



Impulse für die Finanz- und Sozialpolitik

**böll**paper

# Viel Geld erfolgreich ausgeben

Von der Investitions- in die Umsetzungsoffensive

**Dr. Michael Thöne**

# Viel Geld erfolgreich ausgeben

Von der Investitions- in die Umsetzungsoffensive

Eine Studie von Dr. Michael Thöne

---

Inhalt

## **Zusammenfassung 3**

### **1. Viel Geld trifft auf viel Bürokratie 6**

- 1.1. Wir stehen uns zuweilen selbst im Weg 6
- 1.2. Investitionswünsche und deren (teilweise) Realisierung 8

### **2. Infrastrukturen für die Zukunft 14**

- 2.1. Investitionen und investive Rückstände 14
- 2.2. Qualitätsausgaben stärken Wachstum und nachhaltige Entwicklung 19
- 2.3. Welche Infrastrukturinvestitionen sind vorrangig umzusetzen? 20
- 2.4. Faustregeln für das erfolgreiche Investieren 22

### **3. Umsetzungshindernisse für öffentliche Investitionen 24**

- 3.1. Hindernisse beseitigen oder überwinden 24
- 3.2. Vom Wandel zum Mangel: Demografie und Fachkräfte 25
- 3.3. Es wird kompliziert: Genehmigen, Planen, Steuern, Bauen 31
- 3.4. Viele Köche: Föderalismus, Verwaltungsdiffusion und Konnexität 38

### **4. Fazit: Einfache Maximen, viel Geld erfolgreich auszugeben und Reformen anzugehen 44**

Literaturverzeichnis 46

Abbildungsverzeichnis 48

Der Autor 49

Impressum 49

# Zusammenfassung

Mit dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) begibt sich Deutschland auf eine Aufholjagd, seine lang vernachlässigten Infrastrukturen gut aufzustellen. Finanziell ist dies eine bedeutende Weichenstellung, doch viel Geld zu haben, ist nur der erste Schritt. Es auch erfolgreich – also wirksam, schnell und zielgerecht – auszugeben, ist die schwierigere Aufgabe. Die Studie untersucht die großen Hürden und Herausforderungen für die Umsetzung der Infrastruktur-Aufholjagd, zeigt Lösungswege und skizziert, was wir dazu ändern müssen – auch an uns.

Das erste Kapitel zieht zunächst die ernüchternde Bilanz, dass in den vergangenen 25 Jahren bei den Investitionen Planung und Realität immer dann auseinanderklafften, wenn sich der Bund besonders viel vorgenommen hatte. Für 2025 ist dies ebenfalls zu erwarten – der eigentliche Lackmustest kommt 2026. Die Ausgabenpläne addieren sich dann auf knapp 126,7 Milliarden Euro für Investitionen. Das wäre das Vierfache des bisherigen Umsetzungsrekords von 2024. Es wird also von nun an darum gehen, das der Studie vorangestellte Motto umzusetzen: What matters not is what gets spent. What matters is what gets built.

Das zweite Kapitel widmet sich den bedeutenden Infrastrukturen und Investitionsrückständen. Aufgrund der großen Rückstände ist die Verlockung groß, vor allem Lücken zu schließen. Doch dem gegenüber steht der dringende Bedarf an Zukunftsinvestitionen, die die schwächelnde volkswirtschaftliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit stärken, ein hohes Tempo bei Klimaschutz und Klimawandelanpassung ermöglichen und die zentrale Leistungsfähigkeit des Staates sichern. Die Schnittmenge zwischen den Rückständen aus der Vergangenheit und den Zukunftsinvestitionen ist glücklicherweise hoch. Vor dem Hintergrund von Gesprächen mit Praktiker:innen und vergangenen Projekten folgt der Appell, bei der Investitionsoffensive nicht zu restriktiv vorzugehen. Wo die hohe Regelungsdichte „von oben“ ein Teil des Problems ist, würden noch mehr Vorschriften und Förderbedingungen eine Problemlösung verhindern. Stattdessen braucht es neben klaren Leitplanken auch Vertrauen: Die Akteure, von denen die wirksame und schnelle Umsetzung öffentlicher Investitionen erwartet wird, müssen selbst Verantwortung übernehmen und gute Entscheidungen treffen können.

Dabei werden drei Arten von Umsetzungshindernissen überwunden werden müssen, denen sich das dritte Kapitel widmet.

1. **Demografie und Fachkräfte:** Mitten in einer Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst soll die öffentliche Leistungsfähigkeit steigen. Insbesondere die mit Infrastrukturen beschäftigten Bereiche sind in den letzten Jahrzehnten geschrumpft: Zwischen 1991 und 2015 sank die Zahl der mit Baufragen befassten Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen um rund 40 Prozent. Die dramatische Personalsituation lässt sich aber auch anders deuten: Traditionell scheiterte der Bürokratieabbau an den Bürokraten – doch die werden weniger. Damit wandelt sich der Bürokratieabbau für die Behörden selbst von einer Bedrohung zu einer Chance.

2. Genehmigen, Planen, Steuern, Bauen: Fragt man die Betroffenen vor Ort, liegen in Planungs- und Genehmigungsverfahren größere Hemmnisse als in mangelnden Finanzen. Besonders in den letzten Jahren ist zur Vereinfachung schon vieles angestoßen worden. Dabei wurden allerdings bislang primär besondere Problemspitzen entschärft oder Ad-hoc-Lösungen als Reaktion auf akute Krisen gefunden. Die guten Erfahrungen, die mit den kurzfristigen Krisenlösungen teilweise gemacht wurden, können als Beispiel für tiefergehende und strukturelle Verbesserungen genutzt werden. Dabei geht es um Dutzende Regeln und Bedingungen, die vereinfacht werden können. Kniffliger ist die Forderung nach Bürokratieabbau bei administrativen Hürden, die bewusst aus wichtigen politischen Motiven eingerichtet worden sind. Wenn im Umwelt- und Artenschutz, in der Bürgerbeteiligung oder bei fairen Wettbewerbsbedingungen Bürokratie abgebaut wird, besteht die Gefahr, dass politische Errungenschaften aufs Spiel gesetzt werden, für die hart gerungen worden ist. Hier gilt es, im Rahmen der notwendigen strukturellen Reformen, die die Infrastrukturbereitstellung grundlegend auf mehr Ergebnis- statt Prozessorientierung umsteuern, auch für die begleitenden Rechtsgüter neue Erfüllungsformen zu finden.
3. Föderalismus, Verwaltungsdiffusion und Konnexität: Der verflochtene deutsche Verwaltungsföderalismus ist in vieler Hinsicht besser als sein Ruf. Insbesondere drei Probleme bedürfen allerdings größerer Aufmerksamkeit, da sie die Leistungsfähigkeit des Staates strukturell behindern. Erstens sollten vertikale Förderprogramme vereinfacht und pauschaliert werden, da sie fehlendes Vertrauen signalisieren und auch sehr viele Ressourcen binden, die für die Umsetzung der konkreten Aufgaben besser eingesetzt werden können. Zweitens braucht es eine konnexitätsgerechte Finanzierung, d. h. neben einer besseren Ausstattung der Kommunen und finanziellen Verbesserungen auch strukturelle Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Und drittens kann, wie der Normenkontrollrat bereits ausgeführt hat, zwischen Ländern und Kommunen eine Aufgabenzusammenführung angestrebt werden. Um dies zu realisieren, ist allerdings eine Föderalismuskommission oder eine potente „Koalition der Willigen“ nötig.

Aus diesen Analysen folgert die Studie zentrale, einfache Maximen für die Umsetzungsoffensive, die den finanzpolitischen Debatten der Gegenwart folgen muss:

- Krisenjahre wie 2015, 2020 und 2022 waren paradoxerweise Sternstunden staatlicher Leistungsfähigkeit. Aus schnellen und pragmatischen Entscheidungen in Krisenzeiten sollte auch für den „Normalfall“ gelernt werden.
- Wünsche nach Einzelfallgerechtigkeit wie auch nach starker Prozesskontrolle bei hohen Investitionssummen sind bei der Größe der Aufgaben hinter Wirksamkeit und Ergebnisorientierung zurückzustellen.
- Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser: Menschen, denen Verantwortung übertragen wird, muss auch zugetraut werden, dass sie ihre Aufgabe

eigenverantwortlich erfüllen können, und ihnen muss das Handwerkszeug dazu bereitgestellt werden. Kontrolle kommt am Schluss – dann sind die Chancen auf Umsetzungserfolge viel besser.

- Make is simple. Keep it simple: Denn die deutsche Devise des „Kompliziert weiter so“ kann in der Zukunft des vielgliedrigen Staates nicht mehr funktionieren. Dafür wird das Personal fehlen.

WHAT MATTERS NOT IS WHAT GETS SPENT.  
WHAT MATTERS IS WHAT GETS BUILT.

Ezra Klein und Derek Thompson (2025), *Abundance*, S. 71

# 1. Viel Geld trifft auf viel Bürokratie

## 1.1. Wir stehen uns zuweilen selbst im Weg

Im März 2025 erschien das Buch *Abundance* (wörtlich: „Überfluss“) des *New York Times*-Journalisten Ezra Klein und des *The Atlantic*-Redakteurs Derek Thompson. Die beiden renommierten Autoren verstehen ihr Werk als einen Aufruf, in der staatlichen Investitions-, Innovations- und Infrastrukturpolitik umzusteuern. In dem – ökonomisch gut argumentierenden – Buch attestieren sie ihrem Land eine gewachsene Kultur des Ausbremsens infrastruktureller Veränderungen. Über Jahrzehnte geschaffene Regulierungen zum Schutz vielfältiger sozialer, kultureller und ökologischer Belange, die mit den besten Absichten getroffen wurden, haben sich zu einem juristischen Handwerkszeug ausgewachsen, mit dem baulicher und infrastruktureller Fortschritt wirksam verhindert werden kann, sobald dieser zum Konflikt mit speziellen Interessen oder etablierten Besitzständen führt. In Verbindung mit behördlichem und föderalem Kompetenzgerangel – zuweilen auch in der Form, *nicht* zuständig sein zu wollen – führt dies den Autoren zufolge dazu, dass der Infrastrukturausbau extrem teuer und extrem langsam wird.

In einer Zeit, in der Amerika – ähnlich wie Deutschland und viele reife westliche Volkswirtschaften in der Transformation – einen aktiven, investitionsfreudigen und handlungsfähigen Staat braucht, um Innovation, Klimaschutz und teilhabende Gerechtigkeit voranzutreiben, sehen die Autoren ihr Land in einer doppelten Misere. Die Republikaner kultivieren traditionell ein tiefes Misstrauen gegenüber einem starken und handlungsfähigen Rechts- und Leistungsstaat. Aktuell bemüht sich die Trump-Administration, viel von dessen Strukturen aktiv zu lähmen und zu zerstören. Die Demokraten – und mit ihnen die moderate Mitte – befürworten zwar ein handlungsfähiges und aktives Staatswesen auf lokaler, bundesstaatlicher und zentraler Ebene. Aber – so die Kernthese von Klein/Thompson (2025) – sie verlassen sich zu sehr darauf, dass das hergebrachte System der administrativen Umsetzung von einmal gefällten Entscheidungen tatsächlich reibungslos funktioniert. Doch das ist alles andere als selbstverständlich – nicht zuletzt, weil immer neue Schichten legalistischer und verwaltungsrechtlicher Prozeduren dazu geführt haben, dass handfeste Ergebnisse immer schwieriger erreicht werden. Nicholas Bagley, Juraprofessor an der University of Michigan, hat 2019 in einem viel beachteten Fachbeitrag seinen Freunden aus dem demokratischen Spektrum dringend empfohlen, den „Fetisch der Verfahrensgerechtigkeit“



zu überwinden und sich auf die erfolgreichen New-Deal-Demokraten und den Präsidenten Franklin D. Roosevelt zu besinnen, der zum Schutz seiner Gestaltungsmacht, aktive Politik in gute Ergebnisse umzusetzen, zusätzliche administrative Prozeduren per Veto zu verhindern wusste.<sup>1</sup>

Als erstes von vielen Beispielen der Selbstlähmung bei staatlichen Investitionsentscheidungen nennen die beiden US-Autoren den seit 1982 geplanten Hochgeschwindigkeitszug zwischen Los Angeles und San Francisco, von dessen benötigten 800 Kilometern im Jahr 2033 mit Glück 275 Kilometer tief im Central Valley – fern der beiden Metropolen – in Betrieb genommen werden. Dieses Beispiel klingt auch in Europa nur zu vertraut. Gerade Deutschland als Heimat von BER, Stuttgart21 und der Elbphilharmonie hat keinen Anlass, mit dem Finger auf Amerika zu zeigen. Doch die Ähnlichkeiten enden nicht bei solchen medial präsenten Exempeln und den vielen ähnlichen Erfahrungen vor Ort, für die sie stellvertretend stehen.

Interessant ist der Blick auf die amerikanische Investitionsmalaise vielmehr wegen der *strukturellen* Ähnlichkeit, die alle offensichtlichen Unterschiede zwischen den heutigen USA, der EU und Deutschland in den Hintergrund treten lässt. Die strukturellen Ähnlichkeiten zeigen sich darin, wie wir uns selbst im Wege stehen können. Diesseits und jenseits des Atlantiks fällt es zu oft sehr schwer, als richtig erkannte, politisch beschlossene und gut finanzierbare Investitions- und Infrastrukturpolitik auch in die Realität umzusetzen. Wenn es darum geht, bei den öffentlichen Infrastrukturen die sprichwörtlichen „PS auf die Straße zu bringen“, haben reife und reiche Volkswirtschaften und die sie tragenden Demokratien offensichtlich ähnliche Probleme. Die Ursachen für ähnliche Umsetzungshindernisse von öffentlichen Investitionen liegen dabei weniger in der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln und Verschuldungsmöglichkeiten. Am Geld scheitern Infrastrukturprojekte zwar noch oft genug – aber doch seltener, als man auf den ersten Blick denken würde. Vielmehr sind es häufig rechtliche und administrative Prozeduren, die dazu führen, dass Infrastrukturinvestitionen sehr langsam in Gang kommen und dann in der weiteren Genehmigung, Planung, Steuerung und schlussendlich beim Bau sehr viel mehr Zeit und Geld benötigen, vor allem aber auch personelle Ressourcen in den öffentlichen Verwaltungen binden. Das schafft Engpässe nicht nur bei den Vorhaben, die tatsächlich umgesetzt werden. Die Engpässe verhindern auch, dass eigentlich dringend benötigte Investitionen überhaupt angegangen oder auch nur geplant werden.

Die vorliegende Studie soll mit dem Titel „Viel Geld erfolgreich ausgeben“ zum Widerspruch auffordern. Denn schnelle Antworten wie „Nichts leichter als das!“ führen in die Irre. Denn viel Geld *erfolgreich* auszugeben heißt, es *zielgerecht*, *schnell* und *wirksam* auszugeben. Nicht nur die PS auf die Straße kriegen, sondern auch ein gutes Ziel haben und bald sicher dort ankommen. Hier ist der mit dem Studientitel formulierte Anspruch deckungsgleich mit dem vorangestellten Zitat von Klein und Thompson:

1 “Substantial justice,” erklärte US-Präsident Franklin D. Roosevelt bei der Ablehnung eines Vorgängergesetzes zum *Administrative Procedure Act* (APA), “remains a higher aim for our civilization than technical legalism”; in: Harold B. Hinton (1940), zitiert nach: Bagley (2019: 349)

„What matters not is what gets spent. What matters is what gets built“. Geld zu haben und für die richtigen Dinge einzuplanen, ist nur der erste Schritt. Dieses Geld auszugeben ist der notwendige, aber nicht hinreichende Zwischenschritt. Das Geld *erfolgreich* auszugeben heißt, fristgerecht das erbaut oder wiederhergestellt zu bekommen, was man gefordert hat. Nicht die guten Absichten zählen, nicht die guten Gesetze, nicht die anspruchsvollen Prozesse, nicht das ausgegebene Geld – es zählen die Ergebnisse in Form von verlässlichen und schnell funktionierenden Infrastrukturen.

Die Studie beruht methodisch auf zwei Grundlagen. Zum einen auf der wissenschaftlichen und sonstigen Fachliteratur zum Thema, unter anderem auch auf eigenen Arbeiten. Zum anderen sind auch eine Reihe von Fach- und Hintergrundgesprächen eingeflossen, die der Autor zu verschiedenen Dimensionen der hier behandelten Fragen geführt hat. Gesprächspartner:innen waren überwiegend Personen, die in leitenden oder ausführenden Positionen in Verwaltungen bzw. Ministerien auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene tätig sind oder waren, zudem Personen in Parlamenten und Räten, in der (Bau-)Wirtschaft, in Förderbanken, betroffenen Verbänden und in der Wissenschaft. Für eine Studie, die sich um praktische Umsetzungsfragen politischer Planungen dreht, ist der direkte Austausch mit ebendieser Praxis naturgemäß äußerst wertvoll. Das Gros dieser Austausche wurde nicht mit Blick auf namentliche Nennung geführt; entsprechend sei an dieser Stelle allen Gesprächspartner:innen pauschal, aber nicht minder herzlich gedankt.

## 1.2 Investitionswünsche und deren (teilweise) Realisierung

Der im März 2025 noch mit den Abgeordneten des scheidenden Bundestages gefasste Beschluss, die „Schuldenbremse“ für Verteidigungsausgaben und zugunsten der Länder zu lockern und ein 500 Milliarden Euro schweres, schuldenfinanziertes Infrastrukturpaket für die Jahre 2025 bis 2036 aufzulegen, gründet auf der Einsicht, dass die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen etwa seit Ende der 1990er-Jahre – im Westen Deutschlands zum Teil noch deutlich länger – kontinuierlich zugunsten anderer, überwiegend konsumtiver Staatsausgaben vernachlässigt wurden. Aus dieser Einsicht folgen zwei Notwendigkeiten.

Zum einen ist dafür zu sorgen, dass eine derartige Vernachlässigung der Zukunft künftig unterbleibt. Das Muster der steten Zurückstellung langfristiger Bedarfe gerade bei Investitionsausgaben ist seit Langem bekannt. Es wird mit dem schon von Eugen von Böhm-Bawerk 1889 formulierten *Gesetz von der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse* beschrieben (Mackscheidt 2022). Für das öffentliche Investitionsverhalten wird dieses auf sogenannte „Gegenwartsverzerrung“ (*Present Bias*) zurückgehende Steuerungsdefizit in der modernen empirischen Literatur intensiv analysiert (Gupta/Liu/Mulas-Granados 2015; Yared 2019; Bussemeyer 2024). An dieser Stelle kann die geplante Weiterentwicklung der Schuldenbremse helfen, wenn sie im Geiste der berühmten *Goldenen Regel der Finanzpolitik* bzw. der guten doppelten Haushaltsführung eine



generationen- und nutzungsgerechte Finanzierung von Infrastrukturen erleichtert. Mit Blick auf die Tragfähigkeit der Gesamtfinanzen braucht es zudem einen Wandel dahingehend, dass auch steuerfinanzierte Ausgaben klarer zugunsten von Zukunftsaufgaben priorisiert werden. Die großen Rückstände und Aufholbedarfe in den Infrastrukturen, bei der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, in der Verteidigung sowie beim Klimaschutz und in der Klimawandelanpassung können nicht allein durch zusätzliche Schulden bewältigt werden. Es bedarf auch einer Neuorientierung in der *laufenden* Finanzpolitik zugunsten von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen, also zukunftsorientierten Ausgaben (siehe unten Abschnitt 2.2).

Zum anderen machen die großen Infrastrukturrückstände es nötig, die entstandenen Lücken zu stopfen und die (auch ökonomischen) Rückstände aufzuholen. Das ist die primäre Aufgabe des Infrastrukturpakets. Die vorliegende Studie betrachtet vornehmlich das praktische Erfordernis, diese gewollten Investitionen auch in die Tat umzusetzen. Diese Notwendigkeit wird hier als zweite genannt, ist aber – wie deutlich werden wird – alles andere als sekundär. Sie hängt zudem nicht davon ab, wie die Fragen nach der kommenden Schuldenbremse und den richtigen zukunftsorientierten Ausgabenprioritäten beantwortet werden. Unabhängig davon – die Umsetzungsfragen und deren Probleme müssen unverzüglich angegangen werden.

Über den Sommer 2025 hinweg sind die Pläne konkretisiert worden, wie viel von dem 500-Milliarden-Paket wann ausgegeben werden soll. Das *Gesetz zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität* (SVIKG) schafft die einfachgesetzliche Grundlage für das in Artikel 143h GG verankerte gleichnamige Sondervermögen. Dieses Sondervermögen wurde mit einer Kreditermächtigung von maximal 500 Milliarden Euro ausgestattet, von denen 100 Milliarden Euro für Investitionen an die Länder und deren Kommunen gehen, 100 Milliarden Euro in zehn gleichmäßigen, jährlichen Teilbeträgen dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zugeführt werden und 300 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen des Bundes vorgesehen sind. Der Wirtschaftsplan für das Sondervermögen wird jedes Jahr in aktualisierter Form zusammen mit dem Bundeshaushalt beschlossen. Investitionen können laut dem SVIKG rückwirkend ab dem 1. Januar 2025 bis Ende 2036 bewilligt werden. Die mit der Kreditaufnahme verbundenen Zinskosten trägt der Bundeshaushalt. Die Rückzahlung der Kredite des Sondervermögens soll spätestens 2044 beginnen.

Aus dem Sondervermögen finanzierte Investitionen müssen nach Maßgabe des Grundgesetzes *zusätzlich* erfolgen. So soll vermieden werden, dass mit den neuen Extraschulden alte Haushaltslöcher gestopft werden. Hier ist aber sehr darauf zu achten, dass der Anspruch auf Zusätzlichkeit nicht darauf hinausläuft, dass bei der praktischen Umsetzung im Einzelnen und zweifelsfrei belegt werden müsste, dass bestimmte Investitionsvorhaben *nachweislich* zusätzlich sind. Denn die strukturellen Anreize für die Verwaltung, politische Ziele in aufwendig detaillierte bürokratische Förderbedingungen zu übersetzen, sind unstrittig groß. Daraus folgt fast automatisch die Notwendigkeit, solche Förderbedingungen sorgfältig und sehr aufwendig zu kontrollieren – zumeist zweimal, einmal vor Maßnahmenbeginn und mit dem

Verwendungsnachweis noch einmal danach. Gerade der faktisch recht knifflige Begriff der Zusätzlichkeit lädt zu dieser Handhabe ein. Doch beim Ausgleich von Infrastrukturrückständen, die durch Vernachlässigung und Unterinvestitionen entstanden sind, geht es primär um „normale“, also *nicht zusätzliche* Investitionen, die aus den regulären Haushalten finanziert werden sollen, was aber oft unterbleibt. Das Sondervermögen soll zwar keine Investitionen finanzieren, die ansonsten ebenfalls umgesetzt worden wären. Aber für konkrete Infrastrukturvorhaben im Einzelfall *nachweisen* zu müssen, dass man sie in der (nunmehr fiktiven) Situation ohne Sondervermögen weiterhin vernachlässigt hätte, klingt so kompliziert, wie es in der Umsetzung tatsächlich werden würde.

Es wird deutlich, dass ein objektgebundener Begriff der Zusätzlichkeit nicht umgesetzt werden kann und auch nicht angestrebt werden sollte. Das heißt nicht, dass auf Zweckbindungen verzichtet werden müsste; sie sollten aber pauschalierend, ergebnisorientiert und bürokratiearm ausgestaltet werden. In diesem Sinne operationalisiert das Rahmengesetz die Zusätzlichkeit als Aggregatgröße: Zusätzlichkeit für die Investitionen des Bundes soll als erfüllt gelten, wenn die Investitionsausgaben im Bundeshaushalt mindestens 10 Prozent der geplanten bereinigten Gesamtausgaben betragen (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Diese Form der Umsetzung einer verfassungsrechtlichen Vorgabe erscheint gewiss etwas lapidar. Pragmatisch ist sie allemal. In diesem Sinne noch „pragmatischer“ erscheint es, dass der Bund von den Ländern keinen operablen Nachweis der Zusätzlichkeit für deren 100-Milliarden-Anteil am Sondervermögen verlangt. Das entspricht nicht dem Geist des Artikels 143h GG. Allerdings wären im Voraus festzulegende, fiskalisch und ökonomisch angemessene (und zudem justiziable) Mindestinvestitionsquoten für die 16 Länder und deren rund 11.000 Kommunen tatsächlich sehr aufwendig fachlich zu definieren und ebenso konfliktträchtig in der föderalen Aushandlung gewesen.<sup>2</sup>

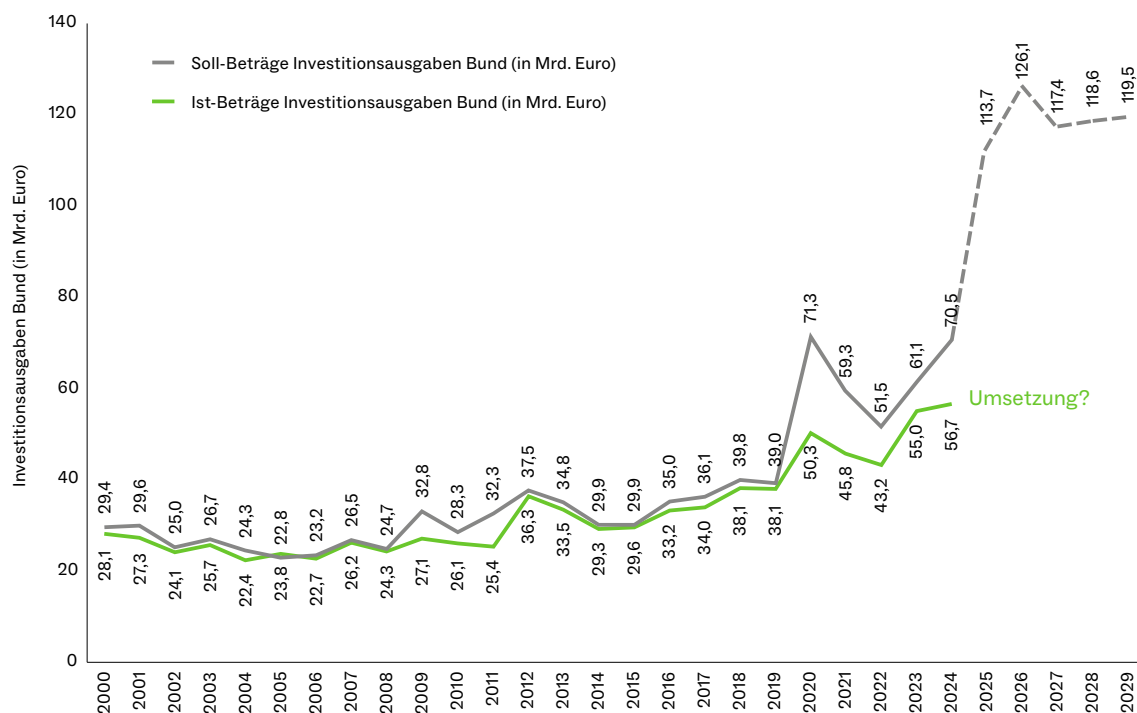
Das Unbehagen, das angesichts dieses laxen Umgangs mit der Zusätzlichkeitsvorgabe des Grundgesetzes entsteht, wird hier verfassungsrechtlich nicht bewertet. Aber tatsächlich könnte ein gewisses *Unbehagen* durchaus die symptomatische Begleiterscheinung für viele der in diesem Beitrag geschilderten Probleme und deren Lösungen werden. Im eingangs skizzierten Amerika-Vergleich wird die These formuliert, dass auch wir uns mit anspruchsvollen und aufwendigen Regularien gern streng daran zu binden suchen, ausschließlich das im Voraus definierte Korrekte zu tun und alles andere klar zu unterbinden. Die dafür notwendige prozedurale Kompliziertheit bremst dann jedoch oft die Umsetzung des eigentlich Gewollten aus – *wir stehen uns zuweilen selbst im Weg*. Ein Teil der Lösung wird es sein, auch in den konkreten Programmen zur Umsetzung des SVIKG den festen Griff der Vorkontrolle zu lockern, mehr Entscheidungsspielräume zu öffnen, mehr Eigenverantwortung zuzulassen – und damit eventuell verbleibendes Unbehagen angesichts des vermeintlichen Kontrollverlusts auszuhalten. Doch bürokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen werden

2 Tatsächlich hat der Bundesrat entschieden, dem SVIKG den Weg zu ebnen und trotz mancher offener Fragen keinen Vermittlungsausschuss zu verlangen. Er hat stattdessen eine Entschließung gefasst, mit der der Bund u. a. aufgefordert wird, vorhandene Interpretationsspielräume flexibel zu nutzen und auch bestehende Infrastrukturfinanzierungsprogramme aufzustocken; vgl. Bundesrat (2025).

damit nicht aufgehoben. Die administrative, wissenschaftliche und politische Bewertung wird aber weniger stark auf die Einhaltung prozeduraler Bedingungen schauen, sondern auf die umgesetzten Ergebnisse – die dann auch schneller und umfangreicher vorliegen können.

Zunächst einmal muss das Infrastrukturpaket aber richtig starten. In Abbildung 1 sind rechts die für 2025 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2029 vorgesehenen Investitionsausgaben des Bundes – Kernhaushalt und Sondervermögen – mit der gestrichelten Linie dargestellt. Die geplanten Ausgaben für Investitionen sollen einen enormen Sprung machen: Waren für 2024 noch (ebenfalls schon vergleichsweise hohe) 70,5 Milliarden Euro geplant, sollen es 2025 schon 113,7 Milliarden Euro sein, im Jahr darauf sogar 126,1 Milliarden Euro.

**Abbildung 1** Investitionsausgaben des Bundes im Soll und Ist



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundeshaushaltsrechnungen (diverse Jahrgänge), Bundeshaushaltspläne gemäß Haushaltsgesetz 2025 und Haushaltsgesetz 2026.

Im *Plan* sieht das eindrucksvoll aus. Die vorliegende Studie stellt die Frage, wie es gelingen kann, dass auch die *Realität* der staatlichen Investitionen eindrucksvoll wird. Denn die Erfahrung zeigt: Immer wenn beschlossen wurde, merklich mehr in die öffentlichen Investitionen zu stecken, hat sich zwischen Planung und Realität eine deutliche Umsetzungslücke aufgetan.

Abbildung 1 zeigt, dass im Bundeshaushalt bei den Investitionen Planung und Realität, also Soll und Ist, zuweilen deutlich auseinanderklaffen. Für die Darstellung wurden aus allen jährlichen Bundeshaushaltsrechnungen der Jahre 2000 bis 2024 jeweils die Ist-Beträge der Investitionsausgaben den entsprechenden Soll-Beträgen aus dem Haushaltsplan gegenübergestellt. Die Leitfrage ist dabei, wie viel Geld die

Bundesregierung für Investitionen ausgeben *wollte* und wie viel der Bund dann tatsächlich dafür ausgeben *konnte*.

Gemäß dem Fälligkeitsgrundsatz der Bundeshaushaltsordnung dürfen im Haushaltsplan nur solche Ausgaben aufgeführt werden, die im Haushaltsjahr absehbar zu leisten sind und vollzugsreif – also fällig und kassenwirksam – werden (§ 11 Abs. 2 BHO). Das heißt, die Soll-Beträge in Abbildung 1 zeigen Investitionsausgaben, die die jeweilige Bundesregierung in diesem Jahr ernsthaft umsetzen wollte. Wenn das jenseits von Einzelfällen<sup>3</sup> nicht gelungen ist, liegt ein Umsetzungsproblem vor.

Vor diesem Hintergrund ermöglicht die Gegenüberstellung der beschlossenen Soll-Ausgaben für Investitionen und der dann tatsächlich verausgabten Mittel einige interessante Beobachtungen: In den meisten Jahren seit 2000 beruhten die Investitionspläne der jeweiligen Bundesregierung auf einer durchaus realistischen Einschätzung, was der Bund auch umsetzen kann, denn Soll und Ist lagen nah beieinander. Berücksichtigt man allerdings, dass es sich hier um  *nominale* Angaben handelt, die weder Inflation noch Wirtschaftswachstum berücksichtigen, bezogen sich diese realistischen Einschätzungen des tatsächlich Umsetzbaren allerdings auf recht niedrige Investitionsausgaben, die im Zeitablauf in  *realen* Größen (und auch als Anteil am Bundeshaushalt) zudem spürbar gesunken sind. Die Bundesregierung hat in den meisten Jahren seit 2000 also zutreffend eingeschätzt, dass sie eine niedrige und zudem sinkende Umsetzungsfähigkeit bei öffentlichen Investitionen hat.

Ausnahmen von dieser Beobachtung sind die Jahre 2009 bis 2012 und die Jahre seit 2020, also die Zeit der großen Finanz- und Weltwirtschaftskrise und dann der Covid-bedingten Weltwirtschaftskrise. In diesen Jahren zeigen die Soll-Ausgaben für Investitionen mehr Dynamik als sonst. Es bedurfte also jeweils erst einer Weltwirtschaftskrise, um die schlechte Investitionsperformance des Bundes zu beleben. Was eine seit den frühen Nullerjahren laufende wissenschaftliche und politische Diskussion zur  *Zukunftswirksamkeit*  öffentlicher Investitionen nicht bewegen konnte, wurde in den Momenten möglich, als Investitionen auch als Mittel der  *gegenwartsorientierten*  Konjunkturpolitik nützlich wurden. Dem Muster, der Gegenwartsversorgung den Vorrang vor der Zukunftsvorsorge zu geben, blieb man treu.

Die wichtigsten Beobachtungen hinsichtlich der Umsetzungsfähigkeiten und -probleme bei Investitionen sind die  *Lücken*  zwischen Soll und Ist in den Jahren 2009 bis 2012 und ab 2020: Immer wenn beschlossen wurde, merklich höhere öffentliche Investitionen zu tätigen, hat sich eine spürbare Umsetzungslücke aufgetan.<sup>4</sup> Ab 2020 steht fest:

3 Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Investitionsausgaben regulär um  *übertragbare*  Mittel handelt: Wenn es bei einzelnen Investitionsvorhaben zu ungeplanten Verzögerungen kommt, sodass nicht alle Mittel im vorgesehenen Haushaltsjahr verausgabt werden können, werden die Restmittel unproblematisch auf das kommende Jahr übertragen. Das ist für Einzelfälle eine gute budgetpraktische Vorkehrung, die Komplikationen im Haushaltsvollzug vorbeugt. Aber vorsätzlich und auf breiter Front  *planen*  darf man die Übertragung ins Folgejahr nicht.

4 Fairerweise sollen dabei die durchaus dynamischen Momente in der Umsetzung nicht verschwiegen werden: Von 2019 auf 2020 stiegen die Ist-Investitionsausgaben von 38 auf 50 Milliarden Euro; von 2022 auf 2023 von 43 auf 55 Milliarden Euro. Trotzdem blieb die tatsächliche Performance auch in diesen Jahren weit hinter den im Haushaltsplan beschlossenen Soll-Investitionen zurück.

Der Bund hat bei den öffentlichen Investitionen tatsächlich ein signifikantes Problem, viel Geld erfolgreich auszugeben. Er bekommt bei Weitem nicht „alle PS auf die Straße“. Das macht sehr neugierig auf die Performance der kommenden Jahre.

Dabei dürfte für das laufende Jahr 2025 schon klar sein, dass die ambitionierten Regierungspläne für die Investitionsausgaben weit verfehlt werden: Die Investitionen sollen von geplanten 70,5 Milliarden Euro binnen Jahresfrist um mehr als 45 Milliarden auf 113,7 Milliarden springen. Bedenkt man, dass schon 2024 das Soll von 70,5 Milliarden Euro deutlich nicht zu erreichen war, ist schwer nachvollziehbar, wie das enorme Investitionsziel für 2025 auch nur annähernd umgesetzt werden soll. Natürlich darf man positive Überraschungen nicht ausschließen. Aber dennoch wird das Jahr 2025 eher für den großen Wandel der Investitionsmöglichkeiten stehen als für eine ähnlich große Veränderung der *umgesetzten* Investitionen.

Der eigentliche Lackmustest kommt 2026. Die Ausgabenpläne des 2026er-Bundeshaushalts addieren sich auf knapp 126,1 Milliarden Euro für Investitionen. Das wären 222 Prozent des historischen Umsetzungsrekords von 2024, der bei 56,7 Milliarden Euro lag. Die Bundesregierung legt sich die sprichwörtliche Latte sehr hoch.

Es wäre fatal, wenn die Investitionsoffensiven des Bundes sowie der Länder und Kommunen misslingen. Die deutschen Infrastrukturen haben viel zu lange unter zu kleinen Ambitionen und falschen politischen Prioritäten gelitten. Wenn nun zumindest die Ambitionen – wie schon bei der Vorgängerregierung – weit über die schlechte Performance der ersten zwanzig Jahre des 21. Jahrhunderts hinausgehen, ist das ein wichtiger erster Schritt. Für Deutschlands Zukunft entscheidender wird aber der *zweite Schritt* sein – die Realisierung dieser guten Absichten –, also viel Geld erfolgreich auszugeben.

Wie und in welchem Maße es gelingen kann, die dafür benötigten Umsetzungskapazitäten ähnlich zu dynamisieren wie die Investitionswünsche, wird im Folgenden näher betrachtet. Dabei wird deutlich werden, dass es an vielen unterschiedlichen Stellen hakt. Die Vielfalt der Umsetzungshemmnisse kann diese Studie nur schlaglichtartig beleuchten. Zum Glück beschäftigen sich viele kluge Menschen schon geraume Zeit mit diesen Fragen – entsprechend gibt es auch viel Expertise, auf die verwiesen wird. Zugleich wird deutlich werden, dass Lösungen nicht immer einfach, auch nicht immer konfliktfrei sind. Für viele Umsetzungsprobleme liegen zudem noch keine schlüsselfertigen Lösungsvorschläge vor. Aber die drängende Notwendigkeit, mit aller Energie umsetzbare Lösungen zu finden, liegt auf der Hand.

Es wird jedoch auch deutlich werden, dass nur die Minderheit der Umsetzungshindernisse auch *objektive* Probleme darstellen, mit denen man klug umgehen muss, die aber nicht lösbar sind. Das Gros der Umsetzungsprobleme sind politisch entstandene und mit der Zeit gewachsene Hindernisse, die – so wie sie *gemacht* wurden – auch wieder *beseitigt* werden können. Das wird nicht immer leicht sein, oft sogar sehr schwer. Aber es sind meistens Probleme, für die gilt: Wir stehen uns zuweilen selbst im Weg. Es sind Probleme, mit denen eines der leistungsfähigsten und reichsten Länder der Erde durchaus zurechtkommen kann.

## 2. Infrastrukturen für die Zukunft

### 2.1 Investitionen und investive Rückstände

Deutschland hat eine gewaltige Lücke bei den öffentlichen Infrastrukturen und Investitionen sowie in der Verteidigungsfähigkeit, die über Jahrzehnte hinweg immer größer geworden ist. Dadurch ist ein großer Paradigmenwechsel notwendig geworden, um Schlimmerem vorzubeugen und den Weg in eine finanzpolitische Normalität zurückzufinden, in der Zukunfts- und Sicherheitsbedarfe nicht immer wieder – genauer gesagt: systematisch – vernachlässigt werden. Im Vordergrund steht in diesem Abschnitt aber die Frage, wofür das viele zusätzliche Infrastrukturgeld ausgegeben werden soll.

Die vorliegende Studie befasst sich nicht mit den Verteidigungsausgaben, den Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, die – sobald sie 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreiten – nunmehr durch reguläre Bundesverschuldung finanziert werden dürfen (Art. 115 Abs. 2 GG). Der schnelle Aufwuchs dieser Ausgaben ist größtenteils mit anderen, militärspezifischen Umsetzungsproblemen konfrontiert, u. a. im Beschaffungswesen und der internationalen Koordination. Diese Fragen hier mit aufzunehmen, würde die Betrachtung überdehnen. Wenn im Folgenden also nur zivile öffentliche Ausgaben und deren Umsetzung betrachtet werden, impliziert das keine Wertung, welche Lücken dringender geschlossen werden sollen.<sup>5</sup>

Um welche primär zivilen, öffentlichen Investitionen und Infrastrukturen geht es? Diese Frage kann aus drei Blickwinkeln betrachtet werden, die für die abschließenden Prioritäten wichtig sein werden:

1. Welche investiven Ausgaben wurden in der Vergangenheit stark vernachlässigt, sodass ein großer Rückstand und entsprechender Aufholbedarf entstanden ist?
2. Was sind wichtige Zukunftsausgaben, die die schwächelnde volkswirtschaftliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit stärken, ein hohes Tempo bei Klimaschutz und -anpassung ermöglichen und die zentrale Leistungsfähigkeit des Staates sichern?
3. Welche Ausgaben können mit zusätzlichen Schulden finanziert werden, ohne dass fiskalische Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit verletzt werden?

5 Überlappungen ziviler und verteidigungsrelevanter Infrastrukturen, z. B. bei Verkehrswegen, Energieanlagen und Cybersicherheit, sind zudem nicht ausgeschlossen.



Die drei Dimensionen überlappen einander; in der öffentlichen Diskussion werden sie oft gar nicht unterschieden. Zu diesen drei kommt noch die Legaldefinition von Investitionen nach Bundeshaushaltsordnung als vierte Dimension hinzu, die mit den anderen ebenfalls eine potenziell große Schnittmenge aufweist: „Investitionen im Sinne dieser Vorschriften sind Ausgaben für die Herstellung von Vermögensgegenständen sowie für die Änderung und Erweiterung von Vermögensgegenständen, die über den üblichen Unterhalt hinausgehen“ (§ 10 Abs. 3 BHO).<sup>6</sup>

Mit Blick auf die Diskussion zu Investitionsrückständen und zu den unterbliebenen Ausgaben, die notwendig gewesen wären, um die Infrastrukturen in Schuss zu halten, sollte festgehalten werden, dass Erhaltungsaufwendungen und der laufende Unterhalt von Immobilien und Infrastrukturen *nicht* zu den Investitionen nach dieser Definition zählen. Die Dachreparatur an einem Rathaus, der Austausch defekter Fenster gegen gleichwertigen Ersatz in einer Schule und der Straßenunterhalt – auch das Ausbessern von medial regelmäßig beäugten Schlaglöchern – gelten *nicht* als Investitionen. Solange der Wert und damit die Funktionsfähigkeit öffentlicher Kapitalgüter lediglich erhalten, aber nicht erhöht wird, liegen keine Investitionen vor.<sup>7</sup> Überspitzt gesagt: Der Ersatzbau für die eingestürzte Carola-Brücke in Dresden wird zu Recht als Investition verbucht werden. Wo dagegen Brücken durch bessere Kontrolle und wirksamen Erhalt dauerhaft intakt gehalten werden, liegt haushaltsrechtlich keine Investition vor – auch wenn ein solches Vorgehen ökonomisch unstrittig die nachhaltigere und effizientere Zukunftsvorsorge ist.

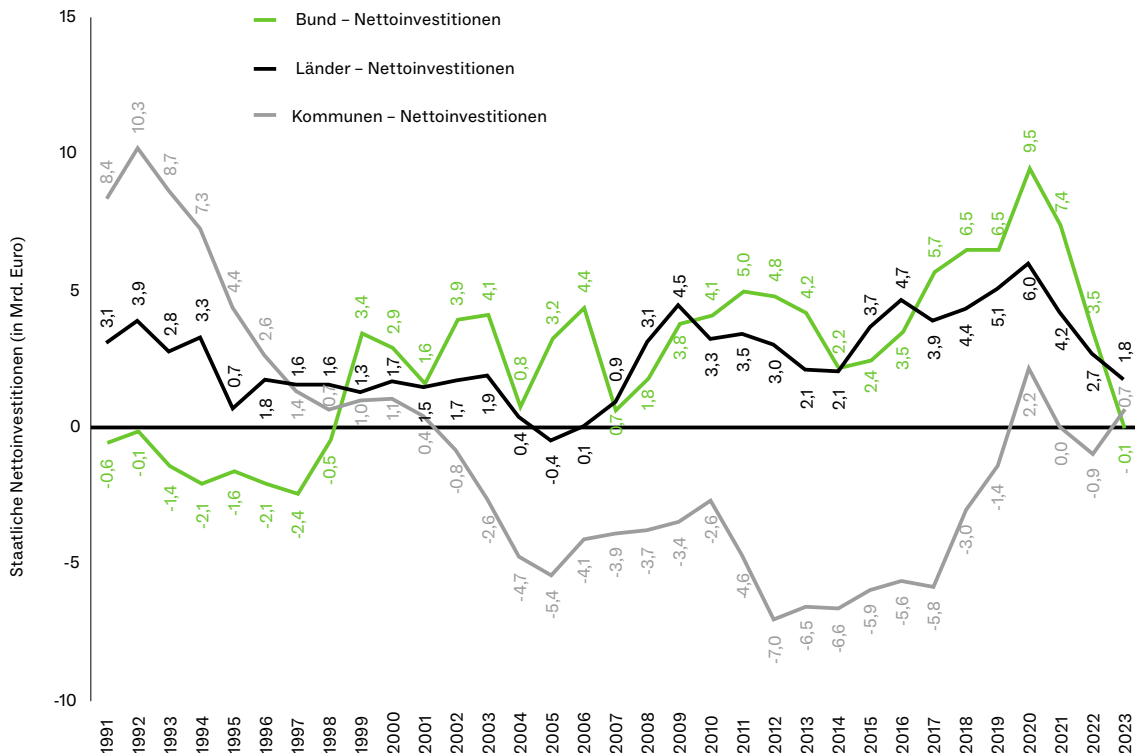
Diese Unschärfe zwischen dem, was legal als Investition abgegrenzt ist, und dem, was in der öffentlichen Wahrnehmung damit assoziiert wird, ist eine stete Begleiterscheinung der Debatte. Sie erinnert daran, dass über öffentliche Investitionen und das 500-Milliarden-Euro-Infrastrukturpaket zwar primär auf der Aggregatebene gesprochen wird (auch in diesem Beitrag), aber dass auf der Mikroebene noch ökonomisch relevante Unterscheidungen getroffen werden müssen.

Diese allgemeine Perspektive auf öffentliche Investitionen findet sich auch in der amtlichen Statistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Besonders interessant sind in diesem Kontext die öffentlichen *Nettoinvestitionen*, also die getätigten *Bruttoinvestitionen* abzüglich der kalkulatorischen Abschreibungen für Abnutzung und begleitende Wertverluste. Auch wenn die *Nettoinvestitionen* schwieriger zu ermitteln sind, geben sie ein gutes Bild davon, ob ein Staat sein investives Vermögen ausbaut, ob er es zumindest erhält oder ob er es mindert, weil er von der Substanz lebt. Anhaltende negative *Nettoinvestitionen* sind ein klarer Indikator wachsender Investitionsrückstände.

6 Dieser Definition entsprechen auch die oben in Abbildung 1 dargestellten Investitionsausgaben.

7 Diese Abgrenzung ist in der überkommenen Kameralistik des Bundes sowie der Mehrheit der Länder und in der moderneren Doppik der Kommunen sowie der Länder Hessen und Hamburg weitgehend identisch. Unabhängig davon ist die Doppik gerade in der Erfassung und im Steuern öffentlicher Investitionen das weit bessere Instrument. (Wobei das bessere Rechnungswesen allein nicht ausreicht, um der Verdrängung investiver Ausgaben durch stetig wachsende konsumtive Pflichtaufgaben vorzubeugen, wie Abbildung 2 zeigt.)

**Abbildung 2** Nettoinvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen 1991–2023



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Destatis

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen für Bund, Länder und Kommunen in den Jahren 1991 bis 2023. Hier wird deutlich, dass das gesamtstaatliche Investivkapital in der Summe seit der Jahrtausendwende bestenfalls stagniert. Bund und Länder weisen zwar seit Langem keine negativen Nettoinvestitionen mehr auf. Angesichts von überwiegend niedrigen, für *ganz* Deutschland nur einstelligen Milliardenziffern – die zudem in nominalen, nicht für die Inflation der Baupreise korrigierten Werte angegeben werden – kann hier aber auch keine signifikante Aufwärtsdynamik attestiert werden.

Besonders ins Auge fallen die Nettoinvestitionen der kommunalen Ebene. Angesichts ihrer zahlreichen öffentlichen Aufgaben sind die mehr als 11.000 Städte, Gemeinden, Kreise und sonstigen Kommunalverbände in Deutschland eigentlich traditionell die größten Investoren unter den verschiedenen staatlichen Ebenen. Davon war in den vergangenen 30 Jahren allerdings nur wenig zu sehen. Das Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung war noch vom Aufbau einer modernen Infrastruktur in den ostdeutschen Ländern und ihren Kommunen geprägt. Die öffentlichen Nettoinvestitionen des Gesamtstaates und der Summe aller deutschen Kommunen lagen in den 1990er-Jahren deutlich im positiven Bereich. Es folgten zwei verlorene Jahrzehnte: Zwischen 2002 und 2019 gab es kein Jahr mit positiven kommunalen Nettoinvestitionen. Dieser lange Trend des infrastrukturellen Werteverzehrs wurde durch die Konjunkturmaßnahmen der Coronazeit kurzzeitig unterbrochen, eine substanzielle Wende ist nicht eingetreten.

Dieser Trend könnte sich nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände in den kommenden Jahren noch fortsetzen – genau genommen eher noch verschlechtern. Um diesen Trend zu erkennen, muss man in der Betrachtung von Netto- auf Bruttoinvestitionen wechseln, denn in sehr aktuellen Statistiken und Prognosen kann nur mit Bruttoinvestitionen gearbeitet werden. Den -0,1 Milliarden Euro an kommunalen Nettoinvestitionen, die in Abbildung 2 für das Jahr 2023 ausgewiesen sind, entsprechen im selben Jahr 41,8 Milliarden Bruttoinvestitionen. Nach den Vorausberechnungen der kommunalen Spitzenverbände wird dieser Wert wegen der aktuell desolaten kommunalen Finanzlage von 38,4 Milliarden im Jahr 2025 auf nur noch 31,2 Milliarden Euro im Jahr 2028 stark sinken. Dabei wird durchaus ein positiver Effekt durch das Infrastruktur-Sondervermögen einkalkuliert, denn *ohne* dessen Beitrag würden die kommunalen Investitionen in dieser Projektion bis 2028 sogar auf 26,7 Milliarden Euro sinken (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2025).

Eine solche Gesamtsicht, gerade auf die kommunalen Investitionen, wird auch mit wissenschaftlichen Untersuchungen vertieft. Im Mittelpunkt steht hier das seit Langem jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführte KfW-Kommunalpanel. Auf der Grundlage von repräsentativen Befragungen der Finanzverantwortlichen deutscher Kommunen werden hier jährlich aktualisierte Hochrechnungen der wahrgenommenen Investitionsrückstände vorgelegt. Nach vielen Jahren großer, aber nicht unbedingt zunehmender Investitionsrückstände weist das KfW-Kommunalpanel in jüngerer Vergangenheit wieder deutlich steigende Gesamtschätzungen auf: Hatte das Kommunalpanel 2023 noch einen Investitionsrückstand von 165,5 Milliarden Euro ausgewiesen, ist dieser Wert im 2024er-Panel auf 186,1 Milliarden Euro gestiegen und wird im 2025er-Kommunalpanel nun mit 215,7 Milliarden Euro angegeben (Raffer et al. 2025).<sup>8</sup> Zur Beantwortung der Frage, ob die durch das Infrastrukturpaket möglichen Investitionen an den gewachsenen Investitionslücken ausgerichtet werden sollen, ist die Zusammensetzung dieser Rückstände sehr interessant. Hier stehen die Schulen im Vordergrund (31 Prozent der Lücke), gefolgt von kommunalen Straßen (25 Prozent), Verwaltungsgebäuden (9 Prozent) und einem breiten Spektrum kleinerer aufgabenspezifischer Investitionsrückstände, die auch Kultur, Sportstätten und Schwimmbäder umfassen (vgl. Raffer et al. 2025).<sup>9</sup>

Was hier wegen der besseren Datenlage exemplarisch für die Kommunen gezeigt worden ist, wirft analog für ganz Deutschland inklusive Bund und Ländern die Frage auf: Sollen die Mittel aus dem Infrastrukturpaket vor allem die entstandenen Lücken stopfen und damit die Unterlassungen der Vergangenheit wiedergutmachen?

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass zwar Bund, Länder und Kommunen allesamt betroffen sind, diese aber nicht *gleich schwer* betroffen sein müssen. Derzeit gibt es

8 Alle Hochrechnungswerte beziehen sich jeweils auf das Vorjahr, an dessen Ende die zugrunde liegende Befragung stattgefunden hat.

9 Diese relative Zusammensetzung bestätigt sich ungefähr in der regionalen Befragung, die von FiFo Köln jährlich in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wird. Unterschiede treten aber auch zutage – so werden für NRW spürbare größere Rückstände bei Verwaltungsgebäuden, aber auch bei Sportstätten und Bädern bekundet; vgl. Thöne/Willeken (2024) und Monsef/Thöne (2025).

keine finanzwissenschaftlich valide Methode, objektive Investitionsbedarfe über die drei staatlichen Ebenen hinweg zu vergleichen. Gäbe es eine solche Methode, wäre es durchaus interessant zu prüfen, ob die Aufteilung eines (hypothetisch) gesamtdeutschen 500-Milliarden-Euro-Infrastrukturpakets den tatsächlichen Bedarfen entspräche, wenn der Bund wie geplant 400 Milliarden behält und die Länder sich die restlichen 100 Milliarden grob im Verhältnis 1/4 zu 3/4 mit ihren Kommunen teilen. Zumindest bei den Investitionsrückständen dürfte die Verteilung über die drei Ebenen anders aussehen (Abbildung 2). Doch eine solche Art der Fragestellung ist vereinfachend: Das Infrastrukturpaket ist tatsächlich *nicht gesamtstaatlich*, sondern allein *bundesfinanziert*. Es hat entsprechend nicht die Aufgabe, die Infrastrukturen aller drei Ebenen gemäß objektiver Dringlichkeit zu finanzieren. Zudem wird der Bund aus „seinen“ 400 Milliarden Euro absehbar auch bestimmte Infrastrukturen und Klimainvestitionen der Länder und Kommunen (mit)finanzieren.

Eine aufgaben- und bedarfsgerechte Finanzausstattung aller drei Ebenen für Investitionen und laufende Zwecke erfolgt über die föderale Steuerverteilung, den Bund-Länder-Finanzausgleich, die kommunalen Finanzausgleiche der Flächenländer und, nicht zuletzt, durch investitions- und generationengerechte Defizitregeln bzw. Schuldenbremsen für alle Ebenen. Hier stehen Bund und Länder in der Pflicht, bei den öffentlichen Aufgaben und bei deren Finanzierung originär für Ausgewogenheit über alle Ebenen zu sorgen. (Dieser Blickwinkel wird im Abschnitt 3.4 noch etwas vertieft.) Das 500-Milliarden-Infrastrukturpaket bietet keine solche strukturelle Lösung, tatsächlich soll es als Troubleshooter des Bundes schnell die Symptome der deutschen Infrastrukturmalaise lindern.

Auch wenn auf den ersten Blick vieles dafürspricht, vor allem vergangene Versäumnisse zu korrigieren, ist doch Vorsicht geboten. Das Infrastrukturpaket ist nicht so groß, als dass *alles* damit möglich wäre. Bei den finanzierten Investitionen müssen also Prioritäten gesetzt und auch Investitionsoptionen zurückgestellt werden. Vor diesem Hintergrund sieht es so aus, dass allein der Erhalt der Infrastrukturen bzw. das Aufholen von früher entstandenen Investitionsrückständen nicht zwingend die beste Zukunftsaufgabe ist. So müssen zum Beispiel die Infrastrukturen der „autofreundlichen Stadt“ der 1960er- und 1970er-Jahre nicht durchweg erhalten werden. Die Transformation hin zu stärker digitalen und klimaneutralen staatlichen Leistungen erfordert streckenweise sogar den Rückbau alter Anlagen und Infrastrukturen aus dem analogen und fossilen Zeitalter. Damit kann die ökonomische Transformation in einigen Feldern auch zu einer Agenda geplanter Desinvestitionen bzw. des fortgesetzten Zulassens von Investitionsrückständen werden.

## 2.2 Qualitätsausgaben stärken Wachstum und nachhaltige Entwicklung

Gleichzeitig erfordert die Transformation erhebliche *Zukunftsinvestitionen*. Ab 2003 setzte in der EU zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten die Diskussion zur *Qualität der öffentlichen Finanzen* ein (Afonso et al. 2005; Deroose/Kastrop 2008, Dobroschke/Thöne 2010; Thöne 2023). Es ging darum, die hergebrachte Fixierung der Diskussion öffentlicher Zukunftsinvestitionen auf physische Anlagegüter – also auf das sprichwörtliche „Betongold“ – kritisch zu hinterfragen und ein wissenschaftlich fundiertes Verständnis von zukunftsgewandter Politik in den öffentlichen Finanzen zu verankern. *Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben* (WNA) sollten in den öffentlichen Haushalten eine hervorgehobene Rolle erhalten. Zugleich sollten die öffentlichen Haushalte durch stärkere Wirkungsorientierung modernisiert werden: Statt den Erfolg einer Politikmaßnahme daran zu messen, wie viel Geld man dafür ausgibt, sollte es vermehrt darum gehen, was damit *bewirkt* wird. Die großen Finanz- und Wirtschaftskrisen 2009–2012 und in Folge der Covidpandemie 2020 haben diese Diskussionen zeitweilig in den Hintergrund gedrängt; aktuell steigt das Interesse an der Qualität der öffentlichen Finanzen wieder merklich (vgl. stellvertretend Deloitte/ ZEW 2024 und BMF 2025b).

Öffentliche Zukunftsausgaben im Sinne von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sind solche öffentlichen Aufwendungen – investive wie laufende –, für die empirisch belegt werden kann, dass sie das Produktionspotenzial bzw. die Produktivität einer Volkswirtschaft verbessern und/oder die – primär ökologische – Nachhaltigkeit steigern. Die betreffenden staatlichen Aufgaben und Ausgaben werden durch Metastudien der umfangreichen empirischen Forschung identifiziert.<sup>10</sup> In diesem Sinne wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Zukunftsausgaben finden sich in folgenden Bereichen:

- Transport-Infrastrukturen,
- Energie- und Versorgungsinfrastrukturen,
- Infrastrukturen für Kommunikation und Digitalisierung,<sup>11</sup>
- Humankapital: Bildung (inkl. frühkindliche Bildung),
- technisches Wissen: Forschung und Entwicklung,
- Naturkapital: Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

10 Für Deutschland startete das mit Thöne (2005). Diese Untersuchung wurde seitdem mehrfach aktualisiert; die aktuellste Metastudie bieten Böhne/Heinemann/Niebel/Thöne (2024).

11 Die Bedeutung digitaler Infrastrukturen für die öffentlichen Leistungen wird – wenig überraschend – in der jüngeren Zeit immer stärker betont; vgl. dazu z. B. OECD (2024).

Finanzwissenschaftlich gesprochen handelt es sich hier primär um sogenannte öffentliche oder Mischgüter mit starken Netzwerk-Externalitäten oder anderen positiven Externalitäten. Im jüngsten auf derartige Zukunftsausgaben fokussierten Konzept, der *Zukunftsquote*, wird bei dem betrachteten *erweiterten Kapitalbegriff* zudem danach unterschieden, wie stark die betroffenen Ausgaben tendenziell unter einer „Gegenwartsverzerrung“ (*Present Bias*) leiden und deswegen kompensierend geschützt und gefördert werden sollten (Bohne et al. 2024). Diese zusätzliche Unterscheidung ist dort besonders hilfreich, wo staatliche Ausgaben zwar offensichtlich eine positive wirtschaftliche Wachstumswirkung haben können, aber wegen ihres ebenfalls großen Gegenwartsnutzens nicht Gefahr laufen, im politischen Prozess systematisch zu kurz zu kommen. Hierunter fallen Gesundheitsausgaben und andere Bestandteile des Sozialkapitals. Zugleich macht dieses Kriterium auch noch einmal deutlich, dass die Zusammenfassung von bestimmten Staatsausgaben in einer *Zukunftsquote* oder einem *WNA-Budget* andere staatliche Aufgaben keinesfalls abwertet, seien es elementare öffentliche Güter – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, innere und äußere Sicherheit –, sei es der Sozialstaat.

Dieser doppelte Fokus auf staatliche Ausgaben, die eine empirisch fundierte Erwartung auf positive Zukunftswirkungen mit sich bringen und die zugleich im politischen Prozess aufgrund des *Present Bias* diskriminiert sind, passt sehr gut zu den Aufgaben, die vorrangig mit Mitteln aus dem 500-Milliarden-Infrastrukturpaket erfüllt werden sollten. Allerdings begrenzt sich die Diskussion zur zukunftsorientierten Qualität der öffentlichen Finanzen nicht auf schuldenfinanzierte Ausgaben. Die aus dem Infrastrukturpaket zu finanzierenden Wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben sind entsprechend von vornherein nur ein Teil der notwendigen, auch durch laufende Einnahmen zu finanzierende Zukunftsausgaben.

## 2.3 Welche Infrastrukturinvestitionen sind vorrangig umzusetzen?

Aus diesen Argumenten lässt sich abschließend zusammenfassen, wie die ideale Nutzung des 500-Milliarden-Infrastrukturpakets und ähnlich gelagerter, kreditfinanzierter Ausgaben aussehen würde. Da es sich um Ausgaben handelt, die mit zusätzlichen öffentlichen Schulden finanziert werden, sollte tatsächlich die berühmte „goldene Regel“ angewendet werden: Der Fokus sollte also auf physischen Investitionen liegen, die den Kapitalstock steigern bzw. wiederherstellen. Derartige Vermögensgegenstände werden über viele Jahre genutzt. Entsprechend kann auch ihre Finanzierung generationengerecht nach der „goldenen“ *Pay-as-you-use*-Regel über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Öffentliche Haushalte, die doppisch buchen, haben mit an den Abschreibungszeiträumen kalkulierten Investitionskrediten direkt das generationengerechte Werkzeug zur Hand – sofern die Abschreibungsdauer realistisch an den entsprechenden Lebens- und Nutzungsdauern ausgerichtet ist. (Was in der Praxis nicht immer der Fall ist.)



Zudem ist deutlich geworden, dass unter den aufzuholenden Investitionsrückständen besonders solche Infrastrukturen im Vordergrund stehen sollten, die die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern und/oder dem wirksamen Klimaschutz bzw. der Klimawandelanpassung dienen. Derartige Zukunftsinvestitionen sollten selbstredend auch dann bevorzugt werden, wenn sie *keine* alten Investitionsrückstände aufholen oder eine andere Unterlassungssünde wiedergutmachen.

Im dritten Jahr des gesamtwirtschaftlichen Stillstands in Deutschland wird eine dringende Empfehlung gleichsam unisono vorgetragen: die strukturellen Probleme in puncto Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit anzugehen, unter anderem indem die im weiteren Sinne ökonomisch relevanten Infrastrukturen (inkl. Bildung und techniknahe Forschung) massiv verbessert werden. Für Europa hat dies der *Draghi-Report* von 2024 in durchaus drastischer Deutlichkeit gezeigt; mit Blick auf Deutschland fällt ein breites Spektrum internationaler und nationaler Institutionen mit in diesen Chor ein (Draghi 2024; stellvertretend für viele: European Commission 2024 und OECD 2025). Wirtschaftliche Gesundung ist dabei kein Selbstzweck: „Ganz allgemein wächst in den westlichen – vor allem europäischen – Gesellschaften die Sorge davor, wirtschaftlich den Anschluss zu verlieren. Es ist anzunehmen, dass diejenigen, die glauben, keine gute Zukunft zu haben, Populisten und Radikalen folgen. Das Versprechen auf Zukunftsfähigkeit, Prosperität und soziale Mobilität ist ein relevantes demokratisches Anliegen. Ökonomische Schrumpfungsprozesse inmitten stabiler und glücklicher Gesellschaften funktionieren nur auf dem Papier gut“ (Bernsee et al. 2024: 14).

Die Klimakrise schreitet voran – ganz unabhängig davon, ob Klimafragen in der öffentlichen Problemwahrnehmung kurzfristig ein paar Rangplätze hinauf- oder hinunterrutschen. Als überdurchschnittlich stark vom Klimawandel betroffene Weltregion hat Europa ein hohes, durchaus eigennütziges Interesse an kraftvoll durchgehaltener Klimapolitik. Gerade mit Blick auf die öffentlichen Investitionen ist das besonders zeitkritisch: Auf dem Weg zur Klimaneutralität muss auch der öffentliche Kapitalstock klimaneutral werden. Werden die notwendigen Schritte nicht in der gebotenen Breite, Tiefe und heute schon drängenden Eile angegangen, werden im Kapitalstock sehr langfristig Emissionen gebunden: Langlebige Anlagegüter wie Infrastrukturen und Gebäude haben erhebliche langfristige Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen. Sie können zum sogenannten *Carbon Lock-in* beitragen und die weitere Dekarbonisierung behindern. *Carbon Lock-in* kann nur durch den raschen Ersatz von verschmutzendem Kapital (*Polluting Capital*) durch sauberes Kapital vermieden werden. *Polluting Capital* ist Kapital, dessen Nutzung direkt fossile Treibhausgase emittiert (Kraftwerke, Heizanlagen, Verbrennerfahrzeuge), aber auch Kapital, das indirekt Emissionen verursacht, wie z. B. Verkehrswege und Siedlungsformen (Guivarch/Hallegatte 2011, Rozenberg et al. 2020, Fisch-Romito et al. 2021).

Damit sind die idealen Finanzierungsobjekte des großen Infrastrukturpakets deutlich umrissen. Dennoch soll daraus keine *Positivliste* oder dergleichen abgeleitet werden. Denn es handelt sich um ökonomische Leitplanken, um voraussichtlich besonders

nutzbringende Investitionen zu identifizieren. Das entbindet nicht davon, jede einzelne in Frage kommende Investition im Lichte ihres erwarteten Zukunftsnutzens zu betrachten und gutzuheißen – oder zu verwerfen. Bei derartigen Überlegungen – sei es in den frühen Planungen, sei es in Ex-ante-Evaluationen oder in den (haushaltsrechtlich verpflichtenden) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – sollten die formulierten Leitplanken als Maßstäbe für gute Entscheidungen und für die weitere Verfolgung des Investitionserfolgs herangezogen werden.

## 2.4 Faustregeln für das erfolgreiche Investieren

In Ergänzung zu den vorrangigen Einsatzfeldern von Zukunftsinvestitionen können bei der weiteren Bewertung, welche Infrastrukturen und öffentlichen Kapitalgüter der Notwendigkeit, *viel Geld erfolgreich auszugeben*, am besten entsprechen, eine Reihe von Faustregeln helfen:

- Bestehende oder drohende Engpässe zu beheben, hat immer sehr hohe Priorität. (Denn ein System ist nie schneller als sein langsamster Teil).
- Was noch zehn Jahre sicher funktioniert, wird noch nicht angefasst. Es gibt genug Infrastrukturgüter, für die das nicht zutrifft.<sup>12</sup> (Die vorausschauende Variante der alten Regel: If it's not broken, don't fix it.) Das schließt längerfristig vorsorgende Planung selbstredend nicht aus.
- Bei den Zukunftsinvestitionen ist auf kurze und belastbare Wirkungsketten zum technischen Fortschritt und Produktivitätsverbesserungen zu achten. (Sogenannte „Umwegrenditen“ sind oft mehr Umweg als Rendite.) Der potenzielle ökonomische Mehrwert sollte auch bei Infrastrukturen für Forschung und Entwicklung eine Rolle spielen.
- Klimaschutzinvestitionen sollten nach ihrer erwarteten Klimaschutzwirkung in eingesparten Treibhausgasen priorisiert werden.
- Welche Infrastrukturen können effizient privat kofinanziert werden, zum Beispiel indem (partielle) Nutzerfinanzierung über Preise und Mautgebühren verstärkt wird?
- Make is simple. Keep it simple.

Diese letzte, hier zunächst nur als unspezifische Selbstermahnung an staatliche Projektplanende und Fördergebende formulierte Faustregel wird in der folgenden Betrachtung von Umsetzungshindernissen noch an Substanz gewinnen. So „simpel“, wie die Maxime im wahrsten Sinne des Wortes klingt, so viel Konfliktstoff birgt gerade sie. Denn sie verlangt politisch schmerzliche Abwägungen und zuweilen auch den Verzicht

<sup>12</sup> Als Illustration für die beiden ersten Daumenregeln sei auf einen Kurzreport der Nichtregierungsorganisation *Transport & Environment Deutschland* (2025) verwiesen, in dem auf der Grundlage von BAST-Daten konstatiert wird, dass der deutsche Investitionsstau bei bestehenden Straßenbrücken inzwischen so groß sei, dass sich der Bund keine weiteren neuen Straßen leisten könne.

darauf, etwas Gutes durch zusätzliche Anforderungen noch besser zu machen – dabei jedoch die wirksame Umsetzung mitunter merklich zu verlangsamen, zu verteuern oder auch ganz zum Erliegen zu bringen. Denn das Risiko, gerade bei infrastrukturellen Maßnahmen den vermeintlich perfekten *Prozess* so sehr in den Vordergrund zu stellen, dass das *Ergebnis* aus dem Blick gerät, ist – mit Blick auf den eingangs angeführten transatlantischen Vergleich – bei Weitem kein rein amerikanisches Problem.

In diesem Sinne sollen die identifizierten, idealen Schnittmengen des Einsatzes von Zukunftsinvestitionen und die kurze, nicht abschließende Liste von Faustregeln zwar eine gute Orientierung vermitteln, aber *nicht als Ausschlusskriterien* verstanden werden. Wo die hohe Regelungsdichte „von oben“ ein Teil des Problems ist, würden noch mehr Vorschriften und Förderbedingungen nicht zur Lösung beitragen. Stattdessen wird deutlich werden, dass Leitplanken (und elementare haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen) einen guten Raum definieren können, innerhalb dessen diejenigen Akteure, von denen die wirksame und schnelle Umsetzung öffentlicher Investitionen erwartet wird, selbst Verantwortung übernehmen und echte Entscheidungen treffen können.

Der folgende Abschnitt wird diese und einige damit zusammenhängende Umsetzungsprobleme schlaglichtartig beleuchten und eine Reihe von Verbesserungsoptionen skizzieren.

# 3 Umsetzungshindernisse für öffentliche Investitionen

## 3.1 Hindernisse beseitigen oder überwinden

Die Umsetzung öffentlicher Infrastrukturprojekte in Deutschland wird maßgeblich durch verschiedene fiskalische, administrative, politische und wirtschaftliche Faktoren beeinflusst, die Investitionen behindern, verlangsamen und verteuern können.

Die Hindernisse auf dem Weg zur erfolgreichen – also wirksamen, schnellen und zielgerechten – Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen werden mit der Abschnittsüberschrift unterschieden in Hindernisse, die man *beseitigt* oder *überwindet*. Bildlich gesprochen gibt es auf dem theoretisch besten Weg zur erfolgreichen Investition also Hindernisse, die sich aus dem Weg räumen lassen, und solche, bei denen das nicht möglich ist. Letztere müssen überwunden werden, indem man sie übersteigt oder umgeht. Ohne das Gleichnis überstrapazieren zu wollen, bietet es für unsere Betrachtung doch zwei potenziell wichtige Hinweise: Muss man ein objektives Hindernis, das sich weder beseitigen noch übersteigen lässt, stattdessen umgehen, kommt man womöglich auf einen *anderen* Pfad. Die sonstigen Hindernisse finden sich wahrscheinlich auch auf diesem Pfad – aber womöglich nicht in der gleichen Art. Es wird gleich deutlich werden, was damit gemeint ist. Der zweite Hinweis hängt mit dem ersten zusammen. Manche Hindernisse lassen sich im Idealfall zwar theoretisch aus dem Weg räumen, aber in der Praxis mag dafür die (politische) Kraft oder das (administrative) Werkzeug fehlen. Auch hier gilt es dann, das Hindernis auf einem abweichenden Pfad zu umgehen – was einen mitunter noch in zusätzliches, anderes Gestrüpp geraten lässt.

Lösungen für die Umsetzungsprobleme sind also *pfadabhängig*. Der Umgang mit dem einen Hindernis kann die Fähigkeit und die Notwendigkeit beeinflussen, mit anderen Hindernissen umzugehen. Auch sind die Hindernisse nicht auf allen Pfaden gleich groß. Was das bedeutet, wird mit dem ersten hier betrachteten Umsetzungshindernis deutlich, dem wachsenden Fachkräftemangel in den öffentlichen Verwaltungen.

Viele der hier diskutierten Umsetzungshemmnisse sind „hausgemacht“ in dem Sinne, dass es Regeln und Institutionen betrifft, die durch politische und administrative Entscheidungen entstanden sind. Was gemacht wurde, kann geändert werden. Für die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den öffentlichen Dienst und für den daraus erwachsenden Fachkräftemangel gilt das *nicht*. Der Fachkräftemangel ist für die öffentliche Hand ein *objektives*, sich künftig noch verschärfendes Problem, das man nicht eigentlich *lösen* kann, sondern auf das man sich einstellen muss und mit dem man umzugehen hat. In dem Maß, wie dies gelingt, überwindet man dieses Hindernis, indem man es *umgeht*. Konkret wird das heißen müssen, dass weniger Personal für das Genehmigen, Planen, Steuern und das begleitende Umsetzen von Infrastrukturinvestitionen

zur Verfügung steht. Wenn man aber sehr viel *mehr* Zukunftsinvestitionen mit spürbar *weniger* Leuten realisieren muss, liegt auf der Hand, dass die Umsetzungsbedingungen deutlich vereinfacht werden müssen. Hier muss also ein *anderer Pfad* eingeschlagen werden als wenn man in der Situation wäre, dass personelle Kapazitätsengpässe durch zusätzliche Einstellungen vom Arbeitsmarkt behoben werden könnten.

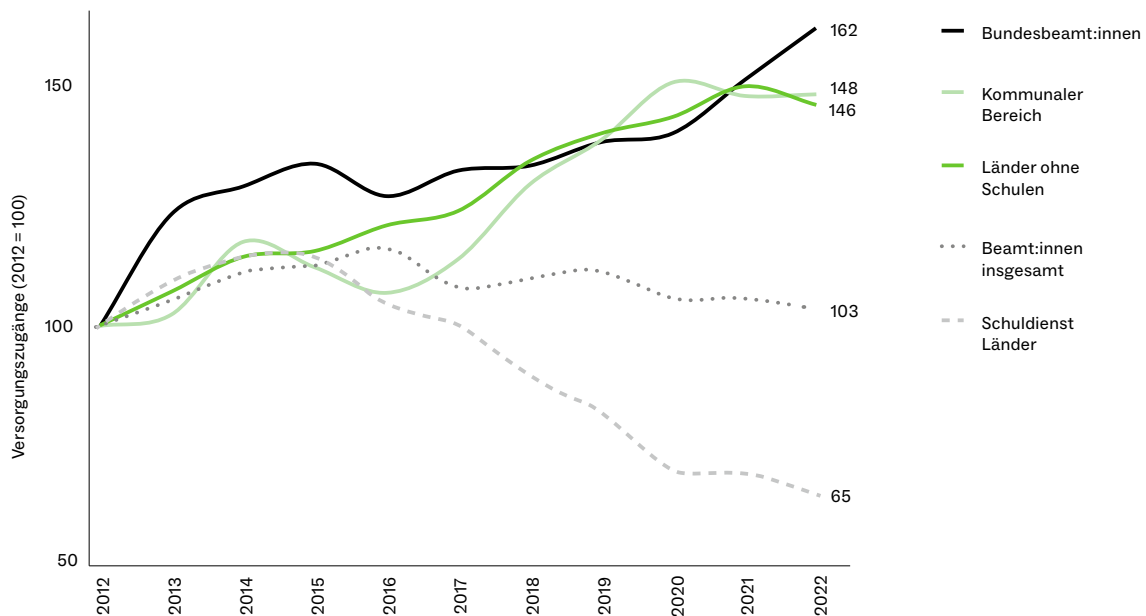
Die folgenden Abschnitte illustrieren, dass die Umsetzung von Zukunftsinvestitionen vor drei großen Feldern mit Herausforderungen, die anzugehen sind, verbunden ist:

- Der zunehmende Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor bewirkt, dass personalintensive Lösungen für Umsetzungsprobleme in den kommenden Jahren und Jahrzehnten keine gangbare Option sind (vgl. dazu Abschnitt 3.2 *Vom Wandel zum Mangel: Demografie und Fachkräfte*).
- Bei der konkreten Umsetzung von infrastrukturellen und anderen Zukunftsinvestitionen bestehen viele einzelne oder auch verbundene Hemmnisse beim öffentlichen Genehmigen, Planen, Steuern und Bauen, die es (mit weniger Personal) zu überwinden gilt (dazu Abschnitt 3.3 *Es wird kompliziert...*).
- Erfolgreiche Zukunftsinvestitionen sind auch im deutschen Föderalismus möglich. Unser eng verflochtener und arbeitsteiliger Mehr-Ebenen-Staat bringt jedoch durchaus spezifische Hemmnisse mit sich (dazu Abschnitt 3.4 *Viele Köche: Föderalismus, Verwaltungsdiffusion und Konnexität*).

## 3.2 Vom Wandel zum Mangel: Demografie und Fachkräfte

Wie viele Beschäftigte es gibt und wie ihre Qualifikationsprofile und Altersstrukturen aussehen, ist durch die jeweilige Personalpolitik von Bund, Ländern und Kommunen sowie die dahinterstehende Entwicklung der öffentlichen Aufgaben geprägt. Doch die politische Entscheidungsfreiheit, wie der öffentliche Dienst in Zukunft aussehen wird – ob er beispielsweise einfach fortgeführt werden kann wie bislang –, wird in Zukunft schrumpfen. Hier kommen zwei Faktoren zusammen: Eine große Pensionierungs- und Verrentungswelle in den für Infrastrukturinvestitionen benötigten Tätigkeitsfeldern des öffentlichen Dienstes trifft auf einen durch den demografischen Wandel verursachten zunehmenden Fachkräftemangel in weiten Teilen der ganzen Volkswirtschaft.

**Abbildung 3** Fachkräftemangel – Pensionierungen Beamt:innen 2012–2023



Nicht separat dargestellt: Berufssoldaten, Bundeseisenbahnvermögen, Postnachfolgeunternehmen, Sozialversicherung.

Quelle: eigene Darstellung, Daten: Destatis 2025

Dass der öffentliche Dienst keine homogene Altersstruktur aufweist und dass Pensionierungswellen dadurch große Lücken in den Personalbestand unterschiedlicher staatlicher Einrichtungen reißen, wird schon seit der Jahrtausendwende immer wieder diskutiert. Lange Zeit ging es dabei vor allem um Lehrer:innen, die in der großen Bildungsexpansion der 1970er- und 1980er-Jahre in Dienst genommen worden waren und nun als große Kohorte in den Ruhestand treten würden. Abbildung 3 zeigt für die Beamt:innen von Bund, Ländern und Kommunen die Entwicklung der Pensionierungen (korrekt: „Versorgungszugänge“<sup>13</sup>) der Jahre 2012 bis 2023 – der Vergleichbarkeit wegen für das Startjahr dieser Statistik auf 100 normiert. Sehr deutlich wird, dass die Pensionierungswelle im Schuldienst der Länder ihren Gipfel in den Jahren 2014–2015 hatte und mittlerweile schon vorbei ist.

In den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen sieht das ganz anders aus, wie Abbildung 3 zeigt: Auf allen drei Ebenen haben die Pensionierungen in den betrachteten zwölf Jahren kontinuierlich zugenommen. Berücksichtigt man zudem, dass im öffentlichen Dienst die am deutlich stärksten besetzten Alterskohorten aktuell zwischen 59 und 62 Jahre alt sind und dass das durchschnittliche faktische Pensionierungsalter bei rund 63 Jahren liegt, scheint der Pensionierungsgipfel noch nicht ganz erreicht zu sein, aber kurz bevorzustehen.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die in der Abbildung dargestellten Versorgungszugänge nicht nur Pensionierungen von Alterswegen umfassen, sondern auch die (kleinere) Gruppe von Versorgungszugängen wegen anderer Gründe – z. B. krankheitsbedingte dauerhafte Dienstunfähigkeit – beinhalten.

<sup>14</sup> Diese Schätzung für 2025 folgen aus einfachen Fortschreibungen der 2022er-Werte für Alterskohorten und Pensionalter des Bund-Länder Demografieportals: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/oeffentlicher-dienst-altersstruktur.html> und <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/pensionsalter.html>.



Ein Teil dieser Pensionierungswelle wird auch viele Personen betreffen, die in den Verwaltungen des Bundes, der Länder sowie der Städte, Gemeinden und Kreise für das Genehmigen, Planen, Steuern und begleitende Umsetzen von Infrastrukturinvestitionen zuständig sind. Politiker:innen entscheiden zwar über Infrastrukturinvestitionen und müssen für deren Finanzierung sorgen. Umgesetzt werden sie aber durch Verwaltungsmitarbeiter:innen – Ingenieur:innen, Architekt:innen, eigene Baufachkräfte etc. – und vom beauftragten Privatsektor.

Wahrscheinlich werden die altersbedingt Ausscheidenden in den genehmigungs-, plan- und baurelevanten Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht eins zu eins durch neues Fachpersonal ersetzt werden können. Darüber hinaus sind viele der baunahen Verwaltungen schon aktuell personell unterbesetzt bzw. sie verfügen nach jahrelangen Unterinvestitionen in die Infrastruktur nur über einen Personalbestand, der dieses „Zu wenig“ bewältigt, aber schon mit einem normalen Infrastrukturerhalt überfordert wäre. Eine empirische Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat 2021 für die kommunale Ebene gezeigt, dass in rund jeder fünften befragten Gemeinde Stellen im Hoch- und/oder Tiefbauamt seit längerer Zeit nicht besetzt waren (Scheller et al. 2021). Wenn Stellen erst nach längerer Vakanz wiederbesetzt werden können, ist der Erfahrungsverlust besonders groß. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) hat schon 2017 darauf hingewiesen, dass zudem die Personalkapazitäten langfristig stark zurückgegangen sind: Schon zwischen 1991 und 2015 sank die Zahl der mit Baufragen befassten Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen um rund 40 Prozent (Gornig/Michelsen 2017).<sup>15</sup>

Diese und weitere Schätzungen von Personallücken, die primär auf den Beschäftigtenzahlen der Vergangenheit beruhen, sind insofern unvollständig, als sie implizit unterstellen, dass der zukünftige Personalbedarf dem der Vergangenheit entspricht. Für viele Aufgaben ist eine derartige Fortschreibung eine gute erste Annäherung. Ein Abgleich der für die Zukunft benötigten und des für die gleiche Zeit erwarteten Personals gibt aber ein sehr viel besseres Bild. Im Sommer 2024 hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) – wiederum für die kommunale Ebene – mit einer repräsentativen Befragung in Nordrhein-Westfalen einen solchen Abgleich für das Jahr 2030 vorgenommen. Städte, Gemeinden und Kreise haben für das ganze Tätigkeitsspektrum kommunaler Arbeit auf der Grundlage der Stellenpläne in den kommunalen Haushalten – und deswegen eher konservative – Angaben gemacht, wie viele Beschäftigte sie im Jahr 2030 benötigen werden und wie viele Personen sie (nach Pensionierungen und mit Neueinstellungen) realistisch zu beschäftigen erwarten (Thöne/Willeken 2024).

Die darauf aufbauende Hochrechnung zeigt sehr große Unterschiede bei den erwarteten Stellenbesetzungsquoten in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern. In keinem Produktbereich (dem doppischen Begriff für Aufgabenfeld) kann der Personalbedarf vollständig

<sup>15</sup> Wegen der Doppik-Umstellung im betrachteten Berichtszeitraum weisen die Autoren lediglich zwei Teileffekte aus: Minus 35 Prozent zwischen 1991 und 2010, zusätzlich minus 10 Prozent (vom niedrigeren Niveau) bis 2015.

gedeckt werden, in wenigen nur weitgehend. Im Gesamtdurchschnitt kommt die Hochrechnung zu einer Besetzungsquote von 86 Prozent. Das heißt, 2030 werden 14 Prozent – jede siebte Stelle – nicht besetzt sein. Die für den Bau- und Infrastrukturbereich wichtigen Produktbereiche weisen im Vergleich zu anderen kommunalen Tätigkeitsfeldern eher kleine absolute Personalzahlen auf. Doch gerade in den Planungsbereichen „Bauen und Wohnen“, „Verkehr und ÖPNV“ und „Räumliche Planung“ sind die erwarteten Lücken weit überdurchschnittlich und reichen bis zu 25 Prozent. Demnach kann jede vierte Stelle nicht besetzt werden. In den meisten Kommunen wird das nicht einmal für *Business as usual* reichen – von einer Aufholjagd bei den Investitionsrückständen und den benötigten Zukunftsinvestitionen ganz zu schweigen.

Dass gerade in diesen für die Investitionsumsetzung essenziellen Feldern besonders große personelle Engpässe zu erwarten sind, ist an sich nicht überraschend: In der demografisch bedingten generellen Fachkräfteknappheit wird sich der Wettbewerb nicht zuletzt mit dem privatwirtschaftlichen Sektor verschärfen. Auch heute schon kann der öffentliche Sektor gerade bei Ingenieur:innen und anderen Planer:innen, die sich mit dem spezifischen deutschen Recht auskennen, in puncto gebotener Einkommen und geldwerter Leistungen kaum mit der Privatwirtschaft mithalten. Zugleich wird im demografischen Wandel die Arbeitsplatzsicherheit als großer Wettbewerbsvorteil des öffentlichen Sektors an Strahlkraft verlieren, weil sich Beschäftigte bei kontinuierlich starker Arbeitsnachfrage wenig vor Arbeitslosigkeit oder Einkommenseinbußen sorgen müssen.

Die Hochrechnungszahlen für die kommunale Ebene Nordrhein-Westfalens können selbstredend nicht eins zu eins auf andere deutsche Regionen, auf die Länderverwaltungen oder auf den Bund übertragen werden. Aber auch wenn sich der Bund und die Länder diesem Trend vielleicht noch etwas länger entziehen können (auch dadurch, dass sie kommunales Personal unfreiwillig oder gezielt abwerben) – mittelfristig drohen allen staatlichen Ebenen schmerzliche Personalengpässe.<sup>16</sup>

Die Strategien dagegen können ein breites Spektrum von Maßnahmen umfassen, die man anhand des auf den ersten Blick gegensätzlichen Paares „*Mehr Personal gewinnen*“ versus „*Weniger Personal benötigen*“ ordnen kann. In der zitierten Befragung in Nordrhein-Westfalen zeigte sich, dass sich einzelne Kommunen als Arbeitgeber stärker auf Maßnahmen der Fachkräftesicherung („*Mehr Personal gewinnen*“) konzentrieren, während sie als kollektive, durch Landes- und Bundespolitik umzusetzende Maßnahmen primär solche Maßnahmen für wichtig ansehen, die den Personalbedarf senken. Das Spektrum der für diesen Zweck grundsätzlich verfügbaren Maßnahmen ist breit (Thöne/Willeken 2024):

16 McKinsey & Company (2019) prognostizieren den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst in Deutschland für das Jahr 2030 auf 731.000 Beschäftigte, was einer erwarteten Personallücke von 16 Prozent entspricht. PwC (2022) geht sogar von einer Fachkräftelücke von 1,07 Millionen Beschäftigten im Jahr 2030 aus – was allerdings als eine Art Bruttowert zu verstehen ist, von dem nach Umsetzung einer Reihe von empfohlenen Maßnahmen eine Lücke zwischen 160.000 und 500.000 Beschäftigten im Jahr 2030 verbleiben würde.

- Verwaltungsvereinfachung im Vergaberecht,
- Verwaltungsvereinfachung in der Kommunalaufsicht,
- Verwaltungsvereinfachung im Datenschutz,
- Verlagerung kommunaler Aufgaben an das Land (Senkung des Kommunalisierungsgrades),
- Streichung kommunaler Aufgaben (Aufgabenkritik),
- mehr Digitalisierung ermöglichen und fördern,
- Einsatz von künstlicher Intelligenz ermöglichen und fördern,
- Delegation und Pooling von Verwaltungshelfer- bzw. Backoffice-Tätigkeiten an Private (Planungsbüros u. Ä.),
- Delegation und Pooling von Verwaltungshelfer- bzw. Backoffice-Tätigkeiten an (zu gründende) gemeinsame und/oder zentrale Agenturen.

Einige dieser Maßnahmen sind in der aktuellen Diskussion sehr präsent, andere müssen noch weiterentwickelt werden. Weitere Digitalisierung und der Einsatz von künstlicher Intelligenz gelten heutzutage gleichsam automatisch als Bedrohung von Verwaltungs-jobs und – die andere Seite der Medaille – als Hoffnung bei überlasteten oder fehlenden Verwaltungskapazitäten. Gerade bei der KI ist der sogenannte *Hypezyklus* noch nicht ganz durchlaufen: Manche Akteure in der öffentlichen Diskussion sind noch auf dem „Gipfel der überzogenen Erwartungen“, andere schon im „Tal der Enttäuschungen“. Je mehr praktische Beispiele für den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung entstehen, desto eher wird das nüchterne, aber auch produktive Niveau am Ende des Hypezyklus erreicht, bei dem deutlich wird, welches Potenzial die KI gerade für die Entlastung des Personals von Standardprozessen bieten kann. Auf allen föderalen Ebenen – besonders auch auf kommunaler Ebene – werden gegenwärtig in einer Vielzahl von Projekten die Möglichkeiten des KI-Einsatzes ausgelotet und zur Umsetzung gebracht. Die potenziellen Einsatzfelder sind breit. Unter anderem geht es hier um die Vorprüfung und Automatisierung von Bau- und anderen Anträgen und Formularprozessen, um Chatbots für Bürgerkommunikation und 24/7-Service, Früherkennung und optimierte Wartung von Infrastruktur, Straßen und Grünflächen, datenbasierte Entscheidungsunterstützung und Monitoring (vgl. z. B. Birr et al. 2025; KGSt 2025). Das Beratungsunternehmen McKinsey (2024) schätzt, dass sich die Fachkräftelücke in den öffentlichen Verwaltungen durch den umfassenden Einsatz von generativer KI um bis zu ein Drittel verkleinern lässt.

Wie bei vielen Digitalisierungsfragen wird auch bei der KI in der Praxis mehr und mehr die Frage aufkommen, für welche Aufgaben die Vielfalt der Lösungen individueller Kommunen und Länder und der damit verbundene Wettbewerb der besten Ideen am produktivsten ist und wo – um inkompatible „Insellösungen“ zu vermeiden – einheitliche Lösungen für alle entwickelt werden sollten. Gerade bei Aufgaben, die flächendeckend

und bis in die kleinste Verwaltung von KI gelöst werden sollen, werden sich gemeinsame und einheitliche Lösungen durchsetzen müssen.

Auch im Kontext mit innovativen digitalen Lösungen – aber nicht ausschließlich – stellt sich die Frage, ob Verwaltungs- und Planungsaufgaben von Kommunen und gegebenenfalls Ländern durch Pooling besser, effizienter und personalsparender realisiert werden können. In gewisser Weise ist das ein „Klassiker“ der Effizienzverbesserung durch Skalenvorteile und Spezialisierungsgewinne. Dafür wurden in der Vergangenheit verschiedenste Formen von Verwaltungsgemeinschaften und -kooperationen etabliert, es wurden Aufgaben nach oben (typischerweise an Kreisverwaltungen) verlagert oder auch Gebietsreformen durchgeführt. Der komplette Zusammenschluss von Kommunen oder gar Ländern durch Gebietsreformen wird wegen großer Akzeptanzprobleme und der damit einhergehenden hohen politischen Kosten heutzutage in der Regel vermieden. Bei allen weniger invasiven Formen des Poolings oder der Kooperation müssen die erwarteten Effizienzvorteile gegen mögliche Nachteile aus der Verantwortungsteilung abgewogen werden. Gerade wenn es mit digitalen Lösungen kombiniert wird, kann das Pooling gleichwohl den Fachkräftemangel mildern.

In den Augen der Befragten jedoch steht die Verwaltungsvereinfachung – vulgo der Bürokratieabbau – im Mittelpunkt. Verwaltungsvereinfachung und die kritische Überprüfung bürokratischer Abläufe gehören *theoretisch* zu den Standardaufgaben einer effizienten Staatsorganisation. In der Praxis ist es ein schwieriges und zähes Geschäft. Komplizierte Verwaltungsverfahren entstehen zwar zuweilen aus sich selbst heraus, wenn zum Beispiel jede Revision eines administrativen Instruments wie eine neue Schicht dem hergebrachten Regelbestand hinzuaddiert wird, ohne dass eine Konsolidierung vorgenommen wird. Hinter komplizierten Verfahren stehen aber auch sehr oft differenzierte Ansprüche und Rechte. Verwaltungsvereinfachung bedeutet daher in der Regel auch weit mehr, als den sprichwörtlichen Amtsschimmel zu zügeln, hierfür müssen differenzierte Ansprüche pauschaliert und (Verhinderungs-)Rechte beschnitten werden.

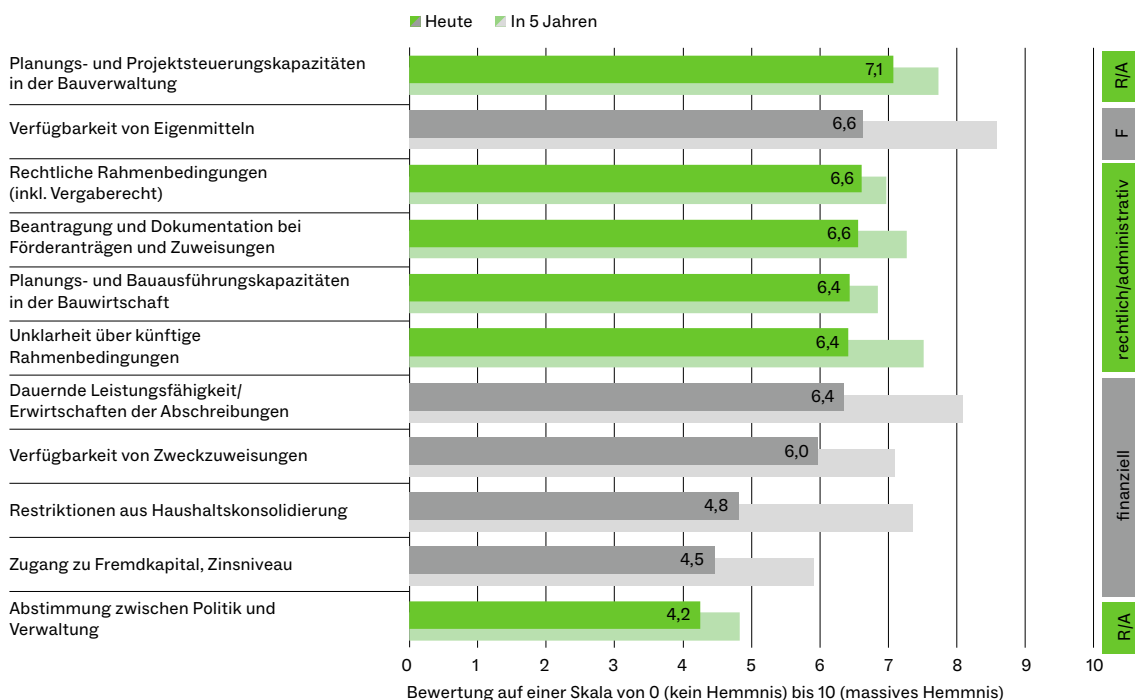
Doch der zunehmende Fachkräftemangel kann an dieser Konstellation etwas ändern. Denn unter normalen Bedingungen ohne sich verschärfenden Fachkräftemangel in den Verwaltungen gab es zur Verwaltungsvereinfachung immer eine scheinbar „bewährte“ Alternative – die traditionelle, komplizierte Verwaltung.

Diese Alternative eines „Kompliziert weiter so“ schwindet mit dem Fachkräftemangel zusehends. Dafür fehlen bald die Menschen. Damit wächst die Notwendigkeit, Verwaltungsvereinfachungen im großen Stil anzugehen. Paradoxe Weise kann also der mit dem Personalmangel zunehmende Druck auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen zugleich die Chance eröffnen, dass wirksam etwas für bürokratische Entlastungen getan wird. Traditionell scheiterte der Bürokratieabbau an den Bürokraten. Doch die werden weniger. Damit wandelt sich der Bürokratieabbau von einer Bedrohung zu einer Chance für die Bürokratie – und so auch für die von den Verwaltungen umzusetzenden Infrastrukturinvestitionen.

### 3.3 Es wird kompliziert: Genehmigen, Planen, Steuern, Bauen

Wo kann nun angesetzt werden, um mit absehbar weniger Personal deutlich mehr öffentliche Investitionen schneller wirksam umzusetzen? Deutschlands Infrastrukturinvestitionen leiden unter einem multiplen Implementierungsdefizit, das wissenschaftlich, politisch und medial intensiv diskutiert wird. Befragt man die vor Ort zuständigen betrauten Fachleute wird deutlich, dass sie die nichtfinanziellen Hemmnisse als mindestens ebenso problematisch betrachten wie die finanziellen. Diese Beobachtung gilt auch schon für die Zeit *vor* dem Beschluss zum 500-Milliarden-Euro-Infrastrukturpaket und den Finanzierungsverbesserungen bei der Länderschuldenbremse. Abbildung 4 illustriert diese Beobachtung anhand von Ergebnissen aus der FiFo-Befragung nordrhein-westfälischer Kommunen, die gebeten wurden, die von ihnen erlebten Investitionshemmnisse auf einer Skala von 0 bis 10 einzuordnen. Die deutschlandweiten Befragungen des Difu (Raffer et al. 2025) kommen zu sehr ähnlichen Befunden. Diese Einschätzungen werden auch von der „Gegenseite“ der Investitionsumsetzung geteilt: In einer aktuellen Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) bewerten die Unternehmen der Immobilienwirtschaft die Notwendigkeit struktureller Reformen mit 70 Prozent als höchste Priorität, zusätzliche Fördermittel erachten nur 24 Prozent der Befragten als wichtiger. Die Vereinfachung von Normen, Bauvorschriften und technischen Vorgaben wird von dieser Seite als das wichtigste anzugehende Maßnahmenpaket gesehen (Henger/Voigtländer 2025).

**Abbildung 4** Administrative und rechtliche Hemmnisse überwiegen



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Thöne/Willeken (2024)

Gerade auch bei größeren Infrastrukturvorhaben von Bund oder Ländern sind die komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren ein zentrales Problem, das für massive Verzögerungen beim Bau von Bahnstrecken und Energietrassen verantwortlich gemacht wird. Das größte Infrastrukturvorhaben der Energiewende, die Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung *SuedLink*, kann in diesem Kontext beinahe als „mittelschnelles“ (bzw. „mittellangsame“) Beispiel gelten: Im Jahr 2012 mit dem *Netzentwicklungsplan Strom* angestoßen, erfolgte der erste Spatenstich für die Bauarbeiten nach diversen Verzögerungen im Jahr 2023. Die Fertigstellung soll – wenn nichts dazwischenkommt – bis zum Jahr 2028 erfolgen.

Weiterhin gilt heute das Planungsrecht als großes Hindernis für die schnelle Umsetzung von Infrastrukturprojekten. Dass diese Feststellung immer noch von den meisten Praktiker:innen geteilt wird, ist keineswegs selbstverständlich. Denn zur Lösung derartiger Probleme sind in der Vergangenheit schon eine Reihe von Initiativen auf den Weg gebracht worden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier zentrale Schritte des Bundes genannt:

- *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben von 2006* (Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in erster und letzter Instanz für bestimmte Großvorhaben, Pflicht zur Duldung von Vorarbeiten durch Eigentümer, einheitliche Geltungsdauer von zehn Jahren bei Planfeststellungsbeschlüssen),
- *Planungsbeschleunigungsgesetz I* von 2018 (Bündelung von Anhörungs- und Planfeststellungsverfahren im Schienenbereich beim Eisenbahn-Bundesamt; Erlaubnis für vorbereitende Maßnahmen bereits vor Planfeststellungsbeschluss; Einsatz externer Projektmanager:innen zur Unterstützung von Behörden, verpflichtende Online-Veröffentlichung aller Planunterlagen durch Vorhabenträger, Beschränkung von Gerichtsverfahren auf nur eine Instanz),
- *Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren* von 2020 (Anwendung der Beschleunigungsregeln auch auf ÖPNV-Projekte; Verschlinkung von Verfahren bei Ersatzneubauten von Straße und Schiene),
- *Investitionsbeschleunigungsgesetz* von 2020 (Erleichterung der Umweltverträglichkeitsprüfung [UVP] bei bestimmten Infrastrukturvorhaben; digitalisierte und verschlankte Raumordnungsverfahren; verkürzte Verwaltungsgerichtsverfahren; Erleichterungen bei Bahn-Elektrifizierung, digitaler Signaltechnik sowie Lärmsanierungsmaßnahmen),
- *Planungsbeschleunigungspakete II und III* von 2022 (erleichterte Flächenausweisung für Windplanung, Repoweringregelungen, Raumordnungsnovelle, weitere BauGB-Digitalisierungs- und Beschleunigungsmaßnahmen),
- *LNG-Beschleunigungsgesetz* von 2022 (beschleunigte Genehmigungen für LNG-Infrastruktur durch Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses),



- *Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich* von 2023 (Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für bestimmte Verkehrsprojekte bei Schiene und Straße inklusive Schnellladeinfrastruktur),
- *Wiederaufbauklausel im BauGB* von 2023 (Sonderregelung zur schnellen Errichtung wichtiger Gebäude nach Naturkatastrophen),
- *Digitalisierungs-Novelle BauGB* von 2023 (Erleichterungen für Wind-, Solar- und Agri-PV-Anlagen, digitale Beteiligungsverfahren, flexiblere Bauleitplanung),
- *Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung*, von Bund und Ländern 2023 beschlossen (150 Maßnahmen zur Beschleunigung vor allem in den Bereichen Bauen, Energie, Mobilfunk und Stromnetze. Ende Februar 2025 berichtete die Bundesregierung, dass 48 Prozent der beschlossenen Aufträge abgeschlossen seien, insgesamt 90 Prozent seien in Angriff genommen.)
- Im Sommer 2025 hat das Bundeskabinett zudem das *Vergabebeschleunigungsgesetz* in den weiteren parlamentarischen Prozess gegeben.

Besonders in den letzten Jahren ist für Planung und Genehmigung offensichtlich schon Vieles angestoßen worden. Dabei wird aber auch offensichtlich, dass primär besondere Problemspitzen entschärft werden. Zudem wird angesichts von Krisen schneller und entschlossener gehandelt als in „normalen Zeiten“. Hier hat gerade die Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ein bekanntes Muster deutscher Veränderungspolitik bestätigt. Auf den ersten Blick erscheint es paradox, aber seit der Fluchtkrise 2015, der Coronazeit 2020/2021 und der Bewältigung der Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine 2022 zeigt sich immer wieder ein ähnliches Politikmuster: In unerwarteten und unabsehbaren Krisensituationen funktionieren Politik und Verwaltung sehr gut, während in normalen Zeiten notwendige Entwicklungen von schwacher Veränderungsfähigkeit ausgebremst werden.<sup>17</sup> Akute Krisen sind *vergleichsweise* (!) leicht, chronische Krisen dagegen relativ schwer anzugehen und zu bewältigen. Hier bestätigt sich scheinbar die alte, Winston Churchill (fälschlich) zugeordnete Sentenz: Never let a good crisis go to waste.

Doch das ist keine Gesetzmäßigkeit, erst recht kein Trost – gute und gründliche Reformen müssen auch ohne schwere Krisen möglich sein. Durch die nun im dritten Jahr stagnierende Gesamtwirtschaft wird auch so deutlich genug, dass jenseits vom Abmildern besonders hemmender Problemspitzen weitergehende und strukturell wirksame Reformen vorangetrieben werden müssen. Dass dabei auch schon eigene gute Praxis – zum Beispiel die praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung von Modellen aus dem *BMVDI-Leitfaden Großprojekte* von 2018 – in andere, weniger große Vorhaben übertragen werden kann, sollte einer von vielen weiteren Schritten sein, die zu einer neuen Planungskultur und -praxis führen. Dabei werden auch die anlässlich der 2022er-Energiekrise gemachten Erfahrungen mit agilem und cross-funktionalem Infrastrukturmanagement beim – für deutsche Verhältnisse geradezu „blitzschnellen“ – LNG-Ausbau

<sup>17</sup> Dieses scheinbare Paradox (auch) föderaler Krisenlösungskompetenz kann in politökonomischer Perspektive stimmig erklärt werden; vgl. Thöne (2022).

gute Anregungen für Zeiten ohne akute Krisen geben können. Die Verbesserungen der jüngeren Vergangenheit werden mit mehr gelebter Praxis gewiss auch zunehmend akzeptiert werden. Gleichwohl bleibt bei den Planungs- und Genehmigungsverfahren noch vieles grundlegend zu verbessern. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) formulierte im Mai 2025 die zentralen Aufgaben wie folgt:

- „Landesbauordnungen bundesweit harmonisieren, v. a. beim Brandschutz.
- Genehmigungsfiktion nach Ablauf von adäquaten Fristen zur Bearbeitung und Entscheidung.
- Stichtagsregelungen für Antragsunterlagen, damit diese nicht neu eingereicht werden müssen, wenn sich zwischenzeitlich die gesetzlichen Vorgaben ändern.
- Bei Umweltverträglichkeitsprüfung Bagatellschwellen für kleinere Vorhaben einführen und Ersatzbauten ausnehmen.
- Umweltverträglichkeitsprüfungen wie bei Windenergieanlagen auch für weitere Anlagen, z. B. Geothermie-Kraftwerke, entfallen lassen, wenn zuvor eine strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde.
- Bisher verpflichtende öffentliche Erörterungstermine ins Ermessen der Behörden stellen; keine Beteiligung von Nichtbetroffenen.
- Mittelfristig digitale Plattformen schaffen, über die Anträge und Unterlagen eingereicht, geprüft und zurückgesendet werden können und die Öffentlichkeitsbeteiligung gesteuert und koordiniert werden kann.
- Erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG bei Klagen gegen länderübergreifende und national bedeutsame Infrastrukturvorhaben einführen (wie bei LNG-Terminals).
- Einheitliche Standards für Natur- und Artenschutz festsetzen; gefährdete Tierarten in abschließender Liste festlegen.“

Jenseits dieser unmittelbar den Infrastrukturausbau betreffenden Handlungsfelder können auch viele auf den weiteren Bürokratieabbau zielende NKR-Empfehlungen positive Nebenwirkungen für die leichtere Umsetzung von öffentlichen Investitionen haben. Das könnte – je nach konkreter Umsetzung – für die Empfehlungen zur Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs, zur durchgehenden Digitalisierung von Kommunikation und Prozessen, zum Vermeiden sogenannten *Goldplatings*, zur Vereinfachung von Förderbedingungen sowie zur Verbesserung von Vergaberecht und öffentlichem Beschaffungswesen zutreffen (NKR 2025). Selbst die eigentlich auf den Privatsektor gemünzte Empfehlung, Normadressaten wieder mehr zu überlassen, wie sie gesetzliche Ziele und Standards erfüllen, kann auch im öffentlichen Dienst zu großen Entlastungen führen und die Motivation und Identifikation der Beschäftigten stärken, indem (wieder) mehr Eigenverantwortung zugelassen wird.

Doch schon bei den Vorschlägen für Planungs- und Genehmigungsverfahren wird deutlich, dass vieles von dem, was den Bürokratieabbau voranbringen soll, keineswegs allein im administrativen Sektor verbleibt. Es kann auch klare und zuweilen schmerzliche politische *Trade-offs* verlangen. Auf diese Frage kommen wir am Ende dieses Abschnitts zurück.

Planungs- und Genehmigungsfragen sind aber nicht die einzigen Hemmnisse, die auf dem Weg zum schnellen und wirksamen Infrastrukturausbau beseitigt oder überwunden werden müssen. Behält man hier den Fokus auf die notwendigen Entlastungen der absehbar schrumpfenden Personalausstattung in den maßgeblichen Verwaltungen, muss es vor allem um Fortschritte gehen, die zu weniger Arbeit für die öffentliche Hand führen. Ein nicht nur angenehmer Nebeneffekt sollte dabei sein, die Personen in den kritischen Engpassverwaltungen nicht nur quantitativ zu entlasten, sondern sie auch qualitativ zu bereichern, indem ihre Arbeit produktiver und eigenverantwortlicher wird. Das ergibt sich häufig mehr oder minder automatisch, wenn in der Umsetzung die Arbeit *am Prozess* zugunsten von (oftmals weniger) Arbeit *am Ergebnis* reduziert wird. Elemente, die hier Entlastung und zugleich mehr eigenverantwortliche Handlungsspielräume versprechen, sind unter anderem (Püstow/Rottmann 2025 m. w. N.):

- Verbesserungen der *Projektorganisationsstrukturen*. Getrennte Zuständigkeiten für Planung, Finanzierung, Bau, Vergabe und Recht werden zusammengeführt, um klare Projektverantwortung zu ermöglichen, indem gemeinsame Ziele definiert und klare Weisungsrechte etabliert werden.
- *Einbindung des Baus in die Planung*: Die traditionell deutsche Trennung von Planung und Bau wird zugunsten des international üblichen integrativen Modells aufgegeben oder zumindest aufgeweicht. Hier gibt es mehrere Modelle, die nach Bedarf genutzt werden können. Im Mittelpunkt steht die *funktionale Leistungsbeschreibung und Ausschreibung*, die klare funktionale Beschaffungsziele vorgibt, es aber den privaten Anbietern überlässt, die besten technischen und baulichen Lösungen anzubieten und umzusetzen. So konnte z. B. durch eine Funktionalausschreibung die geplante Bauzeit der Haarbachtalbrücke der BAB 544 bei Aachen von vier Jahren auf längstens 22 Monaten verkürzt werden. De facto sind von der Sprengung des maroden Vorgängerbauwerks bis zur Eröffnung der neuen Brücke im September 2025 nur gut 17 Monate vergangen (vgl. Autobahn GmbH 2025).
- *Generalunternehmer-Vergabe*. Bauleistungen werden nicht gewerkeweise vergeben, sondern im Wettbewerb an einen Generalunternehmer (GU).<sup>18</sup> Auch die Art der Ausschreibung kann hier schon zu besseren Ergebnissen führen.

18 An dieser Stelle bleibt der aktuelle Entwurf zum *Vergabebesleunigungsgesetz* beispielhaft unschlüssig: So wird prinzipiell am Losgrundsatz – also der viel kritisierten Vergabe in Einzelgewerken – festgehalten, weil dies mittelstandsfreundlicher sei. Zugleich ist den Beteiligten beim Bund offenbar klar, dass damit der schnelle Infrastrukturausbau behindert wird. Entsprechend gesteht sich der Bund für sein Infrastrukturpaket selbst Ausnahmen zu, die anderen verweigert bleiben: „Mit einer eng beschränkten Ausnahmeregelung beschleunigen wir aber gewisse Vorhaben aus dem Infrastruktur-Sondervermögen durch eine Lockerung beim Losgrundsatz, um die dringend benötigten Investitionen mit den Mitteln des zeitlich befristeten Sondervermögens schnell tätigen zu können“ (BMWE 2025).

- *Schnelle Vergaben.* Auch wenn es rechtlich nicht notwendig ist, entstehen in Vergabeverfahren zwischen Projektidee und Planung sowie zwischen Planung und Projektrealisierung zuweilen lange Pausen. Hier fehlt es oft an einer klaren Aufgabenverteilung in den Projektteams, an Transparenz und am Willen zu Einfachheit.
- *Partnerschaftliche Verträge* zwischen allen an einem Infrastrukturprojekt beteiligten Parteien. Damit soll über eine dialogische Projektkultur mit hoher Transparenz in gemeinsamen Projektbüros der „Faktor Mensch“ in den Mittelpunkt gestellt werden. Zu einer solchen Projektkultur kann auch die Vereinbarung von außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen gehören.

Diese und weitere Vorschläge – immer wieder stehen Digitalisierung und das Pooling von Genehmigungen und Aufgaben im Mittelpunkt – können in der Kombination dazu führen, dass viele Hemmnisse beseitigt oder überwunden werden und es tatsächlich gelingen kann, *viel Geld erfolgreich* – also wirksam, schnell und zielgerecht – *auszugeben*.

Dabei ist immer zu beachten, dass der Bürokratieabbau nicht allein auf rein administrative Vorgänge zu beschränken ist. Tatsächlich trifft Verwaltungsvereinfachung auch Bürokratie und Recht, die unnötig kompliziert oder differenziert sind, weil bei ihrer Entstehung über die Jahrzehnte hinweg inkrementell eine regulative Schicht über die nächste gelegt wurde, ohne Bewusstsein dafür, dass durch das Wuchern des Gesamtsystems Probleme entstehen. Wären die Leitsätze effizienter Regulierung und Verwaltung – wie z. B. die meist nur in der Theorie geschätzte *One in, one out*-Formel – auch in der Praxis besser gelebt worden, müsste man jetzt nicht in gleicher Intensität über diese Seite des Bürokratieabbaus sprechen.

Eine rein auf die administrativen Vorgänge konzentrierte Vorgehensweise ist das dennoch nicht. Verwaltungsvereinfachung betrifft zwar auch solche bürokratischen Kriterien, die aus heute nicht mehr nachvollziehbaren oder aktuell nicht mehr relevanten Gründen entstanden und folglich verzichtbar sind. Der Bürokratieabbau kann aber auch administrative Hürden treffen, die bewusst und mit in sich wichtigen politischen Motiven eingerichtet worden sind. Wenn an solchen Stellen Bürokratieabbau erfolgt, besteht die Gefahr, dass auch politische Errungenschaften aufs Spiel gesetzt werden, für die hart gerungen wurde. Die hier mit dem Bürokratieabbau verbundenen, originär politischen Abwägungen – der englische Begriff *Trade-offs* macht die zu zahlenden „Preise“ noch deutlicher – können nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Dabei geht es oft nicht allein darum, partielle politische Gestaltungsinteressen gegen das Interesse schneller und ungehinderter Umsetzung abzuwägen. Bürokratische Anforderungen sind in sich ambivalent. Denn sie dienen auch dazu, Mensch und Umwelt zu schützen, Rechts- und Planungsrisiken zu verringern und den fairen und effizienten Einsatz von Ressourcen durch ökonomischen Wettbewerb zu fördern. Bürokratie hat also auch viele positive Folgen für die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes (Schaefer et al. 2021). Konkret werden im Kontext des Bürokratieabbaus immer wieder drei wichtige Rechtsgüter berührt:

- Umweltverträglichkeit und Artenschutz,<sup>19</sup>
- demokratische Parlaments- und Bürger:innenbeteiligung,
- der über das Vergabe- und Beihilfenrecht operationalisierte Schutz des nationalen und europäischen Wettbewerbs und damit der volkswirtschaftlichen Effizienz.

Zum Schutz dieser Güter sind über die Jahrzehnte hinweg gewichtige Prozesse aufgebaut worden. Diese bürokratischen Prozeduren zu schützen, ist der nächstliegende Impuls derjenigen, die diese Rechtsgüter nicht gefährdet sehen wollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige Regeln auch gar nicht legal aufgegeben werden könnten.<sup>20</sup> Aber so oder so – unabhängig davon, ob höhere rechtliche Restriktionen den Veränderungen entgegenstehen oder nicht – müssen für die Infrastrukturbeschleunigung im Zweifel Abwägungen mit anderen politischen Zielen zugelassen und getroffen werden.

Dabei ist allerdings – wir greifen ein weiteres Mal auf das anfängliche US-amerikanische Beispiel zurück – immer zu bedenken, dass in der Vergangenheit zur Sicherung bestimmter Rechtsgüter gewählte rechtliche und administrative Prozeduren aus heutiger Sicht nicht mit den Zielen als solchen gleichgesetzt werden dürfen (auch wenn dies aus der politischen Defensive leicht geschieht). Braucht es für die Sicherstellung der Umweltverträglichkeit, der angemessenen Beteiligung und des leistungsfähigen Wettbewerbs wirklich immer die etablierten Lösungen „von gestern“?

Oder kann man im Rahmen von strukturellen Reformen, die die öffentliche Infrastrukturbereitstellung sehr grundlegend und in Richtung auf Wirkungsorientierung umsteuern sollen, nicht auch für die begleitenden Rechtsgüter neue Erfüllungsformen finden, die Umweltverträglichkeit, Beteiligung und Wettbewerb besser in der realen Wirkung gewährleisten, als sie nur durch den administrativen Prozess anzustreben? Wie bei nahezu allen über Jahre und Jahrzehnte Schicht für Schicht gewachsenen Regelprozessen wird es auch hier Potenziale zur Prozessverbesserung und -verschlan-  
kung geben, sodass die wichtigen Ziele realisiert werden können, ohne die umzu-  
setzenden Maßnahmen und Investitionen ab- oder sogar auszubremsen.

Diese Verbesserungsräume auszuloten, sollte zu einem zentralen Thema der kommenden Weiterentwicklungsdiskussionen werden. Die vorliegende Studie kann hier zwar den bestehenden großen Handlungsbedarf feststellen – Lösungen zu skizzieren ginge aber weit über den Rahmen dieser Studie hinaus.<sup>21</sup> Die aktuelle, auf europäischer Ebene

19 Diese drei Rechtsgüter werden hier nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit genannt, sie veranschaulichen den potenziellen Konflikt nur sehr anschaulich. In einer umfangreicheren Auflistung würden zum Beispiel auch so unterschiedliche Güter wie der Denkmalschutz oder die Finanzstabilität nicht fehlen.

20 Vgl. beispielhaft die Ausführungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (2023) zu den (engen) Grenzen, in denen Umweltverträglichkeitsprüfungen im Namen der Verfahrensbeschleunigung tatsächlich eingeschränkt werden können, ohne dass auch EU-Gemeinschaftsrecht revidiert werden müsste.

21 Die Diskussionen fangen hier keineswegs bei null an. So ist beispielsweise die Organisation und Dauer von Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Vergangenheit schon des Öfteren kritisch verglichen worden, nicht zuletzt von der Europäischen Kommission (2012). In jüngerer Zeit hat sich z. B. der Nordische Ministerrat (2023) sehr darum bemüht, durch vertiefende Vergleiche die – ohnehin schon als recht effizient geltenden – umweltbezogenen Genehmigungsprozesse der skandinavischen Länder weiter zu beschleunigen, ohne dabei die ökologische Leistungsfähigkeit zu kompromittieren.

parallel geführte Diskussion, ob und in welchem Maß das von der EU-Kommission vorgeschlagene *Simplification Package* nicht zugleich auch (klammheimlich) viel Deregulation mit sich bringe, kann hier besonders bei der Bildung von Bewertungskriterien hilfreich sein (vgl. z. B. Thomadakis 2025).

Bei der Suche und Entwicklung neuer prozeduraler Lösungen sollte nicht aus dem Auge verloren werden, dass sich mit der hier ausführlich behandelten Infrastruktur-Aufholjagd auch Stück für Stück die politisch wahrgenommenen Alternativen verschieben könnten. Die Alternativen zu verbesserten Prozessen zum starken Schutz dieser Rechtsgüter sind nicht unbedingt die hergebrachten Prozesse, sondern materiell stark zusammengekürzte Ziele. So kann es schneller erreichbar und mitunter auch politisch einfacher erscheinen, Umweltverträglichkeit, Partizipation und Wettbewerb auf ein Mindestmaß zusammenzustreichen und damit Umsetzungshemmnisse für Investitionen einseitig zulasten dieser Rechtsgüter abzubauen. Die Suche nach besseren, aber leistungsfähigen Prozessen zum Schutz der Rechtsgüter wird damit zu einer Art konstruktiver Vorneverteidigung des Erreichten.

### **3.4 Viele Köche: Föderalismus, Verwaltungsdiffusion und Konnexität**

Der deutsche Bundesstaat ist in der Diskussion um Umsetzungshindernisse und Infrastrukturbeschleunigung ein beliebter Prügelknabe. Wo etwas an sich schon schwierig ist, schafft die föderale Mehrstufigkeit und die damit verbundene Heterogenität scheinbar automatisch noch mehr Probleme. Ob dies tatsächlich mehr *objektive* Probleme sind oder nur mehr Probleme, die Unterschiede zu sehen und zu verstehen, ist eine andere Frage. Gerade nationale Medien kommen nur schwer damit zurecht, dass Deutschland aus sechzehn Ländern und deren rund 11.000 Kommunen aufgebaut ist. An hohen Feiertagen wird das gern als Vielfalt gefeiert. An Wochentagen wird dieselbe grundgesetzliche Ordnung gern als „Kleinstaaterei“ bespöttelt. Was in Berliner Redaktionen nicht verstanden wird, gilt als unverständlich.

Natürlich ist das überspitzt und auch (ein wenig) unfair. Falsch ist es damit nicht. Das heißt im Gegenzug aber genauso wenig, dass der deutsche Föderalismus immer besser ist als sein Ruf. Er ist zwar in der Regel besser als der fiktive Zentralstaat, der ihm im Kleinstaaterei-Vorwurf als (recht bedenkliches) Kontrastbild gegenübergestellt wird. Doch dieser Vergleich taugt wenig: Schlechte zentralstaatliche Lösungen haben keine sichtbaren Alternativen, schlechte Lösungen im Bundesstaat müssen sich zumindest im Wettbewerb rechtfertigen.

Aber das eigentliche Problem sind natürlich die schlechten Lösungen an sich. Dagegen ist der Bundesstaat nicht gefeit. Einige Problemausprägungen der Infrastrukturhemmnisse sind auch ein Phänomen des spezifisch deutschen Bundesstaates – also des kooperativen und verflochtenen Verwaltungsföderalismus. Dessen Stärken werden häufig übersehen. Im Kontext dieser Studie sind es tatsächlich auch eher seine

Schwächen, die Aufmerksamkeit verdienen. Im Zusammenhang mit den verbreiteten Investitionshemmnissen treten diese Schwachpunkte in drei unterschiedlichen Dimensionen auf.

Zunächst werden im vierstufigen Staat – in dieser Dimension wird die Europäische Union als faktische oberste föderale Ebene für viele gesetzliche Vorhaben mit in den Blick genommen – mit großem Engagement zahlreiche spezielle Förderprogramme aufgelegt, mittels derer eine höhere Ebene einer niedrigeren Ebene Finanzmittel für bestimmte investive Maßnahmen bereitstellt. Um damit die politischen Wünsche der höheren Ebene durchzusetzen (und weil den unteren Ebenen dieselbe Weitsicht in der Regel nicht zugetraut wird), werden derartige Programme oft mit detaillierten Förderbedingungen unterfüttert, die die Empfänger nicht nur samt und sonders erfüllen müssen, sondern die sie auch mit umfangreichen, ressourcenintensiven Verwendungsnachweisen dokumentieren und detailliert rechtfertigen müssen.

Dieser sprichwörtliche „goldene Zügel“ zentraler Förderprogramme wurde früher wegen des „Goldes“ – der ansonsten nicht empfangenen Fördermittel – bei den unteren Ebenen durchaus geschätzt. Mittlerweile sinkt dagegen zunehmend die Bereitschaft und die Fähigkeit, dafür die „Zügel“ in Kauf zu nehmen. Im bilateralen Austausch machen die Vertreter:innen gerade von Kommunen immer häufiger deutlich, dass sie nicht genug Personal haben, um den vielschichtigen und zuweilen bizarr detaillierten Förder- und Nachweisanforderungen der Fördergeber nachzukommen.<sup>22</sup> Die sinkende Akzeptanz zentraler Förderwünsche bei den kommunalen Adressaten dieser Förderprogramme, der immer öfter sehr schleppende Abruf zentraler Fördermittel und die berechtigte Empörung darüber, dass intensive zentrale Prüfungen von Förderprogrammen die (eigentlich selbstverständliche) Normtreue der Förderempfänger bestätigen und ihnen die Überflüssigkeit<sup>23</sup> der Prüfungen belegen, stärken dem allseits anschwellenden Ruf nach einfachen Nachweisformen – ein Stichwort ist hier *Verwendungsbestätigung statt Verwendungsnachweis* – und vor allem nach per se einfachen und pauschalen Förderprogrammen den Rücken.

22 Wer im Voraus und noch einmal im Nachhinein detailliert nachweisen soll, dass ganz am Rande eines Förderprojekts stattfindende Geschäftsessen fleischarm und selbstredend komplett alkoholfrei ablaufen, fragt sich durchaus grundsätzlich, ob das an sich geschätzte Förderziel den unverhältnismäßigen Antrags- und Prüfaufwand wirklich wert ist. Auch die in jedem Einzelfall schriftlich fällige Rechtfertigung, warum hoch bezahlte Fachkräfte sich für kurze Dienstreisen heutzutage nicht mehr immer in die Hände der unzuverlässigen Deutschen Bahn begeben können, ist ein gern und oft genanntes Beispiel. Diese beiden Fälle sind zugespitzte anekdotische Illustrationen von als überzogen empfundenen Förderbedingungen. Im Wesentlichen sehen sich die Adressaten von spezifischen Förderprogrammen von der *Summe* der Nachweispflichten und dem damit gebundenen Personalaufwand überlastet. Auch das mit detaillierten, immer zu erfüllenden Nachweispflichten unvermeidlich kommunizierte, generelle *Misstrauen* gegenüber der Ehrlichkeit und Eigenverantwortung der Förderempfangenden wird vielfach als derart belastend wahrgenommen, dass es – in Verbindung mit den großen erwarteten administrativen Aufwänden – dazu führen kann, dass man sich *gegen* die Teilnahme an einem eigentlich befürworteten und benötigten Förderprogramm entscheidet.

23 Beispielhaft und symptomatisch ist hier die Reaktion des Niedersächsischen Landkreistages auf die 2025er-Bilanz des Bundes für das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz: Wenn bei 11.769 der bis zum 1. April 2024 vorgelegten 11.817 Nachweise vom BMF eine zweckentsprechende Mittelverwendung, also bei 99,6 Prozent, bestätigt wurde, sei dies mehr als genug Anlass, nicht mehr alle Mittelempfänger detailliert und aufwendig durchzuprüfen, sondern allgemeine und pauschale Förderprogramme aufzulegen, die mehr auf die Eigenverantwortung der Förderempfänger setzen und die Kontrollwünsche der Fördergeber auf ein verhältnismäßiges Volumen reduzieren (BMF 2025a und dazu Freese 2025).

Der Wunsch, einfachere Förderprogramme für Investitionen und Infrastrukturen umzusetzen, die die Selbstverantwortung betonen, zieht eine grundsätzliche Frage nach sich: Warum überhaupt Förderprogramme „von oben“? Gerade mit Blick auf die Kommunen und deren aktuell desolate Finanzlage (siehe oben Abschnitt 2.1) erhält diese Frage zwei Dimensionen: Einerseits schrumpft ihre personelle Kapazität zur Bearbeitung von spezifischen Förderanträgen zusehends. Andererseits müssen sie sich fragen, warum die Länder ihrer grundgesetzlichen Verantwortung, ihre Kommunen auskömmlich und aufgabengerecht finanziell auszustatten, nicht hinreichend nachkommen. Für dieses kommunale Problem sind die Länder allerdings vor allem in ihrer Funktion als Mittler und Vertreter der Kommunalinteressen gegenüber dem Bund mitverantwortlich. Die Problemquelle ist der Bund.

Das enorme kommunale Defizit von aggregiert 24,8 Milliarden Euro im Jahr 2024 folgt zu einem wichtigen Teil aus den gegenüber dem Vorjahr sprunghaft angestiegenen kommunalen Ausgaben für ihre umfangreichen, bundesgesetzlich determinierten Sozialaufgaben. Das sind zwar teilweise historisch althergebrachte Kommunalaufgaben. Aber seit Langem schon sind sie die offene Flanke der kommunalen Finanzen, die sich jeder strukturellen Lösung zu widersetzen scheint. Unmittelbar deutlich wird das im Jahr 2024, in dem – bei schwacher Einnahmendynamik – die Ausgabensteigerungen gegenüber dem direkten Vorjahr 2023 bei plus 12,4 Prozent in der Sozialhilfe nach SGB XII, plus 13,6 Prozent bei Eingliederungshilfen nach SGB IX und schließlich bei plus 17,1 Prozent bei der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII gelegen haben (Destatis 2025). Dass bei dieser enormen Ausgabendynamik und zugleich konjunkturell lahmenden Einnahmen das aggregierte Defizit auf beinahe 25 Milliarden gesprungen ist, verwundert nicht.

Das Phänomen ist nicht neu, allerdings die Dimension. Über die Jahre hinweg ist der Bund seinen Konnexitätspflichten gegenüber den Kommunen zwar immer besser nachgekommen – zumindest, wenn Geld da war und wenn zugleich viel Druck gemacht wurde. Das hat durchaus etwas von Veranlassungskonnexität nach dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“. Aber in der Praxis heißt das oft eben nur: „Wer regelmäßig mehr und Neues bestellt, bezahlt trotzdem nur die alten Leistungen, zuweilen auch nur zum Teil und das außerdem zu spät“. So wird der Versuch der konnexitätsgerechten Kommunalfinanzierung zum „Hase und Igel“-Rennen: Kommen die Kommunen am einen Feldrand bei einer akzeptablen Finanzierung ihrer bisherigen Aufgaben an, so entstehen am anderen Feldrand schon wieder neue Dimensionen dieser Aufgaben, die gar nicht oder nur partiell finanziert sind. Das ist Konnexität, die nicht funktioniert.

Diese sozialen Leistungen – das ist selbstverständlich, sei gleichwohl betont – sind sehr wichtig für Deutschland und seine Menschen. Es ist jedoch nicht zwingend, dass diese bundesgesetzlich determinierten Aufgaben wesentlich von den Kommunen finanziert werden. Würde eine andere, für zentral determinierte Ziele besser geeignete Ebene – Bund oder Land – die Finanzierung oder auch die Implementierung (inkl. Personal) übernehmen, könnte allen Seiten gedient sein. Da die über Jahrzehnte hinweg immer angemahnte – und partiell durchaus verbesserte – konnexitätsgerechte



Finanzierung kommunaler (Sozial-)Aufgaben letztlich immer wieder der dynamischen Ausweitung dieser Aufgaben deutlich hinterherhinkt, verschiebt sich aktuell der Fokus der Debatte. Die Mindestforderung aufgabengerechter föderaler Finanzen bleibt zwar die nach genug zentralem Geld an die Kommunen, um damit zentrale Aufgaben zu erfüllen.

Je deutlicher aber aktuell wird, dass Geld allein in diesem „Hase und Igel“-Rennen keine ursachengerechte Lösung schaffen kann, desto mehr wachsen die Überlegungen, ob es nicht sinnvoller wäre, den Kommunen schrittweise solche zentralstaatlichen Aufgaben abzunehmen, die primär aus historischen Gründen hier verortet sind, aber fachlich ohnehin zentral determiniert werden.<sup>24</sup> Dieser Zweig der Konnexitätsdiskussion ist noch sehr jung. Noch bietet er keine „schlüssselfertigen Lösungen“, sondern empfiehlt eine tiefere, ergebnisoffene Prüfung der Möglichkeiten. Kandidaten für partielle oder umfängliche Aufgabenverlagerungen sind u. a. die Eingliederungshilfe, die Hilfen zur Pflege und die wirtschaftliche Jugendhilfe. Aber auch im schulischen Bereich hat sich die herkömmliche – Außenstehenden ohnehin schwer zu erklärende – Arbeitsteilung zwischen Ländern und Kommunen verschoben. Traditionell stellen die Länder das pädagogische Personal, die Kommunen sorgen für die Gebäude plus Sekretariate und Hausmeister. Das deckt sich nicht mehr mit den aktuellen Entwicklungen. 2021 beschloss der Bund per (im Bundesrat natürlich zustimmungspflichtigem) Bundesgesetz, dass ab dem Schuljahr 2026/2027 deutschlandweit ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder gilt, der schrittweise bis 2029 für die Klassenstufen 1 bis 4 eingeführt werden muss. Das ist bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Aber die Selbstverständlichkeit, mit der die Kommunen für die infrastrukturelle und auch personelle Umsetzung dieser zentral beschlossenen Aufgaben in die Pflicht genommen werden, sollte vor dem skizzierten Hintergrund alles andere als selbstverständlich sein – zumindest, wenn die Ganztagsbetreuung pädagogisch mehr sein soll als ein „Kindergarten für Große“.

Bei dieser Diskussion zu – denkbaren, noch vertieft zu prüfenden – Korrekturen in den Aufgabenzuweisungen geht es, wohlgemerkt, *nicht* darum, dass die Kommunen diese sozialen Aufgaben derzeit nicht gut umsetzen würden. Natürlich wird es wie bei allen öffentlichen Leistungen Qualitätsunterschiede geben. Es wäre naiv zu vermuten, die großen interkommunalen Unterschiede in der Finanzkraft und daraus folgende Leistungsunterschiede würden ausgerechnet um diese Aufgaben einen Bogen machen. Das Problem besteht vielmehr darin, dass Kommunen ihre zentral veranlassten, pflichtigen sozialen Aufgaben in der Regel *sehr gut* machen – so gut, dass zu wenig Geld für die anderen Aufgaben übrig bleibt. Vor allem Investitionen lassen sich im Zweifelsfall immer wieder um das eine oder andere Jahr aufschieben. Denn der jahrzehntelange Aufwuchs an pflichtigen kommunalen Sozialausgaben und die parallelen negativen Nettoinvestitionen (siehe Abbildung 2 oben) hängen allemal eng –

24 Vgl. zur Diskussion, wie der Föderalismus durch eine aufgabenangemessenere Zuordnung von kommunalen Sozialleistungen gestärkt werden kann, grundlegend Bullerjahn/Thöne (2019) sowie aktuell u. a. Jethon (2025) und Thöne (2025).

wenn auch nicht monokausal – zusammen.<sup>25</sup> Wenn die heute kommunalen Sozialaufgaben *zumindest* auskömmlich und in ihrer ganzen Dynamik vom sie veranlassenden Bund finanziert würden, hätte die kommunale Ebene deutlich mehr Planungssicherheit, ihre Investitionsabschreibungen zu finanzieren. Mit der ursachengerechten Stärkung der Eigenfinanzierungsfähigkeit würde dann strukturell die Notwendigkeit sinken, mit etwas wie dem 500-Milliarden-Sondervermögen die Symptome der Investitionsrückstände zu bekämpfen.

Jenseits dieser finanziellen Aspekte kann sich die aktuell wiederbelebte Diskussion zu notwendigen Föderalismusreformen auch auf der administrativen Seite positiv auf die Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen auswirken. Unter dem Oberbegriff der „Bündelung im Föderalstaat“ empfehlen aktuell der Normenkontrollrat (NKR) und die staatliche Beratungsorganisation PD (2025) zahlreiche Reformen, die die öffentliche Verwaltung in Deutschland aus der „stark zersplitterten Organisation des Aufgabenvollzugs“ befreien soll. Eine Bündelung solle dabei räumliche, fachliche und funktionale Aspekte der Aufgabenzusammenführung betreffen und müsse entsprechend nicht mit Zentralisierung gleichgesetzt werden. Die Erhöhung der staatlichen Leistungsfähigkeit einer stärker gebündelten Aufgabenwahrnehmung solle „das prioritäre Reformvorhaben der nächsten Dekade“ werden. Umgesetzt werden könnten solche Reformen je nach Aufgabe als Vollzugsbündelung auf Bundesebene, Vollzugsbündelung innerhalb eines Landes durch eine Verschiebung der Vollzugszuständigkeit von kommunalen Stellen an das Land (wie oben skizziert) oder durch bundeslandübergreifende Vollzugsbündelung durch Gründung und Betrauen einer gemeinsamen Vollzugseinrichtung mittels Staatsvertrags zwischen den Ländern. Als – bewusst kleinteilige, aber wichtige – Fallbeispiele für ihren ausbauenden Ansatz nennen NKR und PD Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren. Alle drei Beispiele klingen zunächst einmal wenig spektakulär, aber gerade die beiden letztgenannten haben eine nicht zu unterschätzende Reichweite für mehr Effizienz in einer zukunftsgerichteten Verwaltung im Bundesstaat.

Auch die breit aufgestellte „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“, deren Zwischenbericht sich bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung niedergeschlagen hat, empfiehlt Föderalismusreformen. Durch gemeinsame

25 Der an dieser Stelle bisweilen vorgebrachte Einwand, dass Kommunen keiner Schuldenbremse unterliegen, ihre Investitionen in der Regel mit Verschuldung finanzieren können und es entsprechend keinen Konflikt zwischen laufenden (Sozial-)Ausgaben und kreditfinanzierten Investitionsausgaben geben sollte, erfasst die kommunalen Realitäten nicht. In der Tat wäre der Konflikt noch erheblich stärker, wenn die Kommunen ihre Investitionen wegen einer strengen Schuldenbremse o. Ä. allein mit laufenden Einnahmen finanzieren müssten. Doch das kann nicht trösten, denn auch so verschwinden die Finanzierungslasten kreditfinanzierter Ausgaben ja nicht. Dieser Illusion können sich kameralistisch buchende Einheiten (wie der Bund und die meisten Flächenländer) hingeben, die lediglich steigende Zinslasten in ihren Büchern sehen. Das Gros der Kommunen aber bucht modern und generationengerecht, d. h. doppisch. In der Doppik muss man nach einer kreditfinanzierten Investition nicht nur die höheren Zinslasten, sondern zudem auch Jahr für Jahr die Abschreibungen im Haushalt finanzieren. So stellt die Doppik laufende Ausgaben und Investitionen im Haushalt einander gleich (und das ist gut und sehr wertvoll). Aber auch die Doppik kann es nicht verhindern, dass unter diesen haushalterisch quasi gleichgestellten Ausgaben doch immer wieder pflichtige Sozialausgaben getätigt werden müssen, während zu deren Gunsten originär kommunale Investitionsausgaben wieder und wieder aufgeschoben bzw. gar nicht erst ernsthaft geplant werden.

Länderbeschlüsse (Jäkel et al. 2025) sollen Aufgabenvermischungen abgemildert und schnellere bundeseinheitliche Lösungen gefunden werden – auch, aber nicht nur in der Digitalisierung.

Aus der Umsetzungsperspektive des Infrastrukturpakets und den damit verbundenen strukturellen Herausforderungen stehen damit drei Themen im Vordergrund:

- vertikale Förderprogramme im Mehrebenen-Staat (inklusive der EU) pauschalisieren, vereinfachen und auf die Ergebnisse ausrichten,
- konnexitätsgerechte Finanzierung bzw. föderal revidierte Aufgabenverteilung für bundesdeterminierte Sozialleistungen,
- Abmilderung der Aufgabenvermischung und weitere Bündelung im Föderalstaat (zum Schutz des nachhaltig funktionierenden Bundesstaates).

Diese Anstöße können helfen, die überfällige Diskussion zur Föderalismusmodernisierung in Deutschland wieder in Bewegung zu setzen. Derzeit scheiden sich noch die Geister, ob diese Diskussion wieder im Rahmen einer Föderalismuskommission geführt werden sollte oder nicht. Die vergangenen Föderalismuskommissionen wurden für vieles gescholten – manchen waren sie zu akademisch, manchen zu politisch geprägt. Vor allem die schwache Einigungsfähigkeit der Kommissionen in vielen zentralen Fragen gab Anlass zu Kritik. Ob dafür nun das *Format* der Föderalismuskommission verantwortlich gemacht werden kann oder doch eher die *politischen* Mehrheitsverhältnisse und Interessensgegensätze, sei dahingestellt. Dass auch bei einer künftigen Föderalismusmodernisierung alle wichtigen Akteure – vor allem Bund, Länder und Kommunen – mit am Tisch sitzen müssen, versteht sich von selbst. Dass eine solche Gruppe die hohen Erwartungen, die angesichts des großen Handlungsdrucks an sie gestellt werden, durch ihre Beschlüsse erfüllen oder aber enttäuschen kann, versteht sich ebenso von selbst. Ob man das benötigte gemeinsame Verhandlungsformat dann „Föderalismuskommission“ nennen will oder nicht, ist eher Geschmackssache.

Auch müssen nicht alle Dimensionen föderaler Modernisierung in allen Ländern gleich vorangetrieben werden. Wenn zwischen den Ländern nur einvernehmliche Reformen beschlossen werden können, bestimmt das langsamste Land das Gesamttempo oder es verlangt als Vetospieler unangemessen große Gegenleistungen für seine Zustimmung. Bei manchen verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen ist Einvernehmen notwendig und wünschenswert. Aber in vielen der hier angesprochenen Fragen ist eine einvernehmliche und einheitliche Lösung eher ein Nice-to-have – und keinesfalls rechtlich und fachlich zwingend. Potente „Koalitionen der Willigen“ können in solchen Fällen durch Staatsverträge (die auch den Bund umfassen können) moderne Lösungen schneller vorantreiben.

Wie man es auch nennt und wie man es auch angeht: Hauptsache, der Stein kommt wieder ins Rollen. Er hat schon zu viel Moos angesetzt.

## 4 Fazit: Einfache Maximen, viel Geld erfolgreich auszugeben und Reformen anzugehen

In dieser Studie stehen die öffentlichen Infrastrukturen und Investitionen im Vordergrund. Sie sollen Lösungen für die schwächelnde volkswirtschaftliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, das nötige hohe Tempo bei Klimaschutz und Klimawandelanpassung und die investive Absicherung der zentralen Leistungsfähigkeit des Staates ermöglichen. Hinzu kommen notwendige große Veränderungen in der äußeren und inneren Sicherheit, wo es nach der Lockerung der Schuldenbremse ebenfalls umfangreiche Investitionsbedarfe mit ganz eigenen Umsetzungsproblemen gibt.

Die derzeit unbefriedigende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands wird nicht allein mit Infrastrukturinvestitionen wiederhergestellt werden können – aber sie spielen dafür eine wichtige Rolle. Das Gleiche gilt für Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau und Digitalisierung – sie unterstützen die Infrastruktur-offensive, sind aber noch aus anderen Gründen wichtig und wertvoll. Auch die Modernisierung der öffentlichen Haushalte mit Blick auf mehr Nachhaltigkeit und bessere Ziel- und Wirkungsorientierung haben wichtige Synergien mit den hier besprochenen Fragen, sind aber auch große Reformthemen aus eigenem Recht. Nennt man dann noch den Schutz der Demokratie, die Dauerbaustellen Bildung und Einwanderung und schließlich – das größte zum Schluss – die unvermeidlich nötigen Reformen des Sozialstaates, so hat man eine sehr breite Ansammlung inzwischen arg drückender Schuhe aufgereiht.

Da für das langsame und ordentliche Abarbeiten dieser aufgestauten Modernisierungszwänge weder fachlich noch politisch genug Zeit bleibt, müssen alle Willigen und Fähigen sich dareinfinden, eine vielfältige und etwas „unordentliche“ Reformenwelle auf großer Breite anzuschieben und auch umzusetzen. Davon sind die hier kursorisch betrachteten Fragen nur ein Teil. Dennoch ist auch hier schon deutlich geworden, dass der Erfolg einer notwendig ambitionierten Reformenagenda nicht zuletzt davon abhängt, dass wir auch etwas *an uns* ändern müssen.

*Wir stehen uns zuweilen selbst im Weg*, haben wir oben festgestellt. Dadurch haben wir manche der Probleme mitgeschaffen, die wir jetzt beseitigen oder zumindest überwinden wollen. *Also treten wir beiseite und geben uns den Weg frei.*

Einige Maximen, abgeleitet aus der Studie und den begleitenden Forschungen und Erfahrungen, können dabei möglicherweise helfen:

- *2015, 2020 und 2022 waren paradoxerweise Sternstunden staatlicher Leistungsfähigkeit:* In der Migrations- und der Coronakrise wie auch in der Bewältigung der Energiekrise infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben sich Politik und Verwaltung als bemerkenswert agil, kreativ und umsetzungsstark

erwiesen. Smarte Problemlösungen und schnelle Entscheidungen – gerade auch durch die Praktiker:innen vor Ort – waren notwendig, sie wurden getroffen und dann auch ohne große Umwege umgesetzt. Aber ist die Krise vorbei, beginnt wieder das institutionalisierte Hadern, die Entscheidungsunwilligkeit und die Sorge, dass irgendwer irgendwann die auch in Verwaltungen getroffenen Entscheidungen kritisieren könnte. Tatsächlich konnte man es in den Krisen nicht allen rechtmachen. Als wenn das ohne Krise gelänge. Die alte Sentenz „Never let a good crisis go to waste“ – man solle nie eine „gute Krise“ ungenutzt vorbeigehen lassen – ist eigentlich eine stilvoll formulierte Feststellung des Versagens. Man sollte nicht erst insgeheim eine Notlage herbeiwünschen müssen, um wirksam handeln zu können. Man muss dafür sorgen, dass gehandelt werden kann. Immer.

- Der Weg zur Hölle, so heißt es, sei mit guten Vorsätzen gepflastert. Auch ohne solche Metaphysik ist das Gutgemeinte in der Verwaltungspraxis oft genug der Feind des Guten. In Deutschland spielt der auf allen Seiten des politischen Spektrums tief verwurzelte (wenn auch unterschiedlich interpretierte) Wunsch nach *Einzelfallgerechtigkeit* in der Praxis oft genug die Rolle eines Pflastersteins auf diesem Weg. Auch Gerechtigkeit kann in Kombination mit dem sprichwörtlichen *German Over-Engineering* zu einem echten Hindernis für *funktionierende* gerechte Lösungen werden. Wenn wir in Zukunft nicht mehr alles bis ins Detail regeln können (und wollen), helfen elementare Fairness und mehr für Raum für *Common Sense* schon sehr weit.
- *Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser*: Hier heißt das, den Menschen, denen man eine Verantwortung überträgt, auch den Verstand und den Anstand zuzutrauen, dass sie ihre Aufgabe erfüllen, wenn man ihnen das Handwerkszeug dazu gibt. Erfolgskontrolle kommt am Schluss – dann sind auch die Chancen auf Erfolg viel besser.
- *Make is simple. Keep it simple*: Denn die deutsche Alternative des „Kompliziert weiter so“ kann in der Zukunft des vielgliedrigen Staates nicht mehr funktionieren. Dafür wird das Personal fehlen. Auch *mit* viel Personal gibt es Besseres zu tun, als die administrative Kompliziertheit zu pflegen.

## Literaturverzeichnis

- Afonso, A.; Ebert, W.; Schuknecht, L.; Thöne, M. (2005): Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper No. 438, European Central Bank, Frankfurt/M.
- Autobahn GmbH des Bundes (2025): Ersatzneubau der Haarbachtalbrücke bei Aachen, <https://www.autobahn.de/planen-bauen/projekt/a544-ersatzneubau-der-haarbachtal-bruecke-bei-aachen>, Zugriff 18.11.2025
- Bagley, N. (2019): The Procedure Fetish; in: Michigan Law Review Vol. 118 (3), S. 345–401
- Bernsee, A.; Knoll, M.; Meinefeld, O.: (2024): Gründerzeiten! Grüne Wirtschaftspolitik für die Wertschöpfungsmodelle der Zukunft, Band 28 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales, Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, [https://www.boell.de/sites/default/files/2024-12/gruenderzeiten\\_wertschoepfungsmodelle-der-zukunft.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2024-12/gruenderzeiten_wertschoepfungsmodelle-der-zukunft.pdf), Zugriff 18.11.2025
- Birr, L.L. et al. (2025): Mit KI von Daten zu Taten in Ihrer Kommune. Der Weg von der Theorie zur Praxis, Fraunhofer IAIS und Fraunhofer Fokus, Sankt Augustin
- Bohne, A.; Heinemann, F.; Niebel, T.; Thöne, M. (2024): Die Zukunftsquote: ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 25(2), S. 113–129, <https://doi.org/10.1515/pwp-2024-0008>
- Bullerjahn, J.; Thöne, M. (2019): Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus; in: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 351–373
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025a): Mehr kommunale Investitionen durch den Bund. Die vorläufige Bilanz des Infrastrukturprogramms nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, BMF-Monatsbericht Mai 2025 vom 22.5.2025, Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025b): Ziele, Indikatoren, Wirkung: Ein Rahmen für den Bundeshaushalt, BMF-Monatsbericht Oktober 2025 vom 21.10.2025, Berlin
- Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVDI) (Hrsg.) (2018): Leitfaden Großprojekte, Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2025): Einfacher, schneller und flexibler – Bundesregierung beschließt Entwurf für Vergabebesleunigungsgesetz, Pressemitteilung vom 6.8.2025, Berlin
- Bundesrat (2025): Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Drucksache 494/25 (Beschluss) vom 26.9.25, Berlin
- Bundesregierung (2025): Beschleunigungspakt zwischen Bund und Ländern. Mehr Tempo, Wohlstand und Stabilität, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundes-regierting/pakt-fuer-beschleunigung-2246290>, Zugriff 18.11.2025
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025): Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern, 5.8.2025, <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2025/prognose-kommunalfinanzen-kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht>, Zugriff 18.11.2025
- Busemeyer, M.R. (2024): Who cares for the future? Exploring public attitudes towards the needs of future generations in Germany; in: Journal of European Public Policy 31(3), S. 680–705
- Deloitte/ZEW (2024): Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Berlin
- Deroose, S.; Kastrop, C. (Hrsg.) (2008): The Quality Of Public Finances, Occasional Papers 37, 2008, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs
- Destatis Statistisches Bundesamt (2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Destatis-Pressemitteilung Nr. 126 vom 1.4.2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25\\_126\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html), Zugriff 18.11.2025
- Dobroschke, S.; Thöne, M. (2010): Qualität der öffentlichen Finanzen – Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 12, Köln
- Draghi, M. (2024): The future of European competitiveness, European Commission, Brussels

European Commission (2012): Commission Staff Working Paper: Impact Assessment. Accompanying the document. Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council, SWD (2012) 355 final, Brussels 26.10.2012

European Commission (2024): In-Depth Review 2024 Germany, European Economy Institutional Paper 280, Brussels

Fisch-Romito, V.; Guivarch, G.; Creutzig, F.; Minx, J.C.; Callaghan, M. (2021): Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital; in: Environmental Research Letters, Vol. 16, No. 5, 3004

Freese, H. (2025): LinkedIn-Post zu Beitrag zum BMF Monatsbericht 05/2025 „Mehr kommunale Investitionen durch den Bund“, [https://www.linkedin.com/posts/herbert-freese-hannover-mehr-kommunale-investitionen-durch-den-bund-activity-7331324910612467712-A41l/?utm\\_source=social\\_share\\_send&utm\\_medium=member\\_desktop\\_web&rcm=ACoAAAJp6lEBD0mt-uAiHtC8BdrG3sZPOOzoChk](https://www.linkedin.com/posts/herbert-freese-hannover-mehr-kommunale-investitionen-durch-den-bund-activity-7331324910612467712-A41l/?utm_source=social_share_send&utm_medium=member_desktop_web&rcm=ACoAAAJp6lEBD0mt-uAiHtC8BdrG3sZPOOzoChk)

Gornig, M., Michelsen, C. (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht Nr. 11.2017, S. 211–219

Guivarch, C.; Hallegatte, S. (2011): Existing infrastructure and the 2°C target; in: Climate Change 109, S. 801–805

Gupta, S.; Liu, E.; Mulas-Granados, C. (2015): Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies; IMF Working Paper WP/15/175, Washington DC

Henger, R.; Voigtländer, M. (2025): Die Immobilienwirtschaft bleibt skeptisch. Aktuelle Ergebnisse des ZIA-IW-Immobilienstimmungsindex (ISI), Gutachten im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V., IW Köln

Hinton, H. B. (1940): House Sustains President's Veto of Agencies Bill, New York Times vom 19.12.1940, S. 1 [zitiert nach: Bagley, N. (2019), S. 349]

Jäkel, J. et al. (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht, Herder, Freiburg/Basel/Wien

Jethon, A. (2025): „Der Sozialstaat frisst uns die Haare vom Kopf“. Handlungsfeld Eingliederungshilfe (SGB IX), Welche Reformen sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vor? Und welche nicht?; in: der gemeindehaushalt 07/2025, S. 145–156

KGSt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2025): Generative KI in Kommunalverwaltungen – Guideline und praktische Anwendungsfälle für Large Language Modelle. Update 2025, <https://www.kgst.de/generative-ki-in-kommunalverwaltung-gen>, Zugriff 18.11.2025

Klein, E.; Thompson, D. (2025): Abundance, Simon & Schuster, New York

Mackscheidt, K. (2022): Das Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums; in: Bullerjahn, J.; Thöne, M.; Wagner, R. (Hrsg.): Deutschland und sein Geld. Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen, Friedrich Ebert Stiftung, Magdeburg, S. 508–519.

McKinsey & Company (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, <https://www.mckinsey.de>

McKinsey & Company (2024): Mit Mut und Augenmaß, bitte! Wie GenAI die Arbeit der öffentlichen Verwaltung unterstützen und den Fachkräftemangel abfedern kann, <https://www.mckinsey.com/de>

Monsef, R.; Thöne, M. (2025): NRW.BANK. Fokus Kommunen 2025. Transformation. Investition. Nachhaltigkeit. Bericht zur FiFo-Kommunalbefragung 2025. Düsseldorf, <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/fokusbericht>, Zugriff 18.11.2025

Nationaler Normenkontrollrat NKR (2025): 11 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau, 20.5.2025, Berlin

Nationaler Normenkontrollrat NKR und PD Berater der öffentlichen Hand (2025): Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung, Berlin

Nordic Council of Ministers (2023): Nordic Environmental Permitting Processes. Results from a comparative study of environmental law and processes in Denmark, Norway, Iceland, Sweden and Finland, <https://www.norden.org/en/publication/nordic-environmental-permitting-processes>, Zugriff 18.11.2025

OECD (2024): Digital public infrastructure for digital governments, OECD Public Governance Policy Papers No. 68, Paris, [https://www.oecd.org/en/publications/digital-public-infrastructure-for-digital-governments\\_ff525dc8-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/digital-public-infrastructure-for-digital-governments_ff525dc8-en.html), Zugriff 18.11.2025

OECD (2025): Economic Survey Germany 2025, Volume 2025/15, Paris

Püstow, M., Rottmann, O. (2025): Sieben Instrumente, mit dem Sondervermögen Infrastruktur die kommunale Infrastruktur zu stärken; in: der gemeindehaushalt 7/2025, S. 157–160

PwC (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.html>, Zugriff 18.11.2025

Raffer, C.; Scheller, H.; von Zahn, F. (2025): KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Frankfurt a. M., <https://difu.de/publikationen/2025/kfw-kommunalpanel-2025>, Zugriff 18.11.2025

Rozenberg, J.; Vogt-Schilb, A.; Hallegatte, S. (2020): Instrument choice and stranded assets in the transition to clean capital; in: Journal of Environmental Economics and Management. Vol. 100

Schaefer, T. et al. (2021): Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Verbands der Chemischen Industrie e. V., Köln/Berlin (2021)

Scheller, H.; Rietzler, K.; Raffer C.; Kühl, C. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, FES Wiso-Diskurs 12/2021, Berlin

Thomadakis, A. (2025): The EU is walking a fine line between simplification and deregulation, Centre for European Policy Studies, CEPS-Blog vom 13.10.2025, <https://www.ceps.eu/the-eu-is-walking-the-fine-line-between-simplification-and-deregulation>, Zugriff 18.22.2025

Thöne, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), Studie für das Bundesministerium der Finanzen; FiFo-Berichte Nr. 2, Köln 2005

Thöne, M. (2022): Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen; in: Junkernheinrich, M.; Lange, J. (Hrsg.): Wie kommen die föderalen Finanzen aus der Corona-Krise? Loccumer Protokolle Band 70/2021, Rehburg-Loccum, S. 61–86

Thöne, M. (2023): The Quality of Public Finances; in: Afonso, A.; Jalles, J.; Venâncio, A. (eds.), Handbook on Public Sector Efficiency, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, S. 32–43

Thöne, M. (2025): Belastung hier. Entlastung dort. Im Kern fehlt die Lösung. LinkedIn-Post vom 23.6.2025, <https://www.linkedin.com/pulse/belastung-hier-entlastung-dort-im-kern-fehlt-die-l%C3%B6sung-michael-th%C3%B6ne-jupje>, Zugriff 18.11.2025

Thöne, M.; Willeken, J. (2024): NRW.BANK. Fokus Kommunen 2024. Transformation. Investition. Nachhaltigkeit. Bericht zur FiFo-Kommunalbefragung 2024. Düsseldorf, <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/fokusbericht>, Zugriff 18.11.2025

Transport & Environment Deutschland (2025): Ausgebaut!, [https://www.transportenvironment.org/uploads/files/20250415\\_TE\\_Brucken-sanierung.pdf](https://www.transportenvironment.org/uploads/files/20250415_TE_Brucken-sanierung.pdf), Zugriff 18.11.2025

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2023): Sachstand zur Verfahrensbeschleunigung von Infrastrukturvorhaben durch Ausnahmen von der Umweltverträglichkeitsprüfung. Voraussetzungen und Grenzen des Art. 2 Abs. 4 der UVP-Richtlinie, WD 8 – 3000 – 090/22; WD 7 – 3000 – 113/22, Berlin.

Yared, P. (2019): Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend; in: Journal of Economic Perspectives 33(2), S. 115–140

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Investitionsausgaben des Bundes im Soll und Ist 11

Abbildung 2: Nettoinvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen 1991–2023 16

Abbildung 3: Fachkräftemangel – Pensionierungen Beamte 2012–2023 26

Abbildung 4: Administrative und rechtliche Hemmnisse überwiegen 31



## Der Autor

Dr. Michael Thöne (\*1967) ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln) und Angehöriger des Departments of Economics der Universität zu Köln. Er ist Mitglied verschiedener Gremien, u. a. des Kompetenzzentrums Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik der Universität Münster, des Governance-Fonds-Netzwerks der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), des Kuratoriums des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Wien), des Ausschusses für Kommunalpolitik bei Handwerk.NRW sowie Mitglied der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e. V.,  
Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Phillip Käding,  
Referat Wirtschaft und Finanzen,  
kaeding@boell.de

Layout: Heimann + Schwantes

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: Dezember 2025

Titelmotiv: © IMAGO/Rupert Oberhäuser

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/deed.de>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Weitere Studien und Schriften zum Downloaden unter: [www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)