



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Bundestag  
Frau Lisa Paus, MdB  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied**

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-320  
Fax: 030 590097-420

E-Mail: Meike.Hinrichs  
@Landkreistag.de

AZ: I

Datum: 12.8.2025

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Art. 109 Abs. 3 S. 6 und S. 7 GG und Änderung anderer Gesetze sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen  
BT-Drs. 21/1087 und 1085  
Geschäftszeichen: PA 8/22**

Sehr geehrte Frau Paus,

zu den o.g. Gesetzentwürfen nehme ich wie folgt Stellung:

**I. Zum Strukturkomponente-für Länder-Gesetz**

Mit dem StruKomLäG erhalten die Länder auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 3 S. 6 – 9 die Möglichkeit, sich ab 2025 jährlich strukturell in Höhe von 0,35 v.H. des BIP gemäß der im Gesetzentwurf vorgenommenen länderspezifischen Aufteilung zu verschulden.

Nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG haben die Gemeinden und Landkreise nach der seit 31.1.2013 immer wieder ausgeurteilten ständigen Rechtsprechung des BVerwG (BVerwGE 145, 378) verfassungsrechtlich einen absolut geschützten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung.

Die Kommunen müssen hiernach über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen Fremd- wie Selbstverwaltungsaufgaben ohne – nicht nur vorübergehende – Kreditaufnahmen erfüllen können und darüber hinaus noch über eine freie Spitze verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, die Mindestfinanzausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten, da dieser Kerngehalt die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage ist vom BVerfG noch für dieses Jahr angekündigt worden.

Dennoch haben sich einzelne Länder, zum Teil mit Unterstützung ihrer Landesverfassungsgerichte, in der Vergangenheit unter Berufung auf ihre fehlende eigene Leistungsfähigkeit zum Teil geweigert, dieser absoluten grundgesetzlichen Verpflichtung nachzukommen.

Mit dem Gesetz zur Ausführung von Art. 109 Abs. 3 S. 6 und 7 GG wird nun die Grundgesetzänderung vom 22.3.2025 umgesetzt und rückwirkend anwendbar gemacht, sodass die Länder gehalten sind, den ab 2025 neu gewonnenen Spielraum zuvörderst zugunsten ihrer Kommunen auszuschöpfen, zumindest bis diesen kommunalindividuell die finanzielle Mindestausstattung zukommt.

Der Bundeskanzler hat dazu dankenswerterweise im Deutschen Bundestag am 9.7.2025 (BT-PIPr 21/1580 [1582]) bezogen auf Art. 109 Abs. 3 S. 6 – 9 GG ausgeführt, dass den Ländern die Möglichkeit zu einer höheren Verschuldung auch eingeräumt wird, um dadurch

„Finanzierungsspielräume zu erweitern für die Kommunen“. –

er hat auch die Länder selbst erwähnt, aber die Erfüllung verfassungsrechtlich absolut geschützte Ansprüche, die einer Relativierung nicht zugänglich sind, geht im Finanzmitteleinsatz gewillkürten, verfassungsrechtlich zulässigen, aber nicht erzwungenen Aufgaben der Länder vor.

## II. Änderung des Stabilitätsratsgesetzes

Das leitet über zur Änderung des Stabilitätsratsgesetzes. Insoweit ist mit Nachdruck zu monieren, dass der Gesetzgeber insbesondere mit Blick auf die Aufgaben des Unabhängigen Beirats in § 8 StabiRatG von einer Erstreckung auf die Aufgaben des Stabilitätsrats nach § 6 StabiRatG abgesehen hat und auf diese Weise mittelbar auch verfassungsrechtliche Rechte der Kommunen in der unabhängigen Überwachung schutzlos lässt. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es insoweit nur:

„Um die Haushaltsdisziplin zu fördern und die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten zu erhöhen, wird die beratende Rolle der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen **beibehalten**.

Der Unabhängige Beirat erfüllt auch Anforderungen des neuen Art. 8a der Richtlinie 2011/85 EU.“

Die Aufgaben des Beirats werden sodann in § 8 Abs. 3 StabiRatG äußerst schmal beschrieben.

Nach Art. 109a GG, § 6 StabiRatG obliegt dem Stabilitätsrat aber nicht nur die Einhaltung des im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan festgelegten Netto-Ausgabenpfades nach § 7 StabiRatG aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben, sondern auch die **Überwachung und Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG durch Bund und Länder**.

Dass gerade diese Aufgabe durch die Änderung des Unionsrechts einerseits und des Art. 109 Abs. 3 GG andererseits in Verknüpfung mit der Einhaltung des Unionsrechts deutlich anspruchsvoller geworden ist, kommt in der Stellungnahme des Bundesrats zu diesem Gesetzentwurf vom 11.7.2025 (sub c) deutlich zum Ausdruck, wenn der Bundesrat feststellt,

„dass eine Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregeln durch Bund und Länder allein die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben der europäischen Fiskalregeln (SWP) nicht sicherstellt. Zum einen sind die europäischen Regelungen zur Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben im Rahmen der nationalen Ausweichklausel deutlich restriktiver als die deutschen Regelungen nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 und Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG. Zum

anderen wird durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität die gesamtstaatliche Verschuldung im Sinne des SWP erhöht werden.“

### Das stimmt!

Doch wer gedacht hätte, dass der Bundesrat daraus die Forderung nach einer intensivierten Überwachung der Einhaltung der deutschen Schuldenregelungen durch den Stabilitätsrat und zur Förderung der Haushaltsdisziplin und Erhöhung der Glaubwürdigkeit durch den unabhängigen Beirat als unabhängige finanzpolitische Institution abgeleitet hätte, irrt fundamental. Dem Bundesrat ging es nicht um unabhängige Überwachung der Einhaltung der Schuldenregelungen, sondern um ein Freigestelltwerden von den Folgen von Verstößen gegen das Schuldenregime durch eine Änderung des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes.

In ihrer Gegenäußerung befasst sich die Bundesregierung ebenfalls nicht mit Instrumenten zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse u.a. durch unabhängige Überwachung nach dem Grundsatz: Wehret den Anfängen, sondern verweist völlig unbefangen für eintretende Verstöße darauf, dass

„dies immer auf das Ausgabeverhalten und die Defizite von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen gemeinsam zurückzuführen sein dürfte, niemals alleine auf den Bund. Auch die neu geschaffene strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder wird das gesamtstaatliche Defizit und den gesamtstaatlichen Schuldenstand erhöhen.“

Klarer kann eine organisierte Verantwortungslosigkeit im Bundesstaat nicht ausgedrückt werden!

Angesichts dieser selbst eingeräumten Gefahr ist es aber grob fahrlässig und geradezu verantwortungslos, die Aufgaben des Unabhängigen Beirats nicht erweitert zu haben, wie dies unionsrechtlich durch die Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten vom 8.11.2011 in der Fassung vom 29.4.2024 nahegelegt wird.

Nach Art. 8a Abs. 5 stellen alle Mitgliedstaaten sicher,

„dass von einer der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen wahrgenommen werden,

- Überwachung der Einhaltung der länderspezifischen numerischen Haushaltsregelungen im Einklang mit Art. 6
- Bewertung der Einheitlichkeit, Kohärenz und Wirksamkeit des nationalen Haushaltsrahmens.“

In seinem Zuleitungsschreiben an den Chef des Bundeskanzleramtes zur Herbeiführung der Zustimmung der Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 2. Juli 2025 zu dem hier behandelten Gesetzentwurf führt der Bundesfinanzminister aus, dass der Unabhängige Beirat beteiligt worden sei und den Gesetzentwurf grundsätzlich unterstütze. Im Detail vorgebrachte Kritikpunkte seien geprüft und **teilweise umgesetzt** worden.

Angesichts dessen ist darauf hinzuweisen, dass der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats, dem anzugehören ich die Ehre habe, in seiner 23. Stellungnahme vom 5.6.2025 u.a. ausgeführt hat:

„Aus Sicht des Beirats sind auch grundlegende Änderungen der nationalen Haushaltsüberwachung erforderlich, die sich auf die institutionellen Regelungen erstrecken. Die künftige Ausgestaltung der nationalen Haushaltsüberwachung muss sicherstellen, dass die Frage, ob und wann die Einhaltung der Vorgaben überprüft wird, nicht politischen Entscheidungen untergeordnet ist.

Die nationale Haushaltsüberwachung wird künftig noch anspruchsvoller werden: Die Schuldenbremse sichert die Einhaltung der EU-Regeln nicht mehr ab, die deutschen Staatsfinanzen werden zunehmend komplexer, und die europäischen Regelungen erfordern eine umfangreiche Informationsbasis.

Die jüngst beschlossenen Änderungen der Schuldenbremse eröffnen erhebliche zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten.“

Am 12.6.2025 hat der Unabhängige Beirat zur Änderung des hier vorliegenden Gesetzentwurfs eine weitere Stellungnahme abgegeben, in der es u.a. heißt:

„Der Beirat begrüßt den Entwurf, sieht indes aber noch Anpassungsbedarf.

Aus Sicht des Beirats sollte der Gesetzentwurf weitere europäische Anforderungen an die unabhängige nationale Haushaltsüberwachung adressieren. Es muss eine umfassende Bewertung des nationalen Haushaltsrahmens nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 GG unter Einbeziehung der die Kommunen betreffenden rechtlichen Finanzausgleichs- und Haushaltsrechtsvorgaben vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund sollten die neuen Regelungen vorsehen, dass der Stabilitätsrat diese Aufgabe wahrnimmt und der Beirat bedarfsweise Stellung nimmt.“

Insoweit ist die vom Unabhängigen Beirat einstimmig beschlossene Kernforderung einer umfassenden unabhängigen Bewertung des nationalen Haushaltsrahmens nicht nur nicht aufgegriffen worden, sondern diese Forderung wird im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht einmal erwähnt.

### III. Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz

Die Bewertung des Gesetzesvorhabens fällt ambivalent aus:

Zum einen muss auch hier deutlich gemacht werden, dass die Gesamtheit der Kommunen 2024 ein Defizit von 24,3 Mrd. Euro aufzuweisen hatte, was insbesondere auf sprunghaft gestiegene Personal- und Sozialausgaben bei nur sehr schmal steigenden Einnahmen zurückzuführen ist. Im ersten Quartal 2025 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt und weiter verschärft.

Auf diese zentrale kommunale Finanzierungsproblematik, die in der **Anlage** zu meiner Stellungnahme zur Anhörung am 25.8.2025 näher entfaltet wird, gibt der Gesetzentwurf keinerlei Antwort.

Betrachtet man allerdings den Gesetzentwurf isoliert und damit losgelöst von der kommunalen Finanzlage, enthält er zur Unterstützung verstärkt getätigter kommunaler Investitionen eine Reihe positiver Aspekte sowohl in quantitativer Hinsicht als auch im Hinblick auf Gestaltungsspielräume bei der Mittelverwendung hinsichtlich der Förderbereiche und Fördervoraussetzungen und der in § 6 schlank ausgestalteten, bürokratiearmen Berichtspflichten, deren Einzelheiten zur Ausgestaltung der Nachweispflichten zur Sicherung der zweckentsprechenden Mittelverwendung dieser Zielsetzung folgend in der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des LuKiFG geregelt werden müssen.

Kritisch zu vermerken ist allerdings, dass nach der bereits am 25.3.2025 in Kraft getretenen Grundgesetzergänzung um Art. 143h GG im Vorfeld der Einbringung des Gesetzentwurfs umfangreiche Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern stattgefunden haben, an denen die kommunalen Spitzenverbände nicht beteiligt waren, so dass zu zahlreichen Fragen wie der horizontalen Verteilung auf die einzelnen Länder und zum entfallenen Kriterium der Zusätzlichkeit zu diesem Zeitpunkt nicht mehr Stellung zu nehmen ist.

Nach § 2 Abs. 2 legen die Länder jeweils die Höhe des Anteils der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel fest, der für kommunale Infrastruktur zu verwenden ist. Hier war – abgeleitet aus der von jeher bestehenden Realsituation – im Referentenentwurf noch ein Mindestanteil für die kommunale Infrastruktur von 60 % vorgesehen, der dann in den Gesetzentwurf der Bundesregierung keinen Eingang gefunden hat. Die Kommunen gehen aber davon aus, dass die Länder bei der Verteilung der Mittel den bisherigen kommunalen Investitionsanteil, der in jedem Land über 60 % liegt, zugrunde legen, um auf diese Weise einen Beitrag dazu zu leisten, die weit über 8,3 Mrd. Euro im Jahr hinausgehenden kommunalen Investitionsbedarfe möglichst weitgehend befriedigen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a horizontal line, positioned above the name Henneke.

Henneke