

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

### zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität

Sozialverband VdK Deutschland e. V.  
Abteilung Sozialpolitik  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, 10.06.2025

*Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,3 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit fast 75 Jahren bestehenden Verband aus.*

*Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.*

*Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.*

## **1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung**

Der vorliegende Referentenentwurf dient der Einrichtung eines Bundes-Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität. Dem Gesetzgebungsverfahren war eine ausführliche Diskussion über die Investitionsbedarfe in wesentliche Aspekte der Daseinsvorsorge vorangegangen, an der sich auch der Sozialverband VdK beteiligt hat. Mit dem Gesetz geht eine Kreditermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen von bis zu 500 Milliarden Euro einher. Ziel ist es, zusätzliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 zu finanzieren. Diese sind nötig aufgrund eines massiven Investitionsstaus und damit einhergehender Defizite und Modernisierungsbedarfe in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur wie etwa in den Bereichen Verkehr, Krankenhäuser, Bildung, Digitalisierung oder aber auch Energie und Zivil- und Bevölkerungsschutz. Mittelbar sollen so auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der deutschen Volkswirtschaft gestärkt werden. Durch die Einrichtung des Sondervermögens mit einer Laufzeit von zwölf Jahren soll für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen langfristige Planungssicherheit hergestellt werden.

Bis zu 100 Milliarden Euro des Sondervermögens stehen den Ländern für eigene Infrastrukturprojekte zur Verfügung. Weitere 100 Milliarden Euro werden in zehn jährlichen Tranchen an den Klima- und Transformationsfonds zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 abgeführt. Gefördert werden der Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Verkehrs-, Krankenhaus-, Energie-, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen zur Digitalisierung und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045.

Die detaillierte Verteilung der Gelder wird durch die Aufstellung eines jährlichen Wirtschaftsplans administriert. Zur Kontrolle der Mittelverwendung werden verpflichtende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen vorgeschrieben. Darüber hinaus soll es begleitende und abschließende Erfolgskontrollen zur Überprüfung der Zielerreichung geben. Nach Erfüllung des Zwecks wird das Sondervermögen aufgelöst; verbleibende Mittel und Schulden gehen an den Bund über.

## **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der Gesetzentwurf setzt wichtige Impulse für eine nachhaltige Modernisierung der Infrastruktur und die Erreichung der Klimaziele. Der Sozialverband VdK hat sich schon lange für eine höhere Investitionstätigkeit des Bundes in die Daseinsvorsorge und Infrastruktur eingesetzt. Die zusätzliche Kreditaufnahme über ein Sondervermögen ist ein gangbarer Weg, jedoch ersetzt dies nicht eine dringend anstehende Reform der Schuldenbremse. Für den VdK ist entscheidend, dass die Investitionen sozial ausgewogen erfolgen und die Belange vulnerabler Gruppen bei der Mittelvergabe und Erfolgskontrolle berücksichtigt werden. Zudem setzt der VdK sich für eine gezielte Verwendung der Mittel zur Ertüchtigung der Orte der Daseinsvorsorge wie Krankenhäuser, soziale Einrichtungen, Bildungseinrichtungen und in öffentliche Verkehrsmittel ein, die für alle Menschen mehr Mobilität ermöglichen. Die Mittel zur Erreichung der Klimaziele sollten gezielt so eingesetzt werden, dass allen Menschen ermöglicht wird, ihren Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. In der Vergangenheit wurden soziale Belange bei Klimaschutzmaßnahmen, -vorgaben und -förderungen zu selten berücksichtigt. Die nun zur Verfügung gestellten Mittel müssen deshalb gleichermaßen Investitionen in ein Mehr an Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit sein.

## **2. Zu den Regelungen im Einzelnen**

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

### **2.1. Errichtung des Sondervermögens (§ 1 SVIKG)**

In § 1 wird die allgemeine Errichtung des Sondervermögens bestimmt.

## **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der VdK begrüßt die Einrichtung des Sondervermögens für Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045. Die Einrichtung des Sondervermögens ist ein notwendiger Schritt, um dringend benötigte Investitionen in die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und die Erreichung der Klimaziele sicherzustellen. Insbesondere angesichts des erheblichen Investitionsstaus und der ambitionierten und notwendigen Vorgaben für Klimaneutralität bis 2045 ist das Sondervermögen in Höhe von 500 Milliarden Euro ein wichtiges Signal und schafft endlich den finanziellen Rahmen, um zentrale Zukunftsaufgaben anzugehen.

Allerdings zeigt die aktuelle Entwicklung auch deutlich, dass die bestehende Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form nicht mehr zeitgemäß ist. Sie verhinderte in der Vergangenheit notwendige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und den Klimaschutz und wirkte damit wie eine Zukunftsbremse für Deutschland. Die Schaffung von Sondervermögen ist zwar eine kurzfristig praktikable Lösung, doch sie umgeht das

eigentliche Problem, anstatt es strukturell zu lösen. Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse ist daher zwingend erforderlich, um dauerhafte und planbare Investitionsspielräume für Zukunftsaufgaben zu schaffen, ohne auf immer neue Ausnahmeregelungen oder Sondervermögen angewiesen zu sein. Nur so kann Deutschland dauerhaft wettbewerbsfähig, klimaneutral und sozial ausgewogen bleiben.

Eine Reform der Schuldenbremse sollte aus Sicht des VdK Investitionsausgaben generell von der Schuldenbremse ausnehmen. Öffentliche Investitionen – insbesondere in die Daseinsvorsorge, Bildung, soziale Infrastruktur und Klimaschutz – sollten nach Bedarf auch kreditfinanziert möglich sein. Notwendige Investitionen in diesen Bereich zu unterlassen birgt das Risiko sozialer Verwerfungen und einer Vertiefung sozialer Gräben. Eine Kreditfinanzierung schafft Spielraum für zukunftsweisende und sozial ausgleichende Maßnahmen.

Der Bundeshaushalt wurde in den letzten Jahrzehnten immer wieder zulasten der Sozialversicherungen von notwendigen gesamtgesellschaftlichen Ausgaben (versicherungsfremden Leistungen) entlastet. Diese Politik muss ein Ende haben. Der Sozialverband VdK hat gemeinsam mit Fiscal Future errechnet, dass in der Rentenversicherung im Jahr 2023 eine Unterfinanzierung von 39,8 Milliarden Euro zulasten der Beitragszahlenden stattgefunden hat. Gesamtgesellschaftlichen Ausgaben in Höhe von 124,1 Milliarden Euro standen Bundeszuschüsse von nur 84,3 Milliarden Euro gegenüber. In der Gesetzlichen Krankenversicherung standen gesamtgesellschaftlichen Ausgaben in Höhe von 54,3 Milliarden Euro lediglich 16,5 Milliarden Euro gegenüber, sodass eine Unterfinanzierung von 37,8 Milliarden Euro bestand. In der Sozialen Pflegeversicherung standen 9,3 Milliarden Euro jährlicher Kosten sowie circa 5,2 Milliarden Euro Pandemiekosten keinem Bundeszuschuss gegenüber. Dieser Querfinanzierung des Bundeshaushaltes aus den Sozialversicherungen muss durch eine solide und zukunftsgerichtete Finanzpolitik abgelöst werden, die solch einseitige Belastungen für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler nicht weiter nötig macht. Die notwendigen finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt könnten durch eine Reform der Schuldenbremse und eine stärkere Einbeziehung sehr wohlhabender Personen geschaffen werden.

## **2.2. Investitionen des Bundes (§ 4 SVIKG)**

Die Bestimmung der zusätzlichen Investitionsmittel für folgende Bereiche ist an dieser Stelle geregelt:

1. Zivil- und Bevölkerungsschutz,
2. Verkehrsinfrastruktur,
3. Krankenhausinfrastruktur,
4. Energieinfrastruktur,
5. Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur,

6. Forschung und Entwicklung,

7. Digitalisierung sowie

für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 werden 100 Milliarden Euro in zehn gleichmäßigen, jährlichen Tranchen bis einschließlich zum Jahr 2034 aus dem Sondervermögen dem Klima- und Transformationsfonds zugeleitet.

## **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der Sozialverband VdK bewertet die Investitionsziele inhaltlich ambivalent, zumal die spezifischen Investitionen erst aus den jeweiligen jährlichen Wirtschaftsplänen heraus tatsächlich zu bewerten sind. Der VdK bittet in etwaige Anhörungen zu diesen Wirtschaftsplänen eingebunden zu werden. Darüber hinaus erlaubt sich der Sozialverband VdK bereits an dieser Stelle allgemeine Bemerkungen zur Verwendung der Mittel.

### **2.2.1. Verkehrsinfrastruktur**

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur müssen zwingend an die Schaffung von Barrierefreiheit geknüpft werden. Noch immer sind sowohl der öffentliche Straßenraum, wie auch der öffentliche Personennah- und fernverkehr nicht barrierefrei. Besonders frappierend ist, dass auch in diesen Tagen neu errichtete Verkehrsinfrastruktur Barrieren schafft, nämlich dann, wenn tausendfach nicht barrierefreie Ladesäulen errichtet werden. Wenn nun also Mittel zur Investition in die Zukunftsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur aufgewendet werden, dürfen keine neuen Barrieren errichtet werden bzw. sollten diese in einem Zuge dafür verwandt werden, bestehende Barrieren abzubauen. Dafür ist es notwendig, die Mittelverwendung an die Barrierefreiheit nach § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) zu koppeln. Die besagt, dass „bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche [dann barrierefrei sind], wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig.“

### **2.2.2. Krankenhausinfrastruktur**

Die Aufnahme der Krankenhausinfrastruktur in den Kreis der Investitionen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden soll, begrüßt der Sozialverband VdK ausdrücklich, wenn damit gemeint ist, dass die Gelder zur Finanzierung des Transformationsfonds im Zuge der Krankenhausreform genutzt werden. Das bisher geplante Vorgehen des Bundes bei der Finanzierung des Transformationsfonds ist aus Sicht des Sozialverbandes VdK Deutschland inakzeptabel. Die Länder sind in den vergangenen Jahren ihrem Investitionsauftrag in die Krankenhäuser nicht nachgekommen. 2020 betrug der Investitionsbedarf der Kliniken mehr als sechs Milliarden Euro, der Krankenhausreport 2019 geht von einer jährlichen Investitionslücke von 2,6 Milliarden Euro aus.

Der Transformationsfonds zur Finanzierung der Krankenhausreform dient auch dazu, diesen Investitionsstau aufzuarbeiten. Insgesamt wird er ein Volumen von 50 Milliarden Euro haben, wobei 25 Milliarden Euro durch die Länder finanziert werden sollen. Der Anteil des Bundes, weitere 25 Milliarden Euro, wird jedoch nicht durch Haushaltsmittel finanziert, sondern aus der Finanzreserve der Gesetzlichen Krankenversicherung – schlussendlich also aus Beitragsgeldern. Der VdK forderte bereits bei der Einsetzung des Transformationsfonds, dass sich der Bund an der Finanzierung eigenständig beteiligen und die Kosten nicht einseitig auf die Versicherten der GKV abwälzen sollte. Der Widerstand des Sozialverband VdK gegen diese Praxis mündete in der Einleitung juristischer Schritte. Der Sozialverband VdK klagt mit ausgewählten Mitgliedern gegen die Finanzierung der Krankenhausreform aus Krankenkassenbeiträgen, denn den gesetzlich Versicherten drohen ungerechtfertigt höhere Beiträge. Dass der Gesetzgeber einen Teil der Gelder für die Krankenhausreform aus der GKV entnehmen will, ist aus Sicht des VdK ein eindeutiger Verfassungsverstoß. Sozialversicherungsbeiträge unterliegen laut Bundesverfassungsgericht einem besonderen Schutz: Sie sind streng zweckgebunden. Mit den Beiträgen dürfen keine staatlichen Aufgaben bezahlt werden. Die Beiträge der gesetzlichen Krankenversicherung dürfen nur für Aufgaben verwendet werden, die eindeutig den GKV-Versicherten zugutekommen. Leistungen, die allen Bürgerinnen und Bürgern nutzen, dürfen nicht von Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt werden. Von der Verbesserung des Gesundheitssystems durch die Krankenhausreform werden alle im Land profitieren, also auch Privatversicherte und Mitglieder anderer Versorgungssysteme.

Die Grundlage der Klage würde durch eine sachgerechte Finanzierung der Krankenhausinvestitionen, beispielsweise aus dem hier vorbereiteten Sondervermögen, obsolet.

### **2.2.3. Bildungs- Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur**

Der Sozialverband VdK begrüßt das Vorhaben, zusätzliche Mittel zur Stärkung der Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur bereitzustellen. Insbesondere Bildungseinrichtungen weisen in Deutschland einen massiven Investitionsstau auf. Gut ausgestattete und barrierefreie Bildungseinrichtungen sind allerdings ein Schlüssel dafür, soziale Mobilität und Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen. Dies gilt einerseits für Kinder und Jugendliche aus bildungsferneren Familien. Die zur Verfügung stehenden Mittel sollten aus diesem Grund gezielt in solchen Gegenden eingesetzt werden, wo viele dieser Kinder zur Schule gehen. Andererseits sollten die Mittel an Investitionen in die Barrierefreiheit von Bildungseinrichtungen gekoppelt werden. In Deutschland sind nach jüngsten Studien nur 19 Prozent der Schulen barrierefrei, sodass dort Kinder mit Behinderungen noch immer nicht, wie es die UN-BRK vorschreibt, gleichberechtigt lernen können.

Die Definition von Betreuungsinfrastruktur bleibt noch vage. Aus der Sicht des Sozialverbands VdK sollte auch in die Infrastruktur der Altenpflege mit Mitteln aus dem Sondervermögen investiert werden. Deutschland hat bereits eine Versorgungskrise in der Pflege. 5,7 Millionen Menschen in Deutschland sind pflegebedürftig und in den kommenden Jahrzehnten wird diese Zahl demografiebedingt weiter steigen. Insbesondere

Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen wurden in den vergangenen Jahren durch die steigenden Investitionskostenumlage stark belastet. Zudem fehlen vielerorts Pflegeheime, sodass Investitionen in die Pflegeinfrastruktur ein bedarfsdeckendes Angebot schaffen und Pflegebedürftige zumindest teilweise vor steigenden Kosten schützen könnte.

#### **2.2.4. Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045**

Die Zuführung zusätzlicher Mittel in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 begrüßt der Sozialverband VdK grundsätzlich. Die Unterstützung des Klimaschutzes ist im Sinne vieler vulnerabler Gruppen. Menschen mit chronischen Erkrankungen, Seniorinnen und Senioren und auch ärmere Menschen können sich eigenständig kaum vor den Herausforderungen des Klimawandels schützen. Gleichzeitig sind mit der Erreichung der gesamtgesellschaftlichen Klimaneutralität teils hohe Investitionen der Bürgerinnen und Bürger verbunden, die diese teilweise eigenständig nicht leisten können. Zuletzt wird die Steigung des CO<sub>2</sub>-Preises als Mittel zur Absenkung von Emissionen Gruppen mit geringen Einkommen und fehlendem Vermögen vor besonders starke Herausforderungen stellen.

Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die eingesetzten Gelder und die aus dem KTF finanzierten Maßnahmen nicht nur dem Anspruch der Erreichung der Klimaneutralität gerecht werden, sondern zudem sozial gerecht eingesetzt werden. Konkret bedeutet dies, dass die Förderung von Maßnahmen zur Energieeffizienz und zur Gebäudesanierung weiterhin und verstärkt sozial gestaffelt gestaltet werden müssen. Die BEG-Förderung aus dem KTF, die mit dem Einkommensbonus bereits eine soziale Komponente enthält, ist dabei ein erster Schritt. Dennoch ist für einige Hausbesitzerinnen und Hausbesitzer, die auf gar kein Barvermögen zugreifen können, auch diese Förderung noch nicht ausreichend. Hier sollten die zusätzlichen Mittel dazu genutzt werden ein Programm für genau diese Zielgruppe aufzulegen, bei dem eine Förderung bis zu 100 Prozent möglich ist. Entsprechende sozial gestaffelte Programme sollten mit dem Investitionsvermögen auch für andere Maßnahmen der Gebäudesanierung aufgelegt werden.

Auch in anderen Bereichen, so zum Beispiel bei der Elektromobilität, sind nicht alle Menschen gleichermaßen in der Lage an der Entwicklung hin zur Klimaneutralität zu partizipieren. Anstatt von Gießkannen-Förderungen sollten auch dort spezielle Förderprogramme für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen durch das Sondervermögen finanziert werden. Ein Beispiel dafür wäre die Finanzierung eines Social-Leasing-Programms.

Durch die absehbar steigenden CO<sub>2</sub>-Preise werden auch Alltagsausgaben für viele Menschen steigen, ohne, dass sie sich durch ein verändertes Konsumverhalten davon befreien können. Aus diesem Grund sollten Mittel aus dem KTF für eine zielgruppengenaue Unterstützung, zum Beispiel ein sozial gestaffeltes Klimageld, eingesetzt werden. Dadurch könnten diese Haushalte vor den finanziellen Folgen steigender CO<sub>2</sub>-Preise denen sie sich nicht entziehen können, geschützt werden. Eine solche Maßnahme könnte insbesondere beim 2027 anstehenden Übergang auf den Europäischen Emissionshandel die soziale Akzeptanz dieser Klimaschutzmaßnahme wesentlich vergrößern.



### 3. Fehlende Regelungen

Der Sozialverband VdK vermisst die Adressierung eines der wesentlichen sozialen Probleme unserer Zeit durch dieses finanzstarke Investitionsprogramm: das Wohnen. Neben Regelungen zur Mietpreisbegrenzung, die an anderer Stelle getroffen werden müssen, wäre aus Sicht des VdK eine noch verstärkte Investition in den sozialen Wohnungsbau eine sinnvolle Ergänzung zu den vorgeschlagenen Investitionsfeldern. Der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen und hat 2024 mit rund 1,05 Millionen einen historischen Tiefstand erreicht. Im Vergleich zu 2023 sank die Zahl um etwa 26.000 Wohnungen. Bereits 2023 lag der Bestand bei rund 1,07 Millionen, was im Vergleich zu den 1990er Jahren mit rund 3 Millionen Sozialwohnungen einen dramatischen Rückgang bedeutet. Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass jährlich mehr Sozialwohnungen aus der Sozialbindung fallen, als neu gebaut oder gefördert werden. So liefen 2022 bundesweit rund 36.500 Preisbindungen aus, während nur etwa 22.500 neue Sozialwohnungen gebaut wurden. Zwar wurden 2023 mehr, in Zahlen fast 50.000 geförderte Wohneinheiten im sozialen Wohnungsbau geschaffen, doch der Nettoverlust an Sozialwohnungen blieb mit über 15.000 Wohnungen hoch. Der Zulauf an Mitteln für den sozialen Wohnungsbau in den letzten Jahren hat also durchaus erste Effekte gezeigt. Nichtsdestotrotz ist die Situation für viele Mieterinnen und Mieter noch immer dramatisch, sodass weitere Maßnahmen getroffen werden müssen. Besonders an barrierefreiem Wohnraum fehlt es, der Bedarf von über 2 Millionen Wohneinheiten wird in der Zukunft demografiebedingt noch steigen. Da nicht absehbar ist, wie sich die Vorschriften zum barrierefreien Bauen entwickeln, schlägt der Sozialverband VdK vor, Mittel aus dem Sondervermögen gezielt in die Schaffung barrierefreier sozial geförderter Wohnungen zu investieren.