



**BSP Business and Law School GmbH**  
Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Platz der Republik 1  
Frau Lisa Paus  
11011 Berlin

**Campus Berlin**  
Siemens Villa  
Calandrellistraße 1-9  
12247 Berlin

**Campus Hamburg**  
HafenCity  
Am Kaiserkai 1  
20457 Hamburg

10.09.2025

**Prof. Dr. Alexander Thiele**

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Forschung und Interdisziplinarität

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100  
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: [alexander.thiele@businessschool-berlin.de](mailto:alexander.thiele@businessschool-berlin.de)

Internet:  
[www.businessschool-berlin.de](http://www.businessschool-berlin.de)

## **Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes**

- **zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (21/1087);**
- **zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085) und**
- **zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (BR-Drs. 360/25)**

**für die öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages  
am 12. September 2025**

### **A. Allgemeine Erwägungen/Gegenstand der Stellungnahme**

**1. Die öffentliche Anhörung bezieht sich auf die oben genannten drei Gesetzentwürfe:**

- zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (21/1087);
- zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085) und
- zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (BR-Drs. 360/25)

**BSP Business and Law School GmbH**

Sitz der Gesellschaft:  
Siemens Villa · Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin  
Tel.: +49 30 766 83 75 100 · Fax: +49 30 766 83 75 119  
[info@businessschool-berlin.de](mailto:info@businessschool-berlin.de)  
[www.businessschool-berlin.de](http://www.businessschool-berlin.de)

Campus Hamburg  
HafenCity · Am Kaiserkai 1 · D-20457 Hamburg  
Tel.: +49 40 361 226 460 · Fax: +49 40 361 226 469  
[info@bsp-campus-hamburg.de](mailto:info@bsp-campus-hamburg.de)  
[www.bsp-campus-hamburg.de](http://www.bsp-campus-hamburg.de)

Geschäftsführerin: Ilona Renken-Olthoff  
Rechtsform: GmbH · Amtsgericht Berlin  
Handelsregister HRB 145457 B · Steuernr. 29/041/61201  
Bankverbindung: Deutsche Kreditbank AG  
IBAN: DE86 1203 0000 1008 3660 62 · BIC: BYLADEM1001



2. Eine umfassende Erörterung ist schon aufgrund des erheblichen Umfangs dieser Entwürfe nicht möglich. Im Rahmen dieser Stellungnahme erfolgt deshalb eine solche lediglich im Hinblick auf einige wenige Fragen, die sich bei den einzelnen Entwürfen aus finanz- und haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht aus meiner Sicht stellen.

## **B. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (21/1087)**

### **I. Hintergrund/Inhalt des Gesetzes**

3. Der Gesetzentwurf steht im Zusammenhang mit den am 25. März 2025 in Kraft getretenen Modifizierungen der bisherigen Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG bzw. Art. 115 Abs. 2 GG. In dieser wurde dem Bund seit jeher eine an keine weiteren Voraussetzungen gebundene sog. strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) eingeräumt. Für die Länder enthielt die 2009 eingeführte Schuldenbremse hingegen keine solche Möglichkeit. Eine Schuldenaufnahme der Länder war danach allein unter Rückgriff auf die sog. Konjunkturkomponente oder auf die sog. Notlagenklausel zulässig. Letztere Option wurde im Jahr 2023 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts – sowohl für den Bund als auch die Länder – allerdings zusätzlich eingeschränkt, indem für diese Ausnahmestimmung die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit für anwendbar erklärt wurden. Für die Länder kommt hinzu, dass diese praktisch über keine relevanten Steuergesetzgebungskompetenzen verfügen. Eine autonome Steigerung ihrer Einnahmen ist ihnen insofern mehr oder weniger verwehrt.

4. Angesichts der enormen nicht nur transformatorischen Herausforderungen wurde die Ausgestaltung der Schuldenbremse daher spätestens nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für nicht mehr zeitgemäß angesehen. Nachdem eine erweiterte Schuldenaufnahme für den Bund bereits zuvor durch das in Art. 87a Abs. 1a GG enthaltene Sondervermögen für die Ertüchtigung der Bundeswehr ermöglicht wurde, kam es daher unmittelbar nach der Bundestagswahl im Februar 2025 zu Verhandlungen über eine erste Reform der Schuldenbremse.

5. Dabei zeigte sich schnell, dass eine Zustimmung der Länder für die sehr kurzfristig vorgesehenen Grundgesetzänderungen<sup>1</sup> nur zu erzielen sein würde, wenn auch deren Verschuldungsmöglichkeiten wenigstens partiell erweitert würden. Wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) stand ihnen insoweit auch die Möglichkeit, ein begrenztes schuldenfinanziertes Sondervermögen auf Verfassungsebene einzuführen (etwa für die transformatorischen Herausforderungen der Klimakrise), nicht zu.

---

<sup>1</sup> Hintergrund bildete der politische Wunsch, die Grundgesetzänderungen noch mit den Mehrheiten des „alten“ Bundestages bis Ende März 2025 zu beschließen.

6. Vor diesem Hintergrund wurde die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung mit der Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 S. 6 GG im März 2025 auf die Länder ausgedehnt. Auch diesen ist damit seitdem – allerdings in ihrer Gesamtheit – eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum BIP gestattet.

7. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen strukturellen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder ist nach Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Diesem Aufteilungsauftrag soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf damit nachgekommen werden.

8. Im Übrigen enthält der vorliegende Gesetzentwurf Modifizierungen einiger Gesetze, die sich aus der Neufassung der europäischen Vorgaben im Hinblick auf die staatliche Verschuldung ergeben. Auf diese wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

## **II. Zur Problematik der strukturellen Verschuldung im Allgemeinen**

9. Wenngleich die Aufteilung der strukturellen Verschuldungsanteile auf die einzelnen Länder einem zwingenden Verfassungsauftrag folgt und sich insoweit als „alternativlos“ darstellt, sei an dieser Stelle auch aufgrund der bereits einsetzenden erneuten Reformbemühungen im Hinblick auf die Schuldenbremse zumindest knapp auf die Problematik der strukturellen Verschuldung im Allgemeinen eingegangen.

10. Diese stellte sich insoweit von Anfang an als systematisch wenig überzeugende und in ihrer Höhe willkürliche Ausnahme vom Erfordernis des ausgeglichenen Haushalts dar. Als problematisch erweist sie sich vor allem, weil sie keinem der drei legitimen Ziele materieller verfassungsrechtlicher Verschuldungsregeln dient, vielmehr eine Verschuldung ermöglicht, die an keine weiteren Bedingungen insbesondere im Hinblick auf die Verwendung der aufgenommenen Kredite geknüpft ist.

11. Mit Werner Heun<sup>2</sup> wird man insofern die folgenden drei legitimen Ziele materieller verfassungsrechtlicher Verschuldungsregeln anerkennen können:

- Sicherung finanzieller Nachhaltigkeit;
- Kompensation der intertemporalen Lastenverschiebung infolge des crowding-out privater Investitionen durch staatliche Investitionen;

---

<sup>2</sup> W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 13.

- Ermöglichung antizyklischer Budgetpolitik.<sup>3</sup>

**12.** Die Ermöglichung einer letztlich bedingungslosen strukturellen Verschuldung verfehlt diese Ziele: Ihr liegt erstens gerade keine Verknüpfung zum Schuldenstand zugrunde und erlaubt eine Kreditaufnahme also selbst dann, wenn diese bereits eine Gefährdung der finanziellen Nachhaltigkeit darstellen sollte. Zweitens ist die Kreditaufnahme nicht daran geknüpft, dass die aufgenommenen Mittel für staatliche Investitionen verwendet werden. Diese können mithin – je nach politischer Opportunität – auch für konsumtive bzw. jedenfalls nicht-produktive Ausgaben verwandt werden, so dass eine Konsumtion des crowding-out privater Investitionen ausscheidet. Schließlich verhindert die Regelung der strukturellen Verschuldung keine zumindest partiell zyklische Wirtschaftspolitik.

**13.** Die Ausdehnung ausgerechnet dieser systematisch fragwürdigen Regelung auf die Länder erweist sich daher ihrerseits als wenig überzeugend. Angesichts der bisweilen nicht geringen Schuldenquoten zumindest einiger Länder ist das insoweit als nicht unproblematisch. Insofern liegt hier ein weiterer Grund für eine neuerliche Reform der Schuldenbremse – abgesehen von der mittelfristig nicht haltbaren pauschalen Ausnahme der Verteidigungsausgaben über 1% des BIP.

### **III. Zur konkreten Umsetzung der Verteilung auf die Länder**

**14.** Für die konkrete Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen strukturellen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder lassen sich dem Grundgesetz keine expliziten Vorgaben entnehmen. Insofern liegt die konkrete Ausgestaltung des Aufteilungsverfahrens und der materiellen Aufteilungskriterien grundsätzlich in der Hand des Gesetzgebers. Wie auch bei der Ausgestaltung des allgemeinen Finanzausgleichs<sup>4</sup> ergeben sich gewisse Einschränkungen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums aus dem Grundsatz des föderativen Gleichbehandlungsgebots<sup>5</sup> und dem Gedanken fiskalischer Gleichheit, die wiederum im Bundesstaatsprinzip wurzeln.

**15.** Daraus folgt zunächst, dass der Bundesgesetzgeber einen einheitlichen und gleichmäßigen Aufteilungsmaßstab heranziehen muss, der nicht nach willkürlichen Kriterien festgesetzt werden darf. Richtigerweise wird man insoweit zudem verlangen müssen, dass der genutzte Maßstab jedenfalls in einer hinreichend engen Beziehung zur Finanzkraft der einzelnen Länder bzw. zu

---

<sup>3</sup> Als viertes Ziel wird man noch die Sicherstellung hinreichender Handlungsfähigkeit in besondere Not-situationen hinzufügen können.

<sup>4</sup> Vgl. dazu *W. Heun/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 107, Rn. 16 ff.

<sup>5</sup> Dazu *R. Wernsmann*, in: Bonner Kommentar (November 2019), Art. 107, Rn. 68 ff.



deren Anteil am gesamten BIP steht. Denkbare Kriterien sind daher neben der Einwohnerzahl insbesondere der jeweilige Anteil an den Steuereinnahmen der Gemeinschaftsteuern sowie eine Kombination derselben.

**16.** Der Gesetzentwurf orientiert sich insoweit an den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes, wonach hier zu zwei Dritteln der Anteil an den Steuereinnahmen und zu einem Drittel die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes maßgeblich sein soll. Gegen diese Aufteilungskriterien ist aus verfassungsrechtlicher Sicht insoweit nichts zu erinnern. Gleiches gilt auch für das Aufteilungsverfahren, das jedenfalls ab dem Jahr 2027 sicherstellt, dass die Länder rechtzeitig vor den Beratungen über den eigenen Haushalt über die Höhe ihres strukturellen Verschuldungsanteils vom Bund in Kenntnis gesetzt werden.

**17.** Nicht ganz eindeutig ist die Frage, inwieweit es zulässig wäre, bei der Aufteilung noch andere Kriterien heranzuziehen, die eine gewisse finanzielle Lenkungswirkung entfalten. Insoweit eröffnet die Regelung des Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG einen größeren Spielraum als das im Rahmen des Finanzausgleichs der Fall ist. Zu denken wäre etwa an eine Berücksichtigung des konkreten Schuldenstands, der jedenfalls ab einer gewissen Höhe das Ausmaß zulässiger struktureller Verschuldung für das jeweilige Land reduzieren könnte, ohne zwingend den Anteil der anderen Länder erhöhen zu müssen, um so das der Schuldenbremse zumindest auch zugrundeliegende Ziel einer nachhaltigen finanziellen Entwicklung zu fördern. Da entsprechende Vorgaben allerdings für den Bund nicht bestehen, bedürfte die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens einer eingehenderen Prüfung, die hier nicht geleistet werden kann. Die Verfolgung anderer materieller Lenkungsziele (klimaschützende Maßnahmen, gleichwertige Lebensverhältnisse) dürfte demgegenüber eher nicht zulässig sein.

**18.** Unzulässig wäre es im Übrigen, sollte der Bundesgesetzgeber den Ländern Vorgaben machen, in welcher Form sie die zusätzlichen finanziellen Mittel zu verwenden haben (etwa vorrangig für die Unterstützung finanziell angeschlagener Kommunen). Wenn und soweit mit der Grundgesetzänderung in dieser Hinsicht gewisse Erwartungen verknüpft waren, handelt es sich allenfalls um politische, nicht aber um rechtlich verbindliche Erwartungen, die daher auch nicht im hier zu besprechenden Ausführungsgesetz aufgenommen werden dürften. Ebenso wenig wäre es zulässig, die Länder zur Inanspruchnahme dieser zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeit zu verpflichten. Ob und inwieweit sie von dieser zusätzlichen Option Gebrauch machen, verbleibt mithin ihre autonome Entscheidung, die vom Bundesgesetzgeber in keiner Weise determiniert werden darf. Das folgt nicht zuletzt aus Art. 109 Abs. 3 S. 8 GG, der es den Ländern nach wohl überwiegender Ansicht erlaubt, sogar neue strengere Schuldenregeln in ihre Verfassungen aufzunehmen.



## **C. Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085)**

### **I. Hintergrund/Inhalt des Gesetzes**

**19.** Mit der Regelung des Art. 143h GG wurde ein (weiteres) Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 500 Milliarden Euro und einer Laufzeit von zwölf Jahren für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur sowie für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 geschaffen. Nach Art. 143h Abs. 2 GG stehen den Ländern von dieser Summe insgesamt 100 Milliarden Euro für Investitionen in ihre Infrastruktur zur Verfügung. Näheres und damit insbesondere die Aufteilung dieser Summe auf die einzelnen Länder ist durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Der Umsetzung dieses Regelungsauftrags dient der vorliegende Gesetzentwurf.

**20.** Die Aufteilung der Mittel richtet sich nach dem (bewährten) Königsteiner Schlüssel und ist in § 2 Abs.1 des Gesetzentwurfs abschließend festgehalten. Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs obliegt es dabei den Ländern den Anteil festzulegen, der für die kommunale Infrastruktur festzulegen ist, wobei die Bedürfnisse finanzschwacher Gemeinden besonders zu berücksichtigen sind. § 3 des Gesetzentwurfs nennt die förderfähigen Bereiche und einzelne Fördervoraussetzungen, § 4 den Förderzeitraum, der sich aus der allgemeinen Befristung des Sondervermögens ergibt. Die weiteren Paragraphen regeln die Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung (§ 5), die Berichtspflichten der Länder, die Bewirtschaftung (§ 7), die Rückforderung (§ 8) sowie die zu treffende Verwaltungsvereinbarung (§ 9).

### **II. Bewertung**

**21.** Es handelt sich erneut um ein Bundesgesetz, das aus verfassungsrechtlicher Sicht ergehen muss, um den Ländern die vorgesehene Partizipation an den in Art. 143h Abs. 2 GG vorgesehenen Finanzmitteln zu ermöglichen. Zur Zweckmäßigkeit eines solchen (erneuten) Sondervermögens ist an dieser Stelle insofern nicht mehr grundlegend vorzutragen. Erwähnt werden soll aber zumindest kurz die aus verfassungstheoretischer Perspektive wenig glückliche stetig zunehmende Überfrachtung der Verfassung mit zeitlich befristeten Sonderregelungen, die zudem auch noch neuartige verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen – etwa im Hinblick auf das Erfordernis der Zusätzlichkeit und den politischen Prozess dadurch immer weiter rechtlich aufladen. Weitere verfassungsgerichtliche Verfahren sind insoweit sehr wahrscheinlich.

**22.** Insofern sei an dieser Stelle noch einmal die Notwendigkeit betont, das gesamte Staatsschuldenrecht einer grundlegenden Reform zu unterziehen, die die unterschiedlichen und bisweilen systemwidrigen Vorgaben und Ausnahmen in einer systematisch stimmigen abstrakt-generellen Regelung zusammenführt, die sowohl die sich historisch immer wieder bestätigende eingeschränkte Steuerungskraft allzu komplexer materieller Staatsschuldenregelungen als auch die besondere politische Dimension dieser Materie angemessen berücksichtigt. erinnert sei insofern an die ursprüngliche (schlichte) grundgesetzliche Regelung des Jahres 1949, die für die Aufnahme von Schulden einen außerordentlichen Bedarf sowie den Einsatz der Kreditmittel für in der Regel „werbende Zwecke“ vorsah. An einer solchermaßen einfachen Regelung sollte sich auch eine mögliche Neugestaltung orientieren, schon um nicht signifikante Steuerungsverluste und alsbaldige Neugestaltungen zu riskieren.

**23.** Gegen die vorgesehene Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel wird man aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einwenden können. Das Erfordernis föderativer Gleichheit wird gewahrt. Gleiches gilt im Ergebnis auch für die Regelung des § 2 Abs. 2, der festlegt, dass die Länder den Anteil der Mittel festlegen, der für kommunale Infrastruktur zu verwenden ist. Denn zum einen sind die Länder ohnehin verfassungsrechtlich verpflichtet, für eine angemessene finanzielle Ausstattung ihrer Kommunen Sorge zu tragen. Dass die Länder insoweit die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigen sollen, ergibt zudem nicht zuletzt aufgrund der Regelung des Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG Sinn, durch die die Rolle des Bundes im Rahmen der finanziellen Ausstattung der Kommunen erheblich ausgeweitet wird.<sup>6</sup> Einen unzulässigen Übergriff des Bundes in die Finanzautonomie der Länder wird man darin unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Verantwortung von Bund und Ländern daher nicht sehen können, auch wenn die kommunale Ebene in Art. 143h Abs. 2 GG nicht explizit erwähnt wird. Darüber hinaus ist eine Rückforderung der gewährten Finanzmittel wegen eines (eventuellen) Verstoßes gegen § 2 Abs. 2 in § 8 des Gesetzesentwurfs nicht vorgesehen. Soweit der Bundesrat in seiner Stellungnahme eine Streichung dieser Sätze fordert, handelt es sich mithin um eine verfassungspolitische, nicht jedoch um eine verfassungsrechtlich zwingende Forderung, über die daher auch nur politisch zu entscheiden ist.

**24.** Fraglich ist allerdings, ob der Bund an dieser Stelle weitergehende Anforderungen etwa in Form einer Mindestinvestitionsquote in kommunale Infrastruktur festlegen könnte. Angesichts der Tatsache, dass die kommunale Ebene in Art. 143h Abs. 2 GG gerade nicht genannt wird – im Gegensatz zu anderen finanzverfassungsrechtlichen Normen – und die Länder bereits für

---

<sup>6</sup> Ob diese Rolle des Bundes verfassungspolitisch sinnvoll ist, wird man allerdings bezweifeln müssen, vgl. *W. Heun/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Band III*, 3. Aufl. 2018, Art. 107, Rn. 48.

sich genommen verfassungsrechtlich verpflichtet sind, für eine angemessene finanzielle Ausstattung ihrer Kommunen zu sorgen, erschiene eine bundesrechtlich vorgeschriebene Quote verfassungsrechtlich jedenfalls nicht unproblematisch. Die Haushaltsautonomie der Länder spricht insoweit dafür, diese Entscheidung umfänglich den Ländern zu überlassen, die sich dafür dann allerdings auch vollumfänglich politisch verantworten müssen.

**25.** Im Hinblick auf die Förderbereiche und Fördervoraussetzungen fehlt die Voraussetzung, dass es sich um „zusätzliche“ Investitionen handeln muss. Anders als auf Bundesebene findet sich dementsprechend auch nicht die Voraussetzung einer angemessenen Investitionsquote im Landeshaushalt, um auf die hier bereitgestellten Mittel zurückgreifen zu können. Es ist aus verfassungsrechtlicher Sicht allerdings nicht völlig eindeutig, inwieweit der Verzicht auf diese Voraussetzung in der einfach-rechtlichen Umsetzung zulässig ist. Insofern ließe sich nämlich einerseits anführen, dass die den Ländern zustehenden 100 Milliarden nach Art. 143h Abs. 2 GG insgesamt „aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1“ stammen, das aber umfassend nur für „zusätzliche“ Investitionen errichtet worden ist. Daraus könnte man schließen, dass die gesamten 500 Milliarden Euro des Sondervermögens nur für solche zusätzlichen Investitionen verwendet werden dürfen, und zwar unabhängig von der Frage, welcher Ebene die Mittel im Einzelnen in einem zweiten Schritt zugeordnet werden. Auf der anderen Seite spricht die Aufnahme des Länderanteils in einem eigenen Absatz, in dem das Erfordernis der Zusätzlichkeit gerade nicht normiert wurde, dafür, dass dieses Erfordernis für die Länder eben generell keine Rolle spielen sollte. Die Frage ist verfassungsrechtlich insoweit unklar, so dass hier ein gewisses Risiko verbleibt, gerade vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht zuletzt gezeigten Bereitschaft, die Regelungen zur staatlichen Verschuldung besonders restriktiv auszulegen.

**26.** Die in § 3 vorgesehene Konkretisierung der Förderbereiche und Fördervoraussetzungen wird man aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht beanstanden können. Einer gewissen Konkretisierung bedarf es an dieser Stelle schon wegen des im Übrigen nicht eindeutigen Investitionsbegriffs. Ohne eine solche Konkretisierung wäre insofern schon eine angemessene Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelvergabe durch den Bund, die in Art. 143h Abs. S. 3 GG explizit vorgesehen ist, nicht möglich. Verfassungsrechtlich ist es insofern auch zulässig, dass der Bund hier einen partiellen Einfluss auch auf die Mittelvergabe erhält. Das ist letztlich die Konsequenz aus der mit dem Sondervermögen und der Länderbeteiligung einhergehenden engeren Verflechtung von Bund und Ländern, zudem ist eine Prüfung der Mittelvergabe durch den Bund in Art. 143h Abs. 2 GG explizit vorgesehen. Die Länder können an dieser Stelle damit nicht umfänglich auf ihre Haushaltsautonomie verweisen. Verfassungsrechtlich müssen die vorgesehenen Förderbereiche jedoch mit dem übergeordneten Zweck des Sondervermögens ver-



einbar sein und dürfen zudem nicht so eng ausgestaltet sein, dass den Ländern praktisch keinerlei eigener Entscheidungsspielraum für die Mittelvergabe mehr verbleibt. Beides ist vorliegend im Kern gewahrt, nicht zuletzt wird man insoweit auch das Mindestinvestitionsvolumen von 50.000 Euro für förderfähige Projekt nicht beanstanden können.

**27.** Zwei Aspekte sollten jedoch weniger aus verfassungsrechtlicher als rechtspolitischer Sicht angepasst werden: Zum einen sollte in den explizit genannten Förderungsbereichen noch die Sportinfrastruktur aufgenommen werden. Das erscheint gerade in diesem Fall sinnvoll, da es sich insoweit in der Regel um kommunale Infrastruktur handeln wird, die Kompetenzen mithin insgesamt bei den Ländern und weniger beim Bund liegen. Die integrative Wirkung funktionierender Sportinfrastruktur ist bekannt und der Einsatz der Mittel des Sondervermögens für diese Zwecke erscheint insoweit auch besonders sinnvoll. Im Gegenzug sollten die Förderungsbereiche dann aber abschließend aufgelistet werden. Anders gewendet: In § 3 Abs. 1 S. 1 sollte der Begriff „insbesondere“ gestrichen werden, nicht zuletzt um eine effektivere Kontrolle des Mittelensatzes sicherzustellen.

**28.** Im Hinblick auf den Förderzeitraum erscheint die rückwirkende Regelung des § 4 Abs. 1 jedenfalls dann problematisch, soweit man das Erfordernis der Zusätzlichkeit auch auf Art. 143h Abs. 2 GG bezieht. Bereits begonnene Investitionsvorhaben sind dann zwangsläufig nicht erfasst. Soweit dies nicht der Fall ist, wird man schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit gegen diese begrenzte Rückwirkung des Förderzeitraums verfassungsrechtlich jedoch nichts einwenden können.

**29.** Nur am Rande sei die Frage aufgeworfen, ob diese Zuweisung von zusätzlichen Mitteln in Höhe von 100 Milliarden Euro ggf. auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung des allgemeinen Finanzausgleichs nach Art. 106, 107 GG hat. Insoweit ergibt sich hier wohl eine Situation, die zu einer Neufestsetzung der jeweiligen Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 4 GG zwar verfassungsrechtlich wohl noch nicht verpflichtet, das politische Argument für eine solche aber jedenfalls stützt – zumal den Ländern nunmehr auch eine eigene strukturelle Verschuldung ermöglicht worden ist.

## **D. Entwurf zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (BR-Drs. 360/25)**

### **I. Hintergrund/Inhalt des Gesetzes**

**30.** Die Länder Bremen und Saarland erhalten nach Art. 143d Abs. 4 GG Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro jährlich. Diese Sanierungshilfen gehen jedoch mit signifi-

kanten Tilgungspflichten einher, deren Verletzung zu einer Reduzierung der gezahlten Sanierungshilfen sowie einer Erhöhung künftiger Tilgungspflichten einhergeht. In der Konsequenz bedeutet dies, dass weder Bremen noch das Saarland von der in Art. 109 Abs. 3 GG eingeräumten Option struktureller Verschuldung Gebrauch machen können. Mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf soll durch eine Anpassung des Sanierungshilfengesetzes ermöglicht werden, dass Bremen und das Saarland zumindest zu einem erheblichen Teil auf die Möglichkeit der strukturellen Verschuldung zurückgreifen können, ohne Gefahr zu laufen, die Sanierungshilfen nicht mehr zu erhalten bzw. Sanktionen ausgesetzt zu sein.

**31.** Insoweit ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass die strukturelle Nettokreditaufnahme mindestens in Höhe von einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe hinter der gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 6 und S. 7 GG zulässigen Einnahme aus Krediten zurückbleiben muss. Die Möglichkeit zur Kreditaufnahme wird dadurch aber für beide Länder gleichwohl signifikant erhöht.

## **II. Bewertung**

**32.** Schon der Umstand, dass sowohl Bremen als auch das Saarland zeitlich unbefristet jährliche Sanierungshilfen in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro erhalten macht die prekäre Haushaltssituation dieser beiden Länder mehr deutlich. Sie hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse denn auch nicht wirklich verbessert, was sich auch daran zeigt, dass die verstetigten Sanierungshilfen gegenüber den vorherigen befristeten Konsolidierungshilfen sogar erhöht wurden. Ob sich dies angesichts der Größe und Struktur der beiden Länder jemals ändern wird, bleibt fraglich.<sup>7</sup>

**33.** Angesichts dieser besonderen Ausgangslage erscheint es verfassungsrechtlich zumindest nicht zwingend, über eine Änderung des Sanierungshilfengesetzes sicherzustellen, dass sowohl Bremen als auch das Saarland auf die erweiterte Kreditaufnahmemöglichkeit der strukturellen Verschuldung (fast) vollständig zurückgreifen können, da diese Option dem Zweck der Sanierungshilfen jedenfalls partiell widerspricht. Insofern zeigt sich an dieser Stelle in besonderer Weise die Widersprüchlichkeit der strukturellen Verschuldung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ziel nachhaltiger Staatsfinanzen. Indem die Aufnahme von Krediten in keiner Weise an den Schuldenstand bzw. die allgemeine finanzielle Situation des Bundes oder des jeweiligen Landes gekoppelt wird, geht mit ihr die Gefahr einher, zu einer finanziellen Gesundung nicht nur nicht beizutragen, sondern diese sogar zusätzlich zu gefährden.

---

<sup>7</sup> Siehe bereits *W. Heun/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg), Grundgesetz Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 143d, Rn. 25.



**34.** Angesichts der über Art. 143d Abs. 4 GG begründeten Sonderstellung Bremens und des Saarlandes dürfte es verfassungsrechtlich im Ergebnis daher zulässig sein, die Verpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz so auszugestalten, dass weder Bremen noch das Saarland bis zu einer finanziellen Gesundung in signifikanter Höhe von der in Art. 109 Abs. 3 GG prinzipiell ermöglichten strukturellen Verschuldung Gebrauch zu machen. Gerade wegen der besonderen Regelung des Art. 143d Abs. 4 GG dürfte der Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung einer solchen Regelung nicht in Wege stehen. Jedenfalls wäre es denkbar, die in § 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Reduktion der zulässigen strukturellen Verschuldung von gegenwärtig 50 Millionen Euro signifikant zu erhöhen.

Prof. Dr. Alexander Thiele