

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

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210
F +49 431 8814 525

www.ifw-kiel.de

Kiel, 08.09.2025

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,

ich nehme zu den Gesetzesvorhaben wie folgt Stellung:

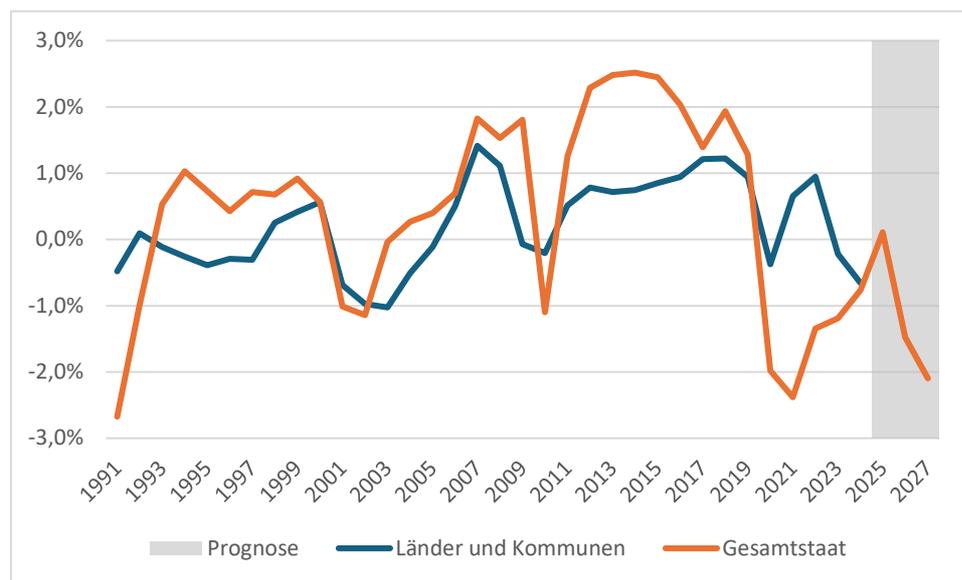
Allgemeine Betrachtung

Die Haushalte von Ländern und Kommunen sind in den Jahren 2023 und 2024 laut Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in massive Defizite gerutscht. Während in den Jahren 2020–2022 die hohen gesamtstaatlichen Defizite nahezu vollständig vom Bund getragen wurden, zog sich dieser mit dem Auslaufen von Corona- und Energie-Hilfen zurück, so dass Länder und Kommunen nun auch von der strukturellen Verschlechterung der Haushaltslage betroffen sind. Die strukturelle Verschlechterung der Haushaltslage lässt sich am konjunkturbereinigten Primärsaldo ablesen, der für den Gesamtstaat in den 2020er Jahren durchgängig negativ war (Abbildung 1).

Rücklagen aus der Vor-Corona-Zeit dürften mit den Defiziten der Jahre 2023 und 2024 weitgehend aufgebraucht worden sein. In dieser Situation hätten die zuvor bestehenden Fiskalregeln die Länderhaushalte erheblichem Konsolidierungsdruck ausgesetzt, den in Maßnahmen umzusetzen die Politik kaum in der Lage gewesen wäre. Der verfassungswidrige Haushalt des Jahres 2024 im Land Schleswig-Holstein und der Rückgriff auf ein verfassungsrechtlich hochproblematisches Konjunkturbereinigungsverfahren im Land Brandenburg sind Symptome einer Entwicklung, die ohne die nun zusätzlich verfügbaren Kreditspielräume eventuell weitere Haushaltsjahre bzw. Länder erfasst hätte.

Abgesehen von verfassungsrechtlich fragwürdigen Haushaltsplänen, auf die in angespannten Lagen zurückgegriffen wird, hätte eine Konsolidierungsstrategie der Länder vermutlich darin bestehen können, Ausgaben, die keine Änderung bestehender Leistungsgesetze erfordern, zu kürzen. Dies hätte vermutlich Investitionen und gegebenenfalls auch Zuweisungen an Kommunen treffen können. Die neuen Kreditspielräume dürften daher unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung die Investitionshaushalte der Länder und die Lage der Kommunen stützen. Kurzfristig dürften die nun zur Verfügung stehenden Mittel einen Einbruch der Investitionstätigkeit auf Länder- und kommunaler Ebene verhindern.

Abbildung 1: Konjunkturbereinigte Primärsalden



Relativ zum Produktionspotenzial in Prozent. Bereinigt mit der Produktionslücke der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung des Jahres 2025. Budgetprognose des IfW Kiel. Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Prognosen.

Zumindest die Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sind endlich, und die Möglichkeit zur strukturellen Kreditaufnahme dürfte nur vorerst die Investitionstätigkeit derart unterstützen, dass bereits geplante Vorhaben weiterhin mit Mitteln ausgestattet werden können. Dass die Möglichkeit zur strukturellen Kreditaufnahme hingegen zukünftig auch neu zu planenden Investitionen im vollen Umfang zugutekommt, ist ungewiss. So ist selbst für die Mittel aus dem Sondervermögen keine Art von kontrollierbarer Zusätzlichkeit vereinbart. Um über die aktuelle Situation hinaus die Investitionstätigkeit der Länder und Kommunen auszuweiten, braucht es vermutlich eine andere Herangehensweise.

Grundsätzlich sollte die deutliche strukturelle Verschlechterung der Haushaltslage, zu der noch steigenden Zinsausgaben und Effekte des demografischen Wandels hinzutreten werden, absehbar zu substanziellen Konsolidierungsbemühungen führen. Dass akut angesichts der politischen Unfähigkeit, wenn nicht sogar Unmöglichkeit, den Konsolidierungskurs in dem mit dem von der „alten“ Schuldenbremse implizierten Tempo durchzuführen und zugleich die Verteidigungsfähigkeit auszubauen sowie die Infrastruktur zukunftsfähig zu gestalten, zunächst die Verschuldungsmöglichkeiten ausgeweitet wurden, ist plausibel. Es entbindet aber nicht, sondern verpflichtet vielmehr dazu, Konsolidierungsmaßnahmen in der Folge zu ergreifen. Geschieht dies nicht, ist es sehr

wahrscheinlich, dass mit steigenden Zinsausgaben spätestens nach Ablauf des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität die öffentlichen Haushalte vor einer ähnlichen, wenn nicht noch schwierigeren Situation stehen werden, wie sie vor der Änderung des Grundgesetzes im Frühjahr dieses Jahres gestanden haben.

Um bei hohem Konsolidierungsdruck öffentliche Investitionen dauerhaft aufrechtzuerhalten, ist zu empfehlen, institutionelle Reformen anzugehen. Derzeit werden wesentliche Ausgaben der Kommunen auf der Bundes- und Landesebene festgeschrieben. Die Länder, die die Kommunalaufsicht haben, haben ihrerseits kaum eigene Möglichkeiten, die Einnahmeseite zu gestalten. Im Bereich der Steuern ist dies nur über eine verunglückte Regelung bei der Grunderwerbsteuer möglich.¹ Zugleich führen unter anderem Finanzausgleichssystem dazu, dass positive Einnahmeeffekte, die auf öffentliche Investitionen zurückgehen, nur zu Bruchteilen den investierenden Ländern oder Kommunen zugutekommen.

Das Zusammenspiel von Bund, Länder und Kommunen sollte angepasst werden, so dass zum einen die Ebene, die Ausgaben beschließt, diese auch bezahlt und zum anderen die positiven Effekte von Investitionen spürbar auch den Ebenen zugutekommen, die diese Investitionen tätigen.

Eine solche langfristige Perspektive ist nicht Gegenstand der Grundgesetzänderung und somit auch nicht der Gesetzänderungsvorhaben, die in der aktuellen Anhörung thematisiert werden. Mir schien es trotzdem wichtig, diese Ausführungen an dieser Stelle zu tätigen, da sie für mich den wesentlichen Kontext darstellen, in dem sich diese Gesetzänderungsvorhaben befinden.

Zu den Gesetzesvorhaben im Einzelnen

Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz

Das Gesetz konkretisiert die Verwendung und Verteilung von 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Die Verwendung bezieht sich auf Sachinvestitionen in einer Vielzahl von Bereichen. Zudem können weitere Ausgaben, die im direkten Zusammenhang mit den Sachinvestitionen stehen, finanziert werden. Der Schriftverkehr zwischen Bundesrat und Bundesregierung legt ferner dar, dass die Mittel auch für Mischfinanzierungen genutzt werden können. Die wenig restringierte Verwendung sowie die Möglichkeit, auch komplementäre Ausgaben zu finanzieren, dürften dazu beitragen, dass die Mittel zügig abfließen können und dass bereits in der Planung befindliche Projekte nicht wegen Finanzierungsschwierigkeiten, die im Zuge der allgemeinen Verschlechterung der strukturellen Lage der öffentlichen Haushalte zur Disposition gestellt werden müssen. Dieser Punkt wird auch dadurch unterstützt, dass es keine Zusätzlichkeitsprüfung geben soll.

Kurzfristig könnte der Verzicht auf Zusätzlichkeitskriterien somit sogar die Investitionstätigkeit begünstigen, da der Fall, dass die Kriterien im Haushalt nicht erfüllt werden, mangels Kriterien keinen Einfluss nehmen kann. Besonders bedeutend ist dies wegen der politischen Schwierigkeiten, zügig umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Allerdings gibt es nun auch keine Handhabe langfristig für Zusätzlichkeit zu sorgen. Die Gefahr besteht, dass die Mittel des Fonds in die allgemeine Investitionstätigkeit integriert werden und bei Wegfall der Mittel die Investitionshaushalte der Länder und ihrer Kommunen unter enormen Druck geraten.

¹ Vgl. J. Boysen-Hogrefe, Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung, Wirtschaftsdienst 97(5):354–359, 2017.

Eine einfache und anreizkompatible Lösung dürfte schwierig zu finden sein. Würde zum Beispiel Zusätzlichkeit erst im Verlauf gefordert werden, könnte dies das zeitliche Muster der Inanspruchnahme ungünstig beeinflussen. Letztlich bleibt aber die finale Kontrollinstanz die Öffentlichkeit. Daher würde ich zumindest empfehlen, dass bei den Berichtspflichten, die die Länder bezüglich der Verwendung der Fondsmittel haben, ergänzt wird, dass nachrichtlich (und in vereinfachter Form) die übrigen Sachinvestitionen der Länder und ihrer Kommunen im zeitlichen Verlauf dargelegt werden und dies auch der Öffentlichkeit leicht zugänglich gemacht wird.

Ad hoc wäre eine Verteilung der Mittel auf die Länder entsprechend der Einwohnerzahl, wodurch rechnerisch jedem Einwohner der Bundesrepublik Deutschland der gleiche Betrag zusteht, plausibel.² Da der Königsteiner Schlüssel bei vielen anderen Fragen ein anerkannter und akzeptierter Verteilungsschlüssel ist und die Einwohnerzahl hier auch einen Einfluss hat, kommt diesem aber ebenfalls eine merkliche Plausibilität zu. Anders als bei der Strukturkomponenten (0,35 %) sind Tragfähigkeitsüberlegungen bei den Zuteilungen aus dem Fonds ohne Belang, da die Kredite vom Bund getragen werden. Die Steuereinnahmen sind daher für sich genommen nicht unbedingt verteilungsrelevant. Die Steuereinnahmen sind ihrerseits allerdings von Größen beeinflusst, nach denen eine plausible Verteilung der Bundesmittel erfolgen kann (z.B. Einwohnerzahl oder die „Einwohnerveredelung“).

Dass den Ländern keine einheitlichen Vorgaben bezüglich der anteiligen Weiterleitung der Mittel an Kommunen gemacht werden, ist angesichts der Unterschiede zwischen den Ländern in den Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen nachvollziehbar. Wegen der großen Bedeutung der Kommunen für die Infrastrukturbereitstellung wäre eine Mindestvorgabe denkbar.

Ferner ist zu bedenken, dass die genannten Unterschiede in den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen starken Einfluss auf die Verschuldungspositionen der Kommunen und deren Investitionsmöglichkeiten haben. Die Bundesmittel bieten die Chance, hier zumindest zeitweise den Versäumnissen der Vorjahre einzelner Länder , entgegenzuwirken. Sollten gerade die Länder, die den Bund derzeit um die Entlastung ihrer Kommunen bei Altschulden angehen, relativ wenige Investitionsmittel an ihre Kommunen weiterleiten, wäre dies zumindest bemerkenswert.³

Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7

Das Gesetz regelt die Höhe und die Verteilung der strukturellen Nettokreditaufnahmemöglichkeit, die den Ländern nun laut Grundgesetz zukommt. Die Verteilung auf die Länder entspricht dem Vorgehen beim Königsteiner Schlüssel. Da die Kredite in diesem Fall vom Land selbst getragen werden, bietet sich zumindest eine teilweise Orientierung an den Steuereinnahmen an, um Tragfähigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Der Königsteiner Schlüssel ist daher ein plausibles Instrument.

Die Kreditaufnahmemöglichkeiten werden ex ante vom Bundesfinanzministerium für jedes Land berechnet und hängen nicht von der Inanspruchnahme der Kreditmöglichkeit anderer Länder ab, was sachgerecht ist, da die Regelung kein gesamtstaatliches Kreditziel, sondern eine landesspezifische Kreditmöglichkeit bewirkt.

² Vgl. J. Boysen-Hogrefe, Welcher Länderschlüssel passt? – Zur Aufteilung des Fiskalpakets auf die Länder, Kiel Policy Brief Nr. 188, IfW Kiel, 2025.

³ Vgl. J. Boysen-Hogrefe, Warum Schleswig-Holstein die Pläne von Olaf Scholz zur Übernahme von Altschulden durch den Bund in der ursprünglichen Form ablehnen sollte, Kiel Focus 06/2020, IfW Kiel, 2020.

Fraglich ist gegebenenfalls, ob mit der Festlegung in §2 Absatz (3) Satz 2, dass das Bundesfinanzministerium die Berechnungen zum 1. April durchführt, eine offene Unklarheit aus §1 hinreichend ausgeräumt ist. Die Festlegung in §1, dass das Bruttoinlandsprodukt, das dem Jahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, zwei Jahre vorangeht, genutzt wird, muss nicht zu einer über die Zeit eindeutigen Festlegung in Euro führen, da das Bruttoinlandsprodukt Revisionen unterliegt. Sofern der am jeweiligen 1. April zuletzt vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Rechenstand mit der Festlegung in §2 Absatz (3) Satz 2 impliziert wird, kommt es allerdings zu einer eindeutigen und nicht revidierbaren Größe in Euro.

Erstes Gesetz zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes

Die Anpassung an die neuen Kreditmöglichkeiten bedeutet bisher im Zusammenspiel mit den Tilgungsvorschriften des Sanierungshilfengesetzes, dass die Empfänger Bremen und Saarland die zusätzlichen Spielräume nicht ausschöpfen könnten. Durch die Anpassung des Gesetzes würden die Spielräume der beiden Länder in ähnlichem Maße erhöht wie für die anderen Länder. Aktuell beträgt die vorgeschriebene Tilgung ein Achtel von jeweils 400 Mio. Euro. Diese jeweils 50 Mio. Euro werden mit der Neufassung des Gesetzes nicht mehr strukturell getilgt, sondern mindern die erlaubten strukturellen Nettokreditaufnahmen, die in der kommenden Zeit für die beiden Länder dadurch jeweils anstatt 150–200 Mio. Euro lediglich 100–150 Mio. Euro betragen würde. Die beiden Länder müssten auf absehbare Zeit keine Schuldentilgungen mehr leisten.

Die Regelung schien schon zuvor mehr oder minder gegriffen. Ökonomisch plausibel ist sie allerdings dadurch, dass hochverschuldeten Ländern die gleiche Nettokreditaufnahme vorzuschreiben wie wenig Verschuldeten deren Haushaltssituation viel stärker unter Druck setzt. Die 400 Mio. Euro sind daher vordringlich als Zinshilfen zu sehen. In einer nominal wachsenden Wirtschaft ($2\% + x$) sollte auch nach den beiden Gesetzesänderungen (Strukturkomponente für die Länder und Sanierungshilfengesetz) bei Einhaltung der Regelungen die Verschuldung der beiden Empfängerländer relativ zu den Haushaltseinnahmen spürbar sinken.

Fazit

Die Grundgesetzänderung im Frühjahr 2025 verschafft Kreditmittel für Verteidigung und Infrastruktur. Zugleich sorgt sie dafür, dass die ohne diese Änderung dringlich anstehenden Konsolidierungsmaßnahmen zeitlich gestreckt werden können. Sollten in den Folgejahren Konsolidierungsmaßnahmen unterbleiben, werden die Herausforderungen, denen die öffentlichen Haushalte in einigen Jahren gegenüberstehen, allerdings erheblich werden.

Vor diesem Hintergrund ist es von hoher Bedeutung, die zusätzlichen Kreditmittel zukunftsorientiert einzusetzen. Vorgaben für eine Zukunftsorientierung finden sich in den hier diskutierten Gesetzesvorhaben nur unzureichend, was aus der Perspektive kurzfristiger Flexibilität allerdings plausibel ist und zunächst der Stetigkeit des Haushaltens zugutekommt.

Umso mehr sollten sich alle Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – der Verantwortung bewusstwerden, die mit den zusätzlichen Kreditmöglichkeiten einhergeht. Viel spricht dafür, dass die Situation der öffentlichen Hand angespannt bleiben wird – die weißen Ritter der 2010er Jahre, die die Haushaltspolitik deutlich erleichtert haben, nämlich steigende Beschäftigung und sinkendes Zinsniveau, dürften in den kommenden Jahren angesichts der aktuellen Zinsstruktur und des demografischen Wandels nicht zur Hilfe kommen. Es gilt, jetzt, Konsolidierungspolitik aufzugeben, wenn nicht nachfolgenden Parlamenten ein kaum darstellbarer Anpassungsdruck aufgebürdet werden soll.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe