

Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Bundesministerium der Finanzen

BMF PG SV

11016 Berlin

nur per E-Mail:

SVInfrastruktur@bmf.bund.de

V 1 - BWV / V 1 - 05 20 03 10

10. Juni 2025

Stellungnahme des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)

E-Mail BMF vom 3. Juni 2025, Az.: SEA - H 1002/00002/001/004

Zum Referentenentwurf (RefE) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) nimmt der BWV wie folgt Stellung:

1 Wesentliches klar regeln

Mit dem RefE soll der Auftrag aus § 143h Absatz 1 Grundgesetz (GG) erfüllt werden, das Nähere zu regeln. Darunter verstand der verfassungsändernde Gesetzgeber insbesondere die Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung.

Der Gesetzentwurf zur Änderung des GG enthielt zudem in der Begründung Ausführungen zu Zwecken des Sondervermögens und Aufgaben des Staates sowie zum begrenzten Zeitrahmen. Zudem führte der verfassungsändernde Gesetzgeber aus, dass es sich um staatliche Kernaufgaben handle,

deren Finanzierung mittel- bis langfristig aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sicherzustellen sei.

Aus Sicht des BWV bedeutet der Regelungsauftrag gemäß Artikel 143h Absatz 1 Satz 6 GG, dass die im GG nur skizzierte Gestalt des Sondervermögens näher zu regeln ist. Dies erfordert eine gewisse Regelungsdichte, insbesondere hinsichtlich der zweckentsprechenden Mittelverwendung. Ein Parlamentsgesetz darf nicht derart vage gefasst sein, dass die sachliche Entscheidung letztlich doch der Exekutive obliegt.¹ Diesen Anforderungen genügen die knappen Regelungen des RefE nicht in jeder Hinsicht. Konkretere Anforderungen an die zweckentsprechende Verwendung der Mittel wären angesichts der erheblichen Summen erforderlich. Der Gesetzgeber sollte die Prioritäten für die Ausgaben bereits im Errichtungsgesetz festlegen.

2 Investitionsbegriff definieren

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

Dies ist ein wichtiger Gestaltungsauftrag für den Gesetzgeber, der dies im Errichtungsgesetz regeln sollte. Dies ist im Errichtungsgesetz bisher nicht ausreichend geschehen. Die Gesetzesbegründung zu § 4 Absatz 1 RefE SVIKG enthält zwar einen Verweis auf die Definition des Investitionsbegriffs in § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Dieser ist jedoch mit der Einschränkung „insbesondere“ verbunden. Dies birgt die erhebliche Gefahr einer unsachgemäßen und im Hinblick auf die Zielrichtung des Gesetzes überaus problematischen Ausweitung des Investitionsbegriffs. Eine über das Errichtungsgesetz hinausgehende Regelung findet sich jedoch im Entwurf des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG). Danach können allein Sachinvestitionen finanziert werden (vgl. §§ 1 und 3 des LuKIFG). Eine solche ausdrückliche Beschränkung auf Sachinvestitionen fehlt bei den für den Bund vorgesehenen Mitteln, wäre aber rechtlich möglich und in der Sache aus Sicht des BWV geboten.

Dies kann ein Beispiel aus dem Bereich Forschung und Entwicklung verdeutlichen:

Zu Absatz 1 Nummer 6

Die Formulierung in § 4 Absatz 1 Nummer 6 RefE SVIKG lautet:

¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD, 3 – 3000 – 043/14, Seite 6.

„Aus dem Sondervermögen werden zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Aufgabenzuständigkeit finanziert, insbesondere solche in:

6. *die Forschung und Entwicklung.“*

Rein formal steht der Wortlaut von § 4 Absatz 1 Nummer 6 SVIKG durch den im ersten Halbsatz genannten Begriff „Investitionen“ nicht im Widerspruch zu § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BHO. Demnach zählen zu Ausgaben für Investitionen unter anderem Baumaßnahmen sowie der Erwerb beweglicher oder unbeweglicher Sachen.

Anders als bei § 4 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 SVIKG fehlt im zweiten Halbsatz von § 4 Absatz 1 Nummer 6 SVIKG hinter „Forschung und Entwicklung“ jedoch der (klarstellende) Zusatz „Infrastruktur“. Dies führt in der Praxis dazu, dass das insoweit federführende Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt auch Personalausgaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur bezahlen will. Insoweit ist beispielsweise die im Koalitionsvertrag vorgesehene „1000-Köpfe-Initiative“ (dort Zeile 2420-2425) zu nennen, mit der die Regierung den Wissenschaftsstandort Deutschland stärken will. Personalausgaben sind jedoch der Hauptgruppe 4 des Gruppierungsplans zuzuordnen und stellen keine Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinne dar. Der BWV hielte es für äußerst problematisch, auf diese Weise auch Personalausgaben unter den Investitionsbegriff zu fassen. Die Einordnung von „Forschung und Entwicklung“ als allgemeine Zukunftsausgaben überzeugt insofern nicht.

Der BWV hält daher auch deshalb bei § 4 des RefE eine Beschränkung auf Sachinvestitionen für dringend geboten. Diese sollte in ähnlicher Weise wie bei den Ländermitteln erfolgen.

Darüber hinaus könnte beispielsweise bei Absatz 1 Nummer 6 des RefE eine Einschränkung dahingehend für dringend geboten und erforderlich sein, dass Mittel aus dem Sondervermögen nur für Investitionen in die „Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur“ bereitstehen. Dazu zählen z. B. Ausgaben für Baumaßnahmen sowie den Erwerb beweglicher (Forschungsgeräte) oder unbeweglicher Sachen (Forschungsgrundstücke).

Mit einer klaren Regelung zum Investitionsbegriff wird für alle transparent, wo über Sachinvestitionen hinaus Mittel fließen sollen. Auch das Parlament kann dann klar erkennen, über welche Investitionen es beschließt.

Zusätzlichkeit

Der RefE geht von einem summenbezogenen Zusätzlichkeitsbegriff aus. Um die Wirksamkeit weiter zu erhöhen, regt der BWV an, dies um einen projektbezogenen Aspekt zu ergänzen. Bereits vollständig ausfinanzierte Projekte sollten von der Finanzierung über das Sondervermögen ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus stellt der summenbezogene Zusätzlichkeitsbegriff allein auf die Veranschlagung im Bundeshaushalt ab. Es sollte nach Ansicht des BWV ein Mechanismus vorgesehen werden, der ein Unterschreiten der 10 %-Grenze im Haushaltsvollzug bei der Anwendung der Grenze für die nächste Haushaltsaufstellung ausgleicht (z. B. 10 % + Differenzbetrag).

Auch bei der Frage der Zusätzlichkeit würde ein von der haushaltsrechtlichen Definition abweichendes Verständnis des Investitionsbegriffs (vgl. oben) zu Anwendungsproblemen führen. So könnte argumentiert werden, dass im Bundeshaushalt veranschlagte Personalausgaben im Forschungsbereich der Bezugsgröße hinzuzurechnen wären.

Mindestinvestitionsvolumen

Der RefE LuKIFG sieht eine Grenze der Förderfähigkeit von Investitionen von mindestens 50 000 Euro vor. Eine entsprechende Grenze enthält der RefE SVIKG nicht.

Der BWV hält es aus verwaltungsökonomischen Gründen für angezeigt, auch hier eine Bagatellgrenze vorzusehen.

Zuführung, Regelungen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) unterwerfen

Gemäß § 4 Absatz 2 SVIKG führt das Sondervermögen dem KTF beginnend im Jahr 2025 bis einschließlich zum Jahr 2034 insgesamt 100 Milliarden Euro in zehn gleichmäßigen jährlichen Tranchen zu. An dieser Stelle fehlt der Hinweis, dass die dem KTF zuzuführenden Mittel den Regelungen des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG)² unterliegen.

3 Erfolgskontrollen sicherstellen

In dem RefE SVIKG werden in § 10 Absatz 1 folgende Ziele genannt:

- „Verbesserung der Infrastruktur“ sowie
- „Förderung des Wirtschaftswachstums“.

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

² Vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

Konkretisierte Ziele sind eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfolgskontrolle (§ 10 Absatz 3 SVIKG). Ohne diese Ziele auf der Ebene des Gesetzes fehlt den Ressorts eine wesentliche Grundlage für die Konkretisierung der Ziele auf Maßnahmenebene.

Der BWV empfiehlt daher nachdrücklich, die Ziele des Gesetzes baldmöglichst zu konkretisieren (möglichst noch vor der weiteren Beratung). Angesicht des finanziellen Volumens und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung wäre es sinnvoll, die konkretisierten Ziele wie im RefE LuKIFG bereits in § 1 SVIKG zu nennen. Die Bereitstellung von bis zu 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität (§ 2 SVIKG) kann kein Selbstzweck sein.

Im Hinblick auf die Umsetzung weist der BWV darauf hin, dass das BMF durch Vorgaben sicherstellen sollte, dass es die Ergebnisse der Erfolgskontrollen der einzelnen Maßnahmen zusammenführen kann. Dazu sind standardisierte Indikatoren sinnvoll. Nur so sind – ohne erheblichen Mehraufwand – auch die Erfolgskontrollen auf Ebene des Gesetzes möglich. In diesem Sinne sollte das BMF darauf achten, dass die Erfolgskontrollen des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen kompatibel sind. Nur dann können auch Aussagen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens insgesamt getroffen werden.

Um Missverständnisse beim Rechtsanwender zu vermeiden, sollte der Gesetzentwurf klarstellen, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unberührt bleiben. Sie betreffen auch § 4 Absatz 2 des RefE SVIKG.

4 Laufzeit transparent machen

Gemäß § 11 Absatz 2 ist das Sondervermögen nach Erfüllung seines Zwecks aufzulösen. Mit Blick auf die begrenzte Laufzeit hält der BWV eine konkretere Angabe zum Auflösungszeitpunkt für angemessen.

5 Mitnahmeeffekte verhindern

Das SVIKG soll rückwirkend zum 1. Januar 2025 in Kraft treten. Der BWV verweist auf die Ausführungen zu 2 „Zusätzlichkeit“.

6 Teuerung beobachten

Der Gesetzentwurf 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 rudimentär 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 und der Bauunternehmen nicht sofort sprunghaft ansteigen. Damit die zusätzlichen Mittel nicht zu unangemessenen Preissteigerungen beim Bau von Verkehrsinfrastruktur führen, sollte geregelt werden, dass das Bundesministerium für Verkehr ein Monitoring der Preise vornimmt, um solche Mitnahmeeffekte erkennen zu können.

7 Abschließender Hinweis

Der BWV empfiehlt, die für die parlamentarische Befassung gebotene und notwendige vollständige sowie umfassende Darstellung der Sachlage und der unterschiedlichen Auffassungen vorzunehmen, um eine umfassende parlamentarische Befassung zu ermöglichen.

Sollten die vorstehenden Punkte nicht aufgegriffen werden, bittet er, dies im Anschreiben zur Kabinettsvorlage anzugeben sowie in der Gesetzesbegründung darzustellen (§ 22 Absatz 1 Nummer 6, § 44 Absatz 6, § 51 Nummer 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien).

Im Übrigen behält er sich vor, die zuständigen Gremien des Parlaments zu unterrichten.

Im Auftrag

