfolgskontrollen der einzelnen Maßnahmen zusammenzuführen sind. Auch dazu müssen die Ziele konkretisiert sein. Dazu dienen standardisierte Indikatoren. Damit ist – ohne erheblichen Mehraufwand – auch die Erfolgskontrolle auf Ebene des Gesetzes möglich. Es ist darauf zu achten, dass Erfolgskontrollen des LuKIFG ebenfalls durchgeführt werden und kompatibel sind. Nur dann können auch Aussagen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des SVIK insgesamt getroffen werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, die Ziele des Gesetzes zu konkretisieren. Angesichts des finanziellen Volumens und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung ist es sinnvoll, die konkretisierten Ziele bereits in § 1 SVIKG zu nennen. Die Bereitstellung von bis zu 500 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität (§ 2 Entwurf eines SVIKG) kann kein Selbstzweck sein.

(2) Das BMF legt dar, dass die im Gesetzentwurf genannten Ziele „Verbesserung der Infrastruktur“ und „Förderung des Wirtschaftswachstums“ die vom verfassungsändernden Gesetzgeber vorgegebenen Ziele des Artikels 143h Grundgesetz umsetzen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe auf ein umfassendes Investitionsdefizit auf allen staatlichen Ebenen in einer Vielzahl nicht abschließender aufgelisteter Bereiche reagiert, das über einen Bewilligungszeitraum von zwölf Jahren behoben werden solle. Kleinteiligere Ziele, die diesem vielschichtigen grundgesetzlichen Auftrag des Sondervermögens als Ganzes gerecht würden, ließen sich abschließend nicht definieren und würden mutmaßlich den tatsächlichen Investitionsbedarf zumindest teilweise verfehlen und gesetzgeberischen Korrekturbedarf auslösen. Stattdessen sei es Aufgabe der Fachressorts, die mit den einzelnen Maßnahmen neben Verbesserung der Infrastruktur und Förderung des Wirtschaftswachstums verfolgten fachlichen Ziele zu definieren, auf die auch bei der Erfolgskontrolle des Sondervermögens als Ganzes zurückgegriffen werden könne.

(3) Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMF nicht. Er hält es nach wie vor für erforderlich, konkrete Ziele, die mit dem Sondervermögen verbunden werden, im Gesetz zu nennen. Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes insoweit verkannt: Es geht ihm nicht darum, kleinteilige Ziele im Gesetz zu definieren. Eine abstrakte Zielbeschreibung wie etwa „Verbesserung der Infrastruktur“ eignet sich aber nicht, um eine Zielerreichung oder -abweichung überprüfen zu können. Die Frage, wann und wie festgestellt werden kann, dass sich die Infrastruktur verbessert hat, bleibt vollkommen offen. Für die Umsetzung des Gesetzes bleiben die einzelnen Ressorts zuständig. Diese müssen die Ziele für ihre Projekte ableiten aus den Zielen des Gesetzes. Sie legen damit auch fest, inwieweit ihre Projekte dazu beitragen, die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Weder können die Ressorts derzeit die Ziele für ihre Projekte aus den Zielen des Gesetzes ableiten noch können sie festlegen, welchen Beitrag zur Zielerreichung sie leisten. Damit wird es für sie unmöglich, eine im Gesetz angelegte (und auch ohne dieses Gesetz obligatorische) Erfolgskontrolle durchzuführen. Woran der Erfolg zu messen ist, muss das Gesetz konkret vorgeben. Wenn im Gesetz

keine konkreten Ziele genannt werden, fehlt auch die Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase auf der Maßnahmenebene.

Gerade die Heterogenität der Förderungen macht es unerlässlich, gesetzlich übergeordnete Leitplanken festzulegen, an denen sich dann alle Ressorts zu orientieren haben. Andernfalls besteht – gerade aufgrund der mehrjährigen Laufzeit – die Gefahr, dass sich von den eigentlichen Zielen des Sondervermögens losgelöste, aus Sicht der Ressorts für die Gestaltung des eigenen Verantwortungsbereichs wichtige Interessen durchsetzen. Wirksam Infrastruktur verbessern und Wirtschaftswachstum und Klimaschutz fördern kann nur, wer dafür wirksame Vorgaben macht.

4 Laufzeit transparent machen

(1) Gemäß § 11 Absatz 2 Entwurf eines SVIKG sollte das SVIK nach Erfüllung seines Zweckes aufgelöst werden. Der Gesetzentwurf sieht in § 11 Absatz 3 jetzt vor, dass nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im SVIK, spätestens ab dem 1. Januar 2044, die vom SVIK aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind. Einen konkreten Auflösungszeitpunkt enthält der Gesetzentwurf nicht.

Mit Blick auf die begrenzte Laufzeit hält der Bundesrechnungshof eine konkretere Angabe zum Auflösungszeitpunkt für angemessen. Außerdem sollte der Tilgungszeitraum gesetzlich verbindlich festgelegt werden.

(2) Das BMF informiert, dass lediglich der Bewilligungszeitraum grundsätzlich begrenzt sei. Die Finanzierung bereits bewilligter Maßnahmen aus dem SVIK sei auch danach möglich. Die Regelung zur Auflösung des SVIK im Gesetzentwurf trage diesem Konzept des verfassungsändernden Gesetzgebers praxisgerecht und transparent Rechnung.

Die gesamtwirtschaftlichen und haushalterischen Bedingungen zum Beginn der Rückführung seien noch nicht abschätzbar, sodass sich die Regelung auf die Pflicht zur Rückführung auf einen angemessenen Zeitraum beschränke.

(3) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und regt erneut an, einen Auflösungszeitpunkt für das SVIK zu benennen und einen Tilgungszeitraum festzulegen.

5 Preissteigerungen beobachten

(1) Der Entwurf eines SVIKG führt unter „F. Weitere Kosten“ aus, „Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau seien möglich, dürften sich aber trotz des hohen Mittelvolumens aufgrund des langen Förderzeitraums in Grenzen halten“. Damit ist ein Zielkonflikt angesprochen, der sich beispielsweise im Verkehrsbereich massiv zeigen könnte: Einerseits soll eine schnelle Wirkung erzielt werden. Auf der anderen Seite wird die Zahl der Planer, Bauüberwacher und der Bauunternehmen nicht sofort sprunghaft ansteigen. Es besteht die Gefahr, dass die zusätzlichen Mittel zu unangemessenen Preissteigerungen beim Bau von Verkehrsinfrastruktur führen. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass das BMV die Entwicklung der Baupreise genau beobachtet. Es sollte auch eine Strategie entwickeln, wie es übermäßigen Preissteigerungen begegnen kann. Denkbar wäre, die Mittel jährlich zu begrenzen (Verknappung), die Projekte vielen Unternehmen zugänglich zu machen oder regionale Schwerpunkte (viele Projekte am gleichen Standort) zu vermeiden. Der Bund sollte zudem nicht „zu jedem Preis“ bauen.

(2) Das BMF führt aus, dass die bewusste Konzeption des SVIK auf einen Zeitraum von zwölf Jahren zur Bewilligung der Investitionsmittel sowie begleitende Strukturreformen das Risiko spürbarer Preiseffekte erheblich verringert könne. Es sei nicht auszuschließen, dass es in einzelnen Bereichen oder zu bestimmten Zeitpunkten zu Preissteigerungen komme. In Sektoren, in denen nur eine begrenzte Anzahl an Auftragnehmern mit kurzfristig begrenzten Kapazitäten zu Verfügung stünden, sei davon auszugehen, dass eine deutliche Steigerung der Haushaltsmittel unmittelbar zu Preissteigerungen führen könne. Mit der Ausrichtung des SVIK über einen längeren Zeitraum werde die Planbarkeit für Auftragnehmer erhöht, sodass auch Kapazitätserweiterungen und Markteintritte Preisdruck entgegenwirkten. Das BMV werde die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Handlungsoptionen prüfen und entsprechende Maßnahmen im Blick behalten. Es ist insgesamt der Auffassung, dass die Gefahr eines Preisdruckes zwar real sei, durch konsequentes Monitoring, umsichtiges Handeln und rechtzeitige Gegenmaßnahmen aber beherrscht werden könne.

(3) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sowohl das BMF als auch das BMV die Bedenken des Bundesrechnungshofes aufgenommen haben. Er bekräftigt die Notwendigkeit, dass das BMV die Baupreise genau beobachtet, überwacht und nicht zu „jedem Preis“ baut.

6 Verstetigung vermeiden

(1) Der verfassungsändernde Gesetzgeber führte aus, dass es sich bei den Investitionen um staatliche Kernaufgaben handle. Deren Finanzierung sei mittel- bis langfristig aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sicherzustellen.

Die budgetflüchtigen Ausgaben von Sondervermögen und ihre Kreditfinanzierung gefährden das parlamentarische Budgetrecht und die Wirksamkeit der Schuldenregel. Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass Bund und Länder nach Wegfall des SVIK in der Lage sein werden, die Infrastruktur aus ihren Kernhaushalten zu finanzieren. Dies sollte Eingang in die Ziele des Gesetzes finden.

(2) Das BMF erläutert, dass der Wirtschaftsplan des SVIK jährlich als Anlage zum Haushaltsplan mit dem Haushaltsgesetz festgestellt werde. Eine Gefährdung des parlamentarischen Budgetrechts als solches erscheine daher eher fernliegend. Im Übrigen enthalte der Gesetzentwurf Regelungen zur Erfolgskontrolle sowohl der einzelnen Maßnahmen als auch des SVIK selbst.

(3) Das BMF verkennt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es geht ihm darum, die langfristigen Folgen der kreditfinanzierten Ausgaben außerhalb des Kernhaushaltes frühzeitig zu bedenken und langfristigen Schaden vom Bundeshaushalt abzuwenden. Was können die Gebietskörperschaften auch nach Wegfall dieser zusätzlichen Mittel finanzieren? Was kann heute getan und finanziert werden, damit morgen weniger finanziert werden muss?

7 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt im Wesentlichen bei seiner Kritik an dem Entwurf eines SVIKG.

Mit dem SVIK nimmt der Bund sehr viel Geld in die Hand, um aktuelle und dringende Herausforderungen anzugehen. Zum „Ob“ der Schuldenaufnahme steht die Entscheidung. Allein mehr Mittel werden diese Probleme aber nicht lösen. Dem „Wie“, also der Art, wie die Mittel ausgegeben werden, kommt daher entscheidende Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Gesetzgeber seine Prioritäten für die Ausgaben im Errichtungsgesetz festlegt. Dabei sollte er auch sicherstellen, dass die Mittel auf Sachinvestitionen beschränkt werden und nicht in konsumtive Ausgaben fließen. Dies ist bisher nicht ausreichend geschehen. Hierzu bedarf es aber klarer Vorgaben.

Um den Erfolg des SVIK sicherzustellen, muss im Gesetz festgelegt werden, welche Ziele der Bund mit dem zusätzlichen Geld erreichen soll. Nur konkrete Ziele können überwacht werden. Droht der Bund sie zu verfehlen, kann er gegensteuern. Legt er keine Ziele fest, nimmt er sich diese Möglichkeit.

Mit Blick auf die begrenzte Laufzeit empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass der Auflösungszeitpunkt des SVIK konkret bestimmt wird. Auch der Zeitraum, in dem die vom SVIK aufgenommenen Schulden wieder getilgt werden, sollte konkret festgelegt werden. Der Bundesrechnungshof weist auch auf die Gefahren von Mitnahmeeffekten hin, die durch das rückwirkende Inkrafttreten des SVIKG entstehen könnten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich regelmäßig über die aus dem SVIK finanzierten Investitionen informieren zu lassen. Dazu sollte er zunächst auf konkretisierte Ziele bestehen. Sodann könnte er sich die Ergebnisse der Erfolgskontrollen vorlegen lassen.

Elbert

Ringel

Beglaubigt: Rois, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.