

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München  
Deutscher Bundestag  
Sekretariat des Haushaltsausschusses  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Niklas Potrafke  
Poschingerstraße 5  
81679 München  
T +49 (0)89 9224-1319  
potrafke@ifo.de

11. September 2025

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum**

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

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

### **Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (21/1503)**

**am 12. September 2025**

**von Prof. Dr. Niklas Potrafke**

#### **Sachverhalt**

Im März 2025 hatten der Deutsche Bundestag und Bundesrat eine Reform der Schuldenbremse und die Aufnahme von zwei Sondervermögen in das Grundgesetz beschlossen. Nun muss die Ausführung dieser Änderungen beraten und beschlossen werden. Der Deutsche Bundestag berät über ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG)), eine Änderung des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG), Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (SZAG), den Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) und einen Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (SanG).

In der vorliegenden Stellungnahme diskutiere ich die gegenwärtig vernachlässigte gesetzliche Aufgabe des Stabilitätsrats im Rahmen der nationalen Haushaltsüberwachung, die zu prüfende Alternative einen

unabhängigen Fiskalrat einzusetzen, die Gefahr mit den anvisierten Gesetzesänderungen die europäischen Fiskalregeln zu reißen, Regelungen im Umgang etwaiger Sanktionszahlungen zwischen Bund und Ländern, die Notwendigkeit die 100 Milliarden an Investitionen in den Bundesländern an Zusätzlichkeit, Priorisierung und Evaluationen zu knüpfen, die massiven Fehlanreize der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland sowie deren nicht überzeugende Berichterstattung und Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung der Finanz- und Wirtschaftsstruktur.

### **StabiRatG, HGrG und SZAG**

**Der Stabilitätsrat kommt seinen gesetzlichen Aufgaben nicht nach.** Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates stellte in seiner 23. Stellungnahme vom 5. Juni 2025 fest: „Der Stabilitätsrat kommt seiner gesetzlichen Aufgabe im Rahmen der nationalen Haushaltsüberwachung seit 2023 nicht mehr nach.“ Der Stabilitätsrat legt keine Vorausschätzungen der Staatsfinanzen mehr vor und hat auch die nationale Obergrenze des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nicht mehr geprüft. Die Änderungen des StabiRatG sollten zum Anlass genommen werden, den Stabilitätsrat an die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben zu erinnern. Benötigt werden Institutionen, die gewährleisten, dass der Stabilitätsrat seinen Verpflichtungen nachkommt.

**Ein unabhängiger Fiskalrat?** Die Änderungen der europäischen Fiskalregeln kommen einer Lockerung der Fiskalregeln gleich. Die im März 2025 beschlossenen Regelungen des Bundestages und des Bundesrates lockern wiederum die nationalen Fiskalregeln. Diese Lockerungen erfordern eine striktere Haushaltsüberwachung als bislang (siehe auch Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates 2025 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 2025). Eine solche striktere Überwachung könnte durch eine Ausweitung der Kompetenzen und Ressourcen des unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat geschehen. Vor dem Hintergrund, dass der Stabilitätsrat seinen Pflichten gegenüber dem unabhängigen Beirat schon gegenwärtig seit zwei Jahren nicht mehr nachkommt, ist der Erfolg dieser Maßnahme fraglich. Prüfen könnte der Gesetzgeber daher, einen politisch unabhängigen Fiskalrat zu etablieren, der die Haushaltsüberwachung übernimmt (siehe Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates 2025 und Hefeker und Neugart 2025 für konkrete Vorschläge zur Etablierung und den Kompetenzen eines solchen Fiskalrates). Erste empirische Evidenz deutet daraufhin, dass es Ländern mit Fiskalräten gelingt, präzisere Vorhersagen von Haushaltskennzahlen wie dem Primärüberschuss zu machen und ihre Fiskalregeln besser einzuhalten als Ländern ohne Fiskalräte (Beetsma et al. 2019). Noch nicht veröffentlichte Evidenz der o.g. Autoren deutet ebenso daraufhin, dass Länder mit Fiskalräten geringere Haushaltsdefizite haben als Länder ohne Fiskalräte.

**Werden zukünftig die europäischen Fiskalregeln gerissen?** Mit den bereits beschlossenen Änderungen des Grundgesetzes bzw. den anvisierten Gesetzesänderungen läuft der Gesetzgeber Gefahr, die europäischen Fiskalregeln nicht einzuhalten. Drei Komponenten tragen dazu bei: Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 Prozent des BIP nicht auf die Schuldenbremse anzurechnen, den deutschen Bundesländern einen strukturellen Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP zu gewähren (Nettokreditaufnahme) und die neuen Schulden aus den Sondervermögen. Die Staatsverschuldungsquote Deutschlands droht durch diese Maßnahmen oberhalb der 60 Prozent-Marke zu liegen (Büttner 2025 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 2025).

**Etwaige Sanktionszahlungen.** Nicht-Einhalten der europäischen Fiskalregeln könnte zu Sanktionszahlungen der EU-Mitgliedsländer führen. Solche Sanktionszahlungen sind insofern hypothetisch, als dass es in den letzten Jahrzehnten in Europa einige hundert Verstöße gegen die europäischen Fiskalregeln gab, die nie zu Sanktionszahlungen geführt haben. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass Sanktionszahlungen vom EU-Ministerrat beschlossen werden müssten. Im EU-Ministerrat kommen die EU-Finanzminister zusammen, dabei ist auch der Finanzminister, dessen Land von der Strafe betroffen wäre.

Im Rahmen der Drucksache 21/1087 wird diskutiert, ob etwaige Sanktionszahlungen nur vom Bund oder von Bund und Ländern gemeinsam zu tragen wären. Sie sollten gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden. Der Bundesrat hatte schließlich die Änderung des Grundgesetzes zur Reform der Schuldenbremse und der Aufnahme der Sondervermögen im März 2025 mitbeschlossen. Die Länder erhalten im Zuge dieser Änderungen einen strukturellen Verschuldungsspielraum (StruKomLäG) in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP und ihnen stehen 100 Mill. € zur Investition in ihre Infrastruktur zur Verfügung (LuKIFG). Darüber hinaus nimmt der Bund mit erhöhten Ausgaben für Verteidigung, die nun über neue Schulden finanziert werden können, gesamtstaatliche Aufgaben wahr. Daher sollten mögliche Sanktionszahlungen auch auf Bund und Länder aufgeteilt werden. Die bisherige Aufteilung zwischen Bund (65 Prozent) und Ländern (35 Prozent) erscheint angemessen.

## LuKIFG

**Zusätzlichkeit:** Im Rahmen des LuKIFG wird die Verteilung der 100 Milliarden Euro für Investitionen in den deutschen Bundesländern geregelt. Maßgeblich ist, dass diese 100 Milliarden Euro für Investitionen an Zusätzlichkeit gebunden sind. Das sieht der vorliegende Gesetzesentwurf jedoch nicht vor. Der vorliegende Gesetzesentwurf zum LuKIFG sollte daher korrigiert werden. Der Referentenentwurf des LuKIFG sah hingegen noch das Zusätzlichkeitsprinzip vor.

Im Zuge der öffentlichen Debatte um die Reform der Schuldenbremse und die Sondervermögen im Frühjahr 2025 wurde dringend auf die Zusätzlichkeit der Investitionen hingewiesen. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf manifestieren sich die Befürchtungen aus dem Frühjahr: Die nun über Schulden zu finanzierenden Investitionen laufen Gefahr, öffentliche Investitionen aus den Kernhaushalten der Länder zu verdrängen mit der Folge, dass weitere Mittel aus dem Kernhaushalt für konsumtive Zwecke verwendet werden. Im Bund passiert das bereits (Höslinger 2025).

Die öffentlichen Haushalte werden von konsumtiven Ausgaben, insbesondere für Steuerzuschüsse in die Sozialversicherungen erdrückt (siehe z. B. Schuknecht und Zemanek 2021). Der Gesetzgeber muss hier dringend umsteuern und mehr Mittel aus den Kernhaushalten für investive Zwecke bereitstellen. Dazu gehört auch, umgehend Strukturreformen anzugehen, die die massiven Steuerzuschüsse in die Sozialversicherungssysteme reduzieren. Eine dringend notwendige Reform ist die umgehende Erhöhung des Renten- und Pensionseintrittsalters sowie eine langfristige Koppelung der Lebensarbeitszeit an die Lebenserwartung.

Dringend erforderlich ist es daher, auf das Zusätzlichkeitsprinzip bei den 100 Milliarden Euro für Investitionen in den deutschen Bundesländern zu bestehen. Der Gesetzgeber sollte den § 4 zur Zusätzlichkeit aus

dem Referentenentwurf in den zu verabschiedenden Gesetzesentwurf aufnehmen: „Die nach § 1 gewährten Mittel sind für zusätzliche Investitionsmaßnahmen zu verwenden. Die Zusätzlichkeit der Investitionen muss in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein“ (Seite 6 aus dem Referentenentwurf zum LuKIFG).

**Wachstumspolitische Priorisierung:** Die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Investitionen sollten das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Das erfordert eine wachstumspolitische Priorisierung der Investitionen (Heinemann 2025). Zu erstellen ist eine Verwendungsliste, die beispielsweise Investitionen in Kultur- oder Freizeiteinrichtungen ausschließt. Bei Nennung der investiven Verwendungsmöglichkeiten sollten die „insbesondere“ Formulierung in § 3 Abs. 1 Satz 1 LuKIFG gestrichen werden. Priorisiert werden sollten beispielsweise Maßnahmen zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur.

**Wirkungsorientierung:** Die eingesetzten Mittel sollten einer Erfolgskontrolle unterzogen werden (Heinemann 2025). Die Wirkung der Investitionsmaßnahmen sollte von externen Evaluatoren vorgenommen werden.

## SanG

Deutschland hat eine mittlerweile lange Geschichte zu Bailouts von Bremen und dem Saarland (siehe z. B. Seitz 1999, von Hagen et al. 2000, Konrad und Zschäpitz 2011). Seit Jahrzehnten erhalten Bremen und das Saarland umfassende Hilfen des Bundes und anderer Länder.

**Struktur der Sanierungshilfe:** Fraglich ist, inwieweit die Sanierungshilfe Bremen und dem Saarland Anreize setzt, ihre Länderfinanzen eigenständig zu sanieren oder ihnen nicht vielmehr Anreize bietet, nicht genügend eigene Anstrengungen zu unternehmen (siehe z.B. Bundesbank 2018). Mit den Sonderzahlungen an Bremen und das Saarland ist ein Moral-Hazard-Problem geschaffen worden. Die Transfers zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern fördern implizit die Staatsverschuldung der Bundesländer (Potrafke und Reischmann 2015).

**Qualität der Sanierungshilfeberichte:** Bremen und das Saarland sind verpflichtet, jährlich einen Sanierungshilfebericht anzufertigen. Die Detailtiefe der Berichte variiert stark zwischen Bremen und dem Saarland. Die Bremer Berichte sind deutlich detaillierter als die des Saarlandes. Es ist zu prüfen, ob Bremen und das Saarland mit den vorliegenden Berichten ihrer Berichtspflicht nachkommen. Beschrieben werden müssen beispielsweise die ergriffenen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Der Sanierungshilfenbericht des Saarlandes für das Jahr 2023 enthält jedoch keine detaillierte Beschreibung von Maßnahmen, sondern vielmehr Allgemeinplätze (siehe Saarland 2024, Seiten 10-11).

Die Sanierungshilfenberichte Bremens sind ausführlicher als die des Saarlandes, überzeugen aber inhaltlich nicht. Die Evaluierung einzelner Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ist fraglich. Beispielsweise wird im Bericht für das Jahr 2024 auf Seite 22 ausgeführt: „Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu zählt aktuell das Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen, welches im Jahr 2024 bereits rund 2.677 Arbeitsplätze gesichert hat. 64 Arbeitsplätze wurden 2024 im Rahmen des Gewerbeentwicklungsprogramms neu geschaffen. Das Gewerbeentwicklungsprogramm hat Investitionseffekte in Höhe

von 75,5 Mio. € ausgelöst. Das Gewerbeentwicklungsprogramm hat darüber hinaus positive Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen.“ Aus der Lektüre des Sanierungshilfeberichtes wird nicht ersichtlich, auf welchen Zeitraum sich die beschriebenen Investitionseffekte beziehen und vor allem wie diese Investitionseffekte evaluiert und identifiziert worden sind.

**Verspäteter Bericht:** Bremen und das Saarland sind verpflichtet, bis zum 30. April eines Kalenderjahres den Sanierungshilfebericht zum Vorjahr vorzulegen. Anfang September 2025 lag der Sanierungshilfebericht des Saarlandes für das Jahr 2024 noch nicht vor.

**Fazit:** Die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland setzen Fehlanreize. Sie halten Bremen und das Saarland davon ab, sich aus eigener Kraft um eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation zu bemühen und ihre Staatsfinanzen zu sanieren. Die Sanierungshilfeberichte Bremens und des Saarlandes (falls sie überhaupt vorliegen) überzeugen nicht. Die Reform der deutschen Schuldenbremse, die nun allen 16 Bundesländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung bis zu 0,35 Prozent des BIP einräumt, sollte einhergehen mit einer ersatzlosen Streichung der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland.

### **Zur Bedeutung von Fiskalregeln wie der deutschen Schuldenbremse**

Die Debatten zur Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen Infrastruktur zu finanzierenden Investitionen sowie die Debatte um die Sanierungshilfen zeigen, wie bedeutsam Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse sind. Politiker haben einen massiven Drang zum Gegenwartskonsum. Fiskalregeln helfen, diesen Drang zum Gegenwartskonsum im Zaum zu halten. Sie sorgen für eine Reduktion von Schuldenquoten, Risikoaufschlägen bei Staatsanleihen und erhöhen das Wirtschaftswachstum (z.B. Potrafke 2025). Der Gesetzgeber sollte jeglicher Aufweichung und Umgehung der Schuldenbremse entgegenwirken.

### **Literatur**

Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S. und Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy* 57, 53-69.

Bremen (2025). Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2024.

Büttner, T. (2025). Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung. *Wirtschaftsdienst* 105, 282-287.

Deutsche Bundesbank (2018). Monatsbericht Oktober 2018.

Hagen, J. v., Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Peterson, P., und Seitz, H. (2000). Subnational government bailouts in OECD countries: Four case studies. *IDB Working Paper*.

Hefeker, C. und Neugart, M. (2025). Fiskalpolitische Regeln und politische Polarisierung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 26, 242-252.

Heinemann, F. (2025). Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen. Gutachten für den Bund der Steuerzahler e.V., 08. Juli 2025.

Höslinger, E. (2025). Bundeshaushalt 2025 – Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen. *Ifo Schnelldienst digital* 6(16).

Konrad, K. und Zschäpitz, H. (2011). *Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft*. CH Beck.

Potrafke, N. (2025). The economic consequences of fiscal rules. *Journal of International Money and Finance* 153, 103286.

Potrafke, N. und Reischmann, M. (2015). Fiscal transfers and fiscal sustainability. *Journal of Money, Credit and Banking* 47(5), 975-1005.

Saarland (2024). Sanierungshilfenbericht des Saarlandes für das Jahr 2023.

Schuknecht, L. und Zemanek, H. (2021). Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice* 188, 95-120.

Seitz, H. (1999). Subnational government bailouts in Germany. *ZEI Working Paper*.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2025). 23. Stellungnahme.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2025). Zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbremse, 04. Juli 2025.