Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

SOMMER 2025

Herausforderung Sondervermögen

Gastkommentar
Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Wie tragfähig sind die Länderfinanzen?

Das „große Ganze“ reformieren:
die Initiative für einen handlungsfähigen Staat

Warum Bundesländer Unterstützungsprozesse wie Buchhaltung zentralisieren sollten

Gefördert durch
KPMG

INHALT

Editorial

3 Zwischen Investitionsdruck und Haushaltsdisziplin

Gastkommentar

4 Schuldenfinanzierung gefährdet finanzielle Stabilität

Schwerpunktthema

6 Herausforderung Sondervermögen

9 Interview: „Kreditfinanzierung gehört zur ‚normalen' Staatsfinanzierung"

11 Interview: „100 Milliarden Euro sind ein guter Anfang – doch sie werden nicht reichen"

Standpunkt

13 Zwischen Ambition und Realität: das 500-Milliarden-Euro-Sondervermögen auf dem Prüfstand

Im Fokus

16 Wie tragfähig sind die Länderfinanzen?

20 Das „große Ganze" reformieren: die Initiative für einen handlungsfähigen Staat

21 Umfrage: Digitalisierung und Entbürokratisierung als wichtigste Handlungsfelder der Verwaltung – Infrastrukturmodernisierung hat geringe Priorität

22 Warum Bundesländer Unterstützungsprozesse wie Buchhaltung zentralisieren sollten

Kolumne

26 Gesetzesänderung ermöglicht Kommunen neue steuerliche Optimierungsmöglichkeiten

Rundblick

27 Start-ups und Verwaltung Hand in Hand

Aktuelles aus Verwaltungswirtschaft und öffentlichen Unternehmen

28 Corporate Governance
BVerwG-Urteil: kommunale Aufsichtsräte müssen auch Gemeinderat berichten

28 Digitalisierung
Die Deutsche Verwaltungscloud geht an den Start (und Weiteres)

31 Haushalts- und Rechnungswesen
Städte in finanzieller Schieflage: Blitzumfrage zeigt düstere Prognosen

31 Öffentliche Finanzwirtschaft
Schuldenbremse umgangen? Studie sieht Hinweise auf Auslagerung von Schulden auf Landesunternehmen (und Weiteres)

32 Öffentliches Personalwesen
Hoher Stellenzuwachs bei Beamten in Bundesministerien

33 Nachhaltigkeit
EU-Parlament verschiebt CSRD-Einführung auch für öffentliche Unternehmen; zudem Verkleinerung des verpflichteten Unternehmenskreises geplant (und Weiteres)

In eigener Sache

34 Netzwerken zwischen Start-ups und Verwaltung: myGovernment zum zehnten Mal in Berlin (und Weiteres)

Service

35 Abonnement PublicGovernance, Impressum

36 Ansprechpersonen

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

EDITORIAL

Zwischen Investitionsdruck und Haushaltsdisziplin

Die öffentlichen Haushalte stehen unter Druck. Nach Jahren krisenbedingter Ausgaben und struktureller Versäumnisse ist der finanzielle Spielraum vieler Gebietskörperschaften stark eingeschränkt. Gleichzeitig ist der Investitionsbedarf enorm: Brücken, Schulen, Verwaltungsgebäude, digitale Infrastruktur und Klimaschutzmaßnahmen erfordern langfristige Finanzierungsperspektiven. Vor diesem Hintergrund markiert das im März 2025 beschlossene, komplett schuldenfinanzierte Sondervermögen des Bundes in Höhe von 500 Milliarden Euro eine tiefgreifende Neuausrichtung der deutschen Finanzpolitik.

Das neue Sondervermögen soll Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz ermöglichen – zusätzlich zum Kernhaushalt und rechtlich abgesichert durch eine Grundgesetzänderung. Es eröffnet damit neue Spielräume, birgt aber auch Risiken: Die Umsetzung muss effizient, zielgerichtet und transparent erfolgen, um das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht weiter zu belasten. Im Schwerpunkt dieser Ausgabe analysieren wir die Struktur und Funktion von Sondervermögen sowie die Kritikpunkte an ihnen. Unser besonderer Dank gilt Kay Scheller, dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes, der in seinem Gastkommentar die finanzpolitischen Herausforderungen mit großer Klarheit analysiert und zentrale Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik formuliert.

Auch Prof. Dr. Gisela Färber und Dr. Christian Raffer danken wir herzlich für ihre fundierten Stellungnahmen aus Sicht der Wissenschaft und der kommunalen Perspektive. Mit dem Beitrag von Prof. Dr. Stefan Fink werfen wir zudem einen Blick aus dem benachbarten Ausland auf die neue deutsche Fiskalpolitik und ihre Auswirkungen. Unser Dank geht auch an ihn – nach Österreich.

Im Fokus steht des Weiteren die Frage, wie tragfähig die Länderfinanzen sind – eine exklusive Analyse unseres Instituts, die in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. René Geißler und Carolin Dylla erarbeitet wurde. Ihnen gilt unser großer Dank. Die Ergebnisse zeigen: Die Schuldenlast der Länder ist unterschiedlich verteilt, die Investitionsquoten bleiben vielerorts zu niedrig – und der Schuldendienst wird teurer.

Ein weiterer Beitrag widmet sich der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“, die mit Unterstützung des Bundespräsidenten und großer Stiftungen Reformvorschläge für eine leistungsfähigere Verwaltung erarbeitet hat. Zudem zeigen wir, warum eine Zentralisierung von Unterstützungsprozessen wie der Buchhaltung in Landesverwaltungen Effizienzpotenziale heben kann, und stellen die Ergebnisse einer aktuellen Befragung von Führungskräften der deutschen Verwaltung vor.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Mathias Oberndörfer
Vorsitzender
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

GASTKOMMENTAR

Schuldenfinanzierung gefährdet finanzielle Stabilität

Die aktuelle Lage der Bundesfinanzen aus Sicht des Bundesrechnungshofes

Kay Scheller
Präsident des
Bundesrechnungshofes

Ein Staat braucht stabile und nachhaltige Finanzen, um handlungsfähig zu sein und zu bleiben. Das ist eine zentrale Botschaft des Bundesrechnungshofes – auf Basis seiner umfangreichen und langjährigen Prüfungserfahrung.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. So steht es in der Verfassung. Das Mandat umfasst das Prüfen, Beraten und Berichten. Er tut dies unabhängig, mit genauem Blick und mit klaren Fakten als Ergebnis. Damit bringt der Bundesrechnungshof auch Transparenz in staatliches Handeln. Ziel ist nicht nur die rückblickende Kontrolle, sondern auch eine nach vorn gerichtete Beratung von Parlament und Regierung. Liegen die Prüfungserkenntnisse vor, endet das Mandat des Bundesrechnungshofes. Anschließend handeln und umsetzen muss die Exekutive.

Vor der Analyse der aktuellen Entwicklungen bei den Bundesfinanzen zunächst ein Blick zurück: In den vergangenen Jahren wurde der finanzielle Spielraum des Bundes zunehmend eingeengt – durch strukturelle Versäumnisse, Krisenfolgen und der mehr konsumtiven Ausgaben. Dabei waren die 15 Jahre vor 2020 geprägt von günstigen Rahmenbedingungen: wirtschaftlichem Wachstum, hohen Steuereinnahmen, niedrigen Zinsen und nahezu Vollbeschäftigung. Doch diese fiskalische Schönwetterphase nutzte der Bund nicht für Konsolidierung und strukturelle Reformen. Er überließ seine Infrastruktur zu oft dem Verschleiß, anstatt sie zu erhalten und zu modernisieren. Stattdessen wurden staatliche Leistungen und konsumtive Ausgaben ausgeweitet. Abzulesen ist dies im Bundeshaushalt: Zwischen 2019 und 2024 stiegen die Bundesausgaben um rund 130 Milliarden Euro – von 360 auf 490 Milliarden Euro. Hinzu kommen Sondervermögen, die die tatsächliche Ausgabenentwicklung noch deutlich erhöhen – und dabei die Haushaltstransparenz mindern.

Nun der Blick auf die aktuellen Entwicklungen: Die Schuldenregel des Grundgesetzes schützt die elementaren Grundbedingungen demokratischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse und sorgt für Generationengerechtigkeit. Nur in nicht vorhersehbaren, außergewöhnlichen Notlagen – wie Pandemien oder Kriegen – sollte abgewichen werden. Das neue Finanzpaket des Bundes vom März 2025 hingegen markiert einen Paradigmenwechsel: Es eröffnet die Möglichkeit zu enormen zusätzlichen Schulden für Verteidigung und Infrastruktur. Alleine für Investitionen in Infrastruktur und zum Erreichen des Ziels der Klimaneutralität darf der Bund ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 500 Milliarden Euro errichten. Für die Verteidigungsfähigkeit und zur Stärkung anderer sicherheitsrelevanter Aufgabenbereiche darf der Bund künftig oberhalb einer Grenze von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ohne Beschränkung durch die Schuldenregel dauerhaft Kredite aufnehmen. Dies könnte bis zum Jahr 2035 zu einer zusätzlichen Verschuldung von über 1 Billion Euro führen – wenn die Verteidigungsausgaben auf 3,5 Prozent des (heutigen) BIP ansteigen.

Die Zinsausgaben des Bundes betrugen 2024 bereits rund 34 Milliarden Euro. Ab 2028 werden weitere Zahlungsverpflichtungen hinzukommen: Die Notlagenkredite der Coronajahre, die Kredite des Sondervermögens Bundeswehr und die von der EU für die Finanzierung des Wiederaufbaufonds aufgenommenen Kredite – sie alle müssen sukzessive zurückgezahlt werden. Hinzu kommen die Zinsen für die nun möglichen enormen Verschuldungspakete.

Die politischen Gestaltungsspielräume sind schon heute gering und werden immer kleiner. Rund 90 Prozent des Kernhaushalts sind bereits bei der Haushaltsaufstellung faktisch gebunden, durch Verträge, gesetzliche soziale Leistungen und Personalausgaben. Wir sprechen davon, dass ein solcher Haushalt „versteinert“ ist.

Die höchsten Verpflichtungen im Bundeshaushalt betreffen die Sozialausgaben. Ihr Anteil erhöht sich stetig. Neben den Leistungen an die gesetzliche Rentenversicherung zählen hierzu insbesondere Arbeitsmarktausgaben, Zuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung sowie Leistungen für Familien und für die Grundsicherung. Im Jahr 2024 flossen allein 140 Milliarden Euro Bundesmittel zur Stabilisierung in die Sozialversicherungssysteme. Die Beitragseinnahmen decken die Ausgaben der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung schon lange nicht mehr. Immer weniger Beitragszahlende müssen immer mehr Rentenbeziehende versorgen

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

und der demografische Wandel wird das Problem weiter verschärfen. Die Zeit drängt. Das Geld fehlt für andere Aufgaben. Parlament und Regierung dürfen notwendige Entscheidungen für nachhaltige, stabile Sozialversicherungen nicht länger aufschieben.

Unser Staat steht also in vielerlei Hinsicht unter starkem Handlungsdruck. Mit dem neuen Finanzpaket möchte der Bund für die Bereiche Verteidigung, Infrastruktur und Klimaschutz die Voraussetzungen schaffen, die Herausforderungen anzunehmen, und sich der veränderten Lage anpassen.

Zur äußeren Sicherheit, einer der Kernaufgaben des Bundes: Der Bundeswehr wird die geänderte Schuldenregel dauerhaft größere finanzielle Möglichkeiten geben – zusätzlich zu dem bestehenden Sondervermögen. Umso mehr ist sie in der Pflicht, verantwortungsvoll mit dem Geld umzugehen und die Wirkung der Verteidigungsausgaben spürbar zu erhöhen. Aber Geld allein reicht nicht: Nach einer umfassenden Aufgabenkritik, die der veränderten Sicherheitslage gerecht wird, muss die Bundeswehr neu priorisieren. Verteidigungswichtiges ist von weniger Wichtigem zu trennen. Es sind noch weitreichende Veränderungen in der Organisation und beim Personal nötig, um die Bundeswehr fit für ihren militärischen Kernauftrag zu machen. Nötig ist mehr kampfkräftige Truppe und weniger administrativer Überbau.

Für Infrastrukturmaßnahmen und Klimaneutralität wird das Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung dem Bund neue Möglichkeiten geben. Aber auch hier gilt: Wenn mit schuldenfinanziertem Sondervermögen vorübergehend mehr Geld ins System gepumpt wird, muss die Exekutive mit diesem auch wirksam umgehen. Wirtschaftliches Handeln bleibt auch bei mittelfristig auskömmlich erscheinender Finanzierung oberstes Ziel. Zum Thema Klimaneutralität sei Folgendes hinzugefügt: Für die Finanzierung der Energiewende nimmt der Bund schon jetzt viel Geld in die Hand und bleibt bei seinen ambitionierten Zielen weiter im Rückstand. Der Ausbau der Windenergie und der Netzausbau bleiben hinter den Zielvorgaben zurück. Neue Back-up-Kraftwerke sind dringlich und angekündigt, bis heute aber weder ausreichend geplant noch in Bau. Auch hier reicht Geld allein nicht: Es braucht realistische Zeitpläne für den Ausbau erneuerbarer Energien und von Back-up-Kapazität und eine konsequente Umsetzungskontrolle.

Die neuen Verschuldungsmöglichkeiten untergraben Konsolidierungsbemühungen und gefährden die finanzielle Stabilität. Um die Staatsfinanzen nachhaltig zu sichern, sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes fünf Empfehlungen für eine tragfähige Finanzpolitik von besonderer Bedeutung:

Erstens: Kreditermächtigungen dürfen eine strukturelle Konsolidierung nicht ersetzen, sondern müssen durch einen umfassenden Konsolidierungsplan begleitet werden. Zweitens: Investitionen müssen Vorrang haben. Die neuen Kreditmöglichkeiten dürfen nicht für Konsumausgaben genutzt werden. Drittens: Neue Schulden sind ausschließlich für zusätzliche Maßnahmen zu verwenden, nicht als Ersatz regulärer Haushaltsmittel. Dies ist insbesondere bei den 100 Milliarden Euro, die den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zufließen, zu beachten. Praktisch sollte die Inanspruchnahme des Sondervermögens nur für investive Ausgaben infrage kommen, die einen bestimmten Anteil am Gesamtvolumen des Bundeshaushalts überschreiten. Damit würde sichergestellt, dass der bisherige Anteil der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt erhalten bliebe. Einer Verlagerung von Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in das Sondervermögen wäre ein Riegel vorgeschoben. Viertens: Investitionen müssen effektiv und effizient sein – ihre Wirksamkeit ist nachzuweisen. Zum wirtschaftlichen Handeln gehört es, Investitionen zu steuern, zunächst den Bedarf genau zu ermitteln, messbare Ziele festzulegen und deren Erreichen zu kontrollieren. Und, fünftens: Die Tilgung neuer Schulden innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens ist verbindlich zu regeln.

Deutschland steht vor enormen Herausforderungen: Verteidigungsausgaben, demografischer Wandel, Infrastruktur, Klimaschutz, Digitalisierung. Um diesen und weiteren Aufgaben gerecht zu werden, muss sich der Staat modernisieren – strukturell und organisatorisch. Er muss zu finanzieller Stärke und Leistungsfähigkeit zurückfinden. Der Bundesrechnungshof liefert dazu fundierte Analysen und Handlungsempfehlungen. Denn nur mit stabilen und nachhaltigen Finanzen bleibt der Staat dauerhaft handlungsfähig.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SCHWERPUNKTTHEMA

Herausforderung Sondervermögen

Der Begriff Sondervermögen ist nicht neu: Bund und Länder setzen diese Extrahaushalte seit vielen Jahren zunehmend ein, um besondere Aufgaben außerhalb des regulären Kernhaushalts zu finanzieren. Im Folgenden wird beschrieben, welche unterschiedlichen Arten und Beispiele es gibt, welche Kritik an Sondervermögen geübt wird und wie man dieses Instrument wirkungsvoll gestalten kann.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Sondervermögen sind unselbstständige Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt bestehen und speziellen Finanzierungszwecken dienen.[1] Die Finanzmittel eines Sondervermögens – finanzstatistisch eine spezielle Ausprägung eines Extrahaushalts – sind demnach für klar umrissene, häufig zeitlich befristete Aufgaben reserviert und dürfen nicht anderweitig verwendet werden. Zudem muss der Gesetzgeber die Errichtung des jeweiligen Sondervermögens in einem Errichtungsgesetz beschließen. Die Aufstellung, Bewirtschaftung und Kontrolle hat gemäß den Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. der jeweiligen Landeshaushaltsordnung (LHO) zu erfolgen. Weder das Grundgesetz noch die Haushaltsordnungen legen allerdings fest, unter welchen genaueren Voraussetzungen Sondervermögen überhaupt gebildet werden dürfen und wann stattdessen zwingend der Kernhaushalt zur Finanzierung der gewünschten Ausgaben genutzt werden muss. Sondervermögen unterliegen grundsätzlich den Regelungen der Schuldenbremse, wenn sie nach dem 1. Januar 2011 errichtet wurden. Ausnahmen sind nur möglich, wenn dies für das entsprechende Sondervermögen im Grundgesetz festgeschrieben wird.

Die Verwaltung bzw. Bewirtschaftung von Sondervermögen des Bundes geschieht auf der Basis von Wirtschaftsplänen in der Regel durch Bundesministerien bzw. nachgeordnete Bundesbehörden, häufig unter Federführung des Bundesfinanzministeriums (BMF). Im Bundeshaushaltsplan selbst sind nur Zuführungen aus dem Haushalt an das Sondervermögen bzw. Ablieferungen des Sondervermögens an den Haushalt zu veranschlagen (§ 26 BHO/LHO).[2]

Kein neues Instrument – aber eines mit enormer Dynamik

Sondervermögen an sich sind dabei beileibe kein neues Instrument. Die Bundesrepublik richtete bereits kurz nach ihrer Gründung, Anfang der 1950er-Jahre, die ersten Sondervermögen ein (vgl. auch das Interview mit Prof. Dr. Färber auf Seite 9). Auch nach der Wiedervereinigung wurden verschiedene, mittlerweile aufgelöste Fonds für den „Aufbau Ost“ gebildet. Insbesondere seit 2008 – und noch dynamischer seit 2020 – haben Sondervermögen des Bundes sowohl von der Anzahl als insbesondere auch vom Volumen her allerdings deutlich zugenommen. Ihre zumeist kreditfinanzierte Einrichtung wurde überwiegend begründet mit akuten, plötzlich auftretenden Krisen (zum Beispiel Finanzmarktstabilisierung, wirtschaftliche Folgen der Covid-19-Pandemie, Hochwasser, Energiekrise) oder langfristigen existenziellen Zukunftsaufgaben (zum Beispiel Energie und Klimaschutz, (digitale) Infrastruktur, Gewährleistung der äußeren Sicherheit).

Die aktuell knapp 30 Sondervermögen haben in der Haushaltswirtschaft des Bundes eine große finanzielle Bedeutung. Ihr maximaler Verfügungsrahmen übertrifft den Umfang des jährlichen Bundeshaushalts mittlerweile deutlich,[3] auch wenn die Praxis der vergangenen Jahre zeigt, dass viele Sondervermögen die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus unterschiedlichen Gründen bei Weitem nicht ausschöpfen. Eine Übersicht über ausgewählte Sondervermögen des Bundes mit einem besonders hohen Volumen bzw. einem besonders langen Nutzungszeitraum bietet die folgende Tabelle.

Name des Sondervermögens	Jahr der Errichtung	Zweck	Überwiegende Finanzierungsart	Umfang in Milliarden Euro
Infrastruktur und Klimaschutz	2025	Zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaschutz	Eigene Kreditermächtigung	Bis zu 500[4]
Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energiekrise	2022 *(zum 31.12.2023 aufgelöst)*	Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Energiekrise	Eigene Kreditermächtigung *(nur für Haushaltsjahr 2022)*	Bis zu 200[5]
Bundeswehr (SV BW)	2022	Modernisierung der Bundeswehr	Eigene Kreditermächtigung	Bis zu 100[6]
Aufbauhilfe 2021	2021	Beseitigung Hochwasserschäden und Wiederaufbau	Zuführungen aus dem Bundeshaushalt	Bis zu 30
Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Corona	2020	Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie	Eigene Kreditermächtigung	Bis zu 250[7]
Klima- und Transformationsfonds (KTF)	2011	Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft	Zuführungen aus dem Bundeshaushalt (bis 2022) bzw. eigene Einnahmen (aktuell)	Bisher > 100[4]
Restrukturierungsfonds (RSF)	2010	Geordnete Abwicklung von Kreditinstituten	Eigene Einnahmen	Bis zu 15
Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)	2009	Finanzierung „Konjunkturpaket II“	Eigene Kreditermächtigung	Bis zu 25
Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS)	2008	Stabilisierung des Finanzmarkts	Eigene Kreditermächtigung	Bis zu 100
ERP-Sondervermögen	1953	Wirtschaftsförderung	Eigene Einnahmen	Derzeit > 1 p.a.

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor in Anlehnung an Bundesrechnungshof (2023)[3], Sparkassen-Finanzgruppe (2025)[8] und Statistisches Bundesamt (2025)[9]

1 Vgl. Deutscher Bundestag – Fachbereich Europa (2025): Fragen zu den Defizitvorgaben des Fiskalvertrags

2 Vgl. Reischmann, M. (2014): Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland. Ifo Working Paper No. 175

3 Vgl. Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel (25.8.2023); Sparkassen-Finanzgruppe (2025): Historischer Finanzbeschluss – Das Multi-Milliarden-Finanzpaket

4 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaschutz“ sind zur Aufstockung des KTF vorgesehen.

5 Zum 31.12.2023 aufgelöst; etwa 73 Milliarden Euro eingesetzt

6 Bis März 2025 Kredite in Höhe von 26 Milliarden Euro aufgenommen

7 Bis März 2025 Kredite in Höhe von 22 Milliarden Euro aufgenommen

8 Sparkassen-Finanzgruppe (2025): Chance oder Risiko? Sondervermögen – Was sich dahinter verbirgt

9 Statistisches Bundesamt (2025): Verschuldung der bedeutendsten Sondervermögen des Bundes. Dashboard „Konjunktur“

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Bundesländer und sogar Kommunen können ebenfalls Sondervermögen einrichten, sofern die entsprechenden Landeshaushaltsgesetze dies erlauben. Das Statistische Bundesamt listet aktuell allein 138 Extrahaushalte der Bundesländer und Kommunen auf, bei denen das Wort „Sondervermögen" im Titel enthalten ist.[10] Beispiele sind etwa das Sondervermögen „Infrastruktur" der Stadt Flensburg, das Deponiesondervermögen der Stadt Dortmund, die Hessenkasse, das Sondervermögen der Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen als teilrechtsfähiges Sondervermögen.

Zudem gibt es auch international zahlreiche Beispiele für die Nutzung von Extrahaushalten, die weitgehend dem Instrument des Sondervermögens entsprechen, etwa verschiedene „Defense Funds" in den USA zur flexiblen Finanzierung von Militärausgaben, Sonderfonds zur wirtschaftlichen Stabilisierung und Infrastrukturausbau in China oder der National Productivity Investment Fund (NPIF) in Großbritannien, der für strategische Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Wohnungsbau genutzt wird.[11]

10 Vgl. Destatis (2024): Liste der Extrahaushalte

11 Vgl. Sparkassen-Finanzgruppe (2025): Chance oder Risiko? Sondervermögen – Was sich dahinter verbirgt

Kreditfinanzierte Sondervermögen als Normalfall

Wie auch die Tabelle zeigt, lassen sich Sondervermögen hinsichtlich ihrer Finanzierung in drei Arten unterscheiden:

1. **Sondervermögen mit eigener Vermögenssubstanz:** Diese verfügen über eigene finanzielle Mittel und sind nicht auf Zuführungen oder Kredite angewiesen.
2. **Sondervermögen mit Zuführung aus dem Bundeshaushalt:** Diese erhalten ihre Mittel aus dem regulären Bundeshaushalt.
3. **Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung:** Diese haben die Befugnis, eigenständig Kredite aufzunehmen.

Die wenigsten gegenwärtig bestehenden Sondervermögen des Bundes finanzieren sich dabei selbstständig aus eigenen Einnahmen, zumeist sind sie (überwiegend) kreditfinanziert. Zu beachten ist dabei, dass auch Mittelzuführungen an Sondervermögen aus dem Bundeshaushalt (Variante 2) dem Bundesrechnungshof zufolge zumeist auch über Kreditaufnahmen – allerdings direkt im Bundeshaushalt – erfolgen. Es existieren zudem Mischformen der drei genannten Finanzierungsarten. So hat der Klima- und Transformationsfonds (KTF), der insgesamt überwiegend über Zuführungen aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde, auch eigene, aktuell steigende Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel und der nationalen CO_2-Bepreisung.

Vorteile von Sondervermögen – überjährige Planbarkeit und flexible Umsetzung

Das Bundesfinanzministerium benennt insbesondere folgende Vorteile von Sondervermögen gegenüber einer regulären Abbildung der Finanzmittel im Kernhaushalt:[12]

- **Transparenz und Klarheit:** Sondervermögen sollen in bestimmten Politikbereichen eine nachhaltige Transparenz und Klarheit schaffen, was insbesondere für umfangreiche private Investitionsentscheidungen wichtig ist.
- **Überjährige Planungssicherheit:** Sondervermögen bieten eine überjährige Planungssicherheit, die für viele Programme notwendig ist. Diese Sicherheit wird durch die Rücklagenbildung innerhalb des Sondervermögens technisch umgesetzt.
- **Flexibilität bei der Finanzierung:** Sondervermögen ermöglichen es, kurzfristig und befristet höhere Ausgaben für bestimmte Politikfelder zu finanzieren, was im regulären Bundeshaushalt schwieriger umzusetzen wäre.

Sondervermögen in der Kritik

Nicht zuletzt durch den Bundesrechnungshof hat das Instrument des Sondervermögens in der Praxis des Bundes in der jüngeren Vergangenheit eine kritische Würdigung erfahren. In einem speziellen Bericht zum Thema aus dem Jahr 2023 beklagt der Rechnungshof, dass der Bundeshaushalt durch das Verlagern von „erheblichen" Einnahmen und Ausgaben in damals 29 Sondervermögen „entkernt" werde, die „budget-

12 Vgl. etwa Bundesrechnungshof (2023)

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Interview: „Kreditfinanzierung gehört zur ‚normalen' Staatsfinanzierung"

Prof. Dr. Gisela Färber
Senior Fellow, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung; ehemalige Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; ehemaliges Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats und des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Wie ist aus wissenschaftlicher Sicht das haushalterische Instrument eines Sondervermögens zu bewerten? Wo liegt der Nutzen, welche Risiken sehen Sie?

Sondervermögen (SV) sind eigentlich haushaltspolitische Sündenfälle, weil sie die Grundsätze der Vollständigkeit und der Einheit des Haushalts verletzen. Diese verlangen für eine effiziente Finanzpolitik den Vergleich aller Ausgaben untereinander und die Abwägung des Nutzens des letzten auszugebenden Euro gegenüber dem letzten eingenommenen Euro an Steuern. Auch der Grundsatz der Jährlichkeit gilt für Sondervermögen nur begrenzt. Dadurch wird außerdem die parlamentarische Kontrolle und auch die Kontrolle durch die Öffentlichkeit eingeschränkt. Dies kann auch nicht durch Berichtspflichten gegenüber dem Haushaltsausschuss ersetzt werden. Und dies alles nur, weil man sich 2009 eine Schuldenbremse auferlegt hat, die – wie wir gerade erfahren müssen – die Politik keinesfalls gehindert hat, Rekordschulden aufzunehmen.

Sondervermögen stehen immer zur Tilgung an, allerdings mit sehr langen Fristen. Haushaltstechnisch werden die fälligen Zinsen vom Ausgabevolumen der Kreditaufnahme abgesetzt, sodass de facto weniger Geld zur eigentlich intendierten Beschaffung zur Verfügung steht, als der Öffentlichkeit suggeriert wird. Der kürzlich durch die zusätzlichen Schulden verursachte Zinsanstieg schränkt also die Finanzierungsspielräume der Vermögen zusätzlich ein. Und: Ehrlicherweise müssten die Sondervermögen Sonderschulden heißen.

Was sind die historischen Erfahrungen mit früheren Sondervermögen?

Die historisch bedeutendsten Sondervermögen sind das ERP-Sondervermögen, mit dessen Krediten die deutsche Wirtschaft nach dem Krieg wieder aufgebaut werden sollte, und der Erblastentilgungsfonds, mit dem die Vielzahl der Schattenhaushalte, in denen nach der deutschen Vereinigung Kredite aufgenommen worden waren, zusammengefasst und dann aus Steuermitteln getilgt wurden. Das ERP-Vermögen gibt es noch heute in Form der KfW und ist ein echtes Vermögen, da die Amerikaner Deutschland einen Teil der Schulden erließen. Alle anderen Sondervermögen, vor allem auch die der jüngeren Vergangenheit, müssen – unbeachtlich der damit finanzierten Ausgaben – einfach als Schulden klassifiziert werden, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht im regulären Haushalt aufgenommen werden durften.

Wird aus Ihrer Sicht der Trend zur Begründung von Sondervermögen anhalten?

Ich wünsche mir, dass diese problematische Finanzierungsform nicht mehr genutzt wird. Das hängt aber davon ab, ob eine neue Schuldenbegrenzungsregel gefunden wird, die der Anforderung der intertemporalen Äquivalenz – also den Vermögenszuwächsen im Verhältnis zu den zu erwartenden Belastungen späterer Generationen – entspricht und die eine langfristige öffentliche Investitionspolitik ermöglicht, durch die die öffentliche Infrastruktur nicht nur werterhalten, sondern auch modernisiert wird. Wir brauchen also weniger eine Schuldenbremse als eine Investitionsstrategie, bei der den jeweils nutzenden Generationen die entsprechenden Finanzierungsbeiträge auferlegt werden. Das heißt, dass wir eine andere Struktur der öffentlichen Haushalte benötigen, denen durch Personalausgaben, Subventionen und Sozialtransfers jegliche Gestaltungsspielräume abhandengekommen sind. Angst vor Schulden ist politisch unklug. Eine auf Nachhaltigkeit angelegte Kreditfinanzierung gehört nun einmal zur „normalen" Staatsfinanzierung, aber nicht neben dem Haushalt, sondern in ihm.

flüchtigen" Ausgaben und Kreditfinanzierungen gefährdeten das parlamentarische Budgetrecht und die Wirksamkeit der Schuldenregel; in der Folge drohten das Parlament und die Öffentlichkeit den Überblick und die Kontrolle zu verlieren.[13] Zutreffender wären die Sondervermögen überdies als „Sonderschulden" zu bezeichnen.[14] Unter Einschluss der Sondervermögen habe 2022 die Nettokreditaufnahme des Bundes um zwei Drittel höher gelegen als im Bundeshaushalt tatsächlich ausgewiesen, nach der Planung für 2023 betrage sie das Vierfache der im Haushaltsplan ausgewiesenen Kreditaufnahme.[15] Die Verlagerung von Schulden in Sondervermögen, so stellen die Rechnungsprüfer zusammenfassend fest, bewirke daher „ein beschönigendes Bild von der tatsächlichen Kreditaufnahme des Bundes".[16]

Um die Kreditaufnahme des Bundes im Zusammenhang mit Sondervermögen ging es auch im wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Schuldenbremse vom November 2023. Das oberste Gericht entschied, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit dem Grundgesetz „unvereinbar und nichtig" sei.[17] Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz hatte der Bundestag beabsichtigt, eine im Bundeshaushalt 2021 als Reaktion auf die Coronapandemie vorgesehene, jedoch im Haushaltsjahr 2021 nicht benötigte Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro durch eine Zuführung an das Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds" für künftige Haushaltsjahre nutzbar zu machen. In der Urteilsbegründung machte das BVerfG unter anderem deutlich, dass notlagenbedingte Kreditermächtigungen nicht angespart und in nachfolgenden Jahren über Sondervermögen weitergenutzt werden dürfen, ohne auf die dann wieder greifende Schuldenbremse angerechnet zu werden.[18]

13 Vgl. Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, 25.8.2023, S. 29

14 Ebenda, S. 20

15 Ebenda, S. 25

16 Ebenda, S. 7

17 Bundesverfassungsgericht (2023): Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig. Pressemitteilung Nr. 101/2023, 15. November, unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html?nn=68080 (abgerufen am 2.5.2025)

18 Vgl. Christofzik, D. (2023): Das Haushaltsurteil und seine Folgen. In: Wirtschaftsdienst, 2023, 103 (12), S. 794 f.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Das aktuelle Sondervermögen „Infrastruktur“

Für Aufsehen sorgte das jüngst beschlossene Sondervermögen „Infrastruktur“. Dafür schufen Bundestag und Bundesrat im März 2025 mit der jeweils erforderlichen Zweidrittelmehrheit Artikel 143h im Grundgesetz. Dieser gestattet dem Bund eine Kreditermächtigung von 500 Milliarden Euro über zwölf Jahre für Investitionen in die gesamtstaatliche Infrastruktur, welche von der Begrenzung der Schuldenregel ausgenommen ist. 100 Milliarden Euro davon sind für die Länder und die kommunale Infrastruktur vorgesehen.

Investitionen in die Infrastruktur als Wachstumsmotor

Begründet wird diese Maßnahme durch den dringenden Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich. Im Zuge der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit sei eine funktionierende Infrastruktur ein „quasi komplementärer Faktor“.[19] Auch verwies der Gesetzgeber auf die anhaltend schwache Entwicklung der Wirtschaft, die durch die Vorhaben im Bereich Infrastruktur angekurbelt werden soll. In den vergangenen Jahren hätten die öffentlichen Nettoanlageinvestitionen nahe null gelegen. Gleichzeitig sei Infrastruktur ein bedeutender Standortfaktor und somit entscheidend für die Wachstumsaussichten Deutschlands. Besonders die ausstehenden Maßnahmen in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung bedürften einer langfristigen Planungssicherheit. Das Sondervermögen solle in dieser Hinsicht ein Signal setzen, privatwirtschaftliche Aktivitäten anregen und die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern, so der Gesetzentwurf von SPD und CDU/CSU.[20]

Ausgaben müssen „zusätzlichen Investitionen“ gelten

Der Bundesrechnungshof teilte zwar die Diagnose, dass Investitionen in die Infrastruktur vernachlässigt worden seien, kritisierte aber das Sondervermögen. Dies verstärke die Verschuldungsdynamik, schiebe Konsolidierungsmaßnahmen auf und führe die Schuldenbremse „ad absurdum“.[21] Der Bundesrechnungshof mahnte daher, das Prinzip der Zusätzlichkeit aufzunehmen. Demnach darf für weitere, also zusätzliche, Investitionen erst dann auf das Sondervermögen zugegriffen werden, wenn aus dem Kernhaushalt bereits zehn Prozent für Investitionen ausgegeben werden. So sei gewährleistet, dass investive Ausgaben im Kernhaushalt nicht zugunsten von konsumtiven Zwecken ausgelagert werden.[22] Dieser Vorschlag wurde nach Verhandlungen zwischen CDU/CSU, SPD und Grünen aufgegriffen. Letztere setzten zudem durch, dass 100 Milliarden Euro des Sondervermögens in den Klima- und Transformationsfonds zur Erreichung der Klimaneutralität 2045 fließen.[23]

Kommunen mit wesentlicher Umsetzungsverantwortung

Da die Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur vor allem den Kommunen obliegt, kommt diesen beim Ausgeben des Sondervermögens eine tragende Rolle zu.[24] Die konkrete Verteilung der Mittel an Länder und Kommunen ist noch einfachgesetzlich zu regeln. Die Ministerpräsidentenkonferenz Anfang Juni in Berlin hat hierfür die Verteilung über den Königsteiner Schlüssel empfohlen.[25] Des Weiteren obliegt dem Bund die Überprüfung der Mittelverwendung. Ein erster Entwurf für das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens aus dem Bundesministerium der Finanzen sieht begleitende Erfolgskontrollen nach je vier, acht und zwölf Jahren vor.[26] Hiervon wird auch der entstehende Verwaltungsaufwand abhängen.[27] Genaue Kriterien hierfür wurden aber noch nicht festgelegt.

19 Drucksache 20/15096 (11.3.2025): Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), S. 10

20 Ebenda, S. 3

21 Bundesrechnungshof (13.3.2025): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, Gesetzesentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz, S. 7

22 Ebenda, S. 7

23 Drucksache 20/15123 (17.3.2025): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und CDU/CSU

24 Vgl. KfW Research (Januar 2025): Kommunale Infrastruktur, unter: https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/Kommunale-Infrastruktur.html (abgerufen am 5.5.2025)

25 Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5.6.2025 in Berlin, Beschluss zu TOP 1.6 „Umsetzung des Sondervermögens für Infrastruktur und zum Erreichen der Klimaneutralität sowie struktureller Verschuldungsspielräume der Länder“, S. 2

26 Kiefer, F. (4.6.2025): 500 Milliarden Euro für die Infrastruktur. Klingbeil will Gesetz Ende Juni ins Kabinett bringen – so soll es aussehen, Tagesspiegel, unter: https://www.tagesspiegel.de/politik/500-milliarden-euro-fur-die-infrastruktur-klingbeil-will-gesetz-ende-juni-ins-kabinett-bringen--so-soll-es-aussehen-13804126.html (zuletzt abgerufen am 18.6.2025)

27 Drucksache 20/15117 (16.3.2025): Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, S. 8

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Der Gesetzentwurf wurde am 24. Juni 2025 durch das Bundeskabinett beschlossen. Der Bundestag muss dem Vorhaben aber noch zustimmen.[28] Der Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU/CSU sieht zudem ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz vor. Dieses werde die Möglichkeiten zur Beschleunigung von Vergabe- und Genehmigungsverfahren ausschöpfen und Infrastrukturprojekten ein „überragendes öffentliches Interesse" und somit rechtliche Priorisierung bescheinigen.[29]

Geld allein reicht nicht – Handlungsempfehlungen für die Projektumsetzung

Das Sondervermögen „Infrastruktur" bietet eine große Chance, den jahrelangen Investitionsrückstau in Deutschland aufzuholen. Zugleich ist Eile geboten, durch Bund, Länder und Kommunen die notwendigen Rahmenbedingungen und Kapazitäten zu schaffen, um diese Mittel auch zielgerichtet einsetzen zu können. Hierbei können zum einen rechtliche Anpassungen

28 Bundesministerium der Finanzen, (24.6.2025): Bundesregierung stellt finanzielle Weichen für die nächsten Jahre: Bundeshaushalt 2025, Eckwerte bis 2029 und Umsetzung des 500-Milliarden-Euro-Investitionspakets beschlossen, Pressemitteilung, unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/06/2025-06-24-2-entwurf-bhh-2025-eckwerte-bis-2029.html (zuletzt abgerufen am 26.6.2025)

29 CDU/CSU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, S. 60 ff.

Dr. Christian Raffer
Volkswirt am Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) gGmbH

Interview: „100 Milliarden Euro sind ein guter Anfang – doch sie werden nicht reichen"

Ein Großteil der öffentlichen Investitionen wird von den Kommunen geleistet. An das Sondervermögen knüpfen sich Hoffnungen aus der kommunalen Welt, damit den Investitionsstau auflösen zu können. Wo wird das Geld am dringendsten gebraucht?

Wir beobachten schon seit Langem einen sinkenden Modernitätsgrad der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland. Das betrifft sowohl den Tiefbau – also vor allem Straßen – als auch den öffentlichen Hochbau, worunter Schulen, Verwaltungsgebäude oder Sporthallen fallen. Bei den Kommunen haben wir es mittlerweile mit einem Investitionsrückstand zu tun, den wir für 2023 auf 186 Milliarden Euro taxiert haben. Aus der Befragungsforschung wissen wir zudem, dass die mit Abstand größten Rückstände bei den Straßen sowie den Schulgebäuden liegen. Insofern scheint es aus meiner Sicht folgerichtig, wenn im Koalitionsvertrag unter dem Punkt „Sondervermögen" Schulen und Brücken ausdrücklich genannt werden. Ich möchte aber betonen, dass das Grundgesetz im neuen Artikel 143h explizit auch auf Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität abstellt. Wollen die Kommunen bis 2045 ihren Beitrag dazu leisten, werden ebenfalls dreistellige Milliardenbeträge anfallen. Allein die Umsetzung der kommunalen Wärmewende wird nach jüngsten Hochrechnungen mehr als zehn Milliarden Euro kosten. Angesichts dieser Summen muss man feststellen, dass die für Länder und Kommunen vorgesehenen 100 Milliarden Euro zwar ein guter Anfang sind. Reichen wird das Geld aber nicht. Das sieht übrigens auch ein Großteil der Kommunen so.

Was muss geschehen, damit das Geld aus dem Sondervermögen auch ankommt? Welche Regelungen müssten aus kommunaler Sicht in den Ausführungsbestimmungen erfolgen?

In den Ausführungsbestimmungen sind aus meiner Sicht zwei Themen zentral. Erstens die Konkretisierung der Förderbereiche – im mittlerweile vorliegenden Referentenentwurf werden aus meiner Sicht sinnvolle Themen definiert. Und zweitens die Art der Mittelverteilung an die Kommunen. Der Bund setzt hierbei jedoch nur den Rahmen für die Länder, die in eigenen Landesgesetzen und Förderbestimmungen konkrete Verteilungsmodi definieren müssen. Die größte Befürchtung der Gemeinden, Städte und Kreise ist es, dass die Mittel über komplizierte Förderprogramme verteilt und zudem an Eigenanteile geknüpft werden, die gerade die Finanzschwachen nicht schultern können. Es ist daher zentral, dass bestehende Förderprogramme nicht einfach aufgestockt werden. Das wäre eine verpasste Chance. Vielmehr bietet sich jetzt die Gelegenheit, eine vereinfachte Mittelausreichung zu entwickeln. Aus meiner Sicht sind schlichte zweckgebundene Zuweisungen nach einem festen Verteilschlüssel sinnvoll, der die Investitionsbedarfe vor Ort berücksichtigt. Interessant wird sein, wie die viel diskutierte Zusätzlichkeit der Investitionen oder auch ihre Wirkungsmessung in den Ausführungsbestimmungen abgebildet wird, ohne dabei die Bürokratielast übermäßig zu erhöhen. Im Zweifel müssen die Länder darauf vertrauen, dass die Kommunen wissen, was sie tun und das Geld dort einsetzen, wo es vor Ort am dringendsten gebraucht wird.

Wann werden sich vor Ort positive Effekte aus dem Sondervermögen „Infrastruktur" zeigen?

Der Zeitpunkt hängt davon ab, wie schnell Bund und Länder die notwendigen Gesetze verabschieden, und wie schlank die Verfahren zur Mittelverteilung ausfallen. Wenn sich die Kommunen erst aufwendig bewerben müssen, kann das zu Verzögerungen führen, zumal vor Ort oft das Personal fehlt und die Projekte erst noch aufgegleist werden müssen. Aus unseren Befragungen wissen wir, dass sich einzelne Investitionsvorhaben aufgrund komplexer Verfahren zeitlich gerne verzögern. Um ein Gefühl dafür zu bekommen, wie lange es insgesamt dauern kann, hilft der Blick in das Sondervermögen für das Kommunalinvestitionsfördergesetz, das im Juni 2015 in Kraft trat. Hier hat es letztlich bis 2017 gedauert, bis die Mittel so richtig geflossen sind – wobei es sich um deutlich geringere Summen gehandelt hat. Zeitgleich hatten die Kommunen die Mammutaufgabe zu bewältigen, die damals hohe Zahl an Geflüchteten unterzubringen und zu versorgen. Aber irgendwas ist ja immer. Im Moment stecken die Kommunen mitten in einer schweren Finanzkrise, weshalb das Risiko groß ist, dass sie ihre Investitionen zurückfahren und die zusätzlichen Mittel des Bundes dazu nutzen, die entstehenden Lücken zu füllen. Damit es unter diesen Umständen überhaupt zu zusätzlichen Investitionen und damit positiven Effekten kommt, muss eigentlich zugleich die Grundfinanzierung auf solide Beine gestellt werden.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

helfen – etwa Vereinfachungen im Baurecht bzw. nach Vorbild des LNG-Beschleunigungsgesetzes im Planungs- und Vergaberecht. Zum anderen sind angepasste Strukturen und Prozesse nötig, die den Bedürfnissen beschleunigter Beschaffung, Planung und Realisierung gerecht werden. KPMG Law und das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge haben hierzu einige Instrumente definiert, die es schon im heutigen Recht ermöglichen, die Umsetzung von Infrastrukturprojekten zu beschleunigen:[30]

Projektorganisationsstruktur: Herkömmlich werden die meisten Infrastrukturprojekte in Deutschland derzeit in Linienstrukturen umgesetzt. Dies bedeutet getrennte Zuständigkeiten unter anderem für Planung, Finanzierung, Bau, Vergabe und Recht. Die Reformkommission „Bau von Großprojekten" sah solch fehlende Projektorganisationsstrukturen als eine maßgebliche Ursache für Ineffizienzen hinsichtlich Zeit, Kosten und Qualität.[31]

Beschleunigung der Planungsverfahren: Das Planungsrecht enthält zahlreiche Instrumente zur Verkürzung von Genehmigungsverfahren. Erörterungstermine können zum Beispiel als Online-Konsultation durchgeführt werden, der KI-Einsatz bei der Vollständigkeitsprüfung von Antragsunterlagen oder bei der Vorauswertung von Einwendungen kann die Planung erheblich beschleunigen. Auch ist der Einsatz eines privaten Projektmanagers in zahlreichen Verfahrensschritten möglich.

Einbindung des Baus in die Planung: In Deutschland werden Planung und Bau getrennt ausgeschrieben, Bauleistungen erst auf Grundlage einer detaillierten Ausführungsplanung vergeben. Neben der deutlich längeren Verfahrensdauer verhindert dies auch die Nutzung des Know-hows der Baufirmen. International ist dieses Vorgehen unüblich. Helfen kann hier insbesondere die Vergabe der Bauleistungen auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung, die lediglich die Beschaffungsziele formuliert und den Wettbewerb um die wirtschaftlichste Lösung eröffnet.

GU-Vergabe: Mit dem Ziel der Mittelstandsförderung werden Bauleistungen in Deutschland üblicherweise in Lose aufgeteilt. Für die schnelle Realisierung essenzieller Infrastruktur ist dies ein Hindernis. Vergaberechtlich ist eine gebündelte Vergabe und Realisierung über einen Generalunternehmer (GU) allerdings viel einfacher möglich als gemeinhin angenommen.[32]

Schnelle Vergaben durch besseres Projektmanagement: Beschleunigungspotenzial ergibt sich vor allem durch hohe Transparenz, große Einfachheit, stringente Terminplanung und Aufgabenverteilung. Verhandlungsverfahren lassen sich so rechtskonform in drei bis vier Monaten erfolgreich abschließen.

Partnerschaftliche Verträge: Schnelligkeit und Qualität der Ausführung sollten – im Rahmen des haushaltsrechtlich Zulässigen – finanziell belohnt werden, zum Beispiel mit einer Beschleunigungsprämie. Zudem kann die Vereinbarung außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen kosten- und zeitintensive Konflikte vermeiden.

Fazit: Sondervermögen als Chance

Zwar mögen die erheblichen Summen der Sondervermögen des Bundes historisch ungekannte Ausmaße aufweisen, das Instrument als solches ist in der Geschichte der alten Bundesrepublik jedoch regelmäßig genutzt worden. Die Chance besteht auf der einen Seite, mit den ermöglichten großen Geldbeträgen den oftmals beklagten Investitionsstau bei der Infrastruktur und die Ausrüstungsmängel bei der Verteidigung mit einem sprichwörtlichen großen Wurf aufzulösen. Auf der anderen Seite besteht das Risiko, dass das viele Geld verpufft, weil es nicht in die richtigen Projekte fließt oder aufgrund von Kapazitätsengpässen Preise und Zinsen nach oben treibt (vergleiche Artikel „Zwischen Ambition und Realität: Das 500-Milliarden-Euro-Sondervermögen auf dem Prüfstand" in dieser Ausgabe, S. 13). Die Ausführungsgesetze und gesetzliche Änderungen sollten sicherstellen, dass die erheblichen Investitionsmittel durch Reformen, zum Beispiel bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, begleitet werden. Nicht zuletzt könnte die praktische Mittelbereitstellung durch den Bund aufgrund der Sondervermögen ein erster Anwendungsfall für ein „ziel- und wirkungsorientiertes Haushaltswesen"[33] werden, anstatt nur den Mittelabfluss als Erfolg zu verbuchen.

Michael Plazek-Stier, Ferdinand Schuster, Carolin Dylla, Hertie School

30 Vgl. hierzu und im Folgenden: Püstow, M./Buhr, B./Göhlert, T./Rottmann, O. (2025): Sondervermögen Infrastruktur – 7 Instrumente, um die Kommunen zu stärken

31 Vgl. BMVI (2018): Leitfaden Großprojekte

32 KPMG Law/KOWID (2020): Vergabe an Generalunternehmer – Eine Handreichung für öffentliche Auftraggeber

33 Vgl. CDU/CSU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, S. 58; weiterführend auch Schuster, F. (2017): Regieren mit Strategie – Potenziale der Wirkungssteuerung sowie Plazek, M./Schuster, F. (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

STANDPUNKT

Zwischen Ambition und Realität: das 500-Milliarden-Euro-Sondervermögen auf dem Prüfstand

500 Milliarden Euro – verteilt über zwölf Jahre, rechtlich abgesichert durch eine Grundgesetzänderung, bilanziell getrennt vom Bundeshaushalt: Das Sondervermögen „Infrastruktur" ist nicht weniger als der größte fiskalpolitische Eingriff in der Geschichte der Bundesrepublik. Es zielt prinzipiell nicht auf kurzfristige Krisenbekämpfung, sondern auf strukturelle Transformation. Der Anspruch: Deutschlands Standortfitness zu verbessern – und zwar nicht durch breite Streuung, sondern durch gezielten Fokus auf Digitalisierung, Energie, Verkehr und Bildung.

Prof. (FH) Dr. Stefan Fink
Chief Economist,
Director, Advisory
KPMG in Österreich

Der große Wurf

Zur Zielerreichung beschloss der Deutsche Bundestag am 18. März 2025 neben dem Sondervermögen auch eine Lockerung der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben. Zudem erlaubt eine neue Regelung den Ländern einen Schuldenrahmen von 0,35 Prozent des nominalen BIP auf die Ländergesamtheit, was als Bundesrecht Vorrang vor den Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen hat.

Im Rahmen des Bundestagsbeschlusses wurde festgelegt, dass das Sondervermögen zweckgebunden für Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz vorgesehen ist. Dabei wurde im Hinblick auf den Klimaschutz festgelegt, dass die eingesetzten Mittel zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 beitragen sollen. Durch die Zweckbindung des Sondervermögens wird das Ziel der Klimaneutralität als langfristige Ambition weiterhin gestärkt. Aus diesem Grund wurden 100 Milliarden Euro dem Klima- und Transformationsfonds zugewiesen, um Projekte zum Ausbau nachhaltiger Energieinfrastruktur und klimafreundliche Sanierungen zu finanzieren sowie die CO_2-arme Industrieproduktion voranzutreiben.[1]

Doch Ambitionsniveau und Volumen allein erzielen noch keine Wirkung. Die Frage ist nicht nur, wie viel investiert wird – sondern ob investiert werden kann, und wie effizient und effektiv diese Investitionen auf die viel zitierte Straße dorthin gebracht werden können. Dort, wo sie konjunkturell und strukturell gebraucht werden.

Konjunktureller Impuls – mit angezogener Handbremse?

Das Sondervermögen verspricht jedenfalls einen kurzfristig positiven Impuls für eine Wirtschaft, die 2025 unter dem Einfluss interner struktureller und externer geopolitischer sowie konjunktureller Herausforderungen gemäß der aktuellen IWF-Prognose bestenfalls stagnieren wird.[2] Und dies, obwohl Teuerungsraten, insbesondere Energiepreise, gegenüber den Höchstständen deutlich zurückgegangen sind. Modellrechnungen des DIW sprechen von einem potenziellen zusätzlichen BIP-Impuls von bis zu 0,8 Prozentpunkten pro Jahr durch das Sondervermögen. Das klingt durchaus beeindruckend – ist es aber nur, wenn die Mittel tatsächlich fließen und die Projekte effizient umgesetzt werden. An diesem Punkt kommt ein schwerwiegendes „ja, aber" ins Spiel.

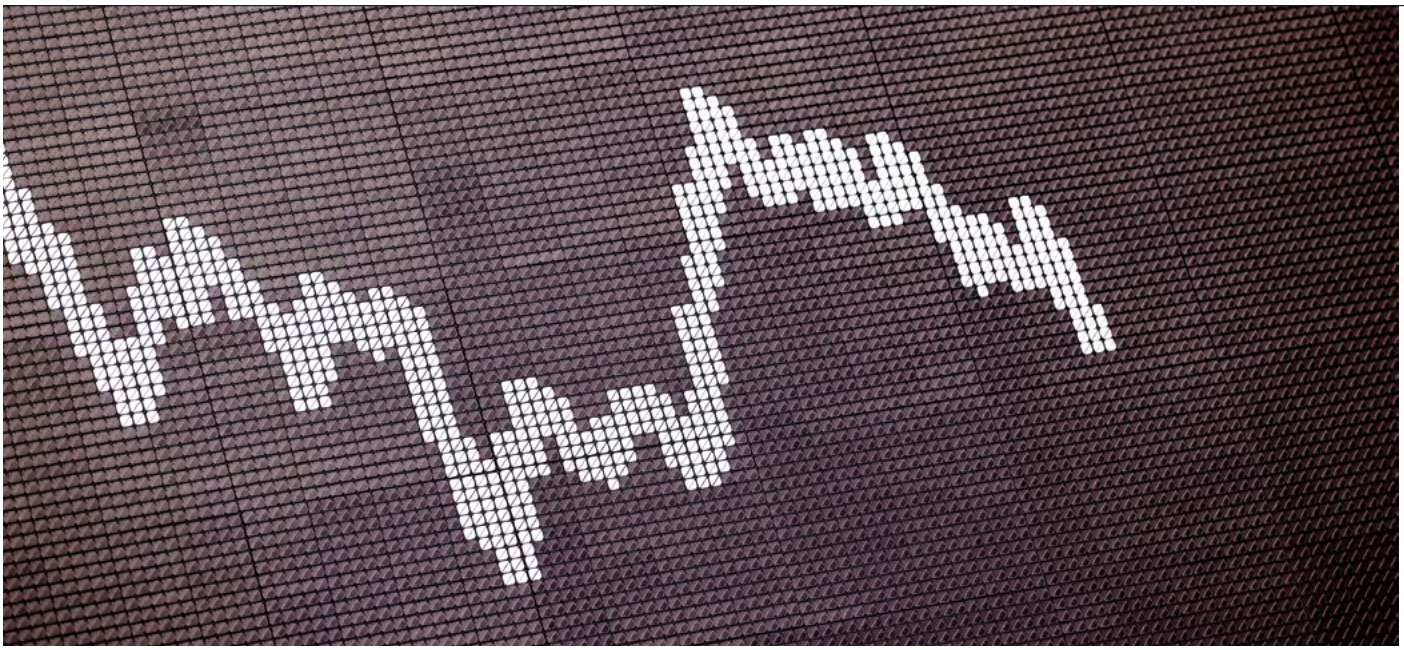
Zwar sind die Investitionsfelder gut gewählt: Sanierung von Brücken und Bahnstrecken, Breitbandausbau, Ladesäuleninfrastruktur, Gebäudeeffizienz, Digitalisierung der Verwaltung, Schulen und Hochschulen. Auch der Klima- und Transformationsfonds wird gestärkt. Doch zwischen Mittelzusage und Projektstart liegen in Deutschland häufig Jahre – und zwar zu viele davon.

Die Gründe dafür sind vielfältig, dazu zählen die umfangreiche Bürokratie, strenge Nachweispflichten sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren, die die Umsetzung der Projekte verlangsamen, des Weitern Personalmangel in der Verwaltung – vor allem der Kommunalverwaltung. Dies verdeutlicht, dass trotz des Potenzials, das das Sondervermögen bietet, die

1 Anger, H./Kersting S. (18.3.2025): Klimaneutralität im Grundgesetz – das sagen Rechtsexperten, Handelsblatt, unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sondervermoegen-klimaneutralitaet-im-grundgesetz-das-sagen-rechtsexperten/100114308.html (zuletzt abgerufen am 23.4.2025); Bundeszentrale für politische Bildung (28.3.2025): Grundgesetzänderung für Verteidigung und Sondervermögen; Bundesministerium des Innern und für Heimat, unter: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/560839/grundgesetzaenderung-fuer-verteidigung-und-sondervermoegen (zuletzt abgerufen am 23.4.2025); Die Bundesregierung (9.8.2023): Der Klima- und Transformationsfonds, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/ktf-sondervermoegen-2207614 (zuletzt abgerufen am 23.4.2025)

2 International Monetary Fund, Prognose April 2025

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.



tatsächliche Nutzung oft durch administrative und gesetzliche Hürden gehemmt wird.[3]

Darüber hinaus stellt mangelnde Effizienz bei deutschen Großprojekten häufig ein erhebliches Problem dar. Eine Studie der Hertie School of Governance zeigt, dass die untersuchten Großprojekte im Durchschnitt eine Kostensteigerung von 73 Prozent gegenüber dem ursprünglich veranschlagten Budget aufwiesen.[4]

Eine zusätzliche Herausforderung ergibt sich aus dem begrenzten Umsetzungsspielraum vieler Kommunen. Auch wenn ein erheblicher Teil der Mittel dort gebunden ist, fehlen häufig die personellen Ressourcen, um die Projekte zu konzipieren, zu beantragen und baulich umzusetzen.

Infrastruktur: Arbeitskräftemangel versus strukturpolitische Hoffnungen

Langfristig ist das Sondervermögen als Hebel für strukturelles Wachstum konzipiert – und zwar auf mehreren Ebenen: Die Modernisierung der Verkehrs- und Energienetze soll die Standortqualität erhalten, der Ausbau digitaler Infrastruktur Effizienzpotenziale heben und Bildungs- und Forschungsinvestitionen sollen mittel- bis langfristig die Produktivität stärken.

Genau hier liegt die große Chance des Programms: die Überwindung jahrelanger Investitionszurückhaltung, mit deren Folgen Standort und Wettbewerbsfähigkeit zu kämpfen haben. Neben Bürokratie und eingeschränkter Großprojekteffizienz hat Deutschland auf nationaler Ebene wie viele andere EU-Länder auch mit substanziellen demografischen Herausforderungen zu kämpfen, die nicht nur in einem Fachkräfte-, sondern generell in einen Arbeitskräftemangel resultieren. Dieser könnte potenzielle Wachstumseffekte zeitlich hinauszögern oder generell schmälern.[5] Gelingt die Umsetzung der intendierten Infrastrukturinvestitionen klar, schnell und verlässlich, kann daraus ein Mehr-Wachstum in der Höhe von 0,5 Prozent pro Jahr erwartet werden.

Finanzmärkte: Vertrauen ja, Euphorie nein

Finanzmärkte reagierten differenziert auf die Ankündigung des Sondervermögens und die damit einhergehende Lockerung der Schuldenobergrenze. Der programmierte Anstieg der deutschen Schuldenquote um rund zehn Prozentpunkte führte durch den Überraschungseffekt zunächst zu einer starken Marktreaktion (Renditesteigerungen deutscher Bundesanleihen über alle Laufzeitsegmente); die anfängliche Bewegung hat sich jedoch relativ rasch wieder abgeflacht (Rendite der zehnjährigen Bundesanleihenrendite zwischenzeitlich bei +0,50 Prozent). Ein leichtes Plus bleibt, vor allem auch deswegen, weil die Emissionsvolumina des Bundes deutlich ansteigen werden.

Die weitere Entwicklung der Finanzierungskosten des Staats wird neben der weiteren Entwicklung der geopolitischen Rahmenbedingungen wesentlich davon abhängen, ob die Märkte die Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Schulden beherrschen. Die ersten Marktreaktionen deuten stark daraufhin, dass Deutschland auch unter den veränderten Parametern (vorerst) als kreditwürdig eingestuft wird. Eine Erhöhung der Risikoaufschläge droht jedoch dann, wenn die strukturelle Wirkung der verwendeten Mittel angezweifelt wird. Gelingt der Nachweis struktureller Wirkung, bleibt das Vertrauen erhalten.

3 Greive, M./Hildebrand, J./Specht, F. (12.3.2025): Warum der Staat häufig auf seinem Geld sitzen bleibt, Handelsblatt, unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sondervermoegen-warum-der-staat-haeufig-auf-seinem-geld-sitzen-bleibt/100113181.html (zuletzt abgerufen am 23.4.2025); Necker, S./Blesse, S./Hesse, M. (3.4.2025): Achtung, bürokratischer Investitionsstau!, Ifo Institut, unter: https://www.ifo.de/medienbeitrag/2025-04-03/achtung-buerokratischer-investitionsstau (zuletzt abgerufen am 23.4.2025)

4 Kostka, G./Anzinger, N. (2015): Datenbank: Infrastruktur-Großprojekte in Deutschland, PublicGovernance, Ausgabe Frühjahr 2015, unter: https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2015_Schwerpunkt_Datenbank_Infrastruktur-Grossprojekte_in_Deutschland.pdf (zuletzt abgerufen am 26.5.2025); Kostka, G./Anzinger, N. (2015, Mai): Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität [Fact sheet 1], Hertie School of Governance, unter: https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_projects/Large_infrastructure_projects_in_Germany_Between_ambition_and_realities/1_Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf (zuletzt abgerufen am 30.6.2025)

5 Reuters (5.3.2025): German business support spending push but call for regulatory reforms, unter: https://www.reuters.com/world/europe/german-business-support-spending-push-call-regulatory-reforms-2025-03-05 (zuletzt abgerufen am 27.5.2025)

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Finanzierungskosten: der Preis des Aufbruchs
Da die Renditekurve der Staatsanleihen gleichzeitig die Basis für private Finanzierungen darstellt, haben Schwankungen in den staatlichen Finanzierungskosten unmittelbare Auswirkungen auf Finanzierungskosten von Unternehmen und Privatpersonen. Derzeit zeigt die Markteinschätzung keine Tendenz stärkerer Anstiege in den risikolosen Zinsniveaus. Es muss jedoch trotzdem darauf hingewiesen werden, dass eine Verwendung der Mittel ohne entsprechende strukturelle und produktivitätssteigernde Effekte substanzielle Zinserhöhungen nach sich ziehen kann, welche in weiterer Folge auch für den privatwirtschaftlichen Sektor Finanzierungen empfindlich verteuern könnten. Auch wenn das Risiko derzeit gering scheint, darf das Gefahrenpotenzial nicht außer Acht gelassen werden, da dies eine konjunkturell ohnehin angespannte Situation weiter belasten könnte.

Nachhaltige Finanzierung: Chance zur Verstetigung
Ein beachtlicher Teil der Investitionen zielt auf die grüne Transformation – und bietet damit einen Anknüpfungspunkt für nachhaltige Finanzierungsformen. Green Bonds des Bundes könnten nicht nur einen größeren Marktanteil gewinnen, sondern auch neue Standards setzen. Die Integration der EU-Taxonomie und der European Sustainability Reporting Standards (ESRS) in die Förderlogik des Sondervermögens ist geplant – und essenziell.

Doch auch hier gilt: Die Wirkung nachhaltiger Finanzierungen entfaltet sich nur, wenn Projekte realisiert werden – nicht, wenn sie in Planfeststellungsverfahren stecken bleiben. Sustainable Finance braucht reale Nachhaltigkeit, keine reine Etikettierung.

Zudem könnte Deutschland durch das Sondervermögen seine Position im wachsenden Markt nachhaltiger Staatsanleihen entscheidend ausbauen. Derzeit dominieren Länder wie Frankreich oder die Niederlande bei Anleihe-Emissionen und Marktpräsenz. Ein gezielter Ausbau des Green-Bond-Programms im Rahmen des Sondervermögens könnte nicht nur neue Investorengruppen erschließen, sondern auch den Finanzplatz Deutschland als Vorreiter für nachhaltige Kapitalaufnahme etablieren. Eine klare taxonomiekonforme Mittelverwendung und transparente Berichterstattung sind dafür jedoch die Voraussetzung.

Fazit: Impuls mit Nebenbedingungen
Das Sondervermögen ist ökonomisch richtig gedacht und eine wichtige Initiative für den Standort. Es hat das Potenzial, kurzfristig die Konjunktur zu stützen, dringend notwendige strukturelle Impulse zu setzen, Struktur zu modernisieren und Finanzmärkte zu stabilisieren. Doch nur das Potenzial macht das Sondervermögen noch nicht zum Selbstläufer.

Der eigentliche Engpass liegt nicht in der Finanzierung, sondern in der Fähigkeit zur Umsetzung. Wenn Deutschland diesen Test besteht – mit Planungsbeschleunigung, Verwaltungsmodernisierung und einer substanziell gesteigerten Projekteffizienz (siehe hierzu auch den Artikel „Herausforderung Sondervermögen“ in dieser Ausgabe, S. 6 ff.) –, dann kann das Sondervermögen tatsächlich eine Multiplikatorwirkung entfalten, die über den Investitionskanal sowohl kurzfristiges als auch langfristiges Wachstumspotenzial unterstützt.

Oder anders gesagt: Ohne operative Schlagkraft bleibt selbst ein 500-Milliarden-Programm nur ein gut gemeinter Plan mit zu viel Papier – und zu wenig Beton.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Wie tragfähig sind die Länderfinanzen?

Der Umgang mit der Staatsverschuldung ist spätestens Ende 2024 zu einer zentralen Streitfrage der bundesdeutschen Politik geworden und war ein entscheidender Faktor für das Ende der Ampelkoalition und die vorgezogenen Neuwahlen. Mit dem Beschluss des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz in Höhe von 500 Milliarden Euro und dem Aussetzen der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben im März 2025 gewann die Debatte um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen erneut an Relevanz. 100 Milliarden Euro des Sondervermögens sollen an die Länder fließen, um dort neuen Investitionsspielraum zu eröffnen. In diesem Zuge wurde auch die Verschuldungsregel der Länder geöffnet und ihnen eine strukturelle Verschuldungskomponente von jährlich 0,35 Prozent des BIP (analog zum Bund) eingeräumt. Ähnlich wie Bund und Kommunen stehen auch die Länderhaushalte unter zunehmendem Druck, der vor allem aus der hohen Inflation der Vorjahre resultiert. Hinzu kommen in den vergangenen Jahren stark angewachsene Investitionsbedarfe in öffentliche Infrastruktur sowie Digitalisierung, Krisenresilienz oder Klimaschutz.

Aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Fonds und Sondervermögen hat es bereits zu Zeiten der globalen Finanzkrise 2008 und der Coronapandemie 2020 gegeben. Die Milliardenpakete zu Zeiten der Pandemie wurden von Wissenschaftsseite als beherrschbar erachtet, schlossen sie doch an eine Phase niedriger Zinsen und wirtschaftlichen Wachstums an.[1] Die Konditionen, unter denen die aktuellen und zukünftigen Schulden aufgenommen werden, haben sich jedoch verändert. So sind die zu zahlenden Zinsen in den vergangenen Jahren gestiegen und die deutsche Wirtschaft ist nach zwei Jahren ohne nennenswertes Wirtschaftswachstum[2] angeschlagen. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Länder in Zukunft ihren Schuldendienst leisten. Die institutionellen und wirtschaftlichen Bedingungen der Länder unterscheiden sich dabei von denen des Bundes. So besitzen die Länder kaum Einnahmeautonomie, was die Risiken aus Staatsverschuldung und Zinssteigerungen erhöht.[3]

Die Bundesländer standen bislang kaum im Fokus der wissenschaftlichen Debatte um die Staatsverschuldung. Auf Grundlage einer Datenanalyse zeigt dieser Beitrag deshalb auf, anhand welcher Indikatoren die Schuldentragfähigkeit der Bundesländer bewertet werden kann und welche Tendenzen sich hieraus für die Tragfähigkeit der Länderfinanzen ableiten lassen. Unter Schuldentragfähigkeit wird verstanden, dass die aufgelaufenen Staatsschulden jederzeit bedient werden können.[4] Aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und in den nächsten Jahren voraussichtlich sprunghaft steigender Staatsverschuldung wird dies in Zukunft eine immer bedeutendere Rolle spielen.

Anstieg der Schulden seit 2019

Die folgende Abbildung zeigt die Verschuldung der drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen im Zeitverlauf, unterteilt in Kern- und Extrahaushalte. Als Extrahaushalte werden wirtschaftlich selbstständige Nebenhaushalte mit eigenem Wirtschaftsplan bezeichnet. Solche Extrahaushalte hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben. Sie haben den Zweck, die Finanzierung bestimmter Programme über längere Laufzeiten sicherzustellen und transparent abzubilden. Auch das jüngst beschlossene Sondervermögen „Infrastruktur" ist ein solcher Extrahaushalt mit einer Laufzeit von zwölf Jahren. Diese Verschuldung muss, insbesondere in Bezug auf die Tragfähigkeit, dem Kernhaushalt zugerechnet werden.

Die Abbildung zeigt eine Tendenz sinkender Schulden in den Jahren vor der Coronapandemie. Zu vermuten ist eine gewisse Vorwirkung der ab 2016 für den Bund und ab 2020 für die Länder geltenden Schuldenbremse. Aber auch die über den Erwartungen liegenden hohen Steuereinnahmen machten Neuverschuldungen weniger notwendig. Indikatoren der Schuldentragfähigkeit haben sich von 2013 bis 2019 durchgängig verbessert: Die Zinsausgabenquote auf Bundesebene verringerte sich von 12 Prozent auf 4,6 Prozent, jene der Länder sank von 6 Prozent auf 2 Prozent. Ebenso sanken die Schulden in Relation zu den bereinigten Ausgaben im Haushalt für den Bund von 368 Prozent im Jahr 2013 auf 299 Prozent 2019. Ähnliches galt für die Länder, deren Schulden von 189 Prozent auf 139 Prozent im Vergleich zum Haushalt sanken. Diese Tendenz kehrte sich jedoch mit der Pandemie und den folgenden Krisen um. Die Krisenkosten wurden maßgeblich durch den Bund getragen, der seit 2019 einen Schuldenzuwachs von

1 Vgl. Holtemöller, O. (2020): Rekordschulden gegen Corona-Folgen sind finanzierbar – schuldenfinanzierte Konsumstimulierungen aber nicht zielführend. In: ifo Schnelldienst 8/2020 und Hentze, T. (2022): Schuldenstandsquote sinkt trotz Corona-Krise und Ukraine-Krieg, IW-Kurzbericht Nr. 39

2 Statistisches Bundesamt (2025): Langfristige Wirtschaftsentwicklung in Deutschland, unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/BIP-Langfristig.html

3 Die Länder können nur die Grunderwerbsteuer eigenständig regeln, welche im Durchschnitt 2023 gut 2 Prozent der bereinigten Einnahmen deckte.

4 Europäische Zentralbank (2012): Debt sustainability analysis for euro area sovereigns: a methodological framework

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ausgewählte Indikatoren und ihre Bedeutung für die Schuldentragfähigkeit

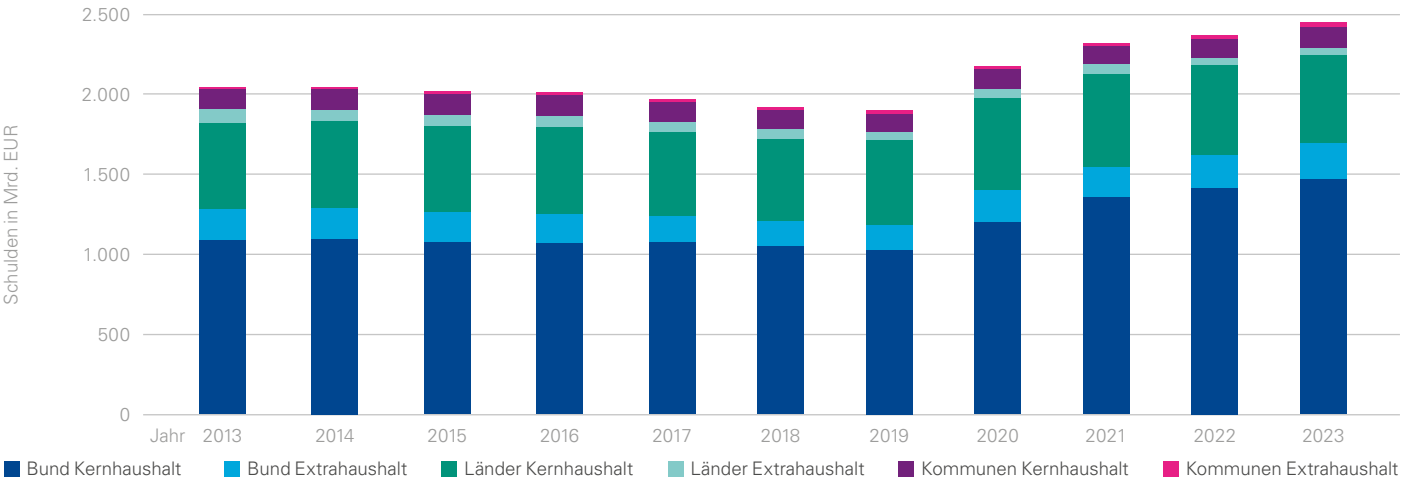
Die Schuldentragfähigkeit der Länder kann anhand von drei Indikatoren bewertet werden: Der **Schuldenstand im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben** erlaubt eine Bewertung der relativen Schuldenhöhe. Je größer diese Relation ausfällt, desto schwerer wiegen die Risiken aus Zins und Tilgung für das Land. Die **Zinsausgabenquote** spiegelt den Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben wider und zeigt somit die jährliche Haushaltsbelastung auf. Eine hohe Zinsausgabenquote kann zu einer Verdrängung anderer Ausgaben führen und die Handlungsspielräume einschränken. Die **Investitionsquote** stellt die Investitionen in Bezug zu den bereinigten Ausgaben. Eine hohe Investitionsquote spricht für eine zukunftsbezogene Ausgabenpolitik. Eine niedrige Investitionsquote läuft Gefahr, Erhalt und Ausbau der Infrastruktur zu vernachlässigen bzw. die laufenden Einnahmen konsumtiv zu verbrauchen.

Diese drei Indikatoren ermöglichen es, erste Aussagen über derzeitige und zukünftige Belastungen der Haushalte aus der Verschuldung zu treffen. Vor allem die Entwicklung im Zeitverlauf sowie der Vergleich zwischen den Ländern ist hierbei ein Indiz für die Konsolidierungsbemühungen der Länder und die heutige Tragfähigkeit.

Die für die Analyse der Länderfinanzen herangezogenen Statistiken decken die Periode 2013 bis 2023 ab. Dieser Zeitraum umfasst unterschiedliche wirtschaftlich-konjunkturelle Phasen sowie den mehrfachen Wandel finanzpolitischer Paradigmen und Regierungswechsel in den einzelnen Bundesländern. Aus der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamts wurden folgende Indikatoren herangezogen:

Bereinigte Ausgaben sind die Summe aus den laufenden Ausgaben und den Ausgaben der Kapitalrechnung. Abgezogen werden Zahlungen an und von Körperschaften der gleichen Ebene, da dies zu Doppelzählungen und Verzerrungen führen würde. Unter den **Zinsausgaben** werden analog zur Verschuldung nur jene an den nicht öffentlichen Bereich berücksichtigt. **Investitionen** sind die Sachinvestitionen des eigenen Haushalts sowie Vermögensübertragungen. Sachinvestitionen sind klassische Ausgaben für Bauprojekte und den Erwerb von Sachanlagen. Unter Vermögensübertragungen sind vor allem Investitionszuweisungen an Dritte zu verstehen, insbesondere der Länder an die Kommunen. Zudem wird die **Gesamtverschuldung** aus dem statistischen Bericht zu den Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts als die Verschuldung beim nicht öffentlichen Bereich erfasst.

Abbildung: **Verschuldung der Verwaltungsebenen im Zeitverlauf**



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Destatis-Daten

etwa 40 Prozent verzeichnete. So stieg der Anteil des Bundes an den deutschen Gesamtschulden von 63 Prozent im Jahr 2019 auf bereits 70 Prozent im Jahr 2023.[5] Spiegelbildlich sank der Anteil der Länder an den gesamtstaatlichen Schulden von 31 Prozent auf 25 Prozent.[6] Die Schulden der Länder blieben nominal relativ stabil. Die Verschuldung der Kommunen ist traditionell gering, was sich aus deren strengen Schuldenregime erklärt.[7]

Die Abbildung verdeutlicht auch die Rolle der Sondervermögen. Während der Bund einen Schuldenzuwachs sowohl bei Kern- als auch Extrahaushalten verbucht, stiegen die Werte der Extrahaushalte der Länder kaum an. Eine vertiefende Betrachtung innerhalb der Ländergruppe zeigt, dass es keine

5 2019: 1.188,5 Milliarden Euro als Summe der Kern- und Extrahaushalte des Bundes zu 1.899 Milliarden Euro gesamtstaatlicher Schulden; 2023: 1.696 Milliarden Euro als Summe der Kern- und Extrahaushalte des Bundes zu 2.445 Milliarden Euro gesamtstaatlicher Schulden

6 2019: 579 Milliarden Euro als Summe der Kern- und Extrahaushalte der Länder zu 1.899 Milliarden Euro gesamtstaatlicher Schulden; 2023: 594 Milliarden Euro als Summe der Kern- und Extrahaushalte der Länder zu 2.445 Milliarden Euro gesamtstaatlicher Schulden

7 Freier, R./Geißler, R. (2023): Kommunale Investitionen. Bedeutung des Haushaltsrechts. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jahrgang 16, Heft 2, S. 340–361, unter: https://doi.org/10.3224/dms.v16i2.03

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

einheitliche Praxis der Extrahaushalte in den Ländern gibt. Umfang ausgelagerter Verschuldung und zeitliche Entwicklung weichen deutlich voneinander ab und sind Resultat landespolitischer Entscheidungen.

Zunächst ist also festzuhalten, dass die Aneinanderreihung von Krisen seit 2020 bei Kommunen und Ländern vergleichsweise geringe Spuren hinterlassen hat. Der Bund trägt die Hauptlast dieser Krisen. In Anbetracht des beschlossenen Sondervermögens Infrastruktur und der praktisch unbegrenzt möglichen Verschuldung für Verteidigung werden die Schuldenlast und der Schuldenanteil des Bundes mittelfristig weiter ansteigen. Die hier einheitlich dargestellte Länderebene verbirgt jedoch die große Varianz unter den 16 Ländern. Es lohnt also ein Blick auf die einzelnen Länder und deren Haushalte im Zeitverlauf.

Die Länderfinanzen im Zeitverlauf: ingesamt Verbesserung der Schuldentragfähigkeit

Die folgende Tabelle zeigt einen Vergleich der Bundesländer anhand der drei Indikatoren der Tragfähigkeit. Gelistet werden jeweils die drei Bundesländer mit den besten und schlechtesten Werten 2013 und 2023.

Tabelle: **Entwicklung der Tragfähigkeitsindikatoren im Länder- und Zeitvergleich (in Prozent)**

	Im Ländervergleich nachteiligste Werte		Im Ländervergleich vorteilhafteste Werte	
	2013	2023	2013	2023
Zinsausgabenquote	12,1 Bremen	6,0 Bremen	1,8 Sachsen	0,17 Sachsen
	11,7 Saarland	3,7 Saarland	2,0 Bayern	0,45 Bayern
	8,5 Schleswig-Holstein	3,3 Nordrhein-Westfalen	5,0 Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg	1,24 Niedersachsen
	Tendenz ↘		Tendenz ↘	
Relativer Schuldenstand (Verschuldung/ bereinigte Ausgaben)	377 Bremen	265 Bremen	24 Sachsen	24 Sachsen, Bayern
	327 Saarland	210 Saarland	55 Bayern	62 Baden-Württemberg
	290 Nordrhein-Westfalen	169 Nordrhein-Westfalen	136 Mecklenburg-Vorpommern	65 Mecklenburg-Vorpommern
	Tendenz ↘		Tendenz ↘	
Investitionsquote	5,8 Berlin	8,25 Niedersachsen	20,1 Sachsen	19,2 Mecklenburg-Vorpommern
	7,0 Rheinland-Pfalz	8,3 Hessen	14,7 Thüringen	18,0 Sachsen
	7,1 Niedersachsen	8,5 Saarland	14,0 Mecklenburg-Vorpommern	15,3 Thüringen
	Tendenz ↗		Tendenz ↗	

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Destatis-Daten

Anzumerken ist, dass sich die **relative Verschuldung** und die **Zinsausgabenquote** seit 2013 bei allen Bundesländern verbessert haben. Als Beispiel sei hier das Saarland genannt. Dessen Zinsausgabenquote hat sich von 11,7 Prozent im Jahr 2013 auf 3,7 Prozent 2023 verringert und auch die relative Verschuldung ist in diesem Zeitraum um 117 Prozentpunkte gesunken. Gleichsam lassen sich Verbesserungen auch unter denjenigen Bundesländern feststellen, die bereits 2013 als „disziplinierte Haushälter" galten. So verringerte Bayern seine relativen Schulden von 55 Prozent im Jahr 2013 auf nur 24 Prozent 2023 und schnitt damit in beiden Jahren überdurchschnittlich gut ab. Der Umstand, dass Saarland und Bayern ihre Indikatoren verbesserten, in der Reihung der Länder aber 2013 wie 2023 ähnlich stehen, weist auf eine allgemeine Verbesserung der Schuldentragfähigkeit hin, verdeutlicht aber auch die besonderen und anhaltenden Problemlagen einiger Länder.

Es bestehen weiterhin deutliche Unterschiede im Niveau der einzelnen Indikatoren und somit auch in der Tragfähigkeit der Länderhaushalte. Bezüglich des Indikators der relativen Schulden gilt außerdem, dass dessen Besserung auch ein statistischer Effekt des starken Ausgabenanstiegs in allen Bundesländern seit 2013 ist. Dieser wurde zunächst durch die gute Konjunktur ermöglicht, ist seit 2020 aber zunehmend Ausdruck einer schuldenfinanzierten Krisenreaktion. Einige Länder (zum Beispiel Baden-Württemberg, Thüringen und Rheinland-Pfalz) erreichten aber auch einen Abbau der nominalen Verschuldung.

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass die Bundesländer im vergangenen Jahrzehnt erfolgreich Schritte hin zu tragfähigeren Haushalten unternommen haben. In welchem Maße dies ein Resultat politischer Anstrengungen oder einfach steigender Einnahmen und sinkender Zinssätze („windfall profits") ist, bleibt offen. Angesichts des aktuellen Umfelds ist die Zeit dieser „windfall profits" jedoch vorbei. Dies muss in der zukünftigen Finanzpolitik der Länder Beachtung finden.

Kaum Verbesserung der Investitionsquoten im Zeitverlauf

Bemerkenswert ist, dass im Vergleich zu den anderen beiden Indikatoren keine Verbesserung der Investitionsquoten im Zeitverlauf stattfindet. Im Gegenteil, in Sachsen sank die Investitionsquote von 20,1 Prozent im Jahr 2013 auf 18,04 Prozent 2023. Niedersachsen verbesserte seine Investitionsquote leicht, aber auf deutlich geringerem Niveau (7,1 Prozent im Jahr 2013 auf 8,25 Prozent 2023). Die Investitionen sind zwar aufgrund der hohen Mehreinnahmen und der damit gestiegenen Haushaltsvolumina überall nominal gewachsen. Die Länder haben die Chance auf strukturell höhere Investitionen aus diesen Mehreinnahmen aber nicht genutzt. Ursachen können die ab 2020 auf Landesebene geltende Schuldenbremse, der Ausgabendruck im konsumtiven Bereich oder politische Prioritäten sein. Andererseits bestehen bei der Realisierung von Investitionen strukturelle und bürokratische Hürden. So variiert zum Beispiel zwischen den Ländern der Verwaltungsaufwand zur Vergabe von Fördermitteln an die

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Kommunen,[8] die wiederum einen Großteil der Investitionsprojekte tätigen. Erst ab 2019 zeichnet sich ein Trend ansteigender Investitionen ab. Für alle Länder gilt, dass diese größtenteils über Zuwendungen an Dritte (Vermögensübertragungen) und somit überwiegend von den Kommunen getätigt werden. Die Sachinvestitionen der eigenen Haushalte sind gering und allein nicht aussagekräftig.

Mit Blick auf die Tragfähigkeit sollten die Ausgaben für Zinsen und Investitionen auch im Zusammenhang betrachtet werden. Hohe Zinsen sind Folgen vergangener Entscheidungen, Investitionen richten sich hingegen in die Zukunft. In den schwächeren Ländern lagen die Zinsen viele Jahre deutlich höher oder nur leicht über den Investitionen, was langfristig nicht tragfähig ist. Diese Konstellation hat sich im Zuge sinkender Zinssätze und Zinsausgaben flächendeckend verbessert. Sie ist aber, wie gezeigt, angesichts volatiler Investitionen und steigender Zinsen nicht in allen Ländern stabil.

Fazit: Der Schuldendienst wird teurer

Die dargestellten Ergebnisse liefern hinsichtlich der Tragfähigkeit der Länderfinanzen erste Indizien, sind aber nur als vorläufige Zwischenergebnisse zu verstehen. Das Institut für den öffentlichen Sektor wird die Analyse fortsetzen und über weitere Ergebnisse berichten.

Es zeigt sich, dass relative Schuldenhöhe, Zinsausgaben- sowie Investitionsquote belastbare Indikatoren der Tragfähigkeit mit hoher Volatilität zwischen den Ländern sind, ihre Interpretation jedoch Kenntnisse der finanzstatistischen Besonderheiten voraussetzt. In allen Ländern haben sich der relative Schuldenstand und die Zinsausgabenquote über die Zeit verbessert, was aber im Wesentlichen „windfall profits“ sind, die nicht anhalten werden. Auffällig sind die erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern, sodass sich keine pauschale Aussage zu deren Schuldentragfähigkeit im Allgemeinen treffen lässt.

Die Investitionen sind in Summe weiterhin zu gering. Die vom Bund zugesagten 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz werden den Bedarf auf Länderebene – einschließlich der Kommunen – nicht decken können,[9] sodass die Länder voraussichtlich auch von den neu eröffneten Verschuldungsspielräumen Gebrauch machen müssen. Die Rahmenbedingungen der Neuverschuldung haben sich in den letzten Jahren jedoch verschlechtert, sodass der Schuldendienst deutlich teurer wird. Dies wird einige Länder härter treffen als andere. Vor allem in den finanziell schwächeren Ländern werden sich die ohnehin bestehenden Konsolidierungsbedarfe infolge der hohen Ausgabendynamik verschärfen. Die Verbesserungen der Tragfähigkeit sind nicht garantiert, sondern drohen, wieder verloren zu gehen. Umso relevanter ist es, dass durch neue Schulden finanzierte Investitionen in zukunftsorientierte Projekte fließen, die Wirtschaft und Klimaschutz fördern.

Carolin Dylla, Hertie School,
Prof. Dr. René Geißler, Technische Hochschule Wildau,
in Zusammenarbeit mit dem Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

8 Für konkrete Beispiele siehe auch: Geißler, R. (2024): Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

9 Das KfW-Kommunalpanel in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) beziffert allein den Investitionsrückstand der Kommunen auf 186,1 Milliarden Euro; siehe Brand, S./Salzgeber, J. (2024): Kommunen nehmen schlechtere Finanzlage und höheren Investitionsrückstand wahr

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Das „große Ganze“ reformieren: die Initiative für einen handlungsfähigen Staat

Im Herbst 2024 haben sich renommierte Ex-Politikerinnen und -Politiker sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft zusammengefunden, um in kurzer Zeit Empfehlungen für grundlegende Verwaltungsreformen zu erarbeiten. Außergewöhnlich dabei: Es geht nicht um einzelne politische Bereiche wie etwa Steuern oder Rente, sondern viel umfassender um die „Gelingensfaktoren staatlicher Handlungsfähigkeit“ und um grundlegende Voraussetzungen für erfolgreiche politische Reformen, die das Vertrauen in Staat und Demokratie wieder stärken sollen.

Das Vorhaben wurde als überparteiliche „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ bekannt und mündete im März 2025 in einem mit dem Bundespräsidenten vorgestellten Zwischenbericht. Zahlreiche Ideen der Initiative finden sich jetzt im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung: Das Bekenntnis zu einem „handlungsfähigen Staat“ wird zweimal erwähnt; und es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorschläge der Initiative in der neuen Legislaturperiode aufgegriffen werden.

Der Bundespräsident und vier große Stiftungen unterstützen das Vorhaben

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier hat die Schirmherrschaft über die Initiative übernommen. Des Weiteren wird sie unterstützt von vier der größten Stiftungen in Deutschland: der Gemeinnützigen Hertie Stiftung, der Stiftung Mercator, der Fritz Thyssen Stiftung sowie der Zeit Stiftung Bucerius. Institutionell verankert ist die Initiative durch eine eigene Geschäftsstelle an der Hertie School, mit der auch das Institut für den öffentlichen Sektor e. V. eng kooperiert. Dessen wissenschaftlicher Leiter Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid von der Hertie School fungiert auch als wissenschaftlicher Leiter der Initiative.

Eine langjährige Expertise in Politik und Wirtschaft verbindet die vier Urheber der Initiative: die ehemaligen Bundesminister Peer Steinbrück und Thomas de Maizière, den Staatsrechtler und langjährigen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle sowie Medienmanagerin und Aufsichtsrätin Julia Jäkel. Zusammen mit rund 50 Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung erarbeiteten sie innerhalb von sieben Arbeitsgruppen Reformvorschläge. Um praxistaugliche Lösungen zu entwickeln, beteiligten sich zahlreiche Fachleute, Verbandsvertreter sowie Vertreter von Kommunen, Unternehmen und Zivilgesellschaft.

Das empfiehlt die Initiative

Der Zwischenbericht enthält 30 Empfehlungen zur Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit, die künftig noch weiterentwickelt werden. Im Fokus stehen Gesetzgebung, die verständlicher und flexibler werden soll, sowie eine Föderalismusreform, um Zuständigkeiten klarer zu regeln und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Die Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sollen begrenzt werden, um Bürokratie abzubauen. Zudem wird eine Digitalisierung der Verwaltung angestrebt, inklusive eines eigenen Ministeriums, das bereits im Mai seine Arbeit aufgenommen hat. Zur Förderung von Innovationen wird eine stärkere Rolle des Staats als strategischer Investor gefordert. Der Klimaschutz soll durch ein institutionell verankertes Klimakabinett und verpflichtende Klima- und Sozialverträglichkeitsprüfungen gestärkt werden. Im Sozialbereich sollen Leistungen gebündelt und digitalisiert werden. Schließlich wird in der Bildungspolitik ein Nationaler Bildungsrat vorgeschlagen, der Standards setzt und Schulen mehr Eigenverantwortung gibt. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt darüber hinaus zu fördern und unter anderem den Personalmangel in sozialen Bereichen zu lindern, schlägt die Initiative die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vor.

So soll es weitergehen

Zwar sollen die Reformen zentral von der Bundesregierung gesteuert werden, doch die Zivilgesellschaft soll aktiv durch Bürgerbeteiligung und Bürgerräte eingebunden sein. Der Schlussbericht wird im Sommer 2025 veröffentlicht und soll auch Stellungnahmen und Rückmeldungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, Forschender sowie von Führungskräften und Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen.

Informationen zur Initiative sowie zum Zwischenbericht sind auf der Website der Hertie School zu finden: https://www.hertie-school.org/de/initiative-staatsreform.

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
wissenschaftlicher Leiter der Geschäftsstelle der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Umfrage: Digitalisierung und Entbürokratisierung als wichtigste Handlungsfelder der Verwaltung – Infrastrukturmodernisierung hat geringe Priorität

Unter der Bezeichnung Zukunftspanel Staat & Verwaltung führen die Wegweiser Media & Conferences GmbH und das Centre for Digital Governance der Berliner Hertie School seit knapp 15 Jahren eine jährliche deutschlandweite Verwaltungsbefragung durch, um aktuelle Herausforderungen, Trends und Erfahrungen der Behördenleitungen zu Themen der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung zu erheben. Die vorgezogene Bundestagswahl im Februar war in diesem Jahr Anlass für eine Sonderausgabe – das Zukunftspanel Spezial 2025.

Diese unter Beteiligung von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Professor an der Hertie School sowie wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor, realisierte Erhebung deckt neben den Ansichten zu Digitalisierungsthemen – die den üblichen Schwerpunkt des Zukunftspanels bilden – auch die Einschätzungen zu Handlungsbedarfen und Schwerpunkten bei der Staatsmodernisierung sowie den aktuellen Prioritäten und Reformbedarfen der öffentlichen Verwaltung ab. An der aktuellen Befragung hatten sich mehr als 463 Vertreter der öffentlichen Verwaltung aus Kommunen, Bund und Ländern beteiligt.

Die Befragungsergebnisse zeigen eine sehr kritische Selbsteinschätzung, was die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung betrifft. 60 Prozent der Befragten aus der Verwaltung sind der Meinung, dass der Staat in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme überfordert ist, was einem Anstieg von 11 Prozent gegenüber der letzten Befragung entspricht. Knapp drei Viertel der Befragten zeigen sich auch mit dem Fortschritt der Digitalisierung und der Modernisierung der Verwaltung während der letzten Legislaturperiode unzufrieden. Und der Fortschritt der Digitalisierung auf den drei Verwaltungsebenen wird von einer deutlichen Mehrheit negativ beurteilt – am kritischsten auf Länderebene.

Während die Befragten den größten Handlungsbedarf für die neue Bundesregierung bei der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, bei Digitalisierung und technologischer Innovation sowie Deregulierung und Entbürokratisierung sehen (jeweils über 35 Prozent), werden die vom neuen Sondervermögen adressierten Aufgabenbereiche von einem deutlich geringeren Anteil der Befragten als vorrangig eingestuft: Verteidigungsbereitschaft und äußere Sicherheit mit 22 Prozent, Infrastrukturmodernisierung mit 17 Prozent sowie das Schul- und Bildungssystem mit gerade einmal 12 Prozent. Der hohe Handlungsbedarf für Deregulierung und Entbürokratisierung unterstreicht die Bedeutung als Rahmendingung für das Gelingen künftiger Investitionen mithilfe des Sondervermögens. Auffallend ist auch, dass im Hinblick auf Haushaltskonsolidierung und finanzpolitische Stabilität mit 7 Prozent nur sehr wenige Befragte einen Handlungsbedarf sehen. Gefragt nach den größten Herausforderungen für die eigene Behörde stehen wieder drei Herausforderungen klar an der Spitze: Digitalisierung (verwaltungsintern wie auch in Bezug auf die Umsetzung des OZG), demografieorientierte Personalpolitik sowie budgetärer Druck und Einsparungen. Deutlich seltener genannt wurden die Sicherstellung von Infrastrukturinvestitionen (22 Prozent) und die erfolgreiche Umsetzung von Großprojekten (9 Prozent). Gefragt wurde auch nach Maßnahmen, die der Staat ergreifen sollte, um die eigene Leistungsfähigkeit und Effizienz zu erhöhen: Neun von zehn Befragten nannten als wichtigste Maßnahme das Verschlanken von Verfahren sowie Entbürokratisierung, gefolgt von einer konsequenten Aufgabenkritik. Eine Mehrheit (61 Prozent) ist auch der Meinung, dass Ziel- und Wirkungsorientierung in Haushalt und Gesetzen zu verankern und jährlich zu messen seien.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die digitale Transformation – sowohl nach außen in Richtung der Bürgerinnen und Bürger, aber insbesondere nach innen in Richtung Prozesse, Automatisierung und Infrastruktur – als zentrales Zukunftsthema der Verwaltung wahrgenommen wird. Den künftig insbesondere durch die Kommunen noch zu bewältigenden Kraftakten bei den anstehenden Investitionen in Infrastruktur, Verteidigung und Bildung wird bislang noch keine große Priorität als Handlungsfeld eingeräumt.

Die Ergebnisse des Zukunftspanels Spezial 2025 stehen auf dem Fachportal Verwaltung der Zukunft (VdZ) zum kostenlosen Download zur Verfügung, abrufbar unter: https://www.vdz.org/politik-strategie-governance/ergebnisse-des-zukunftspanel-spezial.

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,
Nina Kairies-Lamp

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IM FOKUS

Warum Bundesländer Unterstützungsprozesse wie Buchhaltung zentralisieren sollten

In der Debatte über die finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Staates, die Schuldenbremse und die Sondervermögen lenken die neuesten Koalitionsverträge auf Landes- und Bundesebene den Fokus darauf, wie der Staat zukünftig mit weniger Ressourcen leistungsfähig bleibt. Im Bereich der Unterstützungsprozesse liegen noch ungehobene Potenziale. Insbesondere Buchhaltung ist in Landesverwaltungen stark dezentral organisiert. Eine Zentralisierung würde Effizienzen heben und gleichzeitig zu einer Kostenreduktion führen.

Öffentliche Haushalte unter Druck

Die öffentlichen Haushalte waren in den vergangenen Jahren stark von Krisen geprägt. Zunächst zeigte die Coronapandemie und anschließend die Energiekrise ihre Auswirkungen. Die Folgen dieser Krisen sind noch nicht vollends überstanden. Zusätzlich kommt nun Druck durch den Rückgang der Wirtschaftsleistung in den vergangenen beiden Jahren, die aktuellen Konjunkturprognosen und die gegenwärtigen politischen Herausforderungen in Deutschland, Europa und der Welt, welche den Staat zum Handeln zwingen.

Nach der bewusst expansiven Fiskalpolitik des Staates als Antwort auf die Krisen und einer Diskussion um die aktuellen Regelungen der Schuldenbremse sind die kürzlich geschlossenen Koalitionsverträge auf Bundes- und Landesebene auch eine Reaktion auf die bisherigen politischen Maßnahmen. Die Parteien betonen, dass der Staat in Zukunft mit weniger Ressourceneinsatz mehr leisten müsse. Gerade die Passagen zu Haushalten und Verwaltungsreformen sehen daher eine Evaluation staatlicher Strukturen vor, oft flankiert von einer Aufgabenkritik und einer kritischen Prüfung des Personalkörpers der Verwaltung.[1]

Vor 25 Jahren war der öffentliche Sektor in einer ähnlichen Situation und hat das Konzept des New Public Management (NPM) als Antwort auf die Krise gesehen. Auch damals wurde in effizienterem staatlichen Verwaltungshandeln eine Lösung für die Herausforderungen der Zeit gesehen. Der Staat sollte sich bei seinen wahrgenommenen Aufgaben fokussieren und dafür Tools und Methoden aus der Privatwirtschaft übernehmen. Im Konkreten waren dies eine stärkere Output-Orientierung mit Leistungsmessung, Managementtools, die sich besonders im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens widerspiegelten, und eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.

Ungehobene Potenziale in der Reorganisation von Unterstützungsprozessen

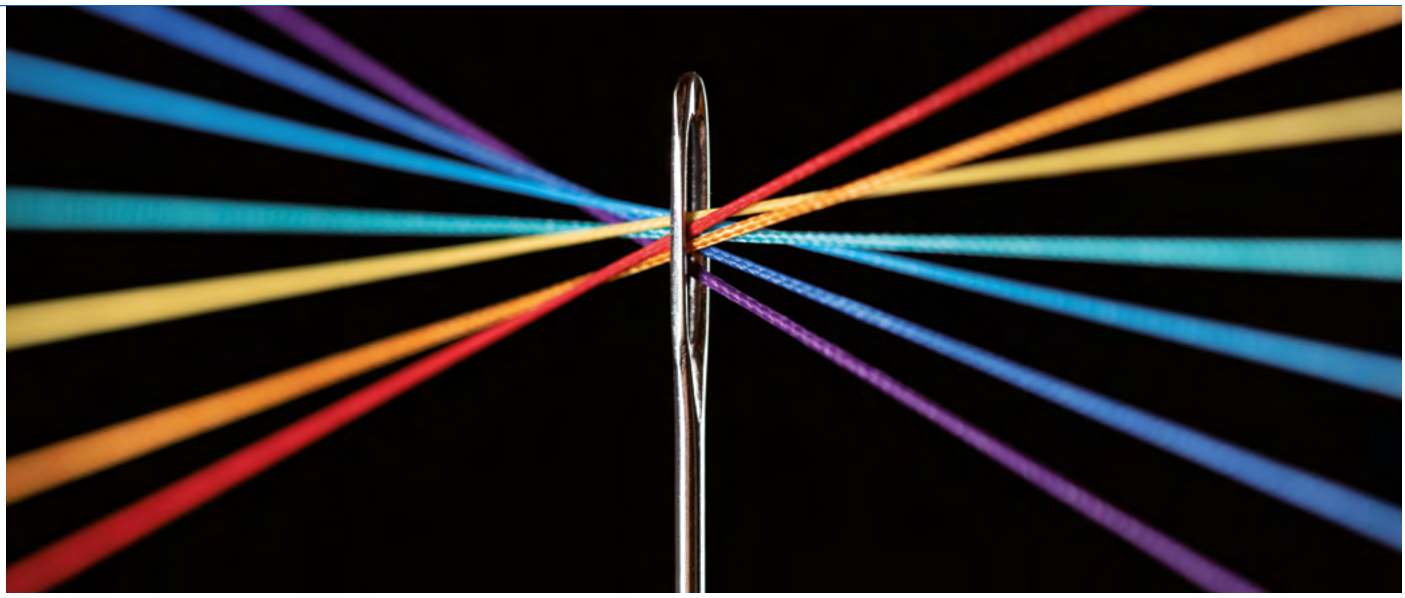
NPM in Deutschland hatte in Theorie und Anwendung vor allem die Produkte des Verwaltungshandelns im Blick, jedoch nicht die dafür anfallenden Unterstützungsprozesse. Debatten über das richtige Haushalts- und Rechnungswesen wurden allenfalls nur entlang der Frage, ob Kameralistik oder Doppik der richtige Rechnungslegungsstil ist, geführt. Mit der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung wurden tendenziell auch Unterstützungsprozesse dezentral organisiert.

Doch gerade eine Übertragung privatwirtschaftlicher Best Practices hätte für Unterstützungsprozesse einen gegensätzlichen Trend auslösen müssen, denn gerade Prozesse des Finanz- und Rechnungswesens werden in Großkonzernen der Privatwirtschaft am häufigsten zentralisiert und in eigene Organisationseinheiten übertragen. Zwar gab es in den 2000er-Jahren Diskussionen und Ansätze über die Einführung von Dienstleistungszentren (DLZs) für Unterstützungsprozesse im öffentlichen Sektor, doch bis heute hat sich dies in den Landesverwaltungen weitgehend nur für die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen durchgesetzt. Die kaufmännischen Unterstützungsprozesse sind nicht in gleichem Ausmaß zentralisiert und oft noch dezentral verortet. Die Tatsache, dass oftmals auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen nur Zentralisierungsangebote existieren, die auf freiwilliger Nutzung basieren, lässt vermuten, dass besonderer politischer Wille und politische Durchsetzungsfähigkeit für eine erfolgreiche Umsetzung vonnöten sind. Dies verwundert nicht, denn die Aufgabenübertragung an eine zentrale Organisationseinheit bedeutet für die bisher zuständigen Mitarbeitenden einen Übergang in eine andere Organisation mit unter Umständen anderem Dienstort, Führungsverhältnis und vielleicht sogar Kollegenumfeld als bisher. Zudem sind Widerstände auf Leitungsebene der Fachressorts und nachgeordneten Bereiche zu erwarten, die eine Übertragung von Zuständigkeiten als einen Eingriff in ihre Ressorthoheit betrachten könnten.[2]

1 Vgl. hierzu beispielsweise die Koalitionsverträge von Thüringen (2024), Bayern (2024) und Hamburg (2025)

2 Schuppan, T. (2019): Shared Service Center. In: Veit, S. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 302 f.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.



Das Hessische Competence Center – das einzige umfassende Financial Shared Service Center einer Landesverwaltung

Eine Ausnahme stellt das Hessische Competence Center (HCC) dar, das zu Beginn, 2001, als SAP-Entwicklungs- und Servicezentrum sowie zentrale Buchhaltungsstelle der Landesverwaltung gegründet wurde und mittlerweile auch andere kaufmännische Unterstützungsprozesse wie Beschaffung als Financial Shared Service Center im Land Hessen zentralisiert.[3] Ein entscheidender Grund für Zentralisierung war Ende der 1990er-Jahre eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des hessischen Finanzministeriums. Diese kam zum Ergebnis, dass auch in einer Landesverwaltung ähnliche Effizienzgewinne wie in großen Konzernen der Privatwirtschaft durch Zentralisierung von kaufmännischen Unterstützungsprozessen erreicht werden können.[4] In dieser Form ist das HCC als Dienstleister für sämtliche Dienststellen des Landes tätig und einzigartig in den Landesverwaltungen in Deutschland. Zukünftig könnte es unter den aktuellen Voraussetzungen als Vorbild für andere Landesverwaltungen dienen.

Begünstigende Faktoren für die Zentralisierung der Buchhaltung

Insbesondere die Buchhaltung[5] ist ein Unterstützungsprozess, dessen Eigenschaften eine Zentralisierung begünstigen:

- **Regelbasierte Tätigkeit:** Die Landeshaushaltsordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtliniendokumente der zuständigen Finanzministerien geben einen einheitlichen Regelungsrahmen für die Buchhaltung vor. Ausnahmen können sich lediglich für Landesbetriebe oder Beteiligungen ergeben.

- **Großes Bündelungspotenzial:** Tagtäglich gehen Tausende Rechnungen in einer Landesverwaltung ein, sodass je nach Größe der Landesverwaltung von einem hohem sechsstelligen bis siebenstelligen Belegaufkommen im Jahr auszugehen ist. Eine kritische Grundmasse an Transaktionen, die es für die Realisierung von Skaleneffekten benötigt, ist daher vorhanden.

- **Nutzung von Synergien:** Die Aufbauorganisation von Landesverwaltungen ist territorial sehr dezentral organisiert. Bei einer Zentralisierung der Buchhaltung stellt sich die Frage, ob trotz der dezentralen Landesverwaltungen dennoch die notwendigen Buchhaltungsbelege verfügbar sind. Durch die Ausweitung der Pflicht zur E-Rechnung ist zu erwarten, dass Rechnungen im Wesentlichen digital eingehen und somit ein begünstigender Faktor erfüllt ist.

- **Einheitliches Buchhaltungssystem:** Es wurde bereits beschrieben, dass Landesverwaltungen bisher nur IT-Dienstleistungen flächendeckend zentralisiert haben.[6] Dies gilt vor allem für die Bereitstellung einer einheitlichen Buchhaltungssoftware für den Bereich der Kernverwaltung.[7] Dies ist notwendig, um Abläufe IT-gestützt zu standardisieren und Transaktionskosten zu reduzieren.

Vorteile durch die Zentralisierung der Buchhaltung

Doch wie wird durch eine Zentralisierung der Buchhaltung ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und der Erhöhung der Prozesseffizienz geleistet? Aus der Zentralisierung ergeben sich zahlreiche Vorteile, sie reichen beispielsweise von der Verbesserung der Arbeitsqualität bis hin zur Nutzung von Skaleneffekten. Diese Erfahrungen können auch als Grundlage für weitere Prozessoptimierungen genutzt werden.

Aktuell unterscheidet sich der Grad der Dezentralität der Buchhaltung je Bundesland. Mitunter existieren sehr kleine Buchhaltungseinheiten in den Landesverwaltungen. Die Menge der täglich eingehenden Belege unterliegt jedoch

3 Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (2021): 20 Jahre HCC – Lösungen finden. Zukunft gestalten. Wir denken Verwaltung weiter (Jubiläumspublikation), Juli 2021, S. 7

4 Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation" des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz (2002): Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, S. 114

5 Der Begriff „Buchhaltung" steht hier für sämtliche Systeme der öffentlichen Rechnungslegung. In kameralen Systemen ist dies die Verbuchung aller Zahlungen und sonstigen kassenmäßigen Vorgänge aufgrund von Belegen und in doppischen Systemen die vollständige und periodengerechte Erfassung der Vermögensgegenstände und Schulden sowie aller angefallenen Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen.

6 Schuppan, T. (2019): Shared Service Center. In: Veit, S. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 301

7 Ausnahmen bestehen gegebenenfalls für Landesbetriebe, Anstalten oder Beteiligungen.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Schwankungen, sodass schnell eine Über- oder gar Unterforderung dieser Einheiten entstehen kann. Eine Umverteilung auf andere Buchungseinheiten ist jedoch aus organisatorischen oder rechtlichen Gründen mitunter nicht möglich. Zentralisierte Buchhaltungseinheiten glätten diese Effekte und erhöhen somit neben der Effizienz auch die Arbeitsplatzzufriedenheit der Mitarbeitenden.

Doch nicht nur die Arbeitsplatzzufriedenheit kann durch die Zentralisierung steigen, sondern auch die Arbeitsplatzattraktivität. Mitunter herrscht der Glaube vor, dass bei einer Zentralisierung von Unterstützungseinheiten Arbeitsabläufe für einen Beschäftigten monotoner und weniger attraktiv werden. Dies fußt auf der Annahme, dass ein einzelner Beschäftigter bei einer zentralisierten Einheit stärker abgegrenzte und insgesamt weniger Prozesse bearbeitet, um bei diesen jeweils einen höheren Output zu erreichen. Dies ist jedoch ein Irrglaube: Es ist vielmehr davon auszugehen, dass eine Bündelung aller Transaktionen in einer Organisationseinheit zu einem für die Beschäftigten attraktiveren Buchhaltungsgeschäft führt, als es in stark dezentralisierten Einheiten vorhanden ist.

Die Zentralisierung erreicht neben der beschriebenen Glättung des Arbeitsaufkommens auch, dass durch das hohe Transaktionsvolumen, die regelbasierte Fallbearbeitung und Prozessstandardisierung Skaleneffekte realisiert werden können. Das aktuell vorhandene Belegvolumen kann mit weniger Personal verarbeitet werden, womit sich die notwendigen Personalaufwendungen und zurechenbaren Einzelkosten für das Personal (zum Beispiel Kosten für Lizenzen, technische Ausstattung) reduzieren. In Österreich konnte zum Beispiel mit der Einführung der Buchhaltungsagentur des Bundes auch der Personaleinsatz reduziert werden.[8]

Der niedrigere Personaleinsatz bezieht sich auch auf die Reduktion von Leitungsstellen. Jede Buchhaltungseinheit muss über ein Mindestmaß an Leitungsstellen zur Ausübung von Kontroll- und Führungsaufgaben verfügen. Es ist davon auszugehen, dass größere Organisationseinheiten effizientere Betreuungsschlüssel ermöglichen und bei einer Zentralisierung insgesamt weniger Leitungsstellen benötigt werden als bei einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung.

Trotz eines niedrigeren Personaleinsatzes und mehr Transaktionen, kann eine zentralisierte Einheit eine höhere Buchungsqualität erreichen. Zwar existieren auch in dezentralen Systemen Vorgaben und Richtlinien, doch die tatsächliche Umsetzung über alle Einheiten hinweg lässt sich nur mit einem großen Aufwand sicherstellen, was Prozessabweichungen in einzelnen Einheiten begünstigt. Die Organisation der Buchführung in einer einzigen Einheit ermöglicht bessere Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Die höhere Buchungsqualität führt letztlich zu einer besseren Datengrundlage für zum Beispiel steuerliche Berichtspflichten, statistische Meldungen, aber auch für interne Kennzahlenbildung. Die Aussage von Berichten wird sowohl für eine einzelne Betrachtungsperiode als auch in der Mehrperiodenbetrachtung robuster.

Nicht zuletzt ist eine hohe Buchungsqualität eine Grundlage für weitere Prozessautomatisierung. Nur wenn tatsächlich einheitlich gebucht wird und Fehler reduziert werden, können Berichte automatisiert werden, da manuelle Eingriffe oder umfangreiche Prüfschritte an der Datengrundlage entbehrlich werden. Zudem wird eine hohe Datenqualität für den erfolgreichen Einsatz von KI benötigt. KI-Modelle lernen auf Basis von bisherigen Buchungsdaten, sodass eine Automatisierung der Rechnungsbearbeitung davon abhängig ist, wie gut sich aus dem bisherigen Buchungsstoff Regeln ableiten lassen.

Erfolgsfaktoren für die Zentralisierung der Buchhaltung

Trotz aller beschriebenen Vorteile und der begünstigenden Faktoren, die für eine Zentralisierung der Buchhaltung sprechen, ist eine Reorganisation kein Selbstläufer. Der erfolgreiche Abschluss entsprechender Projekte ist von einigen Bedingungen abhängig:

Obwohl mit einer Zentralisierung umfassende Vorteile einhergehen, braucht es insbesondere politischen Willen für die Umsetzung. Vielfach können Vorbehalte gegen eine Zentralisierung der Buchhaltung ausgemacht werden. Manche

8 Buchhaltungsagentur des Bundes (2015): 10 Jahre Buchhaltungsagentur des Bundes 2004–2014, S. 44. Neben der Übernahme der Buchhaltung aller Dienststellen wurde auf das System HV-SAP umgestellt. Die vollständige Integration aller Buchhaltungen wurde 2013 abgeschlossen; Quelle unter: https://www.bhag.gv.at/ueber_uns/geschichte/ (zuletzt abgerufen am 9.5.2025). Mitarbeiterstand zum 1.1.2023: 498 Mitarbeitende; Quelle unter: https://www.bhag.gv.at/ueber_uns/mitarbeiterinnen-und-mitarbeiter (zuletzt abgerufen am 9.5.2025)

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

empfinden dies als eine Beschneidung der Fachkompetenz der einzelnen Ressorts und ihrer nachgeordneten Bereiche. Dabei handelt es sich bei Buchhaltung um keine Fachaufgabe, die unter die Ressorthoheit fällt, sondern um einen Unterstützungsprozess.[9] Die Zentralisierung resultiert auch nicht in einem Werkzeug des Finanzministeriums gegenüber den Fachressorts, denn die Budgethoheit über die Haushaltsplanansätze verbleibt bei diesen.

Ein vorhandener politischer Wille zur Zentralisierung sollte insbesondere darauf hinwirken, dass alle Dienststellen ihre Buchhaltung an die zentralisierte Einheit übertragen müssen. Eine Reorganisation, die es den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung freistellt, ob sie das Zentralisierungsangebot nutzen, wird als Projekt nicht die vollständigen Vorteile einer Zentralisierung erreichen können. Im schlimmsten Fall bleiben nicht nur die möglichen Skaleneffekte hinter ihren Erwartungen zurück, sondern es werden ineffiziente Doppelstrukturen gebildet.

Bevor die bisherigen Mitarbeitenden der Buchhaltung in einer neuen Organisation zusammengefasst werden, sollte erhoben werden, inwieweit in den bisherigen Buchhaltungseinheiten tatsächlich die geltenden Vorgaben und Handlungsanweisungen angewandt worden sind und welche Abweichungen es bei den Prozessausführungen gibt. Es ist davon auszugehen, dass in den bisherigen Einheiten unterschiedliche Bearbeitungsweisen für identische Vorgänge bestehen, weshalb durch zusätzliche Handlungsanweisungen und Workshops frühzeitig ein einheitliches Verständnis geschaffen werden sollte; zudem sollte sichergestellt werden, dass das Erreichen dieses Ziels auch im Rahmen der Kontrollfunktion in der zentralen Organisationseinheit überprüft wird.

Damit geht auch einher, dass ein aktives Change-Management für die Reorganisation eingesetzt werden muss: Für die Mitarbeitenden bedeutet eine Zentralisierung nicht nur die Überführung aus ihren bisherigen Organisationsstrukturen in eine neue Struktur. Für den einzelnen Menschen ändert sich neben der organisatorischen Zugehörigkeit gegebenenfalls auch das Teamumfeld, die Führungskraft und der Tätigkeitsbereich, sodass geeignete Kommunikationsmaßnahmen, Einbindungsmöglichkeiten und bei Bedarf auch zusätzliche Schulungsmaßnahmen eingeplant werden müssen. Bei der Entwicklung gemeinsamer Standards und Arbeitsabläufe sollten zudem die Mitarbeitenden mit langjähriger Erfahrung genutzt und eingebunden werden, um die Akzeptanz der neuen Organisationseinheit zu erhöhen.

Oftmals werden ein dezentraler Posteingang und dezentrale Freigabeprozesse als Gründe für eine dezentrale Buchhaltung genannt. Es ist davon auszugehen, dass durch die E-Rechnungspflicht bereits ein digitaler Eingang der meisten Rechnungen sichergestellt ist, was einer Zentralisierung förderlich

ist. Da jedoch auch weiterhin Rechnungen in Papierform nicht ausgeschlossen werden können, sollte ein zentraler Posteingang geschaffen werden, um Prozessdurchlaufzeiten und die Anzahl der involvierten Akteure zu reduzieren. Zudem sollten die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Freigabe von Anordnungen digital zu ermöglichen und somit die Prozesseffizienz zu erhöhen.

Da sich hieraus auch Auswirkungen auf die Archivierungs- und Aktenführungspflichten ergeben, sind entsprechende Dokumenten-Management-Systeme einzuführen, die auch eine digitale Speicherung und Verarbeitung ermöglichen.

Fazit und Ausblick

Die Diskussion um die Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns lässt oft die Unterstützungsprozesse innerhalb der Verwaltung außer Acht. Doch auch hier liegen bislang ungehobene Potenziale. Es konnte aufgezeigt werden, weshalb sich gerade Buchhaltung als Unterstützungsprozess eignet, Effizienzpotenziale durch eine Reorganisation in der Aufbau- und Ablauforganisation zu heben, und welche Erfolgsfaktoren zu beachten sind.

Die Zentralisierung der Buchhaltung in Landesverwaltungen kann aber nur ein Zwischenschritt sein. In Zeiten der Digitalisierung und der Ausweitung des Einsatzes von künstlicher Intelligenz bildet sie die Grundlage für weitere Prozessautomatisierung wie die KI-basierte Rechnungserfassung oder die Automatisierung von Berichten und ist somit Anknüpfungspunkt für weitere Prozessverbesserungen.

Sebastian Bur

9 Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, S. 9 f.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

KOLUMNE

Gesetzesänderung ermöglicht Kommunen neue steuerliche Optimierungsmöglichkeiten

Der Gesetzgeber hat mit dem Jahr 2025 die sogenannten einbringungsgeborenen Anteile abgeschafft. Aus dieser Änderung können sich für Kommunen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts finanzielle Chancen ergeben.

Eike Christian Westermann LL.M.
Steuerberater, Rechtsanwalt,
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Viele juristische Personen des öffentlichen Rechts (JPöRs) haben in den Jahren vor 2007, als noch das alte Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) galt, öffentliche Betriebe in eine private Gesellschaftsform wie die GmbH oder die Aktiengesellschaft überführt. Die im Zuge dessen ausgegebenen neuen Gesellschaftsanteile wurden zumeist „steuerlich verstrickt" – es entstanden „einbringungsgeborene Anteile", auf die in der Regel Kapitalertragsteuer von über 15 Prozent fällig wurden, wenn diese von der JPöR später verkauft oder anderweitig übereignet wurden. Diese steuerliche Nachbelastung für Übertragungssachverhalte ist mit Wirkung zum 1. Januar 2025 entfallen.

Chancen für Holdingstrukturen der öffentlichen Hand

Nun könnten also Anteile an profitablen Gesellschafen verkauft werden, ohne dass der Veräußerungsgewinn versteuert werden muss. Noch interessanter als ein Verkauf an Dritte könnte aber sein, dass Kommunen, Bund und Länder ihre („einbringungsgeborenen") Gesellschaftsanteile jetzt – ohne Steuernachteil – in eine Holdingstruktur einbeziehen, um so Gewinne und Verluste ihrer Betriebe steuerlich miteinander zu verrechnen. Denn durch diese Maßnahme kann häufig dauerhaft Kapitalertragsteuer in Höhe von über 15 Prozent, manchmal sogar zusätzlich Gewerbe- und Körperschaftsteuer auf Gesellschaftsgewinne in Höhe von weiteren 30 Prozent eingespart werden.

Folgendes Beispiel macht das deutlich: Eine Stadt gründete im Jahr 2005 eine Wohnungsbau GmbH (W-GmbH) und eine Stadtwerke GmbH (S-GmbH). Dies geschah damals steuerlich zum sogenannten Buchwert, sodass die nachteilige Aufdeckung und Versteuerung stiller Reserven vermieden wurde. Seitdem verrechnet die Stadt auf Ebene der S-GmbH die Versorgungsgewinne aus der Wasser-, Gas- und Stromversorgungssparte mit den Bäder- und Verkehrsverlusten – und spart dadurch im sogenannten steuerlichen Querverbund jährlich bereits Steuern in Millionenhöhe. Seit einiger Zeit erwirtschaftet die S-GmbH aber aufgrund der stetig gestiegenen Kosten im ÖPNV dauerhaft Verluste von 3 Millionen Euro pro Jahr. Die W-GmbH schüttet hingegen seit ihrer Gründung stabil jährliche Gewinne in Höhe von ebenfalls 3 Millionen Euro pro Jahr an die Stadt aus, auf die allerdings jeweils 15 Prozent Kapitalertragsteuer (= 450.000 Euro) fällig werden. Dieses Geld fehlt der Stadt im Haushalt. Gleichzeitig hat sich der Wert der Immobilien in der W-GmbH vervielfacht. Die Anteile an der W-GmbH haben deshalb mittlerweile einen Verkehrswert von über 100 Millionen Euro. Sehr gerne hätte die Stadt schon in der Vergangenheit ihre profitablen Anteile an der W-GmbH in die S-GmbH eingelegt, damit die S-GmbH ein besseres Ergebnis erwirtschaftet. Aber wegen des hohen Werts der seit 2005 steuerverstrickten Anteile an der W-GmbH hätte diese Übertragung eine sofortige Nachversteuerung in Höhe von vorliegend über 15 Millionen Euro ausgelöst.

Dieses Hindernis ist nun zum 1. Januar 2025 entfallen. Deswegen legt die Stadt ihre Anteile an der W-GmbH in die S-GmbH ein, wo die Wohnungsbaugewinne die Stadtwerkeverluste ausgleichen. Die Stadt erhält zwar nun keine regelmäßige Ausschüttung der W-GmbH mehr, sie muss aber auch die Verluste der S-GmbH nicht mehr ausgleichen. Und: Die Stadt spart durch diese Vorgehensweise jährlich mehr als 450.000 Euro Kapitalertragsteuer! Denn die Steuerbelastung auf die Ausschüttungen der W-GmbH entfällt ab sofort. Würde die W-GmbH sich nicht im Wohnungsbau, sondern im Bereich der Wärmeversorgung betätigen, einen profitablen Hafenbetrieb führen oder sich um die Müllverbrennung kümmern, so könnten ihre Gewinne – aufgrund einer Sonderregelung für diese Tätigkeiten – künftig sogar ganz oder teilweise auch für Zwecke der Körperschaft- und Gewerbesteuer mit den Verlusten der S-GmbH verrechnet werden. Dann würde die Stadt jährlich sogar bis zu 1.400.000 Euro Steuern einsparen können.

Empfehlung: Optimierungspotenziale neu bewerten

JPöRs sind daher gut beraten, ihre Beteiligungen vor dem Hintergrund der Neuregelung zum 1. Januar 2025 näher in den Blick zu nehmen und zu fragen, welches Optimierungspotenzial sich ihnen unter den geänderten Bedingungen bietet. Natürlich kommt es dabei immer auch auf die Prüfung des Einzelfalls an. Außerdem sind die Transaktionskosten und etwaige politische Aspekte mitzuberücksichtigen. Der Umstrukturierungsaufwand sollte stets in einem vernünftigen Verhältnis zur erwarteten Steuerersparnis stehen und die neue Struktur sollte sich in die politische und wirtschaftliche Situation der Kommune einfügen.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Start-ups und Verwaltung Hand in Hand

In jeder Ausgabe der PublicGovernance zeigen wir, wie Start-ups mit innovativen und digitalen Ansätzen die Verwaltungsarbeit in Kommunen optimieren und erleichtern können. Für diese Ausgabe haben wir das Unternehmen GovRadar eingeladen, seine Produkte und Projekterfahrungen im öffentlichen Sektor zu präsentieren. Das Start-up wurde bei unserer jährlich stattfindenden myGovernment-Netzwerkveranstaltung im Jahr 2023 aus zahlreichen Bewerbungen von unserer Jury für eine Präsentation auf der Bühne ausgewählt. Weitere Beiträge von Start-ups finden Sie unter **publicgovernance.de/myGovernment-Blog**.

SaaS-Lösung für öffentliche Beschaffungsprozesse

GovRadar ist eine SaaS-Lösung, die durch den Einsatz von KI und innovativem Wissensmanagement öffentliche Beschaffungsprozesse optimiert. Die Software automatisiert die Erstellung vergaberechtskonformer Ausschreibungen, vereinfacht die Markterkundung und nutzt eine semantische Suchfunktion, um relevante Informationen aus einer umfangreichen Wissensdatenbank bereitzustellen. Durch den hohen Automatisierungsgrad können bis zu 94 Prozent der Kapazitäten, die bislang für zeitaufwendige Verwaltungsaufgaben gebunden waren, freigesetzt werden. Diese Effizienzsteigerung gilt für sämtliche Dienst- und Lieferleistungen, wodurch öffentliche Auftraggeber ihre personellen Ressourcen gezielt für strategische und komplexe Aufgaben einsetzen können.

Inspiriert von Erfahrungen in der Bundeswehr

Die Vision hinter der Gründung von GovRadar im Jahr 2020 war es, eine Softwarelösung zu schaffen, die den öffentlichen Sektor nicht nur entlastet, sondern auch zukunftsfähig macht, indem sie Effizienzgewinne ermöglicht und gleichzeitig die Qualität der Beschaffung steigert. Ausgelöst und inspiriert wurde diese Gründungsidee durch konkrete Erfahrungen mit den enormen Herausforderungen der öffentlichen Beschaffung im Aufbaustab des Cyber Innovation Hub der Bundeswehr: langwierige Prozesse, fehlender Wissenstransfer und ineffiziente Nutzung personeller Ressourcen.

Diese Erfahrungen führten zu der Einsicht, dass Digitalisierung und Automatisierung in diesem Bereich dringend erforderlich sind: zum einen, um den Fachkräftemangel zu bewältigen, zum anderen drohen ohne effiziente digitale Lösungen erhebliche Funktionseinschränkungen.

GovRadar-Nutzer profitieren von der Automatisierung und der KI-gestützten Wissensaggregation, die Wissen aus der Community für die Community nutzbar macht. Sie entlastet Anwender von manuellen Prozessen wie der Markterkundung und der Ausschreibungserstellung. Mit über 3.000 aktiven Nutzern trägt GovRadar zur Digitalisierung einer Arbeitswelt bei, die bislang von Word-Dokumenten, Excel-Tabellen und E-Mail-Kollaboration geprägt war. GovRadar füllt somit eine Lücke in der öffentlichen Beschaffung, indem es sich auf die operative Arbeit einzelner Beschäftigter konzentriert. Die SaaS-Lösung ist bei mehr als 500 öffentlichen Auftraggebern erfolgreich im Einsatz, darunter das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) sowie das Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr (KdoSanDstBw). Neben diesen Leuchtturmprojekten setzen zahlreiche Kommunen und Landesbehörden auf GovRadar, um ihre Beschaffungsprozesse effizienter zu gestalten.

Skalierbare Digitalisierung im föderalen System ist möglich

GovRadar versteht sich als operatives Arbeitswerkzeug und adressiert gezielt die praktischen Bedürfnisse der Beschaffungsteams. Entscheidend ist das enge Stakeholder-Management sowie die transparente Darstellung von Datenschutzmaßnahmen, um der Skepsis gegenüber KI-gestützten SaaS-Lösungen zu begegnen.

Ein aktuelles Beispiel aus Nordrhein-Westfalen verdeutlicht das: Über eine landesweit gültige Lizenz ermöglicht das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) allen 429 Kommunen den Zugang zu GovRadar – geprüft, sicher, sofort einsatzbereit. Der Einsatz zeigt, dass skalierbare Digitalisierung im föderalen System möglich ist, wenn Vertrauen, Standardisierung und sofortige Wirksamkeit zusammenkommen. Die Entscheidung des Landes sendet dabei auch ein politisches Signal: Digitalisierung gelingt dort, wo Umsetzung Vorrang vor Zuständigkeitsdebatten hat.

Sascha Soyk, Gründer und Geschäftsführer GovRadar GmbH

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Corporate Governance

BVerwG-Urteil: kommunale Aufsichtsräte müssen auch Gemeinderat berichten

Ein im Januar 2025 veröffentlichtes Urteil (8 C 3.23) des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) bringt etwas mehr Klarheit in eine oft schwierige Thematik: Wie verhält sich die Berichtspflicht eines kommunalen Aufsichtsratsmitglieds gegenüber dem Gemeinderat zu seiner gesellschaftsrechtlichen Verschwiegenheitspflicht als Aufsichtsratsmitglied? Nach dem Urteil sind entgegen der bisher herrschenden juristischen Meinung Aufsichtsratsmitglieder, die als Vertreter der Kommune im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft sitzen, zu Berichten auch gegenüber dem Gemeinderat verpflichtet. Viele Gesellschaftsrechtler hatten vorher die Ansicht vertreten, dass große Gremien wie der Gemeinderat generell „nicht geheimnisfähig" seien – also keine Gewähr für Vertraulichkeit böten – und daher nur an den Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde (zum Beispiel Oberbürgermeister) oder gegebenenfalls an spezielle Ratsausschüsse berichtet werden dürfe.

Im Aktiengesetz ist eine explizite Ausnahmeregelung für Aufsichtsratsmitglieder festgelegt, die durch eine Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat einer öffentlichen Beteiligung entsandt worden sind. Sie unterliegen hinsichtlich ihrer Berichtspflicht an die Gebietskörperschaft nicht der generellen Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsräten, sondern nur in Bezug auf „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, wenn deren Kenntnis für die Zwecke der Berichte nicht von Bedeutung ist" (§ 394 AktG). Dem Urteil zufolge widersprächen Entstehungsgeschichte und Zweck dieser Ausnahmeregelung einer grundsätzlichen Beschränkung auf kleinere Gruppen von Berichtsadressaten als den Gemeinderat. Auch Wortlaut und Systematik der Regelung stünden dem nicht entgegen.

Das mit der Ausnahmeregelung verfolgte Regelungsziel, dem Interesse der Gebietskörperschaft an einer effektiven Beteiligungsverwaltung und -prüfung Rechnung zu tragen, schließe dem BVerwG zufolge die Wahrnehmung demokratischer Kontrolle durch das zuständige Gemeindeorgan ein. Andernfalls käme das durch § 394 AktG anerkannte Informationsinteresse der Gebietskörperschaft nicht in ausreichendem Maße zur Geltung. Auch bei Beteiligung an privaten Unternehmensformen unterliege die öffentliche Hand demokratischer Kontrolle. Deren effektive Wahrnehmung sei nur gewährleistet, wenn dem zuständigen Kontrollorgan die nötigen Informationen zur Verfügung gestellt würden. Aus der aktienrechtlichen Norm lasse sich nicht ableiten, dass ein besonderes Maß an Vertraulichkeit des Berichtsempfängers gewährleistet sein müsse. Insofern schließe die Norm eine größere Zahl von Berichtsempfängern wie den Gemeinderat nicht von vornherein aus.

Zugleich seien die Berichtsempfänger zur Verschwiegenheit verpflichtet. Dabei sieht das BVerwG gemäß seiner Urteilsbegründung die rechtliche Verpflichtung der Ratsmitglieder zur Verschwiegenheit durch die Gemeindeordnung gewährleistet. Sie lasse sich nötigenfalls durch flankierende Vorkehrungen wie etwa Beratung in nicht öffentlicher Sitzung oder Delegation auf einen Ausschuss auch in tatsächlicher Hinsicht hinreichend sicherstellen.

Eine große Herausforderung für die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsvertreterinnen und -vertreter bleibt die im Einzelfall oft schwierige Abgrenzung zwischen der in der Gemeindeordnung üblicherweise festgelegten Berichtspflicht bei „Angelegenheiten von besonderer Bedeutung" und den im § 394 AktG besonders geschützten „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse[n]", die weiterhin der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, „wenn ihre Kenntnis für die Zwecke der Berichte nicht von Bedeutung ist".

Anlass des Urteils war ein Streitfall in der Stadt Mönchengladbach: Dort hatten mehrere Fraktionen Einsicht in Unterlagen einer Aufsichtsratssitzung eines börsennotierten Unternehmens gefordert, an dem die Stadt beteiligt ist. Der Oberbürgermeister, selbst Mitglied im Aufsichtsrat, lehnte dies ab und berief sich auf seine Verschwiegenheitspflicht.

Digitalisierung

Die Deutsche Verwaltungscloud geht an den Start

Mit dem symbolischen Start auf dem 13. Fachkongress des IT-Planungsrats ging am 27. März 2025 die Deutsche Verwaltungscloud (DVC) nach einer eineinhalbjährigen Aufbauphase

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

in den Produktivbetrieb. Der IT-Planungsrat hatte den Aufbau der DVC als gemeinsames Umsetzungsprojekt von Bund und Ländern beschlossen. Bei der DVC handelt es sich um die Multi-Cloud des Bundes und der Länder, in der aktuell ausschließlich durch die IT-Dienstleister der Verwaltung entwickelte und eingestellte Cloud-Services angeboten werden. Die DVC soll nach Aussage des BMI in den kommenden Monaten sukzessive weiter ausgebaut werden, um eine flächendeckende Nutzung und Anbindung relevanter Verwaltungsdienste zu ermöglichen. Zusammen mit europäischen Partnern sollen überdies Skalierungseffekte gehoben werden.

Die nun verfügbaren Services der DVC ermöglichen dem BMI zufolge eine einheitliche, sichere und standardisierte Bereitstellung von IT-Cloud-Diensten für Behörden in Deutschland. Über das Cloud-Service-Portal der DVC können IT-Verantwortliche „einfach und rechtssicher" Cloud-Lösungen für ihre Behörden bestellen. Durch die Standards und Vorgaben der DVC können Anwendungen an unterschiedlichen Cloud-Standorten betrieben und bundesweit genutzt werden. Das fördert nach Aussage des BMI unter anderem die Nachnutzung bereits existierender IT-Lösungen (zum Beispiel Software von opencode.de).

Darüber hinaus werde die digitale Souveränität der gesamten öffentlichen Verwaltung durch die DVC nachhaltig gestärkt, da offene Standards etwa die Wechselfähigkeit für die öffentliche Verwaltung garantieren und sogenannte Lock-in-Effekte ausschließen. Auf digitale Souveränität in Deutschland hinzuwirken und die Abhängigkeit von außereuropäischen Technologieanbietern, unter anderem bei Cloud-Infrastrukturen, zu verringern, ist derzeit auch ein wichtiges politisches Anliegen: Im März 2025 wurde dies als eines der Ziele auf der Ministerpräsidentenkonferenz formuliert.

Weitere Informationen sind auf der Webseite der DVC unter https://www.deutsche-verwaltungscloud.de zu finden.

Große Sprachmodelle in der öffentlichen Verwaltung: NEGZ analysiert Potenziale

Große Sprachmodelle und generative KI eröffnen laut einem Impulspapier des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums (NEGZ) zahlreiche Potenziale für die öffentliche Verwaltung. Als leistungsfähige Assistenzsysteme könnten sie unter anderem in der Kommunikation, Antragsbearbeitung, Entscheidungsunterstützung und Datenanalyse eingesetzt werden und eröffneten damit Freiräume für wertschöpfende Tätigkeiten, so urteilten Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei einem Roundtable, der als Grundlage für die Veröffentlichung diente.

Daneben bedürfe es einer umfassenden Infrastruktur, die sowohl technische als auch organisatorische, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Aspekte umfasst. Eine erfolgreiche Umsetzung hinge weniger vom Sprachmodell selbst ab (zum Beispiel On-premise- oder cloudbasierte Lösungen), sondern wie gut dieses für Verwaltungszwecke und unter Verwaltungsgegebenheiten adaptiert werden könne. Open-Source-Lösungen wurden als kostengünstige Alternativen betrachtet, die Abhängigkeiten von großen Technologiekonzernen verringern könnten.

Die Regulierung großer Sprachmodelle war ein weiteres zentrales Thema. Während einige Experten eine vollständig transparente Nachvollziehbarkeit von KI-Entscheidungen forderten, sahen andere die Offenlegung der zugrunde liegenden Daten als ausreichend an. Zugleich wurde bei den Round-table-Gesprächen die Notwendigkeit eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung betont, weg von einer risikoaversen Kultur hin zu mehr Offenheit, Experimentierfreude und Kollaboration.

Djeffal, Ch./Mehl, Ph. (2025): NEGZ-Impulspapier: Große Sprachmodelle in der öffentlichen Verwaltung, abrufbar unter: https://negz.org/publikation/grosse-sprachmodelle-in-der-oeffentlichen-verwaltung

Kurzstudie: Forschungsagenda GovTech

Eine aktuelle Kurzstudie zur Forschungsagenda GovTech, herausgegeben vom Kompetenznetzwerk Digitale Verwaltung (NEGZ), beleuchtet die Notwendigkeit, innovative Technologielösungen in den öffentlichen Sektor zu integrieren. Die Autoren von der Universität Bremen haben hierzu eine Delphi-Studie durchgeführt, um wesentliche Forschungsfragen und -themen zu identifizieren und eine kohärente Forschungsagenda für den Bereich GovTech in Deutschland zu entwickeln. Unter dem Begriff „GovTech" (kurz für Government Technology) verstehen die Autoren Start-ups, die ihre technologischen Lösungen hauptsächlich an den öffentlichen Sektor verkaufen. Diese jungen Unternehmen spielten eine zentrale Rolle in

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

der digitalen Transformation der Verwaltung. Trotz des großen Potenzials bleibe die GovTech-Landschaft jedoch weitgehend unerforscht.

Ergebnis der Studie ist eine empirisch validierte Sammlung von Fragen und eine Forschungsagenda, die als Referenzpunkt für zukünftige Untersuchungen und politische Entscheidungen dienen soll.

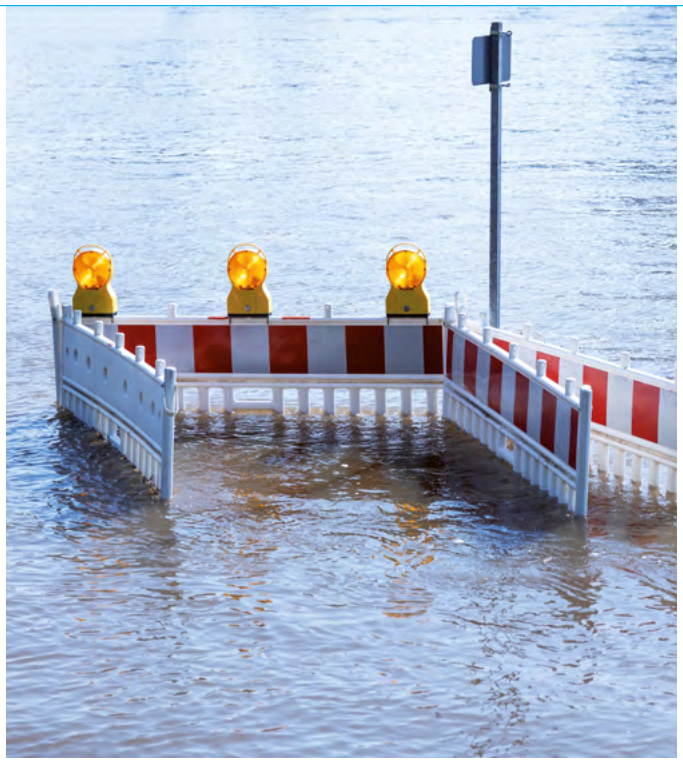
FITKO vergibt „Ko-Pionier-Preis" für erfolgreich nachgenutzte digitale Lösungen

Erstmals wurden im März 2025 unter der Schirmherrschaft der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) sieben Verwaltungsprojekte mit dem Ko-Pionier-Preis geehrt. Mit der Auszeichnung zeichnet die Initiative Re:Form, die „Allianz für den Staat von morgen", Kommunen und Länder aus, die bewährte digitale Lösungen erfolgreich an ihre eigenen Bedingungen angepasst haben und ihrerseits vorantreiben. Diese Form der „Nachnutzung" soll Ressourcen und Zeit bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sparen. Die von der gemeinnützigen Organisation ProjectTogether gegründete Initiative Re:Form will Verwaltungsexpertinnen und -experten von Bund, Ländern und Kommunen zusammenbringen.

In der Kategorie „Digitalisierung in der Verwaltung" ging der erste Platz an die Stadt Lemgo mit dem Projekt BaKIM (Baum, künstliche Intelligenz, Mensch), das hochauflösende Luftbilder und neuronale Netze zur Analyse von Baumbeständen nutzt. Den ersten Preis in der Kategorie „Gesellschaftlicher Zusammenhalt" erhielten Wiesbaden und Mönchengladbach für ihr Kooperationsprojekt „Stadtlabor2go" zur Stärkung von Bürgerbeteiligung über niedrigschwellig erreichbare Innovationsorte. Einen Sonderpreis für die häufigsten Nachnutzungen digitaler OZG-Leistungen über den Marktplatz „govdigital" ging an Rheinland-Pfalz und dessen Pilotkommunen Mainz, den Landkreis Alzey-Worms und die Verbandsgemeinde Asbach: Das Land hat ein eigenes Vorgehen für die rechtssichere Weitergabe der Nutzungsrechte von EfA-Lösungen (EfA: „Einer für Alle") entwickelt. Wie der Behördenspiegel erläutert, erwirbt das Land Rheinland-Pfalz aufgrund eines kommunalen Nachnutzungsinteresses EfA-Lösungen auf dem Marktplatz und gibt diese dann als Subnachnutzungsvertrag unentgeltlich an Kommunen weiter.

Der Preis soll künftig jährlich verliehen werden, die nächste Bewerbungsphase für Kommunen und Länder, die Nachnutzungen erfolgreich umgesetzt haben, startet voraussichtlich im Herbst 2025.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.



Haushalts- und Rechnungswesen

Städte in finanzieller Schieflage: Blitzumfrage zeigt düstere Prognosen

Der Deutsche Städtetag zeigt mit den Ergebnissen einer Blitzumfrage die derzeitige Besorgnis unter deutschen Städten rund um ihre Haushaltssituation: Während die Mehrheit der Städte ihre Haushaltslage in den vergangenen fünf Jahren rückblickend noch als „eher gut oder ausgeglichen" einschätzt, erwarten fast alle Befragten in den kommenden fünf Jahren eine eher schlechte (45 Prozent) bzw. sehr schlechte (49 Prozent) Haushaltslage. Die Umfrage unter 100 Städten fand Ende Januar 2025 statt.

Auch der Haushaltsstatus hat sich demnach verschlechtert. Im Jahr 2024 schafften noch 21 Prozent der Städte einen echten ausgeglichenen Haushalt ohne Rückgriff auf Rücklagen. In diesem Jahr wird dies voraussichtlich nur noch 6 Prozent der Städte gelingen. Der Anteil der Städte, die mit Rücklagen einen ausgeglichenen Haushalt schaffen, bleibt mit 48 (2024) respektive 47 (2025) Prozent konstant, zeigt jedoch eine negative Tendenz: Der Anteil der Städte, die trotz Rücklagen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr erreichen können, erhöht sich von 27 auf 37 Prozent innerhalb des Jahreszeitraums.

Das Thema „Kommunalfinanzen" hat erheblich an Bedeutung gewonnen, wie auch die Ergebnisse des OB-Barometers des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) feststellen. Es wird von 70 Prozent der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister als eine der wichtigsten aktuellen Aufgaben eingestuft (Vorjahr: 50 Prozent). Andere wichtige Themen wie Wohnen, Integration und Klimaschutz werden maximal halb so oft als prioritär eingestuft. Diese Priorisierung zeigt sich auch langfristig, da 68 Prozent der politischen Spitzen das Finanzthema als wichtigstes Thema für die nächsten fünf Jahre ansehen.

Um eine wirkliche Verbesserung der kommunalen Finanzen zu erreichen, formuliert der Deutsche Städtetag folgende Forderungen: einen höheren Anteil für die Kommunen an Gemeinschaftssteuern, keine zusätzlichen Aufgaben von Bund und Ländern, die nicht ausfinanziert sind, einen Ausgleich bei Einnahmeausfällen durch steuerpolitische Entscheidungen von Bund und Ländern, häufiger feste Budgets statt komplizierter Förderprogramme und eine Überprüfung der Schuldenbremse, wenn diese Zukunftsinvestitionen verhindere.

Die Blitzumfrage „Einschätzung von Haushaltslage und Haushaltsstatus in den Städten" kann auf der Seite des Deutschen Städtetags www.staedtetag.de heruntergeladen werden. Die Ergebnisse des „OB-Barometers 2025" sind auf der Seite des Deutschen Instituts für Urbanistik unter difu.de/projekte/ob-barometer-2025 verfügbar.

Öffentliche Finanzwirtschaft

Schuldenbremse umgangen? Studie sieht Hinweise auf Auslagerung von Schulden auf Landesunternehmen

Eine im Januar 2025 veröffentlichte Studie des ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung hat mögliche Auswirkungen der deutschen Schuldenbremse auf Unternehmen der öffentlichen Hand untersucht. Hierzu nutzten die ZEW-Forscher einen Mikrodatensatz von rund 19.000 Unternehmen und analysierten Veränderungen von Finanzindikatoren auf Unternehmensebene, die auf eine Umgehung der Schuldenregel hindeuten würden. Da die allermeisten öffentlichen Unternehmen nicht den Fiskalregeln der Schuldenbremse unterliegen, wäre die entsprechende Verlagerung von Schulden und Ausgaben eine mögliche Umgehungsstrategie der betroffenen Bundesländer.

Die Ergebnisse zeigen den Studienautoren zufolge Anzeichen für solche Umgehungseffekte: Öffentliche Unternehmen in Bundesländern, die früher fiskalischen Einschränkungen aufgrund des Umstellungsprozesses der Schuldenbremse unterlagen, zeigten demnach einen stärkeren Rückgang des Eigenkapitals und der Rücklagen und wiesen einen höheren Anstieg der Verschuldung auf, als dies in den öffentlichen Unternehmen aus anderen Bundesländern der Fall war. Interessanterweise zeigten sich bei Kommunalunternehmen (insbesondere Energieversorgern) aus diesen Bundesländern sogar stärkere Effekte als bei den entsprechenden Landesunternehmen, was die Autoren auf einen möglichen „vertikalen Spillover-Effekt" der mit der Schuldenbremse verbundenen Haushaltskonsolidierung zurückführen. Dieser Effekt konnte im Rahmen der vorliegenden Studie allerdings nicht näher untersucht und validiert werden. Hierzu empfehlen die ZEW-Forscher künftige weiter gehende Untersuchungen. Die Anzahl der Landesunternehmen stieg zudem im Untersuchungszeitraum um mehr als 50 Prozent, die Anzahl der Kommunalunternehmen um mehr als 25 Prozent.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Bei der vergleichenden Analyse wurde der Umstand ausgenutzt, dass die Bundesländer während der Umsetzung der Schuldenbremse von 2010 bis 2020 unterschiedliche Umstellungspfade und somit einen zeitlich unterschiedlichen Erfüllungsdruck hatten. Die fünf finanzschwächeren Bundesländer Berlin, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Saarland und Bremen waren im Gegenzug für eine jährliche Konsolidierungshilfe des Bundes nämlich verpflichtet, ihr Defizit bereits ab dem Jahr 2010 um jährlich mindestens ein Zehntel abzubauen. Auf die anderen Bundesländer traf dies nicht zu.

Der englischsprachige Studienbericht kann als ZEW Discussion Paper No.23-058 unter https://hdl.handle.net/10419/283578 heruntergeladen werden.

Nordrhein-Westfalen will kommunale Altschulden teilweise übernehmen

Ende Februar 2025 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur anteiligen Entschuldung der Kommunen des Landes beschlossen. Im Landeshaushalt 2025 sollen insgesamt 250 Millionen dafür eingeplant werden. Ende 2023 betrug der vorläufige Wert der kommunalen Liquiditätskredite in NRW fast 21 Milliarden Euro. Nach Recherchen des Westdeutschen Rundfunks soll das „Altschuldenentlastungsgesetz“ noch vor der Sommerpause in den Landtag eingebracht werden.

Demnach soll künftig ermittelt werden, welche Kommune in welcher Höhe übermäßige Verbindlichkeiten habe. Diese Kommunen sollten dann einen Antrag auf Übernahme der Verbindlichkeiten stellen können. Allerdings wolle die Landesregierung die Schulden nicht allein tragen, nach eigenen Angaben bleibe der Bund weiter gefordert.

In der Tat enthält die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD die Versicherung, dass sich der Bund „in dieser Legislatur mit 250 Millionen Euro pro Jahr an Maßnahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten, finanziell zur Hälfte beteiligen“ werde.

Die Pressemitteilung der Landesregierung zum Altschuldengesetz ist unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/eine-viertel-milliarde-euro-jaehrlich-landesregierung-bringt abrufbar.

Öffentliches Personalwesen

Hoher Stellenzuwachs bei Beamten in Bundesministerien

Eine Analyse der Stiftung Marktwirtschaft beleuchtet die Entwicklung der Personalzahlen und Personalkosten in den Bundesministerien. Die Zahl der Beschäftigten in den Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) ist demnach seit 2015 um mehr als 30 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg sei

vor allem auf die Schaffung neuer Planstellen für Beamte zurückzuführen, die auf Lebenszeit angelegt seien. Die Zahl der Angestellten ohne Beamtenstatus sei im selben Zeitraum fast unverändert geblieben.

Besonders stark war der Zuwachs der Planstellen laut Analyse im Bundeskanzleramt mit einem Anstieg von über 270 Prozent zwischen 2013 und 2024. Kein Ministerium habe im Betrachtungszeitraum netto Stellen abgebaut. Die jährlichen Personalkosten für die Planstellen in den Bundesministerien hätten sich von 2013 bis 2024 nahezu verdoppelt, von rund 815 Millionen Euro auf über 1,63 Milliarden Euro. Diese Kostensteigerung sei nicht nur auf Gehaltssteigerungen, sondern vor allem auf die neu geschaffenen Stellen zurückzuführen.

Gemäß der Analyse seien die zusätzlichen Stellen überwiegend in den höheren und überdurchschnittlich vergüteten Besoldungsgruppen geschaffen worden. In der Besoldungsordnung B, die die Leitungsebene der Ministerien umfasst, sei die Zahl der Stellen um 45 Prozent gestiegen. Im höheren Dienst sei der Anstieg mit 65,6 Prozent am größten gewesen.

Die Autoren fordern daher eine stärkere Kontrolle der Personalkosten in den Bundesministerien. Es sei notwendig, die Schaffung neuer Stellen an klarere Voraussetzungen zu knüpfen und ein Aufblähen des Verwaltungsapparats zu verhindern.

Die Analyse „Stellen- und Personalkostenexplosion der Ministerialbürokratie des Bundes“ kann unter www.stiftung-marktwirtschaft.de kostenfrei heruntergeladen werden.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Nachhaltigkeit

EU-Parlament verschiebt CSRD-Einführung auch für öffentliche Unternehmen; zudem Verkleinerung des verpflichteten Unternehmenskreises geplant

Das Europäische Parlament hat am 3. April 2025 der Verschiebung der Anwendung der Rechtsvorschrift zur CSRD-Nachhaltigkeitsberichterstattung zugestimmt, wie sie von der EU-Kommission im Rahmen des ersten Omnibus-Pakets vorgeschlagen wurde. Mit den Omnibus-Paketen möchte die EU-Kommission die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken und Verwaltungsaufwand für Unternehmen reduzieren.

Die erstmalige Anwendung der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung wird für „die zweite Welle" von Unternehmen, zu denen auch große privatrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand zählen, demnach um zwei Jahre auf Geschäftsjahre, die ab dem 1. Januar 2027 beginnen, verschoben. Zudem plant die EU-Kommission Presseberichten zufolge weitere Anpassungen der CSRD, die auf eine Verkleinerung des betroffenen Unternehmenskreises abzielen. Demnach könnte der Schwellenwert in Bezug auf die Mitarbeiterzahl von 250 auf 1.000 angehoben werden. Damit wäre eine deutlich kleinere Anzahl von Unternehmen der öffentlichen Hand in Deutschland zur Nachhaltigkeitsberichterstattung gemäß CSRD verpflichtet als bislang geplant. Die genauen Schwellenwertanpassungen befinden sich derzeit aber noch in der politischen Abstimmung.

Damit die Regelungen unmittelbare Rechtswirkung für die Unternehmen erlangen können, müssen die Richtlinienänderungen inklusive der ursprünglichen Regelungen der CSRD zunächst noch von Bundestag und Bundesrat in nationales Gesetz umgesetzt werden. Vor der Bundestagswahl hatte die alte Bundesregierung kein CSRD-Umsetzungsgesetz mehr verabschiedet, sodass die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat.

Green IT beim Bund mit ersten Erfolgen, aber noch Ausbaubedarf

Laut der Antwort der Bundesregierung vom Februar 2025 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten der Gruppe Die Linke (BT-Drs. 20/15028) wird offenbar der Großteil der Rechenzentren des Bundes bereits vollständig mit Strom aus erneuerbaren Quellen betrieben. Die Nutzung von Abwärme ist hingegen nur bei einer begrenzten Anzahl von Einrichtungen gegeben. Nach der Green-IT-Initiative der alten Bundesregierung sollten für alle bundeseigenen Hauptrechenzentren die Kriterien des Umweltsiegels „Blauer Engel" erfüllt werden. Gemäß der entsprechenden Aufstellung in der Antwort wird aber für keines der aufgeführten Rechenzentren eine vollumfängliche Erfüllung ausgewiesen; bei rund einem Viertel wird eine teilweise Erfüllung angegeben. Nach Angaben der Bundesregierung erfolgten seit August 2021 insgesamt 118 Vergaben an Cloud-Dienstleister, jedoch wurde bei keiner der Vergaben die Einhaltung der Kriterien des Blauen Engels als Vergabebedingung genannt; bei zwei der erteilten Vergaben wurde dem Bund allerdings die Einhaltung der Kriterien des Blauen Engels für Rechenzentren bestätigt.

In der Herbst-/Winterausgabe 2024/25 der Zeitschrift Public-Governance wurden bereits eigene Studienergebnisse zur nachhaltigkeitsbezogenen IT-Beschaffung in öffentlichen Unternehmen veröffentlicht. Im Ergebnis wurde bei Bundesunternehmen zwar die Relevanz des Themas bestätigt, konkrete, umfassende Umsetzungsmaßnahmen waren jedoch bislang kaum zu beobachten.

Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ist unter https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015028.pdf abrufbar.

Nachhaltiger Wiederaufbau nach Flutkatastrophen

Die Flutkatastrophe 2021 im Ahrtal und in Nordrhein-Westfalen hat viele Fragen zum Wiederaufbau von Kommunen nach Naturkatastrophen aufgeworfen. Ein neuer Praxisleitfaden, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), bietet Kommunen praktische Empfehlungen. Die Publikation „Nach der Flutkatastrophe: Chance für Veränderung" entstand im Rahmen des Projekts KAHR (Klimaanpassung, Hochwasser, Resilienz) und unterstützt den nachhaltigen Wiederaufbau.

Der Leitfaden kombiniert wissenschaftliche Erkenntnisse mit Erfahrungen betroffener Kommunen und präsentiert erfolgreiche Strategien. Unter dem Motto „Building Back Better" (BBB) zielt er darauf ab, Wiederaufbau nicht nur als bloße Wiederherstellung der vorherigen physischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu begreifen: Vielmehr biete ein Wiederaufbau die Chance, nachhaltige und widerstandsfähige Strukturen für künftige Hochwasserereignisse zu schaffen. Er konzentriert sich auf die Bereiche Wiederaufbau, Risikobewertung und -minderung sowie gesellschaftliche Resilienz. Die Publikation richtet sich sowohl an betroffene Gemeinden als auch an Kommunen, die präventiv in klimaresiliente Entwicklung investieren möchten. Das Difu hat laut eigenen Angaben die betroffenen Regionen über drei Jahre hinweg intensiv begleitet und beraten.

Die Publikation ist auf der Website des Difu unter https://difu.de verfügbar.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

IN EIGENER SACHE

Netzwerken zwischen Start-ups und Verwaltung: myGovernment zum zehnten Mal in Berlin

Zu viel Bürokratie, zu langsame Verfahren, zu wenig Digitalisierung – das Vertrauen in rechtsstaatliche Verwaltungsorganisationen muss gestärkt werden und dafür werden leistungsfähige und moderne öffentliche Behörden benötigt. Um die Entwicklung dahin zu fördern, präsentieren sich bei der Netzwerkveranstaltung myGovernment 2025 am 9. Juli 2025 von 16.30 bis 19.00 Uhr bereits zum zehnten Mal Start-ups aus der Gründerszene mit ihren digitalen Lösungen für die öffentliche Verwaltung. Beim anschließenden Get-together an der Hertie School in Berlin ist Zeit für Gespräche mit den präsentierenden Start-ups sowie den Teilnehmern aus Gründerszene und Verwaltung.

Bei der Veranstaltung werden sich junge Unternehmen präsentieren, die von der Jury unter Vorsitz von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid (Hertie School) aus zahlreichen Bewerbungen für eine Präsentation ausgewählt werden. Beworben haben sich junge Unternehmen aus den Bereichen KI und Low-Code, digitale Kommunikation und Authentifizierung, IT-Sicherheit und Echtheitsprüfung, strategische Steuerung, Bürgerbeteiligung, Wissenserwerb, Sozialwesen, Gebäudebewertung sowie zu der diesjährigen Zusatzkategorie „Legal Tech". Bereichert wird die Agenda durch Impulsvorträge von Thomas Heilmann, Unternehmer und ehemaliger Justizsenator in Berlin, und Dr. Annika Busse, stellvertretende CIO der Freien und Hansestadt Hamburg.

Die Veranstaltung wird online übertragen. Der Link zum Livestream, der auch unabhängig vom Veranstaltungsdatum zu einem späteren Zeitpunkt abgerufen werden kann, ist zu finden unter my-government.de.

Nachhaltigkeit im Verwaltungsablauf verankern: Ferdinand Schuster referierte bei der LAG 21 NRW

Um praxistaugliche Umsetzungs- und Verbesserungsmöglichkeiten rund um kommunale Nachhaltigkeit ging es in einer Online-Seminarreihe der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW (LAG 21 NRW) im Frühjahr 2025. Nachdem sich die ersten beiden Workshops den Themen Nachhaltigkeitsstrategie und Nachhaltigkeitsberichte gewidmet hatten, ging es im dritten Seminar der Reihe um den Nachhaltigkeitshaushalt. Bei diesem Seminar am 6. Mai 2025 hielt Ferdinand Schuster, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor, einen Impulsvortrag zur Integration des Nachhaltigkeitshaushalts in die unterschiedlichen Verwaltungsabläufe einer Kommune. Dabei ging er unter anderem darauf ein, wie es gelingen kann, Nachhaltigkeitsziele in die wirkungsorientierte Steuerung, das finanzielle Berichtswesen sowie in die Abläufe des Beteiligungsmanagements zu integrieren. Weitere Referenten bei diesem Workshop waren Mona Rybicki, Bereichsleiterin bei der LAG 21 NRW, und Rani Noteborn von der Bundesstadt Bonn. Im Fokus des Seminars standen die Vermittlung von Hintergrundwissen zu den einzelnen Instrumenten sowie erfolgreiche Praxisbeispiele und der Austausch unter den Kommunen.

Die 12. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance stand unter dem Motto „Zukunftsfähiges Beteiligungsmanagement: Chancen für Städte & Kommunen sowie Bund & Länder"

Public Corporate Governance-Tagung in Speyer

Mit seinem Geschäftsführer Ferdinand Schuster war das Institut für den öffentlichen Sektor auf dem wichtigsten jährlichen Treffen für Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen und Beteiligungsmanagement an der Verwaltungsuniversität in Speyer vertreten, das am 31. März und 1. April 2025 stattfand. Schuster war Moderator eines Programmteils am zweiten Tag. Podiumsgäste waren hierbei Steffen Jäger, Präsident des baden-württembergischen Gemeindetags, zum Thema Umsetzung der Transformationsziele im Lichte knapper Kassen und Dr. Axel Walther, Senior Manager bei Deloitte, zum Thema künstliche Intelligenz in der Public Corporate Governance.

In seinem eigenen Beitrag zum abschließenden „Public-Corporate-Governance-Zukunfts-Slam" sagte Ferdinand Schuster, dass zwar der „Omnibus" der flächendeckend verpflichtenden Nachhaltigkeitsberichterstattung mit dem gleichnamigen Paket der EU-Kommission abgefahren sein mag, der „Zug des Klimawandels" aber beschleunigt weiterfährt. Sein Resümee: Handeln im Sinne der Nachhaltigkeit ist in öffentlichen Unternehmen weiter erforderlich – auch wenn der Omnibus weg ist –, um nicht vom Klimawandelzug überrollt zu werden.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abonnement PublicGovernance

Gerne senden wir Ihnen zukünftige Ausgaben unserer Zeitschrift PublicGovernance kostenfrei zu.

Bitte beachten Sie, dass der Versand der PublicGovernance nur an Mitglieder der Geschäftsleitung, Aufsichtsratsmitglieder und Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen sowie Angehörige der öffentlichen Verwaltung erfolgt.

Auf unserer Homepage publicgovernance.de können Sie das Bestellformular ausfüllen oder die Zeitschrift direkt unter de-publicgovernance@kpmg.com abonnieren. Unsere Adresse finden Sie im Impressum unten auf dieser Seite.

QR-Code zur Bestellung der Zeitschrift:

Abbestellung: Wenn Sie die Zeitschrift PublicGovernance künftig nicht mehr erhalten möchten, senden Sie uns bitte eine E-Mail an de-publicgovernance@kpmg.com.

Impressum

PublicGovernance
Zeitschrift für öffentliches Management

Sommer 2025
ISSN 1866-4431

Herausgeber:

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Heidestraße 58
10557 Berlin

T +49 30 2068 2060
F +49 1802 11991 3060
de-publicgovernance@kpmg.com

publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:

Mathias Oberndörfer
Torsten Kaiser

Wissenschaftlicher Leiter des Instituts:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

V.i.S.d.P.:

Dr. Ferdinand Schuster

Redaktion:

Franziska Holler
Nina Kairies-Lamp
Michael Plazek-Stier
Maria Solbrig

Bildnachweise: S. 10: © Hans-Peter Merten | gettyimages.de, S. 12: © alexandrumagurean | gettyimages.de, S. 14: © Bloomberg Creative | gettyimages.de, S. 15: © ZU_09 | gettyimages.de, S. 19: © enigma_images | gettyimages.de, S. 23: © MirageC | gettyimages.de, S. 24: © PixelsEffect | gettyimages.de, S. 25: © portishead1 | gettyimages.de, S. 29: © JulPo | gettyimages.de, S. 30: © kampee patisena | gettyimages.de, S. 31: © fhm | gettyimages.de, S. 32: © fhm | gettyimages.de

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ansprechpersonen

Dr. Ferdinand Schuster
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Heidestraße 58
10557 Berlin
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com

Ansprechpartner in der Schweiz

Florian Schmid
KPMG AG
Badenerstrasse 172
CH-8004 Zürich
T +41 58 249 29 94
florianschmid@kpmg.com

publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

Die Ansichten und Meinungen in Gastbeiträgen sind die des jeweiligen Verfassers und entsprechen nicht unbedingt den Ansichten und Meinungen des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

© 2025 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.