

Zeppelin Universität Am Seemooser Horn 20 88045 Friedrichshafen

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen | Unsere Nachricht vom

Datum

09.09.2025

Stellungnahme aus Anlass der

Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085) - Län- der- und- Kommunal-Infrastruktur-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – Lu- KIFG

**am 12.September 2025 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundesta-
ges**

Das Länder- und Kommunalinfrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) regelt als
eines der Errichtungsgesetze die Bereitstellung von insgesamt 100 Milliarden
Euro aus dem Sondervermögen "Infrastruktur und Klimaneutralität" (SVIK) des
Bundes an die Länder zur Investition in die öffentliche Infrastruktur. Ziel ist die
Behebung bestehender Defizite, die Förderung von Wachstum und die Unter-
stützung zentraler Transformationsaufgaben wie Digitalisierung und Energie-
wende.

Eckpunkte des Gesetzes sind:

Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH | Bodensee
Am Seemooser Horn 20 | 88045 Friedrichshafen

Präsident | President
Geschäftsführung | Managing Director
Präsidium | Members of the Rectorate

Sitz der Gesellschaft | Headquarter
Handelsregister | Commercial Register
Bankverbindung | Bank Account

Prof Dr Anja Achtziger (kommissarisch | acting)
Thomas Brandt
Prof Dr Anja Achtziger (kommissarische Vorsitzende | Acting Chairwoman)
Prof Dr Christian Adam | Prof Dr Karen van den Berg | Emilia Bös

88045 Friedrichshafen
Amtsgericht Ulm HRB 632002
IBAN DE79 6905 0001 0023 6085 08 SWIFT-BIC SOLADES1KNZ

Alexander Eisenkopf

Prof Dr rer pol
ZEPPELIN Chair of Economics and
Transport Policy

Fon +49 7541 6009 1211

Alexander.Eisenkopf@zu.de

- **Mittelverteilung (§ 2):** Die Mittel werden nach einem modifizierten Königsteiner Schlüssel unter den Ländern aufgeteilt. Jedes Land bestimmt selbst, wie viel davon in die kommunale Infrastruktur fließt. Bei der Verteilung sollen finanzschwache Kommunen besonders berücksichtigt werden, ausgenommen hiervon sind die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen).
- **Förderbereiche (§ 3):** Investitionsmittel stehen insbesondere für Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-, Rehabilitations- und Pflegeinfrastruktur, Energie- und Wärmeinfrastruktur, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, Wissenschaft, Forschung und Digitalisierung zur Verfügung.
- **Fördervoraussetzungen (§ 3):** Die Förderung ist trägerneutral und erfasst auch öffentlich-private Partnerschaften. Begleit- und Folgemaßnahmen sind förderfähig, sofern sie mit Investitionen verbunden sind. Einzelmaßnahmen müssen mindestens 50.000€ umfassen und auf langfristige Nutzung angelegt sein.
- **Förderzeitraum (§ 4):** Förderfähig sind Maßnahmen, die ab dem 1. Januar 2025 begonnen wurden (auch selbständige Abschnitte vorher gestarteter Projekte). Der Bewilligungszeitraum läuft bis 31. Dezember 2036, Mittel können bis Ende 2042 eingesetzt werden. Mindestens ein Drittel der verfügbaren Mittel soll bis 2029 durch bewilligte Maßnahmen gebunden sein.
- **Prüfung und Berichtswesen (§ 5-6):** Die Länder stellen eine zweckentsprechende Mittelverwendung sicher und müssen jährlich über geplante, laufende und abgeschlossene Maßnahmen berichten. Zu Beginn des Förderzeitraums berichten die Länder einmalig über die Verfahren zur Durchführung des Gesetzes. Der Bund prüft stichprobenartig die zweckentsprechende Verwendung. Bei Missbrauch können Mittel zurückgefordert werden.

- **Bewirtschaftung und Rückforderungen (§7-8):** Die Länder sind für die Auszahlung zuständig; ab 2043 dürfen keine neuen Auszahlungen mehr angeordnet werden. Rückforderungen im Falle einer Fehlverwendung sind unter gewissen Bedingungen bis 2045 möglich.

Eine kritische Evaluation der Regelungsinhalte des Gesetzes hat aus meiner Sicht nachfolgende Kritikpunkte ergeben:

1. Verteilung der Sondervermögensmittel nach dem Königsteiner Schlüssel (§ 2)

Der Königsteiner Schlüssel wird üblicherweise verwendet, um Bundesmittel und Aufgaben zwischen den Bundesländern zu verteilen, zum Beispiel bei der Finanzierung von Forschungseinrichtungen, Bildungsinvestitionen oder der Verteilung von Flüchtlingen. Das Berechnungsverfahren berücksichtigt zu einem Drittel die Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln das Steueraufkommen der Länder – allerdings nach dem Länderfinanzausgleich.

Dies führt dazu, dass die Mittelverteilung sich nicht am tatsächlichen Bedarf, sondern faktisch primär an den Bevölkerungsanteilen orientiert. Wirtschaftsschwache Regionen schneiden tendenziell zu schlecht ab. Die Nutzung des Königsteiner Schlüssels für die Verteilung der Investitionsmittel aus dem SVIK an die Länder trägt nicht dazu bei, strukturelle wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Bundesländern auszugleichen, sondern verfestigt diese tendenziell. Länder, die aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft in der Vergangenheit ein höheres Investitionsvolumen realisieren konnten, profitieren von den Zuweisungen genauso wie eher wirtschaftlich schwache.

Politökonomisch ist allerdings nicht zu erwarten, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Einigung auf einen alternativen Verteilungsschlüssel mit einer angemessenen Strukturkomponente erfolgen könnte.

2. Förderfähige Maßnahmen (§ 3)

In § 3 des LuKIFG werden die förderfähigen Investitionen definiert. Nach Absatz 1 sind im Aufgabenbereich der Länder und ihrer Kommunen liegende Sachinvestitionen *insbesondere* in den in der Gesetzesbegründung des Artikels 143h Abs. 1 GG genannten Infrastrukturbereichen förderfähig. Laut Gesetzesbegründung ist die Liste der Förderbereiche nicht abschließend zu verstehen. Explizit werden als mögliche Aufgabenbereiche auch Sportanlagen, die Wohninfrastruktur und Kultureinrichtungen genannt.

Die Liste der förderfähigen Investitionen ist bereits in Art. 143h Abs. 1 GG sehr umfangreich und divers; aufgrund der „insbesondere“-Formulierung sind nach dem LuKIFG auch weitere Verwendungszwecke denkbar und möglich. Außerdem findet keinerlei Priorisierung nach möglichen Wachstumsbeiträgen der Zwecke statt. Die Gesetzesbegründung zu § 3 weist darauf hin, dass die Investitionsvorhaben so ausgewählt werden sollten, „dass eine möglichst hohe und dauerhafte Wirkung der Investitionen auf die Wirtschaftskraft zu erwarten ist“. Damit sind offensichtlich nicht die konjunkturellen Effekte im Zuge der Verausgabung angesprochen, sondern langfristige Wachstums- und Produktivitätseffekte im Sinne der Aschauer-Hypothese. Die Höhe derartiger Effekte dürfte bei den einzelnen Verwendungszwecken durchaus unterschiedlich sein; es dürfte zudem schwierig sein, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen, um Projekte nach einem einheitlichen Maßstab hinsichtlich der Wachstumswirkungen vergleichbar zu machen.

Wenn es laut Gesetzesbegründung Ziel des Gesetzes ist, über die zusätzlichen Investitionsvorhaben „auch mittel- und langfristig Wirtschaftswachstum zu generieren“, erscheint mir eine derart breite und diverse Liste von Förderzwecken wenig sinnvoll. Eine effiziente Mittelverausgabung im Sinne des formulierten Gesetzeszwecks erscheint mir daher perspektivisch nicht realisierbar.

3. Höhe der Förderung und Anreizeffekte

Auf den ersten Blick erscheint die geplante Fördersumme von 100 Mrd. Euro aus dem SVIK sehr hoch. Der Betrag relativiert sich allerdings, wenn man die Vielfalt der möglichen Förderzwecke und den Zeitraum in Betracht zieht. Angesichts des Ausmaßes der vorliegenden Investitionsrückstände – insbesondere im Verkehrssektor – dürften die Mittel keinesfalls ausreichen, um Modernisierungsbedarf in allen angesprochenen Bereichen zu decken. Auch die lange Laufzeit des Förderprogramms (Bewilligung bis 31.12.2036, Förderung bis 31.12.2042) relativiert die Durchschlagskraft.

Zudem sind mit der möglichen Förderung durch das LuKIFG negative Anreizeffekte verbunden. Diese betreffen zum einen die Frage, welche Projekte prioritär angegangen werden. Aus polit-ökonomischer Sicht sind dies nicht unbedingt die Förderbereiche mit der stärksten Wirkung auf die langfristige Wirtschaftskraft, sondern diejenigen, die kurzfristig Effekte zeigen, bei der Wählerschaft besonders gut ankommen oder gerade gesellschaftliche en vogue sind (z.B. „Digitalisierung“).

Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass das gesamte SVIK eigentlich unter dem Vorbehalt der „Zusätzlichkeit“ steht. Hier dürfte es auf Länder- und kommunaler Ebene starke Anreize geben, Investitionen aus Eigenmitteln durch Maßnahmen aus dem LuKIFG zu substituieren, um mehr Geld für andere Haushaltszwecke, d.h. insbesondere für steigenden Sozialausgaben, übrig zu haben. Für den 100-Mrd.-Euro-Anteil der Länder enthält der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG keine explizite Zusätzlichkeitsregel mehr. Auch die noch im Referentenentwurf enthaltenen Verbote einer Doppelförderung und der Finanzierung bereits angelaufener Projekte stehen nicht mehr im vorliegenden Gesetzentwurf. Werden Maßnahmen, die bereits aus anderen Fördertöpfen begünstigt werden – z.B. aus EU-Mitteln – nun zusätzlich aus dem Sondervermögen gefördert, kommt es zu klassischen Mitnahmeeffekten, welche das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ in Frage stellen.

4. Zeitliche Verteilung der Mittel

Angesichts des sehr langen Zeitraums der Investitionsförderung bleibt die zeitliche Verteilung der Fördermittel relativ unkonkret. Das Gesetz definiert lediglich Start- und Endtermine und legt fest, dass bis zum 31. Dezember 2029 in jedem Land mindestens ein Drittel der aus dem Sondervermögen zur Verfügung gestellten Mittel durch konkrete Investitionsmaßnahmen gebunden sein sollen. Diese Regelung betone laut Gesetzesbegründung die „Dringlichkeit einer zeitnahen Durchführung der Infrastrukturinvestitionen zur Behebung bestehender Defizite“.

Fraglich ist allerdings, was passiert, wenn bereits in den ersten Jahren ein „Run“ auf die verfügbaren Mittel einsetzt und später keine ausreichenden Mittel mehr für neue Vorhaben zur Verfügung stehen. Angesichts der Breite der möglichen Förderbereiche ist nicht zu erwarten, dass kurzfristig zu wenig passiert. Da die Begehrlichkeiten in allen möglichen Förderbereichen groß sind, ist vielmehr mit dem Gegenteil zu rechnen, was einer Verstetigung der Investitionstätigkeit über den Gesamtzeitraum entgegensteht.

5. Umsetzung und Evaluation

Derzeit bleibt hinsichtlich der praktischen Ausgestaltung und Umsetzung des Gesetzes noch vieles im Unklaren und wird erst Gegenstand von Verwaltungsvereinbarungen sein. Die Länder beklagen zudem, dass die jährliche Berichterstattung, die zeitlich gestaffelte Bindung eines Drittels der Mittel bis 2029 und diverse Prüfungspflichten (Stichproben, Nachweise, Rückforderungen) einen Aufwand erzeugen, der laut Bundesrat nicht immer im Verhältnis zu den Zielen stehe. Insbesondere die Fixierung auf Einzelmaßnahmenberichte, das Fehlen pauschaler Auszahlungsmöglichkeiten und die restriktiven Bestimmungen zur Verwendung und Bewirtschaftung würden die Flexibilität einschränken.

Diese Kritik scheint zwar aus der Perspektive der betroffenen Länder nachvollziehbar, aber nicht gerechtfertigt. Umgekehrt scheint sich der Bund mit einem Mindestmaß an Kontrolle zufriedenzugeben, um einen effektiven und effizienten

Miteinsatz sicherzustellen („Zur Sicherstellung einer bürokratiearmen und effizienten Umsetzung werden Nachweispflichten gegenüber dem Bund im Vergleich zu bestehenden Förderprogrammen reduziert“). Bisher sind entsprechende Maßnahmen nur wenig konkret im Gesetz verankert und sollen teils erst im Nachgang – etwa in Verwaltungsvereinbarungen – festgelegt werden.

Es wird insbesondere nur eine zweckentsprechende Mittelverwendung verlangt. Eine wirkungsorientierte Steuerung des Miteinsatzes im Sinne einer Erfolgskontrolle ist anscheinend nicht intendiert und wird im Gesetzentwurf nicht erwähnt. Insbesondere wird die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen durch die gesetzlichen Vorgaben nicht sichergestellt. Das erscheint angesichts der Mittelhöhe und der Relevanz des Programmes unangemessen.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend sind dem vorliegenden Gesetzentwurf erhebliche Mängel zu attestieren. Diese liegen insbesondere in der Breite der möglichen Verwendungszwecke der Mittel, die nicht zu der explizit formulierten langfristigen Wachstumsorientierung passt, der unzureichenden Gewährleistung von Zusätzlichkeit der Investitionen und der mangelnden Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit bzw. eine wirkungsorientierte Erfolgskontrolle.

Friedrichshafen den 09.09.2025



Prof. Dr. Alexander Eisenkopf