

Dominik Grave, Armin Steinbach, Max Treuer

Zusätzlichkeit der Investitionen des Bundes aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht

Die am Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) geäußerte Kritik kulminierte zuletzt im Vorwurf der Zweckentfremdung der Mittel durch Verschiebungen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen – und somit einer Missachtung der Zusätzlichkeit der Investitionen. Der Vorwurf geht aus finanzpolitischer Sicht fehl. Denn haushaltswirtschaftliche Verschiebungen schließen eine finanzpolitische Zusätzlichkeit nicht aus. Anders als bei einer rein haushaltswirtschaftlichen oder verfassungsrechtlichen Perspektive auf Zusätzlichkeit steht für die Beurteilung der finanzpolitischen Zusätzlichkeit der Vergleich der Investitionen der geltenden Finanzplanung mit den geplanten Investitionen unter der Vorgängerregierung (Ampel-Koalition) im Mittelpunkt. Nur ein kontrafaktisches Investitionsszenario zur unter der Ampel-Koalition bestehenden Finanzplanung kann den finanzpolitischen Zusatzimpuls des SVIK plausibel machen. Der Vergleich mit dem Kontrafaktum zeigt, dass 168,3Mrd. € von insgesamt 176,9Mrd. € und damit rund 95 % der in den Jahren bis 2028 geplanten Investitionen des SVIK aus einer finanzpolitischen Perspektive zusätzlich sind.

Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) markiert eine finanzpolitische Zäsur zugunsten der Priorisierung öffentlicher Investitionen zur strukturellen Modernisierung Deutschlands. Damit adressiert das SVIK insbesondere den in Deutschland bestehenden Investitionsrückstand, der sich über Jahre hinweg unter den finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eines starken Fokus auf die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite herausgebildet hat. War die erste Reaktion auf die Einführung des SVIK zahlreicher Wirtschaftsforschungsinstitute, internationaler Institutionen sowie Finanzmarktakteure überwiegend positiv, hat die konkrete Umsetzung des Sondervermögens teils deutliche Skepsis hervorgerufen. Insbesondere die Zusätzlichkeit der vorgesehenen Investitionsmittel wurde nachdrücklich kritisiert. Dieses Papier greift die Limitationen dieser Kritikpunkte auf. Es unterscheidet zu diesem Zweck zwischen einer verfassungsrechtlichen, haushaltswirtschaftlichen und finanzpolitischen Zusätzlichkeit.

Neben der als unzureichend ambitionierten und auf die Finanzplanung abstellenden verfassungsrechtlichen

Zusätzlichkeit zielt die Kritik am SVIK im Kern auf eine haushaltswirtschaftliche Zusätzlichkeit ab, indem sie bemängelt, dass Posten aus dem Kernhaushalt in das SVIK bzw. den Klima- und Transformationsfonds (KTF) verschoben wurden. An der Oberfläche erscheinen diese Eingriffe als Indizien dafür, dass das Ziel der Zusätzlichkeit tatsächlich missachtet wurde. Denn die aktuelle Finanzplanung der Bundesregierung weist die Investitionen des SVIK nicht in vollem Umfang aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive im additiven Sinne zusätzlich zur Finanzplanung der Vorgängerregierung aus (siehe Kasten 1).

Diese Betrachtungsweise ist jedoch verkürzt. Vielmehr ist aus ökonomischer Sicht darauf abzustellen, ob das Sondervermögen in korrespondierender Höhe einen finanzpolitischen Impuls setzt und damit zusätzlich erfolgt. Dies kann nur auf Grundlage eines Abgleichs mit

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach ist Leiter der volkswirtschaftlichen Grundsatzabteilung im Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Dominik Grave und **Max Treuer** sind Referenten in der Grundsatzabteilung im BMF.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Kasten 1

Definition und Differenzierung der Zusätzlichkeit

Der Begriff „Zusätzlichkeit“ ist ein kontextabhängiger Begriff, dessen Bedeutung je nach Anwendungsbereich unterschiedlich ausgelegt wird. Im finanz- und wirtschaftspolitischen Diskurs wird Zusätzlichkeit häufig funktional verstanden, also als ein Kriterium zur Bewertung, ob eine Maßnahme einen zusätzlichen finanzpolitischen Impuls schafft.

Die **verfassungsrechtliche Zusätzlichkeit** ist gemäß § 4 Absatz 3 SVIK-Gesetz (SVIKG) in Konkretisierung von Art. 143h Grundgesetz (GG) gewährleistet, solange im Kernhaushalt eine um finanzielle Transaktionen bereinigte Investitionsquote im Soll von mindestens 10 % eingehalten wird. Dies ist über den gesamten Zeitraum der geltenden Finanzplanung gewährleistet. Hingegen würde, wie teilweise gefordert, eine Festlegung der Investitionsquote auf Grundlage von Ist-Zahlen der Logik der Haushaltssteuerung widersprechen und die finanzpolitische Steuerung erheblich beeinträchtigen können.

Die **haushaltswirtschaftliche Zusätzlichkeit** misst die Additivität der Investitionen in Abgrenzung zu bestehenden oder geplanten Haushaltsansätzen. Dieser Ansatz bezieht sich also auf Vergleiche von in Haushaltspositionen (Titeln) vorgesehenen Investitionsmitteln zwischen dem Kernhaushalt, Klima- und Transformationsfonds (KTF) und SVIK. Verschiebungen von Investitionsmitteln aus dem Kernhaushalt in das SVIK sind mit Errichtung des Sondervermögens aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive dann erfolgt, wenn bereits im Kernhaushalt geplante Ansätze um neue Maßnahmen oder Investitionsmittel erweitert wurden. Derartige Verschiebungen sind gemäß § 17 Abs. 5 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geboten, da Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln zu veranschlagen sind. Dies betrifft beispielsweise die Aufstockung der Mittel für den Erhalt der Schienenwege oder den Wohnungsbau. Eine grundsätzliche Nachvollziehbarkeit der aus dem Kernhaushalt in das SVIK übergegangenen Titel ist über die Wirtschaftspläne gewährleistet.

Dieser Beitrag fokussiert auf die **finanzpolitische Zusätzlichkeit**. Sie stellt auf den Vergleich mit einem kontrafaktischen Investitionsszenario der Finanzplanung der Ampel-Koalition mit der bestehenden Finanzplanung ab. Dabei werden zentrale haushalts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen der Finanzplanung der Ampel-Koalition über geeignete Annahmen berücksichtigt.

einem sinnvollen Referenzszenario beantwortet werden – dieses Referenzszenario kann nur ein kontrafaktisches sein und muss eine mehrjährige Perspektive einnehmen, um der Überjährigkeit von SVIK und KTF Rechnung zu tragen. Die Finanzplanung der Ampel-Koalition wies bekanntermaßen in erheblichem Umfang Handlungsbedarfe in Gestalt von Globalen Minderausgaben (GMAs) aus. Ein Vergleich zwischen der geltenden Finanzplanung und der modifizierten Finanzplanung unter der Ampel-Koalition verdeutlicht, dass die Investitionen aus dem SVIK – neben dem ohnehin verfassungsrechtlich verankerten Zusätzlichkeitskriterium in § 4 Abs. 3 SVIKG – auch aus finanzpolitischer Perspektive zusätzlich erfolgen. Dies drückt sich in einer finanzpolitischen Zusätzlichkeitsquote der Investitionsmittel aus dem SVIK in Höhe von 95 % aus. Die diesem Vergleich zugrundeliegenden Annahmen werden plausibilisiert. Auch mit Blick auf die Handlungsbedarfe in der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 ergibt sich kein anderes Ergebnis. Eine möglichst wachstumsfördernde Umsetzung des SVIK soll durch ein begleitendes Wirkungsmonitoring gewährleistet werden, dessen Ziel die Sicherstellung einer ziel-

und wirkungsorientierten Haushaltsführung sowie effizienten Verausgabung von Investitionsmitteln aus dem SVIK ist.

Replik auf die Kritik zur Zusätzlichkeit der Investitionen

Beznoska et al. (2025), Hentze (2025, 2026), Höslinger und Lay (2026), SVR (2025) und Deutsche Bundesbank (2026) kritisieren, dass ein großer Teil der SVIK-Mittel nicht zu einer echten Erhöhung öffentlicher Investitionen führe, sondern reguläre Haushaltsmittel ersetze oder Spielräume für andere Ausgaben schaffe. Dabei kommen erhebliche Zweifel zum Ausdruck, ob die vorhandenen gesetzlichen Regelungen die Zusätzlichkeit und Transparenz der Mittelverwendung wirksam gewährleisten können.

Höslinger und Lay (2026) und Hentze (2026) kritisieren die Verwendung der Investitionsmittel aus dem SVIK durch Vergleiche des realisierten Investitionsniveaus mit dem realisierten Niveau der Ampel-Koalition. Bei einem

unmittelbaren und um finanzielle Transaktionen bereinigten Vergleich der Investitionen zwischen dem Ist 2024 und 2025 schlussfolgern Höslinger und Lay (2026), dass Investitionen in Höhe von lediglich 1,3 Mrd. € zusätzlich erfolgten und damit rund 95 % der Investitionsmittel aus dem SVIK zweckentfremdet wurden. Bei einem durch Fortschreibung der Investitionsquote aus dem Jahr 2024 angestellten Vergleich, erhöht sich die Zweckentfremdung auf rund 98 % der Investitionsmittel aus dem SVIK.¹ Dieser Ansatz greift methodisch allerdings zu kurz und läuft damit aus folgenden Gründen ins Leere:

Vergleich einzelner Jahre trotz Überjährigkeit

Eine jährliche Betrachtung der Kreditaufnahme ist nicht geeignet, um die Mittelverwendung für einen überjährigen Investitionsrahmen zu bewerten, der sich aus SVIK, KTF und Zusätzlichkeit im Kernhaushalt zusammensetzt. Denn aufgrund der Überjährigkeit des SVIK können nicht abgeflossene Investitionsmittel in Folgejahren nachveranschlagt werden. Beim KTF können nicht verausgabte Investitionsmittel einer Rücklage zugeführt werden. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamten Investitionsmittel in Höhe von 500 Mrd. € aus dem SVIK abfließen können (wenngleich zeitverzögert). Die nicht abgeflossenen Investitionsmittel im Jahr 2025 treiben damit die „Zweckentfremdungsquote“ künstlich in die Höhe. Zwar weisen Höslinger und Lay (2026) geringere „Zweckentfremdungsquoten“ in den Jahren 2026 ff. aus. Auch diese dürften aufgrund der nicht berücksichtigten Überjährigkeit der Investitionsmittel aber nach oben verzerrt sein. Im Ergebnis misst die „Zweckentfremdungsquote“ zu einem großen Teil den unvollständigen Mittelabfluss statt einer vermeintlich missbräuchlichen Mittelverwendung.

Keine Berücksichtigung veränderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen

Eine finanzpolitische Beurteilung der Zusätzlichkeit setzt immer die Bestimmung eines kontrafaktischen Szenarios voraus. Die kontrafaktische Annahme in den bestehenden Studien zum SVIK besteht darin, dass ohne die Einrichtung des Sondervermögens das realisierte oder veranschlagte Investitionsniveau des Jahres 2024 im

Jahr 2025 gehalten worden wäre. Die „Zweckentfremdungsquote“ unterstellt implizit, dass die finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Jahr 2024 auf das Jahr 2025 übertragbar sind. Dies ignoriert jedoch, dass sich die Rahmenbedingungen zwischen den Jahren 2024 und 2025 fundamental verändert haben. Die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen im Jahr 2025 sind aufgrund ursprünglich hoher Handlungsbedarfe nicht mit dem Vorjahr vergleichbar. Ohne die Einrichtung des SVIK wären die Investitionen als disponible Ausgaben im Jahr 2025 voraussichtlich spürbar gesunken, sodass eine Fortschreibung der Investitionsquote methodisch ungeeignet erscheint. Zudem gab es bis Oktober 2025 eine vorläufige Haushaltsführung, die nicht unwesentlich zu einem verringerten Investitionsmittelabfluss beigetragen hat.

Strukturbruch durch Bereichsausnahme

Höslinger und Lay (2026) und Hentze (2025, 2026) vernachlässigen die Rahmenbedingungen, die auf einer stark veränderten Struktur des Bundeshaushalts durch die Bereichsausnahme für sicherheits- und verteidigungsrelevante Ausgaben beruhen. Da sich in der Folge die Gesamtausgaben des Kernhaushalts deutlich erhöht haben, wäre für die Einhaltung der in Höslinger und Lay (2026) fortgeschriebenen Investitionsquote im Jahr 2025 ein höheres Investitionsvolumen erforderlich gewesen. Dies trifft insbesondere auch auf die Ergebnisse in Höslinger und Lay (2026) für die Jahre 2026 ff. aufgrund der sukzessiven starken Erhöhung der sicherheits- und verteidigungsrelevanten Ausgaben zu.

Ausgangsbasis 2024 ungeeignet

Das Jahr 2024 erscheint aufgrund von Sondereffekten als Basis für die Betrachtung von Zusätzlichkeit nur bedingt geeignet. Die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des Wirtschaftsplans 2024 für den KTF war nur aufgrund von Rückgriffen auf bestehende Rücklagen möglich. Die im Jahr 2024 erreichte hohe Investitionsquote im Kernhaushalt und das Niveau der investiven Ausgaben im KTF weisen einen von Höslinger und Lay (2026) unberücksichtigten Sondereffekt auf. Während die geplante Rücklagenentnahme im Kernhaushalt letztendlich nicht erforderlich war, erfolgte im KTF eine außergewöhnlich hohe Beanspruchung der Rücklage.²

¹ Hierzu ermitteln Höslinger und Lay (2026) zunächst eine Investitionslücke, die sich aus einer hypothetischen Investitionsquote 2025 – definiert als erforderliche Investitionen zur Erreichung der aus dem Jahr 2024 fortgeschriebenen Investitionsquote – abzüglich der tatsächlichen Investitionen 2025 zusammensetzt. Damit untersucht die Investitionslücke eine hypothetische Additivität der realisierten Investitionen. Aufbauend auf der Investitionslücke bzw. einem Vergleich der realisierten Investitionen im Jahr 2024 mit dem im Jahr 2025 erreichten Niveau leiten Höslinger und Lay (2026) im Verhältnis zur Kreditaufnahme des SVIK eine „Zweckentfremdungsquote“ ab.

² Dieser Entnahme standen zwar hauptsächlich die stark gestiegenen Ausgaben für die Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gegenüber. Letztendlich wurde mit der Rücklagenentnahme aber das Niveau der investiven Ausgaben im KTF im Jahr 2024 angesichts der erhöhten EEG-Ausgaben abgesichert. Gleichzeitig war durch die in den Vorjahren über den KTF geleistete Finanzierung der EEG-Förderung aus dem Kernhaushalt im Jahr 2025 bereits ein erheblicher Anteil der Ausgaben gebunden.

Hinzu kommt, dass die für 2025 vorgesehenen europäischen Zuschüsse im Kontext des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans erst im Jahr 2026 erfolgen und damit im Jahr 2025 nicht zur Verfügung standen. Die Folge dieser Sondereffekte ist, dass die Investitionen im Jahr 2024 deutlich höher als im Jahr 2025 ausfallen konnten und damit maßgeblich zu der in Höslinger und Lay (2026) ermittelten hohen „Zweckentfremdungsquote“ beigetragen haben. Die „Zweckentfremdungsquote“ fällt deutlich geringer aus, wenn als Referenz der Mittelwert der Investitionsquote aus den Jahren 2015 bis 2024 hinzugezogen wird.

Neben Vergleichen der realisierten Investitionen wird die Kritik an der Umsetzung des SVIK in vielen Studien aus einem Vergleich von Finanzplanungen abgeleitet. Dabei werden die in der aktuellen Finanzplanung der Bundesregierung vom 01.09.2025 (unter Berücksichtigung von Kernhaushalt, SVIK und KTF) insgesamt vorgesehenen Investitionen mit den vorgesehenen Investitionen der Finanzplanung der Vorgängerregierung vom 30.08.2024 (unter Berücksichtigung von Kernhaushalt und KTF) verglichen. Auf dieser Grundlage kritisiert auch der Sachverständigenrat Wirtschaft in seinem Jahresgutachten 2025/26 die vermeintlich unzureichende Zusätzlichkeit der Investitionsmittel aus dem SVIK (SVR, 2025). Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung zur Einhaltung einer Investitionsquote von mindestens 10 % des Kernhaushalts zwar formell bestehe, de facto die geplanten zusätzlichen Ausgaben gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung der Vorgängerregierung jedoch gering ausfallen und viele Ausgaben bereits geplante Projekte ersetzen könnten. Ein erheblicher Teil der SVIK-Mittel ersetze reguläre Investitionsansätze im Kernhaushalt. Der SVR schätzt, dass bis 2030 weniger als die Hälfte der veranschlagten SVIK-Mittel als tatsächlich zusätzliche Investition einzuordnen seien. Dadurch blieben die erhofften Wachstums- und Produktivitätseffekte durch die Schaffung des SVIK deutlich hinter den Möglichkeiten zurück. Im Vergleich zu einer investitionsorientierten Ausrichtung des SVIK falle die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2030 rund 5 Prozentpunkte höher aus (SVR, 2025). Auch die Deutsche Bundesbank (2026) argumentiert, dass ein substanzieller Anteil der kreditfinanzierten Mittel zunächst zur Stabilisierung des Haushalts oder zur Kompensation anderer Ausgaben diene. Es entstünde ein „Verschiebepark“, bei dem die zugehörige Kreditaufnahme formal investiv verbucht werde, faktisch jedoch reguläre Haushaltsmittel substituiere. Dadurch könne die Staatsverschuldung steigen, ohne dass im gleichen Umfang eine produktive Kapitalbildung erfolge. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werde somit stärker belastet, als es bei strikt zusätzlichen Investitionen der Fall wäre.

Unmittelbare Vergleiche zwischen der Finanzplanung der Ampel-Koalition mit der geltenden Finanzplanung ignorieren jedoch die in der damaligen Finanzplanung ausgewiesenen hohen Bodensatz-GMAs und Handlungsbedarfe, dessen Reduzierung voraussichtlich zu einer Verringerung öffentlicher Investitionen geführt hätte. Auf die Limitationen eines solchen, unmittelbaren Vergleichs von Finanzplanungen verweist auch die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Januar 2026 (Deutsche Bundesbank, 2026, S. 105-106). Die Messung der Zusätzlichkeit anhand des Kriteriums, inwieweit die Ausgaben über frühere Planungen hinausgehen oder konkrete neue Projekte finanziert würden, sei wenig praktikabel und transparent, da ein Vergleich mit früheren Haushaltsplanungen nur mit größeren Einschränkungen und allenfalls vorübergehend adäquat möglich sei (Deutsche Bundesbank, 2026, S. 105-106).

Die Deutsche Bundesbank (2026) schlägt im Kern ein alternatives, neues Kriterium der Zusätzlichkeit vor, das den Aufwuchs der Infrastrukturinvestitionen in Relation zum BIP gegenüber einem Vergleichsjahr betrachtet. Dazu kann der Zuwachs infrastrukturnaher Investitionen in Relation zum BIP gegenüber dem Ergebnis eines Vergleichsjahres gesetzt werden. Zusätzlich sind in diesem Rahmen nur Investitionsausgaben, die stärker wachsen als die allgemeine Wirtschaftstätigkeit und deren Preisentwicklung.³ Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag der Bundesbank aber nur unzureichend, dass die BIP-Entwicklung einer hohen Volatilität, regelmäßigen Revisionen und einer Vielzahl verschiedener Einflussfaktoren unterliegen kann. Mitunter sind dabei Konstellationen denkbar, in denen Investitionen, trotz eines realisierten Rückgangs, als zusätzlich ausgewiesen werden. Darüber hinaus können unerwünschte Anreize für eine prozyklische Absenkung von Investitionen in Rezessionsphasen gesetzt werden. Um insbesondere zyklische Schwankungen auszuschließen und ein proportionales Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks mit der Wirtschaftsleistung zu ermöglichen, erscheint ein Abstellen auf das Produktionspotenzial für die Herleitung einer ökonomischen Perspektive sinnvoller.

Für den in diesem Papier angestellten Vergleich der Investitionen unter der aktuellen Finanzplanung mit einer kontrafaktischen Finanzplanung der Ampel-Koalition ist allerdings eine Anknüpfung an Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) (wie von der Bundesbank vorgeschlagen) ungeeignet. Denn eine prospektive Vergleichbarkeit von Finanzplanungen auf

3 Die Definition infrastrukturnaher Investitionen des Bundesbank-Vorschlags umfasst dabei Bau- und Sachinvestitionen sowie Investitionszuschüsse an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen.

Grundlage von VGR-Aggregaten erfordert eine erheblich größere Anzahl diskretionärer Annahmen für eine kontrafaktische Szenariobetrachtung (Zuordnung von Haushaltstiteln zu VGR-Aggregaten, Phasenverschiebung).

Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht

Für eine finanzpolitische Analyse der Zusätzlichkeit der Investitionen ist die Konstruktion eines geeigneten kontrafaktischen Referenzszenarios erforderlich, das ausgehend von den szenario-spezifischen Rahmenbedingungen eine hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen finanzpolitischen und ökonomischen Realisierung aufweist. Dazu muss die Finanzplanung der Ampel-Koalition für die Jahre 2025 bis 2028 unter Berücksichtigung der GMAs entsprechend angepasst werden. Hierzu wird die Bodensatz-GMA auf ein Niveau in Höhe von 8 Mrd. € (rund 2 % der Gesamtausgaben) abgesenkt, das in der relevanten Literatur als kompatibel mit der Haushaltspraxis angesehen wird (Nebel, 2024). Die Handlungsbedarf-GMA wird vollständig aufgelöst. Die nachfolgende Betrachtung beruht auf der Annahme, dass die Absenkung von Bodensatz-GMA und die Auflösung von Handlungsbedarf-GMA in der kurzen Frist insbesondere über eine Kürzung disponibler, nicht gesetzlich oder vertraglich gebundener Ausgaben erfolgt wäre. Im Einklang mit der empirischen Literatur (Alesina & Ardagna, 2010) wird dabei angenommen, dass die notwendige Konsolidierung im Kernhaushalt zu 40 % über Kürzungen öffentlicher Investitionen aufgelöst worden wäre. Ob der nicht durch Investitionskürzungen aufgelöste Anteil der GMAs über andere Ausgabenkürzungen oder Einnahmeverbesserungen realisiert worden wäre, bleibt dabei in dieser Betrachtung offen. Die Annahme zur Auflösung der Handlungsbedarfe im Kernhaushalt kann nicht vollständig analog auf den KTF übertragen werden, insb. aufgrund des höheren Anteils investiver Ausgaben im KTF (gemessen an den veranschlagten Mitteln der Hauptgruppe 7 und 8 gemäß Gruppierungsplan nach der BHO). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden mit 60 % eine etwas höhere Reduzierung der GMAs zulasten von Investitionen im KTF gegenüber dem Kernhaushalt angenommen. Darüber hinaus wird unterstellt, dass die Bodensatz-GMA per Annahme auf 10 % der Programmausgaben des KTF hätte abgesenkt werden müssen.

Basierend auf diesen Annahmen hätten sich die kontrafaktischen Investitionen der Ampel-Koalition bei einer ausfinanzierten Finanzplanung auf 75,1 Mrd. € im Jahr 2025 sowie 73,4 Mrd. € im Jahr 2026 belaufen (siehe Zeile IX in Tabelle 1). In der gesamten Finanzplanung der Ampel-Koalition von 2025 bis 2028 würden sich in

diesem kontrafaktischen Szenario Investitionen in Höhe von rund 282,3 Mrd. € ergeben. Unter der Bundesregierung sind gemäß Finanzplanung im selben Zeitraum rund 450,6 Mrd. € (investive Ausgaben im Kernhaushalt und KTF zuzüglich Investitionsmittel aus dem SVIK) und damit rund 168,3 Mrd. € zusätzlich gegenüber dem kontrafaktischen Szenario einer ausfinanzierten Planung der Ampel-Koalition vorgesehen (siehe Zeile XII in Tabelle 1). Dies entspricht in etwa den im selben Zeitraum vorgesehenen Investitionen aus dem SVIK in Höhe von insgesamt rund 176,9 Mrd. € (Bundessäule und Zuführungen an den KTF). Damit ergibt sich eine finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote von rund 95 %. Die finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote ergibt sich als Anteil der über die ausfinanzierte Finanzplanung der Ampel-Koalition hinausgehenden Investitionen an den Investitionsmitteln des SVIK (Ziele XII / XI). Die finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote über die einzelnen Finanzplanjahre sind in Abbildung 1 aufgeführt. Sollten Mittel für öffentliche Investitionen nicht abfließen und die jährliche finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote somit geringer ausfallen, können diese Investitionsmittel aufgrund der Überjährigkeit der Kreditemächtigung des SVIK sowie der Rücklagenbildung im KTF in Folgejahren durch Nachveranschlagungen kompensiert werden.

Damit ist der Vorwurf des Verschiebebahnhofs bei finanzpolitischer Betrachtung im Sinne einer Substitution ohnehin geplanter Investitionen nicht nachvollziehbar. Er drängt sich allein bei einer oberflächlichen haushaltswirtschaftlichen Betrachtungsweise eines schlichten Vergleichs von Einzelplänen der Ampel-Planungen mit denen der neuen Regierung auf. Hingegen sind bei finanzpolitischer Betrachtung nahezu alle Investitionen des SVIK zusätzlich.

Plausibilisierung der Annahmen

Die in Tabelle 1 ausgewiesenen Ergebnisse der Szenarioanalyse weisen naturgemäß eine äußerst hohe Sensitivität auf gegenüber den Annahmen bezüglich (1) der Höhe der sogenannten Bodensatz-GMA und (2) des Beitrags der Ausgaben für Investitionen zur Auflösung der Handlungsbedarfe insgesamt. Im Folgenden werden diese zentralen Annahmen plausibilisiert.

Plausibilisierung Höhe GMA

Der Zweck der sogenannten Bodensatz-GMA besteht darin, eine Überschätzung der tatsächlichen Ist-Ausgaben zu vermeiden. Bei einer zu niedrigen GMA würden diese in der Haushaltsplanung überschätzt und es verbleiben ungenutzte Mittel. In den Jahren nach 2015 bis zum Ausbruch der Coronapandemie ist dies in be-

Tabelle 1

Vergleich der Investitionsplanung der Ampel-Koalition mit aktueller Investitionsplanung¹

in Mrd. €		2025	2026	2027	2028	Σ
1. RegE (Kernhaushalt und KTF) der Ampel-Koalition						
I.	Bodensatz-GMA / Handlungsbedarf Kernhaushalt	12/0	17/13	8/13	8/38,9 ²	
II.	Differenz zur Absenkung auf Bodensatz-GMA von 8Mrd. € (rund 2 % der Gesamtausgaben)	4,0	22,0	13,0	38,9	
III.	40 % Auflösung zulasten von Investitionen	1,6	8,8	5,2	15,6	
IV.	GMA KTF i.H.v. 9Mrd. €	9,0	9,0	9,0	9,0	
V.	Differenz zur Absenkung auf rund 10 % der KTF-Programmausgaben	5,3	5,4	5,3	5,1	
VI.	60 % Auflösung zulasten von Investitionen	3,2	3,2	3,2	3,1	
VII.	III + VI: Gesamte Investitionskürzungen	4,8	12,0	8,4	18,6	43,8
VIII.	Investitionen im 1. RegE 2025 und KTF (bereinigt um finanzielle Transaktionen)	79,9	85,4	81,0	79,8	326,1
IX.	VIII-VII: Reduzierte Investitionen im 1. RegE 2025	75,1	73,4	72,6	61,2	282,3
Wirtschaftsplan 2025 sowie Wirtschaftsplan 2026 mit interner Finanzplanung für 2027 und 2028 (Kernhaushalt, KTF, SVIK) der aktuellen Bundesregierung³						
X.	Investitionen der neuen Bundesregierung (bereinigt um finanzielle Transaktionen)	98,3	118,3	115,8	118,2	450,6
XI.	davon: Investitionen SVIK (Bundessäule und KTF) ⁴	28,9	49,7	48,5	49,8	176,9
XII.	X-IX: Über kontrafaktische Planung der Ampel-Koalition hinausgehende Investitionen aus aktueller Finanzplanung	23,2	44,9	43,2	57,0	168,3

¹ Abweichungen durch Rundungen möglich. ² In der Finanzplanung der Ampel-Koalition war ein Aussetzen von Tilgungszahlungen im Jahr 2028 vorgesehen, solange die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im Jahr 2028 nahe der Obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 60 % des BIP liegt. Bei Erfüllung dieses Kriteriums hätte der Handlungsbedarf im Jahr 2028 um 9,2 Mrd. € höher ausfallen können. Damit wäre unter den Rahmenbedingungen dieser Analyse die finanzpolitische Zusatzlichkeitsquote für die Investitionsmittel aus dem SVIK gestiegen. ³ Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zwischen der Finanzplanung der Ampel-Koalition und der aktuellen Bundesregierung zu gewährleisten, wird für das Jahr 2025 nicht auf die realisierten Investitionen gemäß vorläufigem Haushaltsabschluss, sondern auf die im Wirtschaftsplan enthaltene Investitionsplanung abgestellt. ⁴ Die Höhe der Investitionsmittel aus dem SVIK in der Finanzplanung kann sich mit den Wirtschaftsplänen 2027 und 2028 noch leicht ändern.

Quelle: eigene Darstellung.

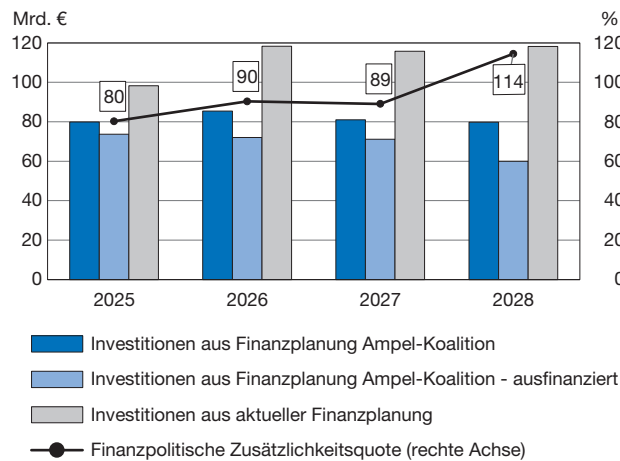
trächtlichem Ausmaß geschehen. So bildete der Bund in diesen Jahren Rücklagen von insgesamt fast 50 Mrd. €, die zum Teil auch aus Mehreinnahmen aufgebaut wurden. Als Reaktion auf diese Erfahrung werden seit einiger Zeit vermehrt Bodensatz-GMAs eingeplant (Boysen-Hogrefe, 2024). Es existiert dabei allerdings keine klar definierte verfassungsrechtliche Höchstbegrenzung für die GMAs. In einer Gesamtschau von Haushaltspraxis, Kommentarliteratur und Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte erscheinen GMAs in Höhe von 1 bis 2 % des Bundeshaushalts als Höchstgrenze vertretbar (Nebel, 2024). Entsprechend basiert die in der Darstellung getroffene Annahme auf einer GMA in Höhe von 2 %. Beim KTF waren in der Finanzplanung der Ampel-Koalition jährliche GMAs in Höhe von 9 Mrd. € enthalten. Gleichzeitig war die Rücklage nach Planung der Ampel-Koalition im Jahr 2025 vollständig aufgebraucht, sodass die Reduzierung der GMAs nicht durch weitere Entnahmen aus der Rücklage hätte erbracht werden können. Mit Blick auf die aktuelle Finanzplanung im KTF belaufen sich die GMAs auf bis zu 1,8 Mrd. €. Das entspricht rund 4,5 % der Programmausgaben. Angesichts des unvoll-

ständigen Mittelabflusses im Ist 2025 wird in obiger Berechnung eine etwas geringere Absenkung der Bodensatz-GMA im KTF auf 10 % der Programmausgaben angenommen. Unter der weniger konservativen und an der geltenden Finanzplanung orientierten Annahme einer Bodensatz-GMA in Höhe von 5 % im KTF erhöhen sich die Investitionskürzungen in der kontrafaktischen Finanzplanung der Ampel-Koalition. Entsprechend steigt die finanzpolitische Zusatzlichkeitsquote unter dieser Annahme auf rund 98 %.

Plausibilisierung Reduzierung der Investitionen

Wie letztlich die Auflösung der Handlungsbedarfe bei einer tatsächlichen Realisierung der Finanzplanung der Ampel-Koalition herbeigeführt worden wäre, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, beispielsweise den politischen Prioritäten, dem Anteil der bereits gebundenen Ausgaben oder der gesamtwirtschaftlichen Lage. Grundsätzlich können die Handlungsbedarfe nicht nur über Ausgabekürzungen, sondern auch durch Einnahmeverbesserungen aufgelöst werden. Allerdings ist

Abbildung 1
Finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote der Investitionsmittel aus dem SVIK¹



¹ Bereinigt um finanzielle Transaktionen. Eine finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote von über 100 % im Jahr 2028 bedeutet, dass die in der geltenden Finanzplanung vorgesehenen Investitionsmittel gegenüber den Investitionen im Szenario einer ausfinanzierten Finanzplanung der Ampel-Koalition über die Investitionsmittel des SVIK hinausgehen.

Quelle: eigene Darstellung.

dabei zu berücksichtigen, dass zu erwartende Steuermehreinnahmen in der Finanzplanung der Ampel-Koalition bereits berücksichtigt waren und substanzielle Steuererhöhungen in Anbetracht der schwachen gesamtwirtschaftlichen Lage (reales BIP-Wachstum 2024: -0,2 %) und den Prioritäten der die damalige Regierungskoalition tragenden Parteien nicht zu erwarten waren. Daneben hätte die Reduzierung der GMAs durch anderweitige Maßnahmen erreicht werden können, beispielsweise über einen Notlagenbeschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 GG oder Änderungen des finanzpolitischen Rahmens im Grundgesetz sowie Ausweitungen finanzieller Transaktionen. Faktisch war Ende des Jahres 2024 allerdings keiner dieser Wege in der damaligen Koalition konsensfähig. Im Vergleich zum Notlagenbeschluss oder Änderungen des finanzpolitischen Rahmens im Grundgesetz mit erforderlicher 2/3 Mehrheit im Bundestag und Bundesrat liegen die Umsetzungshürden bei Ausgabekürzungen deutlich niedriger. Vor diesem Hintergrund erscheinen Kürzungen der Bundesaussgaben zur Auflösung der Handlungsbedarfe unter der Ampel-Koalition deutlich wahrscheinlicher als die übrigen, zuvor genannten Alternativen.

Die Komposition der erforderlichen Ausgabenkürzung kann dabei aber nur über Annahmen abgeschätzt werden. Aufgrund unterschiedlicher institutioneller und po-

litischer Zwänge sind in der Historie öffentliche Investitionen stärker von Sparmaßnahmen betroffen als Sozialausgaben (Breunig & Busemeyer, 2012). Das schließt aber nicht aus, dass auch einzelne gesetzliche Sozialausgaben abgesenkt werden. Blossey (2025) geht davon aus, dass notwendige Haushaltskürzungen in erster Linie und in der kurzen Frist auf Investitionen und in zweiter Linie und im Laufe der Zeit auf Sozialausgaben abzielen, da einige Haushaltsposten kurzfristig schwieriger zu kürzen seien als andere. Dabei sind sowohl bei konsumtiven als auch investiven Ausgaben Verpflichtungsermächtigungen sowie gesetzliche Bindungen zu beachten.

In der Forschungsliteratur liegen die Quantifizierungen zu Konsolidierungsanstrengungen zulasten öffentlicher Investitionen in etwa auf der in dieser Analyse zugrunde gelegten Höhe. Allerdings existieren kaum empirische Studien, die sich unmittelbar auf den in diesem Papier dargestellten Kontext übertragen lassen. Dennoch kann aus der bestehenden Literatur eine sinnvolle Abschätzung abgeleitet werden. Laut einer empirischen Untersuchung von Konsolidierungsphasen in einer umfangreichen Stichprobe verschiedener Länder (Alesina & Ardagna, 2010), tragen öffentliche Investitionen in ausgabeseitigen Konsolidierungsphasen zu rund 38 % zur fiskalischen Anpassung bei. Die in obiger Tabelle getroffene Annahme erscheint auch deshalb plausibel, da eine initiale Reduzierung der GMAs im 1. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 aufgrund der divergierenden politischen Prioritäten der damaligen Koalitionsparteien nicht zu erwarten war und damit Einsparungen vor allem und zuvorderst bei disponiblen Ausgaben, insbesondere öffentlichen Investitionen, hätten erfolgen müssen. Im Hinblick auf die Reduzierung der GMAs im KTF kann die Komposition aus investiven und konsumtiven Ausgaben im KTF herangezogen werden. Der Entwurf der Ampel-Koalition für den KTF-Wirtschaftsplan 2025 sah nicht-investive Ausgaben in Höhe von 7,5 Mrd. € vor. Dies entspricht einem Anteil von rund 22 % der Programmausgaben, der Anteil investiver Ausgaben (absolut 26,9 Mrd. €) im KTF betrug hingegen rund 78 %. Zur Reduzierung der GMAs im KTF auf rund 10 % der Programmausgaben, hätten disponible Ausgaben verringert werden müssen. Aufgrund des deutlich höheren Anteils investiver Ausgaben im KTF als im Kernhaushalt – der Anteil investiver Ausgaben bereinigt um finanzielle Transaktionen im Kernhaushalt war mit 11,5 % und 12,9 % in der Finanzplanung der Ampel-Koalition deutlich geringer als im KTF – erscheint es plausibel, eine anteilig höhere Auflösung der GMA zulasten von Investitionen anzunehmen als im Kernhaushalt. Denn der Anteil investiver Ausgaben im KTF liegt damit um mehr als das 6-fache höher als im Kernhaushalt.

Auch unter Berücksichtigung einer konservativeren Annahme, wonach die Reduzierung der GMAs im Kernhaushalt zulasten öffentlicher Investitionen in Höhe von 30 % und im KTF in Höhe von 50 % erfolgt, ist ein Großteil der Investitionsmittel des SVIK aus finanzpolitischer Sicht zusätzlich. Demnach erfolgen 158,4 Mrd. € von 176,9 Mrd. € und damit rund 90 % der Investitionsmittel aus dem SVIK zusätzlich.

Handlungsbedarfe in der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2029

Die Validität der Schlussfolgerung der finanzpolitischen Zusätzlichkeit auf Basis der dargestellten Szenarioanalyse könnte dadurch begrenzt sein, dass auch die aktuelle Finanzplanung signifikante und noch aufzulösende Handlungsbedarfe enthält. Bei der Auflösung der Handlungsbedarfe ist jedoch zu berücksichtigen, dass die materiell-rechtliche Anforderung an die Zusätzlichkeit der Ausgaben aus dem SVIK, die erfüllt sein muss, damit die Kreditermächtigung des SVIK genutzt werden kann, eine Untergrenze für die Investitionen im Kernhaushalt des Bundes konstituiert. Ausgabeseitige Kürzungen können demnach nur insofern zulasten von Investitionen erfolgen, als dass die Investitionsquote nach § 4 Abs. 3 SVIKG in Konkretisierung von Artikel 143h GG i.H.v. mindestens 10 % im Kernhaushalt für die Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem SVIK eingehalten werden muss. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen vor den Grundgesetzänderungen im März 2025 sahen keine solche gesicherte Untergrenze für Investitionen im Kernhaushalt vor.

In der aktuellen Finanzplanung belaufen sich die Investitionsquoten im Kernhaushalt auf jeweils 10,6 % in den Jahren 2027 und 2028. Eine Auflösung der Handlungsbedarfe auf der Ausgabenseite könnte somit nur geringfügig durch verringerte öffentliche Investitionen realisiert werden. Eine Auflösung der Handlungsbedarfe durch Verbesserungen der Einnahmeseite würde zu einem Anstieg der Gesamtausgaben im Kernhaushalt führen. Zur Einhaltung der Investitionsquote nach § 4 Abs. 3 SVIKG in Konkretisierung von Artikel 143h GG wäre daher eine anteilige Ausweitung der Investitionen im Kernhaushalt notwendig.

In der Gesamtbetrachtung mit den Ausgaben für Investitionen aus dem SVIK ergibt sich ein gesicherter und damit verlässlicher mittelfristiger Investitionspfad, der einen materiellen Unterschied zur vorherigen Finanzplanung markiert. Auch die Institute der Gemeinschaftsdiagnose gehen in ihren Gutachten aus dem Herbst 2025 davon aus, dass die Konsolidierungsmaßnahmen für die bestehenden Handlungsbedarfe über Einsparungen

bei disponiblen Ausgaben im Kernhaushalt des Bundes erfolgen, die im Rahmen ihrer Prognose vorrangig dem Staatskonsum zuzuordnen sind (Gemeinschaftsdiagnose, 2025).

Fazit und Ausblick

Die in der politischen und wissenschaftlichen Debatte teils drastische und aufgeladene Kritik am SVIK im Hinblick auf die Zusätzlichkeit stellt größtenteils auf ungeeignete Referenzszenarien ab und vernachlässigt dabei die hohen Bodensatz- und Handlungsbedarf GMAs in der Finanzplanung der Ampel-Koalition. Die vorliegende Szenariobetrachtung zeigt, dass die Investitionen aus dem SVIK nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus finanzpolitischer Sicht zusätzlich erfolgen.

Damit sich die aus dem SVIK finanzierten investiven Impulse in ein anhaltend höheres Wirtschaftswachstum übersetzen, ist neben komplementären Reformen zur Stärkung privater Investitionen vor allem eine effektive und effiziente Umsetzung der geplanten öffentlichen Investitionen ausschlaggebend. Dazu soll auch ein indikatorgestütztes Wirkungsmonitoring für die Investitionen aus dem SVIK beitragen, das derzeit in der Bundesregierung entwickelt wird. Das Monitoring wird im Sinne einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung die Fortschritte und Wirkungen der aus dem SVIK ermöglichten finanzwirksamen Maßnahmen aggregiert auf Ebene der Haushaltstitel im SVIK darstellen. Durch das Monitoring könnten frühzeitig Investitionshemmnisse und -hürden identifiziert und die Ergebnisse bei der jährlichen Veranschlagung der Mittel des SVIK herangezogen werden, insbesondere wenn Maßnahmen oder Investitionsmittel in einzelnen Bereichen nicht abfließen wie geplant oder sich Wirkungen nicht wie erwartet einstellen. Damit soll das Monitoring nicht nur Transparenz schaffen, sondern auch ein umfassendes Steuerungselement bilden, das zu einer möglichst hohen Wirkung der Investitionsmittel beitragen kann. Als Pilotprojekt setzt es einen wichtigen Impuls für eine zunehmend ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung und leistet damit einen wichtigen Beitrag, um die Qualität öffentlicher Finanzen in Deutschland zu stärken.

Literatur

- Alesina, A. & Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *The University of Chicago Press*, 24(1).
- Beznoska, M., Burstedde, A. & Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Der Bund investiert nur wenig zusätzlich. *IW-Kurzbericht*, 81/2025.
- Blossey, N. (2025). Austerity and Social Spending: Estimating the Long-Run Effects of Fiscal Adjustment. *British Journal of Political Science*, 55. Online veröffentlicht durch Cambridge University Press.

- Boysen-Hogrefe, J. (2024). Zur Angemessenheit der Globalen Minder Ausgaben in der jüngsten. *IfW Kiel Insight*, 2024.09.
- Breunig, C. & Busemeyer, M. R. (2012). Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. *Journal of European Public Policy*, 19(6).
- Deutsche Bundesbank. (2026). *Monatsbericht Januar 2026*. Deutsche Bundesbank.
- Gemeinschaftsdiagnose. (2025). *Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche*. Gemeinschaftsdiagnose.
- Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebepark mit vielen Gleisen. *IW Kurzbericht*, 92/2025.
- Hentze, T. (2026). *86 Prozent des Sondervermögens zweckentfremdet*. Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Höslinger, E. & Lay, M. (2026). Monitoring der Investitionen des Bundes: Werden zusätzliche Schulden auch für zusätzliche Investitionen verwendet? *ifo Schnelldienst digital*, 7(4), 1–12.
- Nebel, A. (2024). Bundeshaushaltsrecht. In Piduch, A. (2024), *Bundeshaushaltsrecht* (55. Erg.-Lfg. Artikel 110 Grundgesetz, Rn 26). Kohlhammer Verlag.
- SVR – Sachverständigenrat Wirtschaft. (2025). *Jahresgutachten – Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen*.

Title: *The additionality of federal government investments from the Special Fund for Infrastructure and Climate Neutrality from a fiscal policy perspective*

Abstract: Criticism of the Special Fund for Infrastructure and Climate Neutrality (SVIK) has recently culminated in the accusation that transfers from the core budget to the SVIK represent a misuse of funds and violate the principle of additionality. From a fiscal policy perspective, this accusation is misguided, because budget transfers do not preclude fiscal additionality. From the point of view of fiscal policy (unlike from a purely budgetary or constitutional perspective), compliance with the additionality principle is assessed primarily by comparing the investments in the current fiscal plan with the planned investments under the previous government (the traffic-light coalition). The assessment in this paper differs from previous analyses by explicitly taking into account the high savings requirements faced by the traffic-light coalition. Only a counterfactual investment scenario based on the fiscal planning under the traffic-light coalition can plausibly demonstrate the fiscal policy stimulus provided by the SVIK. The comparison with the counterfactual scenario shows that €168.3 billion out of a total of €176.9 billion – and thus around 95 % of the SVIK’s planned investments up to 2028 – are additional from a fiscal policy perspective. This renders the accusation of “fund-shuffling” meaningless, at least as regards to the federal share of the SVIK.