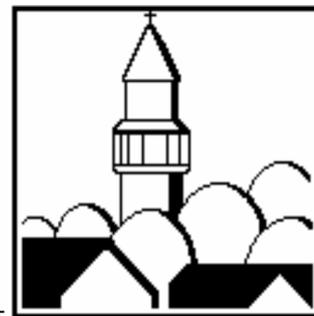


Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 12. September 2025
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7
des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (21/1087),
Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von
Ländern und Kommunen (21/1085) sowie
Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des
Sanierungshilfengesetzes (21/1503)
zugeleitet wurden.

- **Marco Beckendorf**
Gemeinde Wiesenburg/Mark
- **Dr. Bastian Bergerhoff**
Stadt Frankfurt am Main
- **Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe**
Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel
- **Prof. Dr. Alexander Eisenkopf**
Zeppelin Universität
- **Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger**
Friedrich-Schiller-Universität Jena
- **Prof. Dr. Dirk Meyer**
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg
- **Prof. Dr. Niklas Potrafke**
ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**
BSP Business and Law School
- **Christian Schuchardt**
Deutscher Städtetag
- **Uwe Zimmermann**
Deutscher Städte- und Gemeindebund
- **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**
Deutscher Landkreistag

Gemeinde Wiesenburg/Mark

Der Bürgermeister



Gemeinde Wiesenburg/Mark · Schlossstraße 1 · 14827 Wiesenburg/Mark

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Vorsitzende des Haushaltsausschusses

Lisa Paus, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Ortsteile:
Benken Mützdorf
Grubo Neuehütten
Jeserig/Fläming Reetz
Jeserigerhütten Reetzerhütten
Klepzig Reppinichen
Lehnsdorf Schlamau
Medewitz Wiesenburg

Datum: 03.09.2025
Marco Beckendorf
Bürgermeister
Telefon: 033849 798-0

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12.09.2025 zu Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen

Diese Stellungnahme befasst sich mit dem Entwurf des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG; BT-Drs. 21/1085). Dabei steht die Sichtweise einer Kommune, welche die Doppik eingeführt hat, im Vordergrund.

Ein Konjunkturaufschwung durch kommunale Investitionen kann schneller erfolgen als gedacht, wenn man den kommunalen Realitäten folgt. Gelingt dies nicht, werden 2026 die „Kommunalhaushalte kollabieren“¹

Worum geht es?

Die Kommunen sind der größte öffentliche Investor. So entfallen auf sie 60% aller öffentlichen Bauinvestitionen². Sie können den tragenden Teil zur Konjunkturbelebung beisteuern, wenn man sie ließe. Restriktive Vorgaben und bürokratische Antragsverfahren bremsen sie jedoch aus³. Das Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz wird den **Praxischeck**⁴ nicht bestehen.

¹ Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, aus August 2025:

<https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht/>

² KfW Bankengruppe und Deutsches Institut für Urbanistik: KfW-Kommunalpanel 2024, aus Mai 2024:

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf>

³ Dezernat Zukunft: Strenge Fiskalregeln reduzieren öffentliche Investitionen, vom 31.08.2023:

<https://dezernatzukunft.org/strenge-fiskalregeln-reduzieren-offentliche-investitionen/>

⁴ Zeile 1870 des Koalitionsvertrags; Themenbereich „Gute Gesetzgebung“:

https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf

Der Großteil der 11.000 Kommunen und 4.000 Verwaltungen wird in 2026 haushaltspolitisch „flächendeckend vor die Wand fahren“⁵; ein „historisch beispielloser Absturz“⁶. Liquidität und Rücklagen werden verbraucht sein. Die kommunalen Investitionen werden sich hierdurch nahezu halbieren. Der daraus resultierende jährliche volkswirtschaftliche Schaden inklusive fehlender Folgeinvestitionen in Höhe von etwa 50 Milliarden Euro⁷ wird den erhofften Aufschwung ausbremsen.

Was ist zu tun?

Die Schlagkraft von tausenden öffentlichen Verwaltungen ist zu nutzen!

Ihre kommunale Selbstverwaltung kann nur gestärkt werden, wenn der tatsächliche Bedarf angegangen wird. Im Rahmen eines Bundesmodellvorhabens wurde ein konkretisierter Konzeptvorschlag von Kommunen entwickelt, der zusätzliche Investitionen und deren Finanzierung in Höhe von 200 Milliarden Euro zeitnah ermöglicht, mit Hilfe einer Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS)⁸. Zusammen mit dem Sondervermögen für die Kommunen ließe sich der kommunale Investitionsstau⁹ flächendeckend aufholen und die Konjunktur schnell und deutlich wiederbeleben.

Was ist das Ziel?

Es gilt zu allererst die Investitionstätigkeit der Kommunen aufrechtzuerhalten und dann die Ausfinanzierung des „Tagesgeschäftes“ sicherzustellen. Neben dem Investitionsstau in Höhe von etwa 215 Milliarden Euro sollten auch zusätzliche Investitionen auf dem Weg gebracht werden. Dies ist mit der Aufhebung restriktiver Landes- und Bundesvorgaben sowie der Einführung einer PKS möglich. Nur so kann auch die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen wieder hergestellt werden.

Denn eine Ausfinanzierung der Kommunen kann nur mit einer florierenden Wirtschaft sichergestellt werden.

⁵ Deutschlandfunk vom 04.04.2025:

<https://www.deutschlandfunk.de/landkreistag-pocht-auf-finanzierung-kommunen-werden-flaechendeckend-vor-die-wand-fahren-100.html>

⁶ Artikel aus dem Handelsblatt von Martin Greive, Jan Hildebrand, Frank Specht; 30.07.2025

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geld-historisch-beispiellos-absturz-finanznot-der-kommunen-waechst/100144136.html>

⁷ Das entspricht etwa 1,1% der jährlichen Wirtschaftsleistung. Bei einer Annahme von inflationsbereinigt 20 Milliarden Euro fehlender kommunalen Investitionstätigkeit. Wobei jeder Euro an öffentliche Investitionen 1,50 Euro private Investitionen nach sich zieht; hierzu siehe BMF-Monatsbericht, April 2021:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-oeffentliche-investitionen-als-triebkraft.html>

⁸ Eine Progressive Kommunale Schuldenbremse (PKS) ist ein Strategisches Programm zur Umsetzung auf Bundes- oder Länderebene. Es ist entstanden im Rahmen des Bundesmodellvorhabens „Absorptionsfähigkeit von Fördermitteln in strukturschwachen Räumen stärken“ (2024-2027); dieses ist ein Programm des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Konzeptpapier, Stand 25.03.2025:

<https://srek.wiesenburgmark.de/progressive-kommunale-schuldenbremse-pks/>

⁹ KfW-Kommunalpanel 2025, aus Juli 2025

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>

Kommunale Realitäten

Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Anhörung¹⁰ des Haushaltsausschusses am 25.08.2025 deutlich gemacht, dass das Sondervermögen **keine zusätzlichen Investitionen ermöglichen kann**. Der Investitionsstau übersteigt deutlich die Ambitionen des Bundes. Durch die kriselnde Konjunktur stagniert die Einnahmeseite der Kommunen, bei gleichzeitig steigenden Ausgaben. In der Folge entstehen unausgeglichene Ergebnishaushalte. Das heißt, dass die „Fixkosten“ einer Kommune nicht gedeckt sind. Für Investitionen im Finanzhaushalt stehen dadurch weniger oder gar keine Mittel mehr zur Verfügung. Die **Investitionstätigkeit sinkt**. Eine Abwärtsspirale beziehungsweise eine „bislang undenkbare **Verschuldungsspirale droht**“.¹¹ Durch das Sondervermögen werden realistisch nur kommunale Investitionen umgesetzt, die bereits eh vorgesehen waren.

Zukünftige und nachhaltige Lösungen, die auf eine Sicherung und Verbesserung der staatlichen Infrastruktur abzielen, müssen sich an den **tatsächlichen Bedarf orientieren**, den Realitäten. Wenn zum Beispiel eine Kommune eine wichtige Brücke benötigt, die mindestens zehn Millionen Euro kostet, kann und wird sie nicht über eine geringere Summe beraten. Es wird immer darum gehen, wie die notwendige Summe aufgebracht wird. Wenn wir in der Politik nicht über den tatsächlichen Bedarf sprechen, entsteht für die Bürgerinnen und Bürger der Eindruck, dass die Kommunen und damit die Anliegen ihrer Städte und Gemeinden nicht ernst genommen werden. Wir brauchen Lösungen um den gesamten Investitionsstau in Höhe von etwa 215 Milliarden Euro anzugehen und weitere für den Investitionsstau der kommunalen Zweckverbände und Eigenbetriebe. Für Trink- und Abwasseranlagen sowie -leitungen, den kommunalen Wohnungsbau, Transformationskosten und dem Ausbau von erneuerbaren Energien sind zusätzliche finanzielle Mittel notwendig.

Warum ist 2026 das Schicksalsjahr?

Für die kommunalen Haushaltspläne 2027 wird die Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai 2026 herangezogen. Sollte sich hier keine deutliche Verbesserung der Einnahmeseite zeigen,

¹⁰ Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Expertenkritik am geplanten Haushaltsbegleitgesetz und Sondervermögen, vom 25.08.2025: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoerungen/1099186-1099186

¹¹ Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, aus August 2025:

<https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht/>

wird es zu noch stärkeren Konsolidierungen kommen müssen, die jedoch bei vielen Kommunen bereits jetzt nicht mehr möglich sind. Kommunen könnten auf die Steuerschätzung vom Oktober 2026 ausweichen. Damit würde der Haushalt 2027 jedoch erst im laufenden Haushaltsjahr 2027 beschlossen werden können. Sollte der Investitionsstau in 2026 und 2027 nochmals aufwachsen und der kommunale Finanzierungssaldo negativ sein, so ist eine Trendwende nicht mehr zeitnah zu realisieren. [Steckt das Sparen erstmal in den Knochen](#) (das betrifft das Personal wie auch das Anlagevermögen), braucht es mindestens doppelt so lang, um die Haushalte wieder hoch zu fahren.

Obwohl die Rezession bereits 2023 die Kommunen in ein negatives Finanzierungssaldo führte, nahm die Investitionstätigkeit nicht ab und stieg 2024 trotz steigender Defizite nochmals an. Dies liegt darin begründet, da es Kommunen bereits begonnene Investitionen und oftmals über Jahre geplante Großprojekte abschließen. Das bedeutet jedoch auch, dass viele andere Investitionen zurückgestellt werden bis deren Finanzierung gesichert ist. Diese verschobenen Investitionen werden zum weiteren Anstieg des Investitionsstaus führen. In einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände¹² werden die [kommunalen Investitionen bereits 2025 um etwa 14% einbrechen](#).

Die Dauernde Leistungsfähigkeit: „Leichtentuch mit dreifachem Fluch“¹³

Größere Investitionen sind auch für Kommunen zumeist mit einer Kreditaufnahme verbunden. Für die Aufnahme von kommunalen Investitionskrediten ist ein ausgeglichener Ergebnis- und Finanzhaushalt notwendig. Das heißt, Zins und Tilgung müssen mindestens über die Länge des mittelfristigen Planungszeitraums (vier Jahre) ausgeglichen dargestellt werden. Dies ist bereits jetzt für über 80% der Kommunen nicht mehr möglich. Diese erhalten nur noch in Ausnahmefällen und unter Auflagen Kreditgenehmigungen, wodurch sich die Investitionstätigkeit jedoch nochmals verzögert.

Selbst Kommunen, die wachsen und schuldenfrei sind erhalten derzeit keine Investitionskredite. Das wäre schon betriebswirtschaftlich falsch und ist es volkswirtschaftlich umso mehr.

Neben einem ausgeglichen Ergebnis- und Finanzhaushalt sollten die Kommunen zudem Investitionen mindestens in der Höhe ihrer Abschreibungen tätigen, zur Sicherung der öffentlichen Infrastruktur (Vermögen). Abschreibungen sind gebuchte jährliche Wertminderungen auf das Anlagevermögen.

¹² Pressemitteilung der kommunalen Spitzenverbände: Grafik zur Veranschaulichung des Investitionseinbruch; vom 04.08.2025: <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht/250805-grafik-investitionseinbruch.pdf?cid=1cv5>

¹³ Zitat aus dem Gedicht von Heinrich Heine: Die Schlesischen Weber (1844)

Diesen Dreiklang einer Dauernden Leistungsfähigkeit gibt es nicht. Die Mehrheit der Kommunen hat nie alle drei Indikatoren im mittelfristigen Planungszeitraum darstellen können. Die Doppik (kaufmännische Buchführung) wurde bei den Kommunen eingeführt, um das Vermögen zu erhalten. Tatsächlich führt sie nachweislich zu sinkenden Investitionen. [Sie bremst, mit den Vorgaben der Länder, die kommunale Investitionstätigkeit aus.](#)¹⁴ Der Plan der Bundesregierung wird so nicht aufgehen. Denn die Kommunen sind die größten Investoren der öffentlichen Hand.

„Wir weben, wir weben!“¹⁵, aber die Struktur hält nicht, sie zerfällt. Es sind nicht ausreichend kommunale Investitionen in den letzten 20 Jahren getätigt worden. Die Kommunen haben zwischen 2000 und 2021 etwa 89 Milliarden Euro weniger investiert als sie abgeschrieben haben¹⁶. Und auch wenn mehr Landes- und Bundesfördermittel dazukamen, sie sind und waren „wie eine Decke bei der man immer kalte Füße bekommt. Sie ist immer zu kurz, egal wie sehr man sie zieht [...], du kannst dich nie ganz mit ihr zudecken.“¹⁷

Kommunale Verschuldung: „Angst essen Seele auf“¹⁸

Gerade einmal 7% der staatlichen Verschuldung entfällt auf die Kommunen, dabei leisten sie 60% aller öffentlichen Bauinvestitionen. Fördermittel machen es möglich und höhlen dabei die kommunale Selbstverwaltung aus.

Wenn von kommunalen Altschulden die Rede ist, dann von Kassenkrediten. Diese Liquiditätskredite sind jedoch keine Besonderheit der Kommunen. Hier werden unnötig Ängste geschürt. [Liquiditätskredite sind ein staatliches Mittel.](#) Die Alternative ist das Anhäufen der staatlichen Währung und damit der Entzug von Wirtschaftsleistung. Dies würde konjunkturell alles noch viel schlimmer machen. Den 31 Milliarden Kassenkrediten der Kommunen standen Ende 2023 Bargeld und Sichteinlagen in Höhe von 76 Milliarden Euro gegenüber.¹⁹

Aber auch auf Bundesebene gibt es kurzfristige Wertpapiere²⁰; etwa 81 Milliarden (Juli 2025) unverzinsliche Schatzanweisungen und 148,5 Milliarden (Juli 2025) Bundesschatzanweisungen.

¹⁴ Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien; von Désirée Christofzik, Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Christian Raffer, Felix Rösel; Wirtschaftsdienst, 2020:

<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/bremst-die-doppik-oeffentliche-investitionen-ergebnisse-aus-drei-aktuellen-evaluationsstudien.html>

¹⁵ Zitat aus dem Gedicht von Heinrich Heine: Die Schlesischen Weber (1844)

¹⁶ Dezernat Zukunft: Strenge Fiskalregeln reduzieren öffentliche Investitionen, vom 31.08.2023:

<https://dezernatzukunft.org/strenge-fiskalregeln-reduzieren-offentliche-investitionen/>

¹⁷ Zitat aus dem Film: Der Club der toten Dichter (1989)

¹⁸ Zitat aus dem Film: Angst essen Seele auf (1974)

¹⁹ Statistischer Bericht über Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts; Statistisches Bundesamt, vom 19.09.2024:

https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Finanzvermoegen/statistischer-bericht-finanzvermoegen-2140510237005.xlsx?__blob=publicationFile&v=2

²⁰ Überblick über die Bundeswertpapiere; Finanzagentur GmbH der Bundesrepublik Deutschland; Stand vom 09.09.2025:

<https://www.deutsche-finanzagentur.de/bundeswertpapiere/bundeswertpapierarten/ueberblick-bundeswertpapiere>

Bei den Kommunen entfällt jedoch ein bemerkenswerter Teil der Kassenkreditverschuldung auf die [zu schnelle Tilgung von Investitionskrediten](#)²¹. Bei einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt werden lediglich die Abschreibungen erwirtschaftet. Bei einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 40 Jahren, aber 20 Jahren Tilgungsvereinbarung mit der Bank, führt dies unweigerlich zur Umschuldung von Investitions- in Kassenkredite. Alternativ müssten die Kommunen mit Überschüssen planen, um auch vorfristig tilgen zu können. Das würde bedeuten, sie müssten Gewinne machen. Dies ist jedoch kein staatlicher Auftrag.

Mit der zu schnellen Tilgung ist das Phänomen entstanden, dass die Kommunen zwischen 2015 und 2022 [Überschüsse erwirtschaftet haben](#)²², jedoch gleichzeitig in diesem Zeitraum der [Investitionsstau](#) weiter angewachsen ist.

Im Ergebnis sind die kommunalen Kassenkreditbestände handhabbar, soweit der Abschreibungs- und Tilgungszeitraum nicht auseinanderfällt. Die hohen Kassenkreditstände sind nicht zwingend ein Indiz zu hohen konsumtiven Ausgaben, so wie es oftmals dargestellt wird, sondern einer Umschuldung von Investitions- in Kassenkredite. Die Probleme zeigen sich bei der staatlichen Umsetzung einer kaufmännischen Doppik sowie bei der restriktiven Vergabe von Kommunalkrediten. So geben Länder beispielsweise über ihre Landesbanken vergünstigte Darlehen, deren Tilgungszeiten unterhalb der Abschreibungszeiten liegen. Somit forcierten und forcieren weiterhin die Länder diese Problemlage.

[Mehr kommunale Schulden tun dem Staat gut](#). Denn, die Verschuldung, die die Kommunen nicht machen können, machen am Ende die Länder und der Bund. Doch Fördergelder schüren kommunale Disparitäten beziehungsweise Unterschiede: Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben.²³ Der kommunale Bedarf wird schlussendlich über Fördergelder gedeckt. Doch gilt es für unsere demokratischen Strukturen, mit hunderttausenden Ehrenamtlichen in politischen Wahlämtern, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken indem die Kommunen ihre Leistungsfähigkeit ausbauen. Dabei möchten Sie entscheiden wofür sie Geld ausgeben. Die [Abhängigkeit der Kommunen von Fördermitteln](#) führt jedoch in vielen Kommunen dazu, dass nur noch die Projekte umgesetzt werden, die auch Fördermittel erhalten.

In der Doppik werden die Fördermittel als Sonderposten ausgewiesen. Diese verzehren das Bild des tatsächlichen Bedarfs. Ihre Höhe stellt womöglich einen zukünftigen Indikator in der Debatte zur Ausfinanzierung der Kommunen dar.

²¹ Bürgermeister in Brandenburg: Wir haben es verlernt, als Kommunen Schulden zu machen; von Marco Beckendorf; Surplus vom 09.08.2025 <https://www.surplusmagazin.de/buergermeister-brandenburg-schulden-kommunen/>

²² Kommunale Finanzen – Größtes Defizit in der Geschichte der Bundesrepublik; Bertelsmann Stiftung; vom 30.07.2025: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik>

²³ Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Lebensverhältnisse in Stadt und Land; von Dr. Frederick Sixtus; Discussion Paper des Berlin-Instituts und der Wüstenrot Stiftung; vom 13.08.2020: <https://www.berlin-institut.org/newsletter/detail/wer-schon-viel-hat-dem-wird-noch-mehr-gegeben>

Lösungen

1) Tatsächliche Einwohnerzahl und Fläche statt Königsteiner Schlüssel

Beim Königsteiner Schlüssel werden die Mittel zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl verteilt. Jedoch sollten Verteilschlüssel je nach Aufgabenfeld ermittelt werden²⁴. Das LuKIFG selbst gibt nach jetzigem Entwurf im § 2 Absatz 2 vor: „Bei der Verteilung der Mittel sollen die Länder die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigen.“

Die Anwendung des **Königsteiner Schlüssels widerspricht der Intention des Gesetzes**. Durch die Berücksichtigung der Steuerkraft erhalten wohlhabenden Länder mehr Gelder als wirtschaftsschwächere, auch wenn der Effekt minimal ist.²⁵

Mit Wahl eines anderen Verteilschlüssels könnte auch die Vorgabe zur Berücksichtigung von Finanzschwachen Kommunen aus dem § 2 Absatz 2 bei den Ländern entfallen. Dadurch könnte auf Landesebene auf einen zeitintensiven Diskurs mit den Kommunen verzichtet und Bürokratie vor seiner Entstehung abgebaut werden. Eine Vergabe der Mittel anhand der tatsächlichen Einwohnerzahl und Fläche ist zweckmäßig. So berücksichtigt die Einwohnerzahl als Indikator einen Grundbedarf aller Kommunen²⁶. Die Fläche spielt vor allem im ländlichen Bereich eine maßgebliche Rolle bei der Unterhaltung entsprechender Infrastrukturen und Einrichtungen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Land sicherzustellen. Dabei ist der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf gerade bei flächenbezogener Infrastruktur, insbesondere bei schrumpfenden Kommunen durch steigende Remanenzkosten²⁷, sehr hoch.“²⁸

2) Aufforderung zur Reform kommunaler Finanzausgleiche

Damit der Gesetzentwurf im Einklang mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet steht, sollten die Länder in § 2 Absatz 3 aufgefordert

²⁴ DIW Wochenbericht 18/ 2023 zum Königsteiner Schlüssel:

https://www.diw.de/de/diw_01.c.871477.de/publikationen/wochenberichte/2023_18_1/koenigsteiner_schlüssel_verteilt_gelder_und_aufgaben_zwischen_bundeslaendern_kaum_nach_wirtschaftskraft.html#section5

²⁵ Aktueller Königsteiner Schlüssel ist in vielen Fällen kein faires und probates Mittel: Interview; Felix Weinhardt, Erich Wittenberg; DIW Wochenbericht 18/2023:

https://www.diw.de/de/diw_01.c.871479.de/publikationen/wochenberichte/2023_18_2/aktueller_koenigsteiner_schlüssel_ist_in_vielen_faellen_kein_faires_und_probates_mittel_interview.html#:~:text=Das%20kommt%20immer%20darauf%20an,K%C3%B6nigsteiner%20Schl%C3%BCsel%20weiter%20zu%20verwenden.

²⁶ Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt. Die Verfahren sind entscheidend; von René Geißler; Dezernat Zukunft vom 13. April 2021:

<https://dezernatzukunft.org/ein-kommunales-investitionsprogramm-fuer-das-naechste-jahrzehnt/>

²⁷ Remanenzkosten bei Kommunen sind fortbestehende Ausgaben, die auch bei schrumpfender Einwohnerzahl oder veränderter Bevölkerungsstruktur anfallen, da rechtliche, technische oder politische Restriktionen die Kosten nicht im gleichen Maße senken können.

²⁸ Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Pressemitteilung vom 08.09.2025:

<https://www.lkt-nrw.de/aktuelles-und-presse/alle-meldungen/sondervermoege-investitionsbedarf-nicht-nur-nach-finanzkraft-der-kommunen-verteilen/>

werden ihren Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden hinsichtlich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu überprüfen. In dem Zuge sollten geeignete und vergleichbare Indikatoren herausgearbeitet werden, die auch zur Förderung der Transparenz bei der horizontalen wie vertikalen Verteilung von Mitteln beitragen.

„Viele bestehende Ausgleichssysteme beruhen auf **historisch gewachsenen politischen Kompromissen**, deren Regelungen heute teilweise nicht mehr den aktuellen Anforderungen gerecht werden.“²⁹

3) Aufhebung der Mindestinvestitionsgrenze von 50.000 Euro sowie Förderung von Ersatzbeschaffungen und Instandsetzung

Gemäß § 3 Absatz 5 sind nur Investitionsmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mindestens 50 000 Euro förderfähig. Damit von den eingesetzten Mitteln auch ein größerer Teil von Unternehmungen **schnell und mit geringerem Ausschreibungsaufwand** profitiert, sollte keine Mindestinvestitionsgrenze vorgegeben werden.

Zudem sollte der Einsatz der Mittel für Ersatzbeschaffungen und Instandhaltung sowie für Planungskosten (bereits im Antwortschreiben der Bundesregierung an den Bundesrat in Aussicht gestellt) erlaubt werden. Denn, **der Wirtschaft ist es egal, ob es sich um Investitionen oder Ersatzbeschaffungen handelt**. Es kann jedoch die Vorgabe gemacht werden, dass der Durchschnitt der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen der Jahre 2022/2023/2024 mindestens in Höhe der dafür eingesetzten Sondermittel überstiegen wird. Damit könnte man sicherstellen, dass die Mittel zusätzlich und nicht zur Deckung „konsumtiver Ausgaben“ im Ergebnishaushalt verwendet werden.

Beispiele für Investitionen oder Instandsetzungen/ Ersatzbeschaffungen unter 50.000 Euro sind: Ersatz von Heizanlagen, Lärmschutz in den Schulen und Kitas, Erneuerung des Fallschutzes sowie der Spielgeräte auf Spielplätzen, Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED, Bau von Photovoltaikanlagen auf kommunalen Gebäuden, Instandsetzung von Straßen usw.

4) Berichtswesen auf ein Abschlussbericht der Kommunen reduzieren

Die jetzigen Vorgaben zum Berichtswesen über die Verwendung der Mittel führen zu zusätzlicher Belastung für die 11.000 Kommunen. Es entstehen dadurch tausende Berichte jedes Jahr. Da viele Städte und Gemeinden kleine Kommunen sind, sollte ein unverhältnismäßiges Berichtswesen entfallen und sich auf einen Abschlussbericht reduzieren. Alternativ könnte dieses

²⁹ Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben; von Prof. Dr. Ronny Freier, Prof. Dr. René Geißler, Dr. Christian Raffer, Dr. Henrik Scheller; Bertelsmann Stiftung von Juli 2025:
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2025.pdf

vereinfachte Verfahren für Städte und Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und/ oder einer Zuwendung von unter 5.000.000 Euro greifen.

Allein in Brandenburg haben von 413 Städten und Gemeinden 251 eine Einwohnerzahl von unter 3.000. Würden die Kommunen in Brandenburg zu 50% beteiligt und würden sich diese 50% nochmals hälftig auf die Landkreise sowie Städte und Gemeinden verteilen, so entfielen auf je 1.000 Einwohner eine „zusätzliche“ Investitionssumme über 12 Jahre in Gänze von ca. 290.000 Euro bzw. ca. 24.000 pro Jahr.

Jedes Jahr werden durch das Sondervermögen tausende Investitionen durch tausende Verwaltungen auf dem Weg gebracht. Niemand wird die Zeit haben diese jährlichen Berichte sinnvoll zu evaluieren. **Am Ende ist die Geschwindigkeit entscheidend**, soweit das Sondervermögen zur kurzfristigen Steuerung der Konjunktur gedacht ist. Die lokale Wirtschaft kann durch schnelle Investitionen gestärkt werden. Im Vergleich zu den Militärausgaben des Bundes sind die Ausgaben der Kommunen wesentlich produktiver, hier sollte es mehr Vertrauen vom Bund für die Kommunen geben.

5) Möglichkeit des Einsatzes einer jährlichen investiven Schlüsselzuweisung und als Eigenanteil bei Drittmitteln

Neben dem Wegfall der Mindestinvestitionsgrenze sollte die Wirtschaft durch einen andauernden Impuls angeregt werden. Den Kommunen sollte daher freigestellt werden, ob sie das Sondervermögen für bestimmte Projekte anmelden und abrufen, beispielsweise als Gesamtbetrag (Pauschbetrag). Oder, ob sie über einen Zeitraum von 10-12 Jahren eine jährliche investive Schlüsselzuweisung erhalten. Sinnvoll ist eine zweckgebundene Verteilung anhand der tatsächlichen Einwohnerzahl. Das heißt, die Mittel sind für Investitionen einzusetzen, jedoch ohne Vorgaben des Bundes.

Umsetzungen wie beim Digitalpakt Schule oder dem Startchancen-Programm haben gezeigt, dass aufgrund der Regularien am Anfang **so gut wie keine Mittel abgeflossen sind**. Durch die jetzigen Vorgaben des Gesetzentwurfs wird mindestens ein Jahr verloren gehen bis die Länder die Voraussetzungen, die sich der Bund wünscht, geschaffen haben. Dadurch wird durch das Sondervermögen für die Kommunen in 2025 und 2026 kein signifikanter Effekt für die Konjunktur eintreten.

Damit dies nicht eintritt, können mit der Möglichkeit von jährlichen investiven Schlüsselzuweisungen **viele kleine Meilensteine** für eine flächendeckende Konjunkturaufhellung sorgen. Schnelle und viele Investitionen über einen längeren Zeitraum führen eher zu Kapazitätserweiterungen und Neueinstellungen bei den Unternehmen, als wenige größere Investitionen.

Der Einsatz als Eigenanteil bei Drittmitteln ist sehr wichtig. Deshalb sollte eine mögliche Doppelförderung des Bundes keine Rolle spielen. Die Kombination von mehreren Fördermitteln ermöglicht es den Kommunen ihre Investitionstätigkeit zu vervielfachen. Aus einem Euro können vier oder zehn gemacht werden. So können auch sehr kleine und finanzschwache Kommunen statt einer Investition mehrere auf dem Weg bringen.

6) Zusätzliche Einführung einer Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS)

Die 100 Milliarden Euro, die an die Länder und Kommunen fließen sollen, sind viel zu wenig. Für Brandenburg wären es in Gänze circa 3 Milliarden Euro. Selbst, wenn das Land Brandenburg die Mittel zu 100 Prozent an die Kommunen weiterreichen würde, wäre es kaum mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein. Denn eine kürzliche Umfrage unter den Städten und Gemeinden³⁰ ergab, dass der Investitionsbedarf in den kommenden 5 Jahren bei 15,2 Milliarden Euro liegt. Darin sind die Bedarfe der Landkreise noch nicht mit eingerechnet. Daher braucht es zusätzlich die PKS. Sie würde in Brandenburg ein Volumen von etwa 12 Milliarden Euro besitzen.

Der Kern der PKS³¹ ist ein zins- und genehmigungsfreier Kreditrahmen für die Kommunen. Dieser erlaubt es ihnen auch in Krisenzeiten die geplanten Investitionen umzusetzen und neue anzustoßen. Allerdings mit der Vorgabe, dass der Tilgungszeitraum dem der Abschreibungszeiten entspricht.

Der Vorschlag, der mit anderen Städten in einem vom Bund geförderten Modellvorhaben erarbeitet wurde, sieht vor, dass die Grenze des Kreditrahmens die durchschnittlichen jährlichen Erträge darstellen. Man darf sich also in Höhe eines „Jahreseinkommens“ verschulden. Das ist unproblematisch. Das würden auch viele Bürger und Bürgerinnen verstehen. Viele private Haushalte sind zum Beispiel proportional um ein Vielfaches höher verschuldet, weil sie ein Haus abzahlen müssen, welches deutlich ihr Jahreseinkommen übersteigt. Auch müssen sie schneller tilgen, da ihre Leistungsfähigkeit von den Banken oft auf das Renteneintrittsalter beschränkt ist.

Bei steigenden Erträgen wächst der Kreditrahmen mit. Der Clou ist, dass man auch seine bestehenden Kassen- und Investitionskredite innerhalb des Rahmens zinsfrei umschulden kann. Dies entlastet den Ergebnishaushalt und fördert den Finanzhaushalt. So braucht es auch keine

³⁰ Positionspapier Stärkung der Investitionstätigkeit der Städte, Gemeinden, Ämter und der Verbandsgemeinde im Land Brandenburg vom 2. September 2024:

https://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/positionen/001-06_2024-09-12_Positionspapier_zu_Investitionsbedarfen_FINAL.pdf

³¹ Konzeptpapier zur Einführung einer progressiven kommunalen Schuldenbremse (PKS); Gemeinde Wiesenburg/Mark; Stand vom 25.03.2025: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>

weiteren großen Altschulden- bzw. Entschuldungsprogramme. Weiterhin darf man nicht verwendete Mittel an Zweckverbände und Eigenbetriebe wie beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften oder Abwasserzweckverbände weiterleiten. Denn diese haben teils einen höheren Investitionsstau als die Kommunen³².

Die PKS hätte nach jetzigem Stand ein Volumen von 370 Milliarden Euro³³, wenn sie zu 100 Prozent im kommenden Jahrzehnt ausgelastet werden würde. Dabei entfallen etwa 170 Milliarden Euro auf die Umschuldung bestehender Kredite und 200 Milliarden Euro wären neues Geld. Das entspräche dann etwa dem benannten Volumen des kommunalen Investitionsstaus; dem realen Bedarf der Kommunen.

Der Tilgungszeitraum spielt dabei eine wichtige Rolle. Wenn Kommunen ein öffentliches Gebäude mit einer Abschreibungszeit von 80 Jahren eben nicht in 20, sondern tatsächlich über 80 Jahren tilgen, haben sie einen vielfach höheren Spielraum, weitere Investitionen zu tätigen.

Die Zinskosten teilen sich Bund und Länder. **Der Bund mit** seinen Staatsanleihen und Bundesschatzanweisungen verfügt über die **besten Konditionen** und möge diese über die Länder an die Kommunen weiterreichen. Die jährliche Tilgungsleistung der Kommunen könnte im Gegenzug der Bund für die Zinsen einsetzen, denn auslaufende Staatsanleihen kann der Bund mit neuen überwälzen. Bei einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 40 Jahren entspräche dies 2,5 Prozent. Dies entspräche den jetzigen Zinskosten für die siebenjährige Bundesanleihe.³⁴ Kommunen mit hohem Bargeld und hohen Sichteinlagen können hingegen über „Sondertilgungen“ ihren Kreditrahmen aufstocken, um später darauf zurückzugreifen. So würde überschüssige Liquidität nicht der Wirtschaft entzogen, sondern anderen Kommunen für Investitionen bereitgestellt. Weiterhin senkt dies die Finanzierungskosten für Bund und Länder.

Herzliche Grüße aus Wiesenburg

Marco Beckendorf

Bürgermeister

³² Ein Beispiel: Hessen steht vor Milliardeninvestitionen in die Wasser- und Abwasserinfrastruktur; Pressekonferenz der VKU-Landesgruppe Hessen; vom 05.09.2025:
<https://www.vku.de/verband/struktur/vku-in-den-laendern/hessen/pressemitteilungen/vku-landesgruppe-zum-koalitionsvertrag-von-cdu-und-spd-in-hessen-fuer-die-jahre-2024-bis-2029/>

³³ Vierteljährliche Kassenergebnisse. Ausgewählte Eckwerte der Gemeinden/Gemeindeverbände. Kern- und Extrahaushalte; Statistisches Bundesamt; Pressemitteilung Nr. 126 vom 01.04.2025:
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

³⁴ Bundesanleihe 2025 (2032); Finanzagentur GmbH der Bundesrepublik Deutschland; Stand vom 08.09.2025:
<https://www.deutsche-finanzagentur.de/bundeswertpapiere/factsheet/isin/DE000BU27014?cHash=9d4c6834377fbd301d4fe8e47976723>

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (BT-Drs. 21/1085) für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 12. September 2025

Die Finanzen aller deutscher Kommunen sind in einem kritischen Zustand. Der über die vergangenen Jahre aufgelaufene Investitionsstau in der Größenordnung von 200 Milliarden Euro ist dabei nur ein Teil des Problems. Hinzu tritt die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen bei gleichzeitig stetig steigender Aufgabenlast, vielfach aufgrund von Beschlüssen von Bund und Ländern. In 2024 resultierte diese Unterfinanzierung in einem Gesamtdefizit von über 24 Milliarden Euro. Für das laufende Jahr droht erneut ein deutliches Defizit der Kommunen.

Vor diesem Hintergrund ist der vorgelegte Gesetzentwurf grundsätzlich zu begrüßen. Er wurde durch eine mit den Stimmen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN beschlossene Änderung des Grundgesetzes ermöglicht.

Um das primäre Ziel der Grundgesetzänderung – eine adäquate Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur – zu erreichen, sind jedoch insbesondere im Bereich der Kommunen weitere Anstrengungen nötig.

- (1) Der Investitionsbedarf der kommunalen Ebene übersteigt den kombinierten Investitionsbedarf von Bund und Ländern. Demnach wären von den insgesamt zur Verfügung stehenden 500 Milliarden Euro zumindest die Hälfte den Kommunen zur Verfügung zu stellen.**

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere zu kritisieren, dass die noch im Referentenentwurf enthaltene Untergrenze des Anteils der Kommunen an den durch BT-Drs. 21/1085 betroffenen 100 Milliarden Euro im Gesetzentwurf entfallen ist. Die noch im Referentenentwurf vorgesehenen 60 % entsprachen dabei nicht dem sachgerechten Anteil. Die Streichung auch dieser Untergrenze überlässt die Verteilung nun den Bundesländern. **Kommunale Belange sind damit im Gesetzentwurf nicht ausreichend abgesichert.**

- (2) Investitionsmittel lösen nicht das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene. Die kommunale Finanzkrise wird also durch den Gesetzentwurf lediglich punktuell abgemildert. Sie bleibt eine drängende Krise, die die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit ebenso in Frage stellt wie die effektive Verwendung auch der zusätzlichen Infrastrukturmittel.

Nötig ist neben einer Neustrukturierung der gesamtstaatlichen Finanzarchitektur insbesondere eine echte Konnexität, die Vermeidung von

ineffizienten Aufgabenverteilungen und der Abbau von bürokratischen Hemmnissen. Diese Aufgaben muss die Bundesregierung ebenso zeitnah angehen wie die Umsetzung der Sondervermögen. Auch bei diesen Aufgaben ist die Einbindung insbesondere auch der kommunalen Ebene erfolgskritisch.

- (3) **Bei der Ausgestaltung und Nutzung der Sondervermögen ist neben einer angemessenen Berücksichtigung der Kommunen darauf zu achten, dass diese Mittel tatsächlich für Investitionen verwendet werden.** Auf der kommunalen Ebene ist dies durch die in den Kommunen verwendete doppische Haushaltsführung sichergestellt.

Darüber hinaus sind folgende Punkte anzumerken:

- (4) Das mit der Grundgesetzänderung vereinbarte Prinzip der „Zusätzlichkeit“ der aus den Sondervermögen finanzierten Investitionen muss sich auf Bundes- und Landesebene wiederfinden. Auf der kommunalen Ebene ist es bereits jetzt nicht möglich, die nötigen Investitionen zur Erfüllung der Aufgaben zu finanzieren. Hier stellt sich die Frage der Zusätzlichkeit damit zunächst nicht. Auf der Ebene des Bundes ist die aktuelle Diskussion allerdings kritisch zu betrachten. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist darüber hinaus nicht automatisch sichergestellt, dass die Länder nicht parallel zur Finanzierung über das Sondervermögen eigene, bisher existierende, Investitionsförderprogramme für die Kommunen zurückfahren und somit Spielraum für eigene – ggf. auch konsumtive – Ausgaben gewinnen.

Es sollte sichergestellt werden, dass die über das Sondervermögen insbesondere den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich zusätzlich zu bisher existierenden Investitionsfördermitteln zur Verfügung stehen und diese nicht ersetzen.

- (5) Der Gesetzentwurf enthält in der Begründung zu § 3 Aussagen über die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese Aussagen finden sich auch im aktuellen Entwurf der Verwaltungsvereinbarung wieder. Insbesondere für die über das Sondervermögen zu finanzierenden kommunalen Investitionen können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen je nach Auslegung aber schwierig bis unmöglich sein. Beispielhaft sei hier der Schulbau genannt, der ja gerade keine Infrastrukturen betrifft, die im engeren Sinne wirtschaftlich genutzt würden.

Insgesamt ist der Gesetzentwurf hinsichtlich seiner Regelungen zu Zweckbindung, Förderbürokratie und Verwendungsnachweisen zurückhaltend gefasst, was zu begrüßen ist. Die Kommunen benötigen grundsätzlich möglichst pauschale Mittelzuweisungen, da vor Ort entschieden werden sollte, bei welchen Infrastrukturen der höchste Handlungsdruck herrscht. Nach § 3 Abs.1 Satz 2 des Gesetzesentwurfes ist die Bürokratie „auf das erforderliche Mindestmaß zu reduzieren.“ Dies wird begrüßt.

Bei der Verwaltungsvereinbarung ist darauf zu achten, dass diese Linie nicht konterkariert wird. Zudem sollten auch die Länder diese Linie verfolgen. Es wäre wünschenswert, wenn hier landesseitige Vorgaben zumindest politisch ausgeschlossen werden.

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:

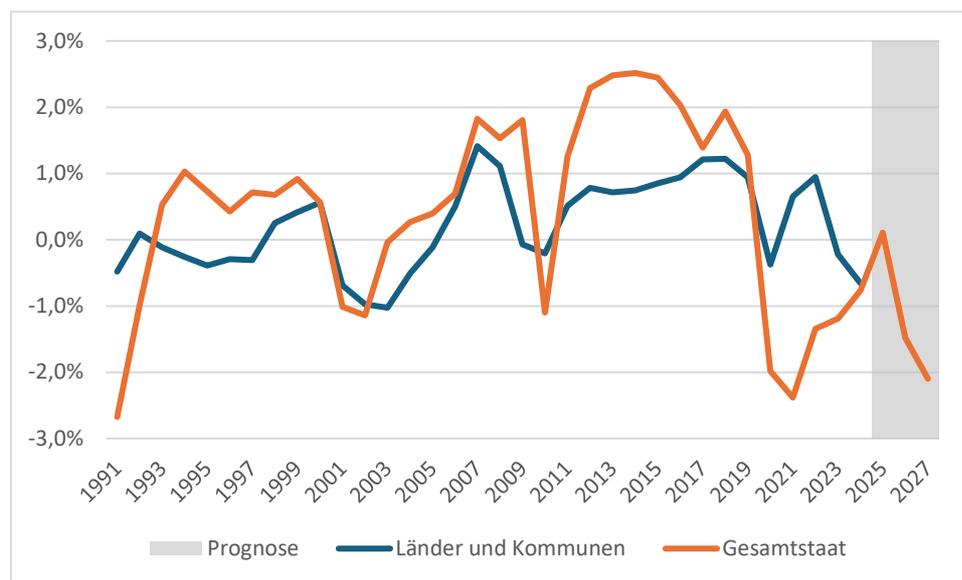
Allgemeine Betrachtung

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 substantiellen 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 Haushaltseinkommen 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

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 Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (hier: Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG))

am 12. September 2025 Im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) regelt, wie die deutschen Bundesländer künftig einen eigenen, strukturellen Verschuldungsspielraum nutzen dürfen. Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) wurde der Gesamtheit der Länder ein struktureller Verschuldungsspielraum (Strukturkomponente) in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) eingeräumt.

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Der Gesamtspielraum wird wie folgt auf die Länder verteilt:

- Zwei Drittel nach Steuereinnahmen (incl. Umsatzsteueranteilen und Finanzkraftausgleich);
- Ein Drittel nach Einwohnerzahl.

Die konkreten Anteile für 2025 sind im Gesetz nach aktuellem Verteilungsstand tabellarisch festgelegt.

Hintergrund ist, dass Länder strukturelle Finanzbedarfe haben, die unabhängig von Konjunktur oder Notlagen entstehen, z.B. Infrastruktur, Bildung, Integration. Die Länder entscheiden eigenständig über die Verwendung im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie.

Das Gesetz passt auch das Stabilitätsratsgesetz, das Haushaltsgrundsatzgesetz und das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz an die neuen europäischen Fiskalregeln (Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ab 30.04.2024) an; hierzu wird nachfolgend nicht Stellung genommen

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

1. Erhöhter struktureller Verschuldungsspielraum

Ein struktureller Verschuldungsspielraum der Länder ist zunächst aus grundsätzlicher Perspektive zu bewerten, auch wenn dieser sich aus Art. 109 Abs 3 ableitet.

Die zusätzliche strukturelle Verschuldungsmöglichkeit (bis zu 0,35% des BIP, aktuell ca. 15 Mrd. € p.a.) erhöht dauerhaft den Schuldenstand der Länder und damit des Gesamtstaats. Dies birgt langfristige Risiken für die Schuldentragfähigkeit und beschneidet die fiskalische Flexibilität

zukünftiger Haushalte. Hierauf entfallende zukünftige Zinsausgaben begrenzen dann den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Bundesländer.

Die neue Kreditaufnahme ist nicht an konjunkturelle Notsituationen oder Krisenlagen gebunden, sondern strukturell möglich. In wirtschaftlichen Boomphasen kann es zu unnötigen Schuldenaufnahmen kommen, was prozyklisch wirkt und letztlich volkswirtschaftlich fragwürdig ist. Für nachhaltige Wachstumsförderung, wie sie das Sondervermögens-Paket anstrebt, sind gezielte, temporär begrenzte Investitionen oft effizienter als eine dauerhafte Kreditausweitung.

Politökonomisch ist nachvollziehbar, dass die Bundesländer dringend einen eigenen strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe der dem Bund möglichen strukturellen Kreditaufnahme wünschen. Im Zuge der Verhandlungen über die Einrichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz ergab sich eine gute Gelegenheit, diese Forderung als Verhandlungsmasse ein- und letztlich durchzusetzen.

Zwar gibt es in der ökonomischen Literatur Stimmen, welche die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes für die Bundesländer kritisieren, weil diese auf der Einnahmenseite aufgrund fehlender Steuerautonomie nur begrenzte Spielräume haben. Dieses Argument trägt jedoch angesichts der komplexen Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Praxis des Finanzausgleichs nicht. Als deutlich wichtiger zu bewerten ist die Gefahr wachsender Zinslasten und einer Verschuldungsspirale: Dauerhafte strukturelle Neuverschuldung führt zu stetig steigenden Zinszahlungen und langfristig zu einer sich selbst verstärkenden Schuldendynamik. Damit wird der finanzielle Handlungsspielraum der Länder für Zukunftsinvestitionen eingeschränkt und die intergenerationelle Gerechtigkeit verletzt. Außerdem senkt eine zulässige strukturelle Verschuldung den Anreiz, Ausgaben kritisch zu hinterfragen und politische

Prioritäten klar zu setzen. Es entstehen Fehlanreize zu Ausgabensteigerungen und zur Verschiebung von Problemen in die Zukunft.

Im föderalen System kann die strukturelle Verschuldung einzelner Länder schließlich zu einer Situation führen, in der letztlich der Bund haften muss ("Bail-out-Erwartungen"), was die nationale Finanzstabilität gefährdet und systemische Risiken erhöht.

2. Risiken für Europäische Fiskalziele/ Rolle des Stabilitätsrats

Durch die vorgesehene Ausweitung der Verschuldungsspielräume sowohl des Bundes als auch der Länder erhöht sich die Gefahr eines Verstoßes gegen europäische Defizitkriterien; mögliche Sanktionszahlungen treffen dann auch die Länder, selbst wenn nur der Bund die Ursache setzt. Komplexe Abstimmungsprozesse und geteilte Verantwortlichkeiten erschweren die effektive Einhaltung der Fiskalziele; dies kann insgesamt das Vertrauen in die Haushaltsdisziplin mindern.

Die Überwachung und Kontrolle durch den Stabilitätsrat und seinen unabhängigen Beirat werden durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zwar etwas gestärkt, bleiben aber auf nachträgliche Empfehlungen und Berichte beschränkt.

Die tatsächliche Wirksamkeit der Kontrolle zur Begrenzung von Überschreitungen oder Fehlsteuerungen ist damit nicht gewährleistet. Insbesondere werden die strukturellen Probleme des Stabilitätsrates (mangelnde Unabhängigkeit, Intransparenz, unzureichende Sanktionsmöglichkeiten und die begrenzte Rolle des unabhängigen Beirats) nicht gelöst. Hier sind entsprechende Nachbesserungen zur Stärkung der Aufsicht über die Einhaltung der Fiskalregeln dringend erforderlich.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend sind dem vorliegenden Gesetzentwurf Mängel zu attestieren. Eine strukturelle Verschuldungsoption der Bundesländer ist grundsätzlich kritisch zu sehen, es kommt zu höheren Risiken für die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln, die auch über einen angepassten Rahmen für die Arbeit des Stabilitätsrates und seines unabhängigen Beirats nicht begrenzt werden können.

Friedrichshafen den 09.09.2025



Prof. Dr. Alexander Eisenkopf

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

Mitteleinsatz 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 Mitteleinsatzes 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



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

**Rechtswissenschaftliche Fakultät
LSt. für Öffentliches Recht und
Steuerrecht**

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät, LSt. ÖR/SR · 07737 Jena

An den

Deutschen Bundestag

Haushaltsausschuss

Paul-Löbe-Haus

Konrad-Adenauer-Str. 1

10557 Berlin

z. Hd. v. Frau MdB Lisa Paus

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger
Professorin

Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-422 50
Telefax: 0 36 41 9-422 52
E-Mail: a.leisner@uni-jena.de

Sprechzeitenn.V.

:

Jena, 10. September 2025

Schriftliche Stellungnahme

zum

- **Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel Art. 109 Abs. 3 S. 6 und S. 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Drs. 21/1087), zum**
- **Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Drs. 21/1085) sowie zum**
- **Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfegesetzes (Drs. 21/1503)**

Erster Teil: Zusammenfassende Stellungnahme

I. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel Art. 109 Abs. 3 S. 6 und S. 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Drs. 21/1087)

1. Strukturkomponente-für Länder-Gesetz (StruKomLäG)

- Der Entwurf des Strukturkomponente-für-Länder-Gesetzes (StruKomLäG) setzt den verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag sachgerecht um.
- Die Anlegung des **Königsteiner Schlüssels** bei der Verteilung der strukturellen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder begegnet keinen rechtlichen Einwänden.
- Die **Gemeinden und Gemeindeverbände**, die im Verfassungstext (Art. 109 Abs. 3 S. 6 und 7 GG) nicht ausdrücklich erwähnt sind, werden im StruKomLäG zurecht nicht explizit normiert. Denn es besteht dafür kein Regelungsbedürfnis. Den Kommunen steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin ein Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzausstattung durch die Länder zu, der nach herrschender Meinung auch eine finanzielle Mindestausstattung erfasst.
- Es besteht eine **Beobachtungspflicht** des Bundesgesetzgebers dazu, ob es auf der Grundlage des im StruKomLäG beschlossenen Verteilungsschlüssels tatsächlich zu einer **Erweiterung der kommunalen Finanzierungsspielräume** kommt. Falls dies ausbleibt, könnte die verfassungsrechtliche **Nachbesserungspflicht** darauf gerichtet sein, bei einer späteren Novellierung in § 2 StruKomLäG einen Mindestprozentsatz zugunsten der Kommunen aufzunehmen.

2. Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG)

Bei der Änderung des Stabilitätsratsgesetzes sollten die Aufgaben des **Unabhängigen Beirats** neu geregelt werden, in inhaltlicher Parallelität zu denen des Stabilitätsrats. Eine dahingehende verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht nicht.

3. Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG)

Eine einfachgesetzliche Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (SZAG) scheidet aus, da der Verteilungsschlüssel bei Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaften verfassungsrechtlich festgelegt ist (Art. 109 Abs. 5 GG).

II. Entwurf eines Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetzes – LuKIFG (Drs. 21/1085)

1. Fehlendes Zusätzlichkeitserfordernis

- §§ 1 ff. LuKIFG enthalten **kein Zusätzlichkeitserfordernis**. Dies bedeutet, dass die Länder und Kommunen die Mittel aus dem Sondervermögen auch dann in Anspruch nehmen können, wenn sie im jeweiligen Haushaltsjahr keine (angemessenen) Investitionen im Landeshaushalt vorsehen; gleiches gilt für die Kommunen.
- Das Fehlen eines Zusätzlichkeitserfordernisses in §§ 1 ff. LuKIFG ist Folge des Umstands, dass es Aufgabe des LuKIFG ist, gemäß Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG „das Nähere“ zu Art. 143h Abs. 2 S. 1 bis 3 GG zu regeln. Art. 143h Abs. 2 S. 1 bis 3 GG normieren aber – anders als Art. 143h Abs. 1 GG – kein Zusätzlichkeitserfordernis – und zwar weder für Länder noch für die in dieser Vorschrift (gar) nicht erwähnten Kommunen.
- Die politische Entscheidung eines Verzichts auf eine Zusätzlichkeit bei Ländern und Kommunen ist bei Erlass des Art. 143h GG gefallen; sie lässt sich mit Blick auf die Normenhierarchie nicht auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts verändern.
- Falls eine Zusätzlichkeit in Bezug auf die Länder und/oder die Kommunen von Bund und Ländern übereinstimmend gewünscht ist, sollte dies als Zielvorgabe in die Verwaltungsvereinbarung i.S.d. § 9 LuKIFG aufgenommen werden.

2. Kein Mindestprozentsatz zugunsten der Kommunen

Das LuKIFG verzichtet zurecht auf einen **Mindestprozentsatz** zugunsten der Kommunen.

- Nach der Rechtsprechung des BVerfG trifft die Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zuvörderst die Länder.
- Für den Verzicht auf die Normierung eines Mindestprozentsatzes zugunsten der Kommunen spricht, dass ein solcher dahingehend missverstanden werden könnte, dass bei der Verteilung der Mittel aus dem Sondervermögen – und dadurch womöglich auch bei der allgemeinen Finanzierung der Kommunen – ein Mehr gegenüber diesem bundesgesetzlich geregelten Mindestprozentsatz von den Ländern nicht zu leisten ist. Dies aber stünde im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche die Länder in der Pflicht sieht, eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.
- Ein Bedürfnis für die Normierung eines Mindestprozentsatzes besteht nicht. Denn angesichts des derzeit erheblichen kommunalen Gesamtdefizits – ca. 25 Milliarden Ende 2024 ohne erkennbare Trendumkehr – ist davon auszugehen, dass **die Länder** einen kommunalen Investitionsanteil zugrunde legen, der mindestens 60

% beträgt – im **wohlverstandenen eigenen Interesse**, um ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung gegenüber den Kommunen zu genügen.

- Gegen die bundesgesetzliche Normierung eines Mindestprozentsatzes, zu dem Länder Mittel an ihre Kommunen weiterzuleiten haben, spricht die im bundesweiten Ländervergleich zu beobachtende **Unterschiedlichkeit der Finanzbeziehungen** zwischen Land und Kommunen.

3. Anregung der Streichung der Verpflichtung zur Berücksichtigung der Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen (§ 2 Abs. 2 S. 2 und 3 LuKIFG)

- Die Regelung zur Berücksichtigung der Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen (§ 2 Abs. 2 S. 2 und 3 LuKIFG) führt zu einer erheblichen Einschränkung des **Gestaltungsspielraums** der Länder, den es nach dem Regelungsziel des LuKIFG aber gerade zu wahren gilt (vgl. etwa § 3 Abs. 3 LuKIFG).
- Der Begriff „finanzschwache Kommunen“ zu **unbestimmt**, als dass er sich dem Gleichheitssatz entsprechend auf sämtliche Länder in ihrer unterschiedlichen Struktur anwenden ließe.
- Für eine Streichung sprechen die bisher negativen Erfahrungen in der Rechtsanwendung, etwa zu Art. 104c GG a.F., auf dem das Kriterium nach seiner Einführung bald gestrichen wurde.
- Das Kriterium „finanzschwach“ schafft **Fehlanreize** – in dem Sinn, dass eine Kommune wirtschaftlich sinnvolle Betätigungen scheut, um eine besondere Berücksichtigung bei der Vergabe der Mittel nach dem LuKIFG zu erreichen.
- Für die Aufnahme des Kriteriums „finanzschwach“ **fehlt** es auch an einem **Regelungsbedürfnis**. Denn auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG, die zuvörderst die Länder in der Pflicht sieht, für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen, liegt es im **ureigenen Interesse der Länder**, die Finanzschwäche einzelner Kommunen bis zur Grenze eines Fehlanreize generierenden Nivellierungsverbots auszugleichen. Eine bundesgesetzliche Regelung in diese Richtung könnte zu dem Missverständnis führen, dass nicht die Länder, sondern den Bund die Pflicht trifft, für finanzstarke Kommunen zu sorgen, was wiederum die Länder dazu verleiten könnte, die angemessene Finanzierung der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs hintanzustellen und sich auf die Garantienpflicht des Bundes zu berufen.
- Im bisherigen Entwurf bleibt unklar, welche Rechtsfolge eintritt, wenn ein Land die finanzschwachen Kommunen nicht bestimmt oder solche nicht besonders berücksichtigt.
- In der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 könnten die Bedürfnisse solcher Kommunen zu berücksichtigen, die aufgrund geringerer Verwaltungs- und PlanungsKapazitäten

Fördermittel nur mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf in Anspruch nehmen können. Diese sollten im Verfahren der Antragstellung konkrete Unterstützung erhalten.

4. Infrastrukturbereiche nach § 3 Abs. 1 LuKIFG

- Die in § 3 Abs. 1 LuKIFG genannten Infrastrukturbereiche entsprechen im Wesentlichen denen des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (vgl. § 4 Abs. 1 SVIKG).
- Der Katalog ist hinreichend offen für neuere Entwicklungen und politische Schwerpunktsetzungen.
- Eine **Quotierung** oder **Priorisierung** von Förderbereichen, wie sie unter ökonomischen Gesichtspunkten auf der Ebene des Bundes sinnvoll sein mag, sollte im LuKIFG nicht erfolgen. Denn diesem Gesetz liegt die besondere verfassungsrechtliche Konstellation zugrunde, dass Mittel an vielgestaltige Länder vergeben werden, die ihrerseits überaus diverse Finanzbeziehungen zu ihren Kommunen unterhalten.
- Die Begriffe „Investitionen“ und „Sachinvestitionen“ sind auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend bestimmt.

5. Berichtspflichten der Länder und Prüfrechte des Bundes: §§ 5 und 6 LuKIFG

a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage

- Zwischen dem **Informationsinteresse** von Parlament und Öffentlichkeit sowie der notwendigen Flexibilisierung und Entbürokratisierung bei Mitteleinsatz und Mittelverwendung besteht ein **Spannungsverhältnis**. Maßgeblich für dessen Auflösung sind die situativen Gesamtumstände sowie die Spezifika des zu regelnden Sachbereichs.
- Daher ist im Verfassungstext des Art. 143h Abs. 2 GG zurecht kein expliziter Verweis auf Berichtspflichten der Länder bzw. Prüfrechte des Bundes aufgenommen worden, wie sie – teils in Verweistechnik – in Art. 104b, 104c, 104d und 125c Abs. 2 und 3 GG normiert wurden. Es obliegt vielmehr dem Bundesgesetzgeber, für den besonderen Fall des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität eine sachbereichsspezifische Regelung zu Berichtspflichten und Prüfrechten zu treffen.
- **Transparenz** öffentlicher Entscheidungsfindung sowie **Vertrauen** in das Handeln aller politischer Organe haben aktuell ein besonders hohes Gewicht. Entbürokratisierung und Planungsbeschleunigung sind Voraussetzung des Wirtschaftswachstums, müssen aber mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Transparenz und Vertrauensgewährung in Einklang gebracht werden und im Kollisionsfall hinter diesen zurücktreten. Insbesondere betrifft die Schaffung eines Sondervermögens mit hohen Tilgungslasten die Generationengerechtigkeit und damit ein gesellschaftlich sensibles Thema.

b) Angemessenheit von Prüfrechten und Berichtspflichten nach dem LuKIFG

aa) Prüfrechte des Bundes

Der Bund ist auf Prüfung der vorgelegten Maßnahmen „im Rahmen von risikobasierten **Bund Stichproben**“ beschränkt; dabei ist ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dies fördert Planungsbeschleunigung und Entbürokratisierung.

bb) Berichtspflichten der Länder

- Die **Jährlichkeit** der Berichtspflichten der Länder ist sachgerecht, um das Informationsinteresse des Parlaments und der Öffentlichkeit sicherzustellen. Der Beginn der Berichtspflichten wird zutreffend auf den 1.1.2026 festgelegt.
- Zum **notwendigen Inhalt** der Berichte sieht § 6 Abs. 1 S. 2 LuKIFG eine sachgerechte Differenzierung vor, deren Modalitäten in der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 LuKIFG auszugestalten sind:
 - (1) Bei einer **pauschalen Weiterleitung** von Mitteln durch die Länder **an die Kommunen** erfolgt keine Benennung konkreter Investitionsmaßnahmen.
 - (2) Hingegen sind bei einer **Inanspruchnahme der Mittel für eigene Sachinvestitionen der Länder** in kurzen, übersichtlichen Berichten die jeweiligen Förderbereiche aufzuführen.

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (Drs. 21/1503)

- Die gesetzliche Regelung ist mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Insbesondere erscheinen die dreijährigen Berichtspflichten sachgerecht und – gemessen am Ziel der Transparenz – nicht unverhältnismäßig.
- Positiv ist es zu würdigen, dass die Wahl der für die Berichte maßgeblichen finanzpolitischen Größen („geeignet“) im Ermessen der Länder liegt (vgl. § 2 Abs. 5 SanG).

IV. Gesamtergebnis:

Zusammenfassend ergibt sich eine Empfehlung zur

- Überarbeitung des StabiRG im Hinblick auf den Unabhängigen Beirat,
- Streichung des § 2 Abs. 2 S. 2 und 3 LuKIFG („finanzschwache Kommunen“),
- Vorbereitung bürokratieentlastender und IT-gestützter Handreichungen für die Verwaltung in der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 LuKIFG.

Zweiter Teil: Ausführliche Stellungnahme zu den einzelnen Gesetzentwürfen

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

1. Artikel 1: Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG)

a) Überblick zur Regelung

Der Entwurf des StruKomLäG soll den verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG umsetzen.¹ Danach regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder.

- § 1 StruKomLäG konkretisiert die Bezugsgröße zur Berechnung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme für die Gesamtheit der Länder in nicht zu beanstandender Weise.
- § 2 StruKomLäG regelt die Verteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen strukturellen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder. Sie erfolgt in Anlehnung an den sog. Königsteiner Schlüssel, nämlich zu 2/3 nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen unter Hinzurechnung von Zu- und Abschlägen nach § 10 FAG sowie zu 1/3 nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen nach § 9 Abs. 1 FAG.

b) Rechtliche Bewertung

aa) Königsteiner Schlüssel

Die politische Einigung auf die Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel begegnet keinen rechtlichen Einwänden. Sie zeigt auch im Vergleich zu anderen Verteilungsmechanismen, die in Politik und Schrifttum diskutiert wurden,² erhebliche Vorzüge. Denn der Königsteiner Schlüssel berücksichtigt sowohl (zu etwa 2/3) die **Steuerkraft**, die ihrerseits ein zentraler Indikator für die Schuldentragfähigkeit ist, als auch (zu etwa 1/3) die **Einwohnerzahl**. Letztere spielt bei zahlreichen Sachinvestitionen von Ländern und Kommunen eine erhebliche Rolle, etwa im besonders personalintensiven Schulbereich.

bb) Keine explizite Erwähnung der Kommunen

Dass in dem Bundesgesetz, das nach Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG „die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder“ regelt, die Kommunen keine explizite Erwähnung finden, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

¹ Die verfassungspolitische Bewertung der strukturellen Verschuldung von Bund und Ländern soll nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sein; vgl. dazu allerdings die Stellungnahmen von Eisenkopf und Thiele.

² Überblick bei Th. I. Schmidt DÖV 2025, 503 (510 ff.).

Denn der Wortlaut des Art. 109 GG führt die Gemeinden und Landkreise nicht auf – anders als andere Bestimmungen der Finanzverfassung wie etwa die Regelungen zu Finanzhilfen nach Art. 104b ff. GG oder auch die Verpflichtung zur Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG, wo die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) in einem eigenen Halbsatz 2 genannt werden.

cc) Zur Erweiterung der Finanzierungsspielräume der Kommunen

Für die ausdrückliche Erwähnung der Kommunen im StruKomLäG besteht kein Regelungsbedürfnis (s.o. bb). Doch ist in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass die Länder verfassungsrechtlich dazu verpflichtet sind, die ihnen aus dem Sondervermögen Infrastruktur zufließenden Mittel zur Erweiterung der Finanzierungsspielräume der Kommunen zu nutzen.³

Die Verfassungslage lässt sich wie folgt skizzieren:

- Der in Grundgesetz und Landesverfassungen verankerte **Anspruch der Kommunen** auf eine **aufgabenadäquate Finanzausstattung**,⁴ der nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,⁵ anderer Gerichte⁶ und zahlreicher Stimmen im Schrifttum⁷ insbesondere einen **Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung** umfasst,⁸ ist nicht gegen den Bund gerichtet, sondern **gegen das Land**, dem die Kommune im zweistufigen Staatsaufbau organisatorisch zugeordnet ist.⁹
- Den **Bund** trifft allerdings eine **Garantenpflicht** in dem Sinn, dass, wenn die Gefahr besteht, dass Kommunen mangels finanzieller Mindestausstattung ihre Verwaltung nicht nach dem Prinzip der Selbstverwaltung führen können, eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht des Bundes zum Einschreiten besteht, etwa durch Verminderung der Aufgaben der Kommunen, durch Senkung der die Kommunen treffenden Aufgabenerfüllungsstandards oder durch Erhöhung der den Gemeinden zugeordneten Steuererträge.¹⁰
- Der Anspruch der Kommunen auf **finanzielle Mindestausstattung**, der zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehört, ist verletzt, wenn die finanzielle Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung der eigenen und

³ Vgl. dazu Friedrich Merz, BT-PIRr 21/1580 (1582); s. auch die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages v. 12.8.2025, S. 2.

⁴ Zur grundgesetzlichen Verbürgung BVerfGE 155, 310 (333); weiterführend C. Nettesheim, Der gemeindliche Finanzausstattungsanspruch als Maßstab für den kommunalen Finanzausgleich 2024, S. 96 ff.

⁵ BVerwGE 145, 378 (383 ff.).

⁶ Z.B. ThürVerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (667 ff.); StGH Hessen NVwZ 2013, 1151 (1152).

⁷ Vgl. Schoch VerwArch 81 (1990), 18 (21 ff.); dens. Jura 2001, 121 (123); Leisner-Egensperger NVwZ 2024, 1899 (1901 ff.); dies., in: Brenner u.a. Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 93 Rn. 17 ff.; Meyer NVwZ 2025, 793 (796 ff.).

⁸ Vom BVerfG bislang offengelassen, vgl. 150, 1 (93); zu derzeit beim BVerfG anhängigen Verfahren vgl. den Überblick bei Meyer NVwZ 2025, 793 (798).

⁹ BVerfGE 150, 1 (93).

¹⁰ BVerwGE 145, 378 (383 f., 389 ff.); Henneke DVBl. 2021, 216 (218 f.); Rennert FS Henneke 2022, 155 (171 f.).

übertragenen Pflichtaufgaben abdeckt, und kein finanzieller Spielraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben besteht.¹¹ In diesem Fall ist das „**Autonomieversprechen**“¹² des Grundgesetzes und der Landesverfassungen gebrochen.

Bezogen auf den Verteilungsschlüssel des StruKomLäG ist daher der Bund im Zusammenhang von dessen Beschluss verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, die Länder zur Erfüllung ihrer den Kommunen gegenüber bestehenden Finanzierungspflichten anzuhalten.¹³ Auf längere Sicht ist flankierend eine **Beobachtungspflicht** des Bundesgesetzgebers anzunehmen, ob es auf der Grundlage des beschlossenen Verteilungsschlüssels tatsächlich zu einer Erweiterung der kommunalen Finanzierungsspielräume kommt. Gegebenenfalls trifft den Bund in späteren Jahren eine entsprechende verfassungsrechtliche **Nachbesserungspflicht**, die darauf gerichtet sein könnte, ggf. einen Mindestprozentsatz zugunsten der Kommunen in § 2 StruKomLäG aufzunehmen, etwa i.H.v. 60 %. Allerdings ist klarzustellen, dass den Kommunen kein justiziables Anspruchs gegen den Bund auf Erfüllung von dessen Garantienpflicht zusteht.¹⁴

Ob der **Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung** unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts steht,¹⁵ ist derzeit Gegenstand mehrerer beim BVerfG anhängiger Gerichtsverfahren. Falls das BVerfG in Judikaten zu den erwähnten Verfahren oder in anderen anstehenden Verfahren¹⁶ einen grundgesetzlich verbürgten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen annimmt, der nicht unter einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes steht, würde dies zu einer Verstärkung der Garantienpflicht des Bundes auch in Bezug auf das StruKomLäG führen, d.h. die **Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht** des Bundes würde sich auch darauf erstrecken, ob der kommunale Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung erfüllt wird.

¹¹ ThürVerfGH NVwZ-RR 2005, 665 (668); weitere Nachweise bei Leisner-Egensperger in: Brenner u.a. Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, Art. 93 Rn. 45.

¹² Schoch ZG 2019, 114 (114).

¹³ Vgl. dazu die Einlassung des Bundeskanzlers, BT-PIPr 21/1580 (1582).

¹⁴ Henneke/Waldhoff KommunalFinanzR/Henneke § 3 Rn. 67 ff.

¹⁵ In diesem Sinne LVerfG LSA Beck RS 2025, 8115 Rn. 107 ff. und BeckRS 2025, 8116 Rn. 68 ff.; krit. dazu Meyer NVwZ 2025, 793 (797 ff.).

¹⁶ Nach der Entscheidungsvorschau des BVerfG soll noch in diesem Jahr in folgenden Verfahren entschieden werden: KommunalVb von 67 NRW-Gemeinden, 2 BvR 2097/16; KommunalVb von zwei Kommunen zum LFA RhPf, 2 BvR 1850/19; KommunalVb von sieben Kommunen gegen Verletzung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 3, 84 Abs. 1 S. 7 GG, 2 BvR 31/21.

2. Artikel 3: Änderung des Stabilitätsratsgesetzes

a) **§ 1 Abs. 6 StabiRatG n.F.:** Einrichtung eines Sekretariats: Diese steht im politischen Gestaltungsermessen des Gesetzgebers und erscheint angesichts der erweiterten Aufgaben des Stabilitätsrats sachgerecht.

b) **Änderung des § Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 4 StabiRatG, des § 7 StabiRatG und des § 8 StabiRatG**

Die Anpassungen betreffen die Ersetzung des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG durch den gesamtstaatlichen Nettoausgabenpfad.

aa) Zu den Aufgaben des Unabhängigen Beirats

Eine **verfassungsrechtliche Verpflichtung** dazu, die in Art. 109a Abs. 3 S. 1 GG verankerten Aufgaben des Stabilitätsrats auf dessen Unabhängigen Beirat zu erstrecken, **besteht nicht**. Denn das Grundgesetz normiert nur die Aufgaben des Stabilitätsrats selbst, nicht diejenigen von dessen Unabhängigem Beirat. Auch aus der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten vom 8.11.2011 i.d.F. vom 29.4.2024 ergibt sich nichts anderes, was das Verhältnis Stabilitätsrat – Unabhängiger Beirat betrifft. Die Begriffe „Überwachung“, „Bewertung“ und „Stellungnahme“ sind derart weit, dass sich aus ihnen keine Verpflichtung zu einer effektiven Sicherung der Einhaltung bestimmter Haushaltspfade ergibt. Dies ist verfassungspolitisch zu kritisieren, allerdings nicht Gegenstand der hier abzugebenden Stellungnahme.¹⁷

Daher steht es im politischen Gestaltungsermessen des Bundesgesetzgebers, den Forderungen des Unabhängigen Beirats, die dieser in seiner 23. Stellungnahme vom 5.6.2025 formuliert hat,¹⁸ nachzukommen oder auch nicht.

Allerdings ist aus sachverständiger Sicht dazu zu raten, die Aufgaben des Unabhängigen Beirats einfachgesetzlich **neu zu regeln**. Sinnvoll wäre ein vollständiger **inhaltlicher Gleichklang** der Aufgaben des Unabhängigen Beirats mit denen des **Stabilitätsrats**. Denn in der Sache vermag nur eine umfassende Vorbereitung der Arbeit des Stabilitätsrats durch ein politisch unabhängiges, auch mit Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft zusammengesetztes Gremium den Auftrag des BVerfG zu erfüllen, die Entwicklung kritischer Haushaltslagen der Länder effektiv vorzubeugen.¹⁹

Zu bedenken ist andererseits, dass die Ersetzung des derzeit aus Ministern bestehenden Stabilitätsrats durch ein politikfernes Gremium von Sachverständigen, etwa eines unabhängigen Fiskalrats („Expertokratie“) nicht in Betracht kommt, da es einem solchen an demokratischer Legitimation fehlen würde.²⁰ Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist die Konstruktion eines politisch zusammengesetzten Stabilitätsrats, der durch einen Unabhängigen Beirat unterstützt wird, der in Deutschland verfassungsrechtlich

¹⁷ Vgl. zur Kritik die Stellungnahme von Eisenkopf v. 9.9.2025, S. 3 ff.

¹⁸ Vgl. Henneke, Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwürfen v. 12.8.2025, S. 4.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 116, 327 (393 f.) sowie BT-Drs. 16/12410, S. 12.

²⁰ Vgl. zum Stabilitätsrat Koriath JböffFin 2009, 389 (404 f.); weiterführend Münkler, Expertokratie, 2022, S. 652 ff.

vorgezeichnete Weg.²¹ Auch gäbe es – selbst bei erweiterten Aufgaben des Unabhängigen Beirats – ohnehin keine Verpflichtung des Stabilitätsrats, dessen Empfehlungen inhaltlich zu übernehmen.

bb) Zum Zeitpunkt der Frühjahrssitzung des Stabilitätsrats

Im politischen Ermessen liegt auch die Terminierung der Frühjahrssitzung des Stabilitätsrats nach § 7 Abs. 2 StabiRatG. Zwar leuchtet es prinzipiell ein, dass eine Überprüfung des Nettoausgabenpfads und insbesondere des entsprechenden Plans durch die Länder vor der Abgabe des Fortschrittsberichts an die Europäische Kommission erfolgen sollte.²² Wenn dies aber aus zeitlichen und prozeduralen Gründen dazu führt, dass der Stabilitätsrat seine Überwachungstätigkeit nicht mit der nötigen Ruhe und Konzentration durchführen kann,²³ wäre durch eine zeitlich vorausgehende Prüfung für deren Qualität nichts gewonnen.

3. Artikel 4: Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (SZAG)

Eine Ergänzung in § 2 Abs. 1 Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes, dass vor dem 1.1.2037 begründete Sanktionszahlungen vom Bund zu tragen seien, wie sie der Bundesrat fordert,²⁴ würde gegen Art. 109 Abs. 5 GG verstoßen.

In der Sache ist die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln²⁵ als gesamtstaatliche Aufgabe anzusehen.²⁶ Auch kommen die neu geschaffenen, strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten den Ländern und Kommunen sowohl unmittelbar (bezogen auf das den Ländern zustehende Fünftel) als auch mittelbar (restliches SVIK) zugute.

II. Entwurf eines Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetzes – LuKIFG (Drs. 21/1085)

1. Grundsatzfragen

a) Fehlendes Zusätzlichkeitserfordernis

aa) Verfassungsentscheidung des Art. 143h Abs. 1 und 2 GG

§§ 1 ff. LuKIFG enthalten **kein Zusätzlichkeitserfordernis**. Dies bedeutet, dass die Länder und Kommunen die Mittel aus dem Sondervermögen auch dann in Anspruch nehmen können, wenn sie im jeweiligen Haushaltsjahr keine (angemessenen) Investitionen im Landeshaushalt vorsehen; gleiches gilt für die Kommunen.

Das Fehlen eines Zusätzlichkeitserfordernisses in §§ 1 ff. LuKIFG ist Folge des Umstands, dass es Aufgabe des LuKIFG ist, gemäß Art. 143h Abs. 1 S. 3 GG „das Nähere“ zu Art. 143h Abs. 2 S. 1 bis 3 GG zu regeln.

²¹ Zu Beratungsmodellen in anderen Ländern vgl. Münkler, Expertokratie, 2022, S. 477 ff.

²² Vgl. Stellungnahme des Bundesrates b), Drs. 21/1087, Anlage 2.

²³ Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung b), Drs. 21/1087, Anlage 3.

²⁴ Forderung des Bundesrats in seiner Stellungnahme Drs. 21/1087, Anlage 2, c.

²⁵ Dazu Überblick bei Schmidt DÖV 2025, 503 (508).

²⁶ So zurecht die Gegenäußerung der Bundesregierung, Drs. 21/1087, Anlage 3 c.

Art. 143h Abs. 2 S. 1 bis 3 GG normieren aber – anders als Art. 143h Abs. 1 GG – kein Zusätzlichkeitserfordernis – und zwar weder für Länder noch für die in dieser Vorschrift (gar) nicht erwähnten Kommunen.

Die politische Entscheidung eines Verzichts auf eine Zusätzlichkeit bei Ländern und Kommunen ist bei Erlass des Art. 143h GG gefallen; sie lässt sich mit Blick auf die Normenhierarchie nicht auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts verändern.²⁷

bb) Zur Auslegung des Art. 143h Abs. 2 GG

(1) Die Unterscheidung von Art. 143h Abs. 1 und 2 GG

Nach Ansicht der Unterzeichneten ist es nicht möglich, ein Zusätzlichkeitserfordernis in Art. 143h Abs. 2 GG „hineinzulesen“.²⁸ Denn „zusätzlich“ steht nur in Art. 143h Abs. 1 GG, nicht aber in Art. 143h Abs. 2 GG. Damit legt es die Wortlautinterpretation nahe, für Investitionen der Länder – dem Wortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG entsprechend – keine Zusätzlichkeit zu verlangen. Erhärtet wird dieses Wortlautargument durch den systematischen Vergleich der zwei Absätze des Art. 143h, der zur Zusätzlichkeit in Absatz 2 einen Umkehrschluss eröffnet: Zusätzlichkeit wird im Zusammenhang der eigenen Kreditermächtigung der Bundes verlangt, nicht aber für Investitionen der Länder, was bedeutet, dass es für Investitionen der Länder ein solches Zusätzlichkeitserfordernis gerade nicht geben darf.

Dass die Wortlautgrenze bei der Verfassungsinterpretation strikt zu wahren ist, folgt aus Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG, wonach das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Es bedürfte für die Aufnahme einer Zusätzlichkeit auch für Investitionen der Länder mithin einer ausdrücklichen Änderung des Grundgesetzes, für welche die Mehrheitserfordernisse des Art. 79 Abs. 2 GG zu beachten wären.

(2) Zusätzlichkeit auch in Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG?

Der Versuch, ein Zusätzlichkeitserfordernis auch in Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG „hineinzulesen“, ist unter ökonomischen Gesichtspunkten ein prinzipiell sinnvolles Unterfangen. Denn ohne Zusätzlichkeit besteht die Gefahr, dass das Sondervermögen „Infrastruktur“ zu einem „Verschiebebahnhof“ wird, in den Projekte, die sich im Kernhaushalt der Länder nicht realisieren lassen, hineingeschoben werden.²⁹ Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist aber klarzustellen, dass eine solche Interpretation des Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG die Grenzen der zulässigen Verfassungsinterpretation sprengen würde.

²⁷ Daher fehlt insoweit der Behauptung des Bundesrechnungshofs, die Bundesmittel müssten „zusätzlich“ eingesetzt werden (vgl. Bericht, Nr. 2), eine normative Grundlage.

²⁸ Eine Sichtung des zu Art. 143h GG bislang erschienenen juristischen Schrifttums hat ergeben, dass diese Frage – soweit ersichtlich – noch nicht ausdrücklich behandelt worden ist; vgl. allerdings den frühen Hinweis von Tappe, VerfBlog 2025/3/14, darauf, dass handwerkliche Fehler im Verfassungstext „nicht so schnell“ wieder behoben werden können. S. dazu auch die Stellungnahme von Thiele v. 10.9.2025, Nr. 25, der wohl zum gleichen Ergebnis gelangt wie die Unterzeichnete.

²⁹ Vgl. dazu Budras u.a. FAZ Einspruch v. 8.9.25: „Der Verschiebebahnhof ist eröffnet.“

Insbesondere lässt sich ein Zusätzlichkeitserfordernis für die Länder in den Verfassungstext des Art. 143h Abs. 2 GG nicht durch Hinweis darauf „hineinzaubern“, dass in den Absätzen 1 und 2 zwar verschiedene Mittelempfänger genannt seien, es sich aber um **dasselbe Sondervermögen** handle,³⁰ und dass daher Art. 143b Abs. 2 S. 1 GG „überwölbt“ sei „von dem Generalvorbehalt in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG“.³¹ Denn die Bestimmung des Art. 143h Abs. 1 S.1 GG, in der sich das Zusätzlichkeitserfordernis findet, betrifft ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach nur die eigene Kreditermächtigung des Bundes.

Ein Zusätzlichkeitserfordernis auch für die Länder ist auch nicht im Wege einer **Analogie** zu Art. 104b Abs. 2 S. 5 GG begründbar.³² Denn es geht bei Art. 143h GG um die Vergabe von Mitteln aus einem Sondervermögen, welches von vorneherein zugunsten des Bundes und der Länder geschaffen wurde, und gerade nicht um die Vergabe von Finanzhilfen durch den Bund an die Länder. Selbst wenn sich im Hinblick auf die Zusätzlichkeit bei Länderinvestitionen eine planwidrige Regelungslücke annehmen ließe, würde es also an der zweiten Analogievoraussetzung fehlen, der vergleichbaren Interessenlage.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es im Übrigen fraglich, ob die Aufnahme eines Zusätzlichkeitskriteriums in Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG mit der **Haushaltsautonomie der Länder** vereinbar (gewesen) wäre.³³ Immerhin wird Art. 109 Abs. 3 S. 9 GG teilweise als „Staatsstreich“ eingeordnet, der verfassungswidrig in die Verfassungsautonomie der Länder eingreife.³⁴ Wollte man ein Zusätzlichkeitskriterium auch für die Länder in Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG hineinlesen, führte dies für jedes einzelne Land zum Ergebnis, dass der Inhalt der dadurch bestimmten Landesverfassung nicht in der jeweiligen Sphäre des Landes wurzeln würde.³⁵ Den Ländern würde vielmehr ein Zusätzlichkeitserfordernis aufgedrängt, was schwer vereinbar wäre mit ihrer Haushaltsverfassungsautonomie.³⁶ Diese verfassungsdogmatisch spannende Problematik, die für eine umfassende Behandlung auch in den aktuellen europa- und völkerrechtlichen Rahmen eingebettet werden müsste, kann hier nicht vertieft werden. Der Problemaufriss soll aber immerhin die bundesstaatlichen und europäischen Dimensionen der Frage um die Auslegung des Art. 143h GG aufzeigen.

(3) Verfassungswidrigkeit der Normierung der Zusätzlichkeit für die Länder

Folge der verfassungsrechtlichen Ausgangslage ist es, dass ein **Bundesgesetz**, welches – wie § 4 Referentenentwurf – regeln würde, dass die aus dem Sondervermögen den Ländern zugewiesenen Mittel **nur für zusätzliche Investitionen** zu verwenden seien, **verfassungswidrig** wäre. Denn eine solche Regelung würde den Spielraum, den das Grundgesetz für die Mittelvergabe an die Länder vorsieht, gegen den Wortlaut der Verfassung verengen.³⁷ Politischen oder ökonomischen Hinweisen auf die Sinnhaftigkeit eines

³⁰ So aber wohl Meyer NVwZ 2025, 793 (799 ff.).

³¹ Vgl. die Auslegungsbemühungen des Bundesrechnungshofs, S. 11.

³² So aber der Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 11.

³³ Vgl. dazu auch die Stellungnahme von Thiele v. 10.9.2025, Nr. 18.

³⁴ Peter Michael Huber FAZ Einspruch v. 20.3.2025.

³⁵ Vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 1, 14 (34).

³⁶ Wie hier zu Art. 109 Abs. 3 S. 9 Th. I. Schmidt DÖV 2025, 503 (505 ff.).

³⁷ Dies verkennt der Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 10 ff.

Zusätzlichkeitserfordernisses³⁸ kommt daher heute – *de constitutione lata* – keine rechtliche Bedeutung zu.³⁹

Eine **Rückgängigmachung der Streichung der Zusätzlichkeit** im Gesetzentwurf der Bundesregierung, wie sie der Bundesrechnungshof empfiehlt,⁴⁰ würde nach Ansicht der Unterzeichneten daher die Gefahr bergen, dass die maßgeblichen Vorschriften des LuKIFG auf entsprechenden Antrag durch das **Bundesverfassungsgericht** für **verfassungswidrig** erklärt werden.⁴¹

Folgerichtig verzichtet der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG, Drs. 21/779) in der Vorschrift über Investitionen der Länder (§ 3) auf ein Zusätzlichkeitserfordernis, während ein solches in Bezug auf Investitionen des Bundes in das SVIKG aufgenommen werden soll (vgl. dessen § 4). Auch aus der Gesetzesbegründung zu § 3 SVIKG geht nicht hervor, dass für die Länder ein Zusätzlichkeitserfordernis gelten solle, während die Begründung zu § 4 SVIKG die Zusätzlichkeit hervorhebt.

(4) Zusätzlichkeitserfordernis hinsichtlich der Kommunen?

Ein **Zusätzlichkeitserfordernis in Bezug auf die Kommunen** ließe sich in das LuKIFG ebenso wenig aufnehmen wie hinsichtlich der Länder. Insbesondere lässt sich dies nicht damit begründen, dass die Kommunen in Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG nicht erwähnt und damit nicht von der Zusätzlichkeit ausgeschlossen sind. Denn die Beschränkung der Kommunen auf den Empfang von Mitteln für zusätzliche Investitionen wäre keine „Regelung“ „des Näheren“ i.S.d. Art. 143h Abs. 2 S. 2 GG. Außerdem wäre es rechtspolitisch wenig überzeugend, einen Verschiebebahnhof für die Kommunen ausschließen zu wollen, ihn aber für die Länder zuzulassen.

(5) Zusätzlichkeit als Zielvorgabe in der Verwaltungsvereinbarung

Zusammenfassend ist aus sachverständiger Sicht zu empfehlen, dass – falls eine Zusätzlichkeit in Bezug auf die Länder und/oder die Kommunen politisch gewünscht ist – dies als Zielvorgabe in die Verwaltungsvereinbarung i.S.d. § 9 LuKIFG aufgenommen wird.

b) Zum Fehlen eines Doppelförderungsverbots

Die Frage, ob für die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen ein Doppelförderungsverbot gelten soll oder nicht, ist – anders als das Problem der Zusätzlichkeit – verfassungsrechtlich nicht determiniert.⁴² Sie obliegt dem rechtspolitischen Gestaltungsermessen.

³⁸ Zit. im Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 10 FN 7.

³⁹ So im Ergebnis auch Tappe VerfBlog 2025/3/14 a.E.: „Der erste Schuss muss sitzen.“

⁴⁰ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 10.

⁴¹ Vgl. dazu auch die Stellungnahme von Thiele v. 10.9.2025, nach der weitere verfassungsgerichtliche Verfahren „insoweit sehr wahrscheinlich“ sind (Nr. 21); vgl. auch ebenda Nr. 25.

⁴² Dies verkennt offenbar der Bericht des Bundesrechnungshofs, der Zusätzlichkeit und Doppelförderungsverbot parallel behandelt, vgl. S. 13.

Für die Aufnahme eines Doppelförderungsverbots könnte sprechen, dass sonst die Gefahr eines Unterlaufens von Regelungen anderer Förderprogramme droht. Es wäre daher denkbar, folgende Regelung aufzunehmen: „Für Sachinvestitionen, die bereits als Anteilsfinanzierung vom Bund gefördert werden, können nicht gleichzeitig Mittel nach diesem Gesetz genutzt werden.“ Gegen die Aufnahme eines Doppelförderungsverbots spricht allerdings, dass sich neue Sachinvestitionen nicht immer leicht von bestehenden abgrenzen lassen. Dies könnte jedenfalls zu einem gewissen Verwaltungsaufwand führen. Daher ist es zur Gewährleistung einer möglichst großen Entbürokratisierung und Flexibilisierung der Mittelbereitstellung im Ergebnis wohl sinnvoll, auf die Normierung eines Doppelförderungsverbots zu verzichten.

2. Ziel und Volumen der finanziellen Unterstützung: § 1 LuKIFG

a) Gesetzesziel

Als Gesetzesziel nennt § 1 LuKIFG die Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und die Schaffung von Wirtschaftswachstum. Dabei ist die **Schaffung von Wirtschaftswachstum** als übergeordnetes Ziel anzusehen; die Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur markiert nur eine Etappenmarke auf dem Weg zu Wirtschaftswachstum.⁴³

§ 1 LuKIFG stellt klar, dass mit den bereitgestellten 100 Milliarden Euro eine Finanzierung von „Sachinvestitionen in Infrastruktur“ erfolgen soll, „die in die Aufgabenzuständigkeit der Länder und Kommunen fällt.“

b) Verfassungsdogmatische Einordnung des Art. 143h Abs. 2 GG

Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, was Ziel und Regelungsgegenstand des LuKIFG sein sollte, ist die **verfassungsdogmatische Einordnung des Art. 143h Abs. 2 GG**, zu dem es in einem Bundesgesetz „das Nähere“ zu regeln gilt.

(1) Art. 143h Abs. 2 GG als Durchbrechung des Konnexitätsprinzips

Art. 143h Abs. 2 GG, zu dem es aktuell noch kaum Literatur gibt,⁴⁴ hat mit Art. 104b, 104c, 104d und Art. 125 Abs. 2 GG gemeinsam, dass es sich bei all diesen Vorschriften jeweils um verfassungsrechtlich normierte **Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips** des Art. 104a Abs. 1 GG handelt, d.h. der verfassungsrechtlichen Verbindung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast.⁴⁵

⁴³ Dies verkennt Bericht des Bundesrechnungshofs, hier und i.Folg. zit. nach Gz 14 – 0003302, S. 14.

⁴⁴ Vgl. immerhin die – weitgehend wortlautidentischen – Kommentierungen von Heintzen in Dürig/Herzog/Scholz, GG, sowie in von Münch/Kunig, GG; im Übrigen behandeln einige Beiträge die – im Ergebnis zu verneinende – Frage, ob Art. 143h GG „Klimaneutralität“ als Staatsziel i.S.e. über Art. 20a GG hinausgehenden Bedeutungsgehalts vorgibt, vgl. dazu Degenhart ESG 2025, 202; Heidler ZUR 2025, 397; Joußen/Kindler EnWG 2025, 243.

⁴⁵ So zurecht Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 9.

(2) Unterschiede zwischen Art. 143h Abs. 2 GG und Art. 104b ff. GG

Im Unterschied zu den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Finanzhilfen, die jeweils eigene Auslegungsprobleme aufwerfen,⁴⁶ **verzichtet** Art. 143d Abs. 2 GG allerdings darauf, den Einsatz von Finanzmitteln **normativ zu steuern**. Während Art. 143c GG mit der Formulierung „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur“, und Art. 104d GG mit der Konkretisierung auf den „Bereich des sozialen Wohnungsbaus“ eine thematische, sachbereichsspezifische Allokation von Finanzmitteln bezwecken, und auch die Vorschrift des Art. 104b GG durch die Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe immerhin eine Zielvorgabe für den Mitteleinsatz vorsieht, legt Art. 143h Abs. 2 GG die Sachbereiche, für die ein Mitteleinsatz aus dem neu geschaffenen Sondervermögen zu erfolgen hat, **nicht thematisch fest**. Art. 143h Abs. 2 GG beschränkt sich vielmehr auf die Formulierung „auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur“.

Damit ist das **LuKIFG kein Fördergesetz im herkömmlichen Schema von Zielen und Erfolgskontrollen**,⁴⁷ sondern ein verfassungsrechtliches Ausführungsgesetz zu einer Verfassungsbestimmung, die in ihrer Art neu ist. Denn das Besondere an Art. 143h Abs. 2 GG ist – im Vergleich zu den Finanzhilfen – dass sich das Grundgesetz in dieser Bestimmung darauf beschränkt, den Ländern aus einem neu geschaffenen Sondervermögen eine bestimmte Summe zuzuordnen. Hierbei soll gerade nicht der Grundsatz gelten „*Wer zahlt, schafft an*.“ Vielmehr sollen die Länder und ihre Kommunen **kraft Verfassung eigenständige Spielräume** für eigenverantwortliche Investitionen in ihre Infrastruktur erhalten.

Auf der Grundlage des Art. 143h Abs. 2 S. 1 GG erfolgt in § 1 LuKIFG **keine Festlegung** dessen, was an **Sachinvestition** notwendig ist, was hier prioritär ist, wie eine mögliche Quotierung erfolgen könnte oder welche Ziele mit welcher Investition verfolgt werden sollen. Dies ist nicht etwa als fahrlässiges Versäumnis des Bundesgesetzgebers anzusehen,⁴⁸ sondern als **Respekt vor der Staatlichkeit der Länder und der Eigenständigkeit der Kommunen**. Denn anders als das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität hat es das LuKIFG nicht mit einer einzigen Ebene von Staatlichkeit zu tun, sondern – in herkömmlichen staatsrechtlichen Kategorien – mit zweien, wobei den Ländern die Kommunen als verfassungsrechtlich verselbständigte Gebilde zugeordnet sind. Das LuKIFG geht daher in Zielsetzung und Regelungstechnik durchgehend von der Eigenverantwortung von Ländern und Kommunen aus, die gerade nicht an goldenen Zügeln des Bundes hängen sollen.

3. Verteilung auf die Länder: § 2 Abs. 1 LuKIFG

Die Verteilung der 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität auf die Länder (§ 2 Abs. 1 LuKIFG) ist als rechtspolitische Verteilungsentscheidung nicht zu beanstanden.

⁴⁶ Dazu Überblick bei Leisner-Egensperger DVBl. 2019, 1589.

⁴⁷ So aber wohl das Verständnis des Bundesrechnungshofs, vgl. Bericht, S. 15 ff.

⁴⁸ So aber der hierzu fundamentalkritische Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 17.

4. Festlegung des Anteils für die kommunale Infrastruktur: § 2 Abs. 2 LuKIFG

aa) Keine Notwendigkeit eines Mindestprozentsatzes zugunsten der Kommunen in § 2 Abs. 2 S. 1

Nach § 2 Abs. 2 S. 1 steht es den Ländern frei, den Prozentsatz festzulegen, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist.

Eine Verpflichtung der Länder, den Kommunen einen Prozentsatz der Mittel zur Verfügung zu stellen, ist durch die Verfassung nicht vorgegeben. Denn in Art. 143h Abs. 2 GG werden die Kommunen nicht ausdrücklich erwähnt – anders als „an 31 anderen Stellen“, an denen das Grundgesetz „Gemeinden und Gemeindeverbände“ „mit bürokratischer Gründlichkeit ausdrücklich benennt.“⁴⁹

Ein **Mindestprozentsatz** zugunsten der Kommunen findet sich – anders als im Referentenentwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz – im Gesetzentwurf nicht.⁵⁰ Der Verzicht auf eine Regelung erscheint insofern sachgerecht, als die Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nach der Rechtsprechung des BVerfG zuvörderst die Länder trifft.⁵¹ Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund könnte die Normierung eines Mindestprozentsatzes zugunsten der Kommunen dahingehend missverstanden werden, dass bei der Verteilung der Mittel aus dem Sondervermögen – und dadurch womöglich auch bei der allgemeinen Finanzierung der Kommunen – ein Mehr gegenüber diesem bundesgesetzlich geregelten Mindestprozentsatz von den Ländern nicht zu leisten ist. Dies stünde aber im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche die Länder in der Pflicht sieht, eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen. (siehe dazu auch oben I 1 b cc).

Angesichts des derzeit erheblichen kommunalen Gesamtdefizits von ca. 25 Milliarden Ende 2024 ohne sichtbare Trendumkehr ist davon auszugehen, dass **die Länder** einen kommunalen Investitionsanteil zugrunde legen, der mindestens 60 % beträgt – im **wohlverstandenen eigenen Interesse**, um ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung gegenüber den Kommunen zu genügen. Ob es im Ergebnis zu einem „Durchleiten“ der Mittel „durch die Länder“ an die Kommunen kommen wird,⁵² bleibt der politischen Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen überantwortet. Allerdings erscheint es unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel ausgeschlossen, dass die Länder „Mittel des Sondervermögens 1:1 für eine Erweiterung ihrer konsumtiven Ausgaben verwenden“, wie dies in der Stellungnahme des Deutschen Städtetags vom 21.8.2025 befürchtet wurde.

Gegen die bundesgesetzliche Normierung eines Mindestprozentsatzes, zu dem Länder Mittel an ihre Kommunen weiterzuleiten haben, spricht ferner die im bundesweiten Ländervergleich zu beobachtende **Unterschiedlichkeit der Finanzbeziehungen zwischen Land und**

⁴⁹ Heintzen/Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Art. 143h Abs. 2 Rn. 11.

⁵⁰ Vgl. dazu die Kritik des Deutschen Städtetags, Stellungnahme v. 9.9.2025, in der jedoch die verfassungsrechtliche Ausgangslage keine Berücksichtigung findet.

⁵¹ BVerfGE 150, 1 (93).

⁵² So offenbar die Vorstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, vgl. Stellungnahme v. 9.9.2025, S. 1.

Kommunen.⁵³ Die bundesweit zu beobachtende Diversität der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen,⁵⁴ die sich nicht zuletzt in der sog. Altschuldenproblematik äußert, würde dazu führen, dass ein und derselbe Mindestprozentsatz für das eine Land einen Anreiz zu kommunenfreundlicher Mittelvergabe schüfe, und für das andere Land eine Rechtfertigung abgäbe, Kommunen relativ wenig Mittel für Sachinvestitionen zur Verfügung zu stellen.⁵⁵

bb) Zu den finanzschwachen Kommunen

(1) Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Länder

Die Regelung zur Berücksichtigung der Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen (§ 2 Abs. 2 S. 2 und 3 LuKIFG) sollte gestrichen werden. Denn sie führt zu einer erheblichen Einschränkung des **Gestaltungsspielraums** der Länder, den es nach dem Regelungsziel des LuKIFG gerade zu wahren gilt (vgl. etwa § 3 Abs. 3 LuKIFG). Auch in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats betont die Bundesregierung, dass der Gesetzentwurf eine schnelle, unbürokratische und flexible Mittelbereitstellung vorsieht. Eine solche würde konterkariert, wenn es von Seiten der Länder Vorprüfungen geben müsste, welche Kommunen finanzschwach sind und welche nicht.

(2) Unbestimmtheit des Begriffs „finanzschwache Kommunen“

Zudem erscheint der Begriff „finanzschwache Kommunen“ zu **unbestimmt**, als dass er sich dem Gleichheitssatz entsprechend auf sämtliche Länder in ihrer unterschiedlichen Struktur anwenden ließe. Zwar wird in § 2 Abs. 3 LuKIFG das Kriterium der landesspezifischen Gegebenheiten erwähnt; gedacht ist also wohl an ein relatives Kriterium. Doch widerspricht die Anlegung eines relativen Kriteriums dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen.⁵⁶ Denn es lässt sich beispielsweise eine finanzschwache Kommune in Bayern schwer mit einer Kommune im Saarland vergleichen. Mit Blick auf das Saarland ist auch darauf hinzuweisen, dass in den Jahren 2024 bis 2027 nach Feststellung des kommunalen Sanierungsrats für sämtliche Kommunen eine außergewöhnliche finanzielle Notsituation gab. Demnach wären alle Kommunen des Saarlands als finanzschwach anzusehen. Das Kriterium ist also – in der Terminologie der Verwaltung – „schwer umsetzbar“.⁵⁷ Wie es durch dessen Anlegung zu einer Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse kommen soll, erscheint unerfindlich.

(3) Erfahrungen mit dem Begriff „finanzschwache Kommune“

Durch die Einführung des Begriffs „finanzschwache Kommune“ in das LuKIFG droht der betroffenen Vorschrift das gleiche Schicksal wie Art. 104c GG a.F. In einer – gegenüber der heutigen Grundgesetzformulierung – früheren Fassung fand sich die Formulierung „finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbänden)“. Die heutige Fassung des

⁵³ So auch Boysen-Hogrefe, Stellungnahme vom 8.9.2025, S. 4; ebenso Stellungnahme des Deutschen Städtetags v. 9.9.2025, S. 3.

⁵⁴ Überblick bei Leisner-Egensperger NVwZ 2024, 1899 (1901 ff.).

⁵⁵ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 2.

⁵⁶ Vgl. dazu die Gegenäußerung der Bundesregierung dazu.

⁵⁷ Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 2.

Art. 104c GG enthält diese Formulierung nicht mehr, was in der Kommentarliteratur damit erklärt wird, „dass die ursprüngliche Fassung in sich widersprüchlich und misslungen war.“⁵⁸

(4) „Finanzschwach“ und „leistungsschwach“

Der Begriff „finanzschwach“ erinnert an den in Art. 107 Abs. 2 S. 5 und 6 GG normierten Terminus „**leistungsschwach**“. Leistungsschwäche wird vom BVerfG definiert als „mangelnde Fähigkeit eines Landes, mit den nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.“⁵⁹ Dabei betont das BVerfG, dass der Begriff der Leistungsschwäche – anders als derjenige der Finanzkraft – nicht nur aufkommensorientiert zu bestimmen sei, sondern sich aus der Relation von zwei Größen ergäbe: dem Finanzaufkommen und den Ausgabenlasten eines Landes, weshalb auch Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen seien.⁶⁰

Für den hier maßgeblichen Begriff „finanzschwach“ folgt aus dem Definitionsansatz des BVerfG, dass die Ausgabenlast einer Kommune unberücksichtigt zu bleiben hätte, die Finanzschwäche einer Kommune also **einzig aufkommensorientiert** zu bestimmen sei, etwa im Sinne einer Berücksichtigung der jeweiligen Steuerkraft. In der Vorschrift des Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG⁶¹ werden Auslegungsprobleme immerhin dadurch in Grenzen gehalten, dass explizit auf die „besonders geringe Steuerkraft“ der Gemeinden und Gemeindeverbände abgestellt wird. Doch wird Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG im verfassungsrechtlichen Schrifttum mit beachtlichen Argumenten kritisiert,⁶² so dass diese Vorschrift keinen Modellcharakter hat.

(5) Gefahr von Fehlanreizen

Überdies fragt sich, wie sich im kommunalen Vergleich das **Problem von Fehlanreizen** vermeiden lässt – in dem Sinn, dass eine Kommune wirtschaftlich sinnvolle Betätigungen scheut, um eine besondere Berücksichtigung bei der Vergabe der Mittel nach dem LuKIFG zu erreichen. Diese Fragestellung weist Parallelen zur bekannten Problematik der Befreiung von Altschulden sowie zur rechtspolitischen Diskussion um Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland auf.

(6) Verpflichtung der Länder zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen

Auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG, welche zuvörderst die Länder in der Pflicht sieht, für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen,⁶³ liegt es – wie der Bundesrat zurecht klarstellt⁶⁴ – im **ureigenen Interesse der Länder**, die Finanzschwäche einzelner Kommunen bis zur Grenze eines Fehlanreize generierenden Nivellierungsverbots auszugleichen. Eine bundesgesetzliche Regelung in diese Richtung könnte zu dem Missverständnis führen, dass nicht die Länder, sondern den Bund die Pflicht trifft, für finanzstarke Kommunen zu sorgen, was wiederum die Länder dazu verleiten könnte, die

⁵⁸ Siekmann/Sachs GG, 10. Aufl. 2024 (und auch schon 9. Aufl. 2021) Rn. 11a.

⁵⁹ BVerfGE 116, 327 (384).

⁶⁰ BVerfGE 116, 327 (327 ff.).

⁶¹ Vgl. dazu auch die Stellungnahme von Thiele v. 10.9.2025, S. 5.

⁶² Vgl. Kube/Epping/Hillgruber GG BeckOK Art. 107 Rn. 44a.

⁶³ BVerfGE 150, 1 (93).

⁶⁴ Drs. 21/1085, Anlage 3, Nr. 4.

angemessene Finanzierung der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs hintanzustellen und sich auf die Garantienpflicht des Bundes zu berufen.

(7) Weitere Regelungsdefizite in § 2 Abs. 2 S. 2 und 3 LuKIFG

Es fehlt auch an **Kongruenz in der Rechtsfolge** des § 2 Abs. 2 S. 2 (nur „sollen“) und des § 2 Abs. 2 S. 3 („bestimmen“, meint wohl „müssen bestimmen“). Insbesondere lässt sich keine Verpflichtung zur Bestimmung der finanzschwachen Kommunen annehmen, wenn diese in der Folge nur zu einer Sollensverpflichtung führt. Auch bleibt unklar, welche Rechtsfolge eintritt, wenn ein Land die finanzschwachen Kommunen nicht bestimmt oder solche nicht besonders berücksichtigt. Mit Blick auf die Regelung des § 8 Abs. 5 LuKIFG, in der die Nichtbenennung von finanzschwachen Kommunen nicht explizit erwähnt wird, fragt sich insbesondere, ob das säumige Land dann von der Mittelvergabe ausgeschlossen werden kann. Denkbar wäre es, die Nichtbenennung finanzschwacher Kommunen unter den Begriff „Auskunftsersuchen“ (§ 8 Abs. 5 LuKIFG) zu subsumieren.

Die Frage der Rechtsfolge bei Nichtnennung der finanzschwachen Kommunen lässt sich nicht als „ergänzende Regelung“ einordnen, die im Rahmen der in § 9 LuKIFG erwähnten Verwaltungsvereinbarung geregelt werden könnten. Vielmehr betrifft sie den Inhalt des § 2 Abs. 2 und auch denjenigen des § 8 Abs. 5 LuKIFG.

(8) Zusammenfassende Empfehlung zu § 2 Abs. 2 LuKIFG

Zusammenfassend ist mithin zu empfehlen, § 2 Abs. 2 S. 2, 3 und 4 LuKIFG zu streichen.

Als sinnvoll könnte es sich hingegen erweisen, in der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 die Bedürfnisse solcher Kommunen zu berücksichtigen, die aufgrund geringerer Verwaltungs- und Planungskapazitäten Fördermittel nur mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf in Anspruch nehmen können. Diese sollten im Verfahren der Antragstellung konkrete Unterstützung erhalten.

cc) Zur Einbeziehung der kommunalen Landesverbände

Eine Aufnahme der Beteiligung der kommunalen Landesverbände in den Text des § 2 LuKIFG⁶⁵ sollte nicht erfolgen. Die Beteiligung von kommunalen Spitzenverbänden ist Regelungsgegenstand von Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen, Kommunalordnungen (vgl. z.B. § 127 ThürKO). Die Aufnahme ihrer Mitwirkung in ein Mittelverteilungsgesetz wäre ein Fremdkörper in diesem Gesetz.

dd) Zur Möglichkeit einer pauschalen Weitergabe von Mitteln an die Kommunen

Die Möglichkeit einer pauschalen Weitergabe von Finanzmitteln durch ein Land an die Kommunen ist vom Gesetz insofern mitbedacht, als sich die Berichtspflichten des Landes nach § 6 Abs. 1 S. 2 LuKIFG auf die kommunalen Einsatzbereiche dann nicht beziehen. Eine

⁶⁵ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 2.

Normierung im Gesetzestext erscheint nicht angezeigt; die Aufnahme in die Verwaltungsvereinbarung ist möglich.⁶⁶

5. Förderbereiche und Fördervoraussetzungen: § 3 LuKIFG

a) Infrastrukturbereiche

„**Infrastruktur**“ meint die öffentliche Infrastruktur, die der Erfüllung von Landesaufgaben oder kommunalen Aufgaben dient, d.h. sog. langfristige Multiplikatoren öffentlicher Investitionen.⁶⁷ Dabei fallen unter den Begriff „Sachinvestitionen in die Infrastruktur“ auch Reparatur- und Erhaltungsaufwendungen, die in vielen der aufgezählten Bereiche, insbesondere im Verkehrssektor, die bereitgestellten Mittel aufzehren dürften.⁶⁸

Die in § 3 Abs. 1 LuKIFG erwähnten Infrastrukturbereiche entsprechen im Wesentlichen denen des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG, vgl. dessen § 4 Abs. 1).

Die gesonderte Aufzählung des **Bevölkerungsschutzes** ist insofern sachgerecht, als dieser auch die Länder trifft und insoweit nicht über die Ausnahmeregelung des Art. 109 GG sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang ist allerdings eine rechtssichere Abgrenzung zum „Sondervermögen Bundeswehr“ zu treffen.⁶⁹ Der Begriff des Bevölkerungsschutzes erfasst auch den Brandschutz, so dass dessen gesonderte Aufzählung nicht angezeigt ist.⁷⁰

In § 3 Abs. 1 Nr. 4 LuKIFG wird die **Energie- und Wärmeinfrastruktur** aufgeführt. In seiner Stellungnahme bittet der Bundesrat darum, dass die „Wärme- und Energienetze auch im neuen SVIK ausdrücklich als Förderbereich“ aufgeführt werden, „um die Verantwortung des Bundes zu unterstreichen“.⁷¹ Diese Bitte des Bundesrats erstreckt sich auf das **neue SKIV**,⁷² nicht aber auf den Entwurf des LuKIFG, auf den sie in der Gegenäußerung der Bundesregierung fälschlich bezogen wird.⁷³ Eine zusätzliche Erwähnung der Wärme- und Energienetze im LuKIFG war vom Bundesrat nicht beantragt worden.

Auffällig ist, dass im Katalog eine Erwähnung der Klimafolgenanpassung (Klimaadaptation) fehlt, welche in den nächsten Jahrzehnten insbesondere die Kommunen treffen dürfte. Dazu zählen der Ausbau der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur, der wassersensiblen Siedlungsentwicklung, der Verschattung von Städten und Gemeinden. Regelungstechnisch möglich wäre es allerdings, dies im legislatorischen Zusammenhang der Klimaneutralität zu normieren.

⁶⁶ Vgl. dazu die Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 2 f.

⁶⁷ Vgl. bereits BT-Drs. 20/15096, 10.

⁶⁸ In diesem Sinn auch der Sachverständige van Santum, Sten. Prot. 21/8, S. 11.

⁶⁹ Vgl. dazu die Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 3 f.

⁷⁰ Vgl. dazu die Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 4.

⁷¹ Drs. 21/1085, Anlage 3 Nr. 6.

⁷² Vgl. zur Diskussion um die Finanzierung der Wärme- und Energienetze Haushaltsausschuss 20. WP Ausschussdr. 7485 neu.

⁷³ Drs. 21/185, Anlage 4, „zu Ziffer 6“.

b) Einbindung Privater

Positiv zu bewerten ist die Regelung des § 3 Abs. 3 LuKIFG, nach der die Förderung von Sachinvestitionen auch dann zulässig ist, wenn sich die öffentliche Verwaltung eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass viele der von den Kommunen traditionell wahrgenommenen Aufgaben inzwischen durch privatrechtlich organisierte Unternehmen erfolgen, an denen die Kommunen beteiligt sind.⁷⁴

c) Zur Aufnahme von Kreditvergünstigungen

Der Antrag des Bundesrats, in einem neuen § 3 Abs. 3a „Vergünstigungen im Rahmen von Krediten“ aufzunehmen,⁷⁵ wurde von der Bundesregierung abgelehnt.⁷⁶ Die von der Bundesregierung dafür angeführten Gründe leuchten aus verfassungsrechtlicher Sicht ein. Es besteht ein elementares Bedürfnis sowohl des Parlaments als auch der Öffentlichkeit, dass die Mittelverwendung sachgerecht geprüft wird und die Bewirtschaftung verwaltungsökonomisch erfolgt. Demgegenüber muss die vom Bundesrat angeführte Möglichkeit der Realisierung eines höheren Investitionsvolumens zurücktreten.

d) Offenheit des Förderbereichskatalogs

Der Katalog der Förderbereiche des § 3 Abs. 1 LuKIFG ist – aus der Formulierung „insbesondere“ ersichtlich – hinreichend offen für neuere Entwicklungen und politische Schwerpunktsetzungen. Auch lässt sich aus der Aufzählung keine Priorisierung ableiten.⁷⁷ Diese Offenheit für neuere technische Entwicklungen ist ein besonderer Vorzug der aktuellen Fassung des § 3 Abs. 1 LuKIFG. Es liegt hierin keine „unbegrenzte Öffnung“,⁷⁸ da ein Zusammenhang mit dem Hauptziel des Sondervermögens gegeben sein muss, langfristiges Wirtschaftswachstum zu generieren.

Eine **Quotierung** oder auch **Priorisierung** von Förderbereichen, wie sie unter ökonomischen Gesichtspunkten auf der Ebene des Bundes sinnvoll sein mag, verbietet sich im LuKIFG. Denn diesem Gesetz liegt die besondere verfassungsrechtliche Konstellation zugrunde, dass Mittel an vielgestaltige Länder vergeben werden, die ihrerseits überaus diverse Finanzbeziehungen zu ihren Kommunen unterhalten.⁷⁹

e) Sachinvestitionen, Begleit- und Folgemaßnahmen

- (1) „Baumaßnahmen“: Vom Begriff „Sachinvestitionen“ i.S.d. § 3 Abs. 3 LuKIFG sind ausweislich der Gesetzesbegründung auch sog. Baumaßnahmen erfasst. Der Begriff „Baumaßnahmen“ ist weit und erfasst auch Baunebenkosten und Planungsleistungen. Soweit letztere als nicht bereits vom Begriff „Baumaßnahmen“ umfasst angesehen

⁷⁴ Vgl. Mehde/Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 28 Rn. 176

⁷⁵ Drs. 21/1085, Anlage 3 Nr. 7.

⁷⁶ Drs. 21/1085, „zu Ziffer 7“.

⁷⁷ Insofern ist die Formulierung des Bundesrechnungshofs in seinem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, es seien „neun Infrastrukturbereiche hervorgehoben“, S. 3, missverständlich.

⁷⁸ So aber der Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 14.

⁷⁹ Vgl. dazu Leisner-Egensperger NVwZ 2024, 1899; s. auch schon dies. NVwZ 2021, 1486.

werden, fallen sie jedenfalls in die Kategorie der nach § 3 Abs. 4 LuKIV ebenfalls förderfähigen „Begleit- und Folgemaßnahmen.“ Eine gesonderte Aufnahme im Gesetz selbst, dass auch Baunebenkosten und Planungsleistungen darunter fallen sollen,⁸⁰ ist daher nicht erforderlich. Eine Klarstellung im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung ist möglich.

- (2) „Notwendige Begleit- und Folgemaßnahmen“: Diese in § 3 Abs. 4 LuKIFG gewählte Formulierung erfasst auch nicht investive Maßnahmen. Eine weitergehende Klarstellung, wie sie der Bundesrat fordert, erscheint angesichts des klaren Gesetzeswortlauts, der herkömmlich den Ausgangspunkt und zugleich die Grenze der Auslegung bildet, nicht erforderlich. Dass in der Gesetzesbegründung nur investive Maßnahmen erwähnt werden, ist demzufolge für die Auslegung unbeachtlich.

f) Finanzierbarkeit von Begleitmaßnahmen – „Sachinvestitionen“

Das nach Art. 143h GG errichtete Sondervermögen ermöglicht nur die Finanzierung von „Investitionen“. Der Begriff „Investitionen“ ist auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG weit auszulegen und erfasst **Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter“**.⁸¹ Diese sind von sog. **konsumtiven Ausgaben** abzugrenzen, d.h. von solchen, die ihren Nutzen im laufenden Haushaltsjahr entfalten, wie insbesondere Ausgaben für Sozialleistungen.⁸² Demgegenüber fallen unter den Begriff „Infrastruktur“ Einrichtungen und Systeme mit längerer Lebensdauer, die Voraussetzung und Grundlage für die Erbringung weiterer Leistungen, die Erfüllung von Aufgaben oder die Nutzung von Grund- und Freiheitsrechten darstellen.⁸³

Im Rahmen des Art. 143h GG ist der Investitionsbegriff – ebenso wie derjenige der Art. 104b, c GG – auf sog. **Sachinvestitionen** beschränkt. Dies wird in § 3 Abs. 1 LuKIFG zutreffend klargestellt. Nach der Begründung zu Art. 143h GG erstreckt sich das Sondervermögen Infrastruktur auf technische, digitale und soziale Infrastruktur,⁸⁴ was in den Beispielen des § 3 LuKIFG berücksichtigt ist. Dabei ist klarzustellen, dass der verfassungsrechtliche Investitionsbegriff, der im Anwendungsbereich des Art. 143h GG auf Sachinvestitionen begrenzt ist, enger ist als der Investitionsbegriff des § 10 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 HGrG, unter den beispielsweise auch Ausgaben für Darlehen fallen.⁸⁵

Abzugrenzen sind **Sachinvestitionen** i.S.d. Art. 143h GG, § 3 Abs. 1 LuKIFG insbesondere von Finanzinvestitionen, etwa Darlehen oder Tilgung von Schulden. Personalkosten oder laufende Kosten der Verwaltung fallen darunter nicht. Bei externen Planungskosten ist die Zurechenbarkeit zu einer konkreten Investition maßgeblich. Die Diskussion darüber zwischen Bundesrat und Bundesregierung⁸⁶ sollte sich von den verfassungsrechtlichen Grenzen des

⁸⁰ Vgl. den Antrag des Bundesrats, Drs. 21/1085, Anlage 3 Nr. 8.

⁸¹ BVerfGE 79, 311 (334); 119, 96 (176).

⁸² Meyer JA 2025, 666 (670).

⁸³ Stern/Sodan/Möstl/Becker, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 25 Rn. 159.

⁸⁴ BT-Drs. 20/15117, 24.

⁸⁵ A.A. Tappe, VerBlog 2025/3/14.

⁸⁶ BT-Drs. 21/1085, Anlage 3 Nr. 10; BT-Drs. 21/1085, Anlage 4, zu Nr. 10.

Begriffs der „Investition“ leiten lassen, der auf Sachinvestitionen beschränkt ist und – anders als teilweise das Europarecht – insbesondere nicht das sog. Humankapital erfasst.

Ein Mitteleinsatz zur Kofinanzierung von Förderprogrammen des Bundes oder der EU ist möglich, so dass eine diesbezügliche Klarstellung nicht erforderlich erscheint.⁸⁷

g) Keine Rückforderung bei Nichterfüllung der Zielvorgabe der längerfristigen Nutzung – zu §§ 3 Abs. 6 und 8 LuKIFG

In § 3 Abs. 6 LuKIFG wird klargestellt, dass Investitionsmaßnahmen „auf eine längerfristige Nutzung der jeweiligen Infrastruktur“ abzielen, was die Länder sicherstellen. Ein Rückforderungsrecht im Fall fehlender Sicherstellung ist in § 8 LuKIFG – anders als im Referentenentwurf – nicht vorgesehen.⁸⁸ Die Streichung in § 8 LuKIFG erfolgte zurecht. Denn die Rechtsfolge der Rückforderung setzt einen eindeutig feststellbaren Verstoß gegen eine klar definierte, bestimmte Verpflichtung voraus. § 3 Abs. 6 LuKIFG enthält jedoch **zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe**: „längerfristige Nutzung“, „jeweilige Infrastruktur“ (problematische Abgrenzbarkeit); „absehbare demografische Veränderungen“. Auch ist die Formulierung der Sicherstellung durch die Länder sehr allgemein gefasst. An diese allgemeine Zielvorgabe im Fall einer möglichen Nichterfüllung die strenge Rechtsfolge der Rückforderung zu knüpfen, wäre mit rechtsstaatlichen Vorgaben, insbesondere dem Prinzip des Vertrauensschutzes, nicht vereinbar.⁸⁹

h) Keine Verpflichtung, „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ durchzuführen

Eine Verpflichtung von Ländern und Kommunen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, sollte in das LuKIFG nicht aufgenommen werden.⁹⁰ Nach § 6 Abs. 2 HGrG sowie sämtlichen Landeshaushaltsordnungen sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen ohnehin Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 LuKIFG sollten Bund und Länder regeln, wie solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auszugestalten sind, um mit den Zielen der Planungsbeschleunigung vereinbar zu sein. Die derzeit anstehende Überarbeitung des Planungsbeschleunigungsgesetzes könnte für eine Einschränkung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Infrastrukturmaßnahmen im „überragenden öffentlichen Interesse“ sorgen. Dies wäre der richtige Regelungsstandort, nicht das LuKIFG.⁹¹

⁸⁷ Vgl. dazu Drs. 21/1085, Anlage 3 Nr. 11.

⁸⁸ Kritisch dazu der Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 15.

⁸⁹ Weiterführend Leisner-Egensperger/Kube/Kischel, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 2024, § 37 (Vertrauensschutz); vgl. auch dies./Stern/Sodan/Möstl, StaatsR. 2. Aufl. 2022 § 89 (Vertrauensschutz allgemein und gegenüber der Verwaltung).

⁹⁰ So aber der Rat des Bundesrechnungshofs, S. 17.

⁹¹ Vgl. allerdings die Kritik des Deutschen Städtetags an der Begründung zu § 3 LuKIFG.

i) **Keine Streichung des Förderbereichskatalogs**

Der Katalog der Förderbereiche des § 3 LuKIFG ist hinreichend offen für weitere Entwicklungen. Ihn gänzlich zu streichen,⁹² wäre für Politik und Öffentlichkeit allerdings ein falsches Signal. Denn immerhin eignet er sich als konkreter Bezugspunkt von Prüfrechten und Berichtspflichten sowie als allgemeiner Bezugsrahmen für Entscheidungen zur Mittelverwendung.

j) **Zur Mindesthöhe von 50.000 Euro für Investitionsmaßnahmen: § 3 Abs. 5 LuKIFG**

Die gesetzliche Normierung einer Mindesthöhe bezogen auf einzelne Investitionsmaßnahmen dient der Entbürokratisierung und Verwaltungsökonomie. Über pauschale Zuweisungen an Kommunen lässt sich verhindern, dass Kleinstförderungen erschwert werden.⁹³

6. **Förderzeitraum: § 4 LuKIFG**

Eine Klarstellung zum förderungsschädlichen Vorhabensbeginn ist insofern sinnvoll, als diese Frage im Subventionsrecht stets streitanfällig ist. Dies kann aber in der Verwaltungsvereinbarung erfolgen, muss also nicht im Gesetz platziert werden. Für eine Aufnahme (nur) in die Verwaltungsvereinbarung spricht, dass hierbei zwischen verschiedenen Mittelverwendungsaktivitäten zu unterscheiden ist, was die Regelung zu technisch werden lassen könnte.

7. **Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und Berichtspflichten der Länder: §§ 5 und 6 LuKIFG**

a) **Spannungsverhältnis von Informationsinteresse und Entbürokratisierung**

Zwischen dem **Informationsinteresse** von Parlament und Öffentlichkeit sowie der notwendigen Flexibilisierung und Entbürokratisierung bei Mitteleinsatz und Mittelverwendung besteht ein **Spannungsverhältnis**, das schwer aufzulösen ist. Maßgeblich sind die situativen Gesamtumstände sowie die Spezifika des jeweils zu regelnden Sachbereichs. Daher ist im Verfassungstext des Art. 143h Abs. 2 GG zurecht kein expliziter Verweis auf Berichtspflichten der Länder bzw. Prüfrechte des Bundes aufgenommen worden, wie sie – teils in Verweistechnik – in Art. 104b, 104c, 104d und 125c Abs. 2 und 3 GG normiert wurden. Es obliegt vielmehr dem Bundesgesetzgeber, für den besonderen Fall des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität eine sachbereichsspezifische Regelung zu Berichtspflichten und Prüfrechten zu treffen.

b) **Bedeutung von Transparenz und Vertrauen**

Für den Fall des Sondervermögens Infrastruktur gilt es zu berücksichtigen, dass dieses in der Phase der rechtspolitischen Diskussion darüber (März 2025) besonders umstritten war.⁹⁴ Insbesondere betrifft die Schaffung eines Sondervermögens mit hohen Tilgungslasten die Generationengerechtigkeit und damit ein gesellschaftlich sensibles Thema. Die politische

⁹² Vgl. die Forderung des Städte- und Gemeindebunds, Stellungnahme v. 9.9.2025, S. 3.

⁹³ Vgl. die Befürchtung des Städte- und Gemeindebunds, Stellungnahme v. 9.9.2025, S. 4.

⁹⁴ Nachweise bei Meyer NVwZ 2025, 793 (796, FN 38).

Diskussion darüber hat im Zusammenwirken mit anderen Faktoren dazu geführt, dass die Bundesrepublik in eine **Phase politischer Instabilität** geraten ist, die sich in vorgezogenen Neuwahlen äußerte. **Transparenz** öffentlicher Entscheidungsfindung sowie **Vertrauen** in das Handeln aller politischer Organe haben daher aktuell ein besonders hohes Gewicht. Entbürokratisierung und Planungsbeschleunigung sind Voraussetzung des Wirtschaftswachstums, müssen aber mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Transparenz und Vertrauensgewährung in Einklang gebracht werden und im Kollisionsfall hinter diesen zurücktreten.

Vor diesem Hintergrund ist es zu kurz gegriffen, die in Art. 143h Abs. 2 S. 2 und 3 GG normierten Berichtspflichten der Länder und Prüfrechte des Bundes als Ausdruck eines „üblichen Schemas“ einzuordnen, wonach wer Geld in der Hand habe, über die weitere Verwendung „herrsche“.⁹⁵ Prüfrechte des Bundes sind im vorliegenden Fall kein Ausdruck von Misstrauen, sondern Ausdruck der Übernahme von Verantwortung zur Schaffung von Transparenz und Vertrauen.

c) Bewertung der §§ 5 und 6 LuKIFG

Vor dem geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrund erscheint der in §§ 5, 6 LuKIFG gewählte Weg in der Gesamtsicht angemessen.

(1) Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Zwar ist Art. 143h Abs. 2 S. 2 GG offen, d.h. ohne zeitliche Vorgaben formuliert. Doch besteht angesichts nicht zuletzt der erheblichen Höhe der den Ländern zugewiesenen Mittel ein vitales Informationsbedürfnis des Parlaments und der Öffentlichkeit, das nur auf der Grundlage entsprechender Länderberichte befriedigt werden kann. In der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 LuKIFG ist allerdings dafür zu sorgen, dass sich der Bürokratieaufwand für die Erstellung der Berichte in Grenzen hält.

(2) Prüfung durch den Bund

Positiv ist es zu würdigen, dass der Bund auf Prüfung der vorgelegten Maßnahmen „im Rahmen von **risikobasierten Stichproben**“ beschränkt ist, und dass dabei ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand zu vermeiden ist.

(3) Berichtspflichten der Länder

Auch die Berichtspflichten der Länder nach § 6 erscheinen sachgerecht ausgestaltet.

(a) Zeitliche Ausgestaltung der Berichtspflichten

- Die vom Bundesrat geforderte **Verschiebung des Erstberichts auf den 1.1.2027** ist abzulehnen, da angesichts des Beginns des Förderzeitraums am 1.1.2025 sich dadurch ein zweijähriger berichtsfreier Zeitraum ergäbe, der insbesondere von Seiten einer kritischen Öffentlichkeit aufgegriffen werden könnte.

⁹⁵ So aber Meyer NVwZ 2025, 793 (799 ff.).

- Die **Jährlichkeit** der Berichtspflichten ist sachgerecht, um das Informationsinteresse des Parlaments und der Öffentlichkeit sicherzustellen.

(b) Notwendiger Inhalt der Berichte

Zum notwendigen Inhalt der Berichte sieht § 6 Abs. 1 S. 2 LuKIFG vor, dass die Berichte „insbesondere auf die vom Land vorgesehenen Förderbereiche sowie auf den vom Land jeweils festgelegten Anteil nach § 2 Absatz 2“ eingehen.

Eine sachgerechte Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Informationsinteresse von Parlament und Öffentlichkeit sowie Entbürokratisierung und Flexibilisierung einschließlich Planungsbeschleunigung sollte bei der Ausgestaltung des Inhalts der Berichte von folgender Differenzierung ausgehen:

- Bei einer **pauschalen Weiterleitung** von Mitteln durch die Länder **an die Kommunen** erfolgt keine Benennung konkreter Investitionsmaßnahmen. Dies ergibt sich unmissverständlich aus der Gesetzesfassung des § 6 Abs. 1 S. 2 LuKIFG, welche „die vom Land vorgesehenen Förderbereiche“ sowie den Anteil nach § 2 Abs. 2 LuKIFG aufführt, bezüglich des Anteils also keine Konkretisierung zu Förderbereichen verlangt.
- Hingegen sind bei einer **Inanspruchnahme der Mittel für eigene Sachinvestitionen der Länder** in kurzen, übersichtlichen Berichten die jeweiligen Förderbereiche aufzuführen.

Einzelheiten sind in der Verwaltungsvereinbarung festzuhalten.

Zu den Berichtspflichten mag der von Sachverständigenseite geäußerte Vorschlag, „dass nachrichtlich (und in vereinfachter Form) **die übrigen Sachinvestitionen der Länder und ihrer Kommunen** im zeitlichen Verlauf dargelegt werden“ sollen,⁹⁶ aus ökonomischer Sicht sinnvoll sein. Aus juristischer Warte ist allerdings klarzustellen, dass die Länder in Bezug auf die Sachinvestitionen der Kommunen keine inhaltliche Berichtspflicht haben, soweit das Sondervermögen Infrastruktur betroffen ist (siehe oben). Erst recht trifft sie daher keine Berichtspflicht bezüglich weiterer Investitionen. Hinsichtlich eigener Länder-Sachinvestitionen würde eine umfassende Pflicht zur Dokumentation sämtlicher Sachinvestitionen die Grenzen der Verhältnismäßigkeit auferlegter Berichtspflichten sprengen, insbesondere mit Blick auf die strenge Rechtsfolge des § 8 Abs. 5 LuKIFG. Es ist aber nicht die Aufgabe des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität, für weitere, über dieses Sondervermögen hinausgehende Berichtspflichten und damit Bürokratisierung zu sorgen. Im Übrigen ließe sich die Erfolgswirksamkeit von Investitionen nicht durch kameralistische Erfassung der Zuwendungsströme messen, sondern nur durch deren Ergänzung um die Doppik, die noch höheren Verwaltungsaufwand schüfe.

⁹⁶ Stellungnahme Boysen-Hogrefe v. 8.9.2025, S. 4.

(c) Rechtsfolge eines Verstoßes gegen die Berichtspflichten

Die **Rechtsfolge** eines **Verstoßes gegen Berichtspflichten** ist in § 8 Abs. 5 LuKIFG streng in dem Sinn, dass nach dem Wortlaut dieser Bestimmung bereits bei einem einmaligen Verstoß gegen eine Berichtspflicht die Möglichkeit einer Sperrung besteht. Den Bundesbehörden ist insoweit allerdings ein Ermessen eingeräumt, für dessen Ausübung im Einzelfall näheres in der Verwaltungsvereinbarung geregelt werden könnte. So wäre es möglich und möglicherweise sinnvoll, in der Verwaltungsvereinbarung erst bei einem fortgesetzten Verstoß gegen Berichtspflichten eine Sperrung vorzusehen. Andererseits geht von der jetzigen Fassung des § 8 Abs. 6 LuKIFG immerhin eine gewisse disziplinierende Wirkung in Richtung der Zuverlässigkeit der Berichtsabgabe ab, welche wiederum für Transparenz und Vertrauen (siehe oben a) und b)) wichtig ist.

8. Bewirtschaftung: § 7 LuKIFG

Nach § 7 Abs. 1 LuKIFG stellt der Bund die Mittel den Ländern als bewirtschaftende(n) Stellen zur Verfügung.

Eine Vorab-Bereitstellung, wie sie von den Ländern über den Bundesrat gefordert wird, wäre mit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Mittelverwendung (§ 34 BHO) unvereinbar.

Die Anwendung eines **pauschalen Vorabrufungsverfahrens** statt des **Bewirtschaftungsverfahrens** verstieße auch gegen **§ 113 S. 1 BHO**. Nach dieser Vorschrift sind auf Sondervermögen des Bundes die Teile I bis IV, VIII und IX entsprechend anzuwenden. Zwar könnte durch Errichtungsgesetz nach der lex-posterior-Regel etwas anderes bestimmt werden. Doch gilt es zu bedenken, dass nach § 113 S. 2 BHO der **Bundesrechnungshof** die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität **prüft**, und die Anwendung eines anderen Mittelvergabeverfahrens eine besondere Prüfungsdichte zur Folge hätte. In der Außendarstellung würde die Anwendung eines besonderen Mittelvergabeverfahrens, d.h. das Ausbrechen aus der von § 113 S. 1 BHO intendierten Einheitlichkeit des Haushaltsregimes, die Gefahr bergen, dass die Staatspraxis der inzwischen 27 Sondervermögen allgemein kritisch hinterfragt würde.⁹⁷

Die **Bereitstellung eines neuen IT-Verfahrens durch den Bund** ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, da es die Flexibilität des Mitteleinsatzes fördert. Die Aufnahme einer Digitalisierungsverpflichtung in das Gesetz⁹⁸ ist hingegen nicht zu empfehlen, da ein Verstoß dagegen – bis zur Grenze eines nachweisbaren Verstoßes gegen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – folgenlos bliebe.⁹⁹

⁹⁷ Vgl. zum Ganzen Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 113 Rn. 1 ff.

⁹⁸ So der Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 19.

⁹⁹ Es ist wohl auch vom Bundesrechnungshof nicht daran gedacht, dass Mittelbewirtschaftung nur auf digitalem Weg erfolgen darf.

9. Verwaltungsvereinbarung: § 9 LuKIFG

a) Bedeutung

Die in § 9 LuKIFG ausdrücklich vorgesehene Verwaltungsvereinbarung ist für die Durchführung des Gesetzes von besonderer Bedeutung. Ihre Streichung sollte nicht erwogen werden.¹⁰⁰

b) Partner der Vereinbarung

Die Verwaltungsvereinbarung nach § 9 LuKIFG ist eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. Eine organisatorische Einbindung der Kommunen oder ihrer Spitzenverbände bleibt den Ländern überlassen.

c) Aufnahme eines Zusätzlichkeitskriteriums

In der Verwaltungsvereinbarung könnte insbesondere festgehalten werden, dass die Mittelvergabe an die Länder „zusätzlich“ zu ihren eigenen Investitionen erfolgen sollte. Das Zusätzlichkeitskriterium, das sich im Wortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG nicht findet, kann zwar nicht in das LuKIFG aufgenommen werden. Doch könnte insoweit die Verwaltungsvereinbarung als „Reparaturbetrieb“ fungieren, um einen ökonomischen und effektiven Mitteleinsatz zu fördern.

d) Zeitliche und prozedurale Vorgaben

Die in § 9 LuKIFG normierte Verwaltungsvereinbarung sollte **im zeitlichen Zusammenhang des Gesetzeserlasses** ergehen. Die explizite Normierung einer prozeduralen Verklammerung¹⁰¹ erscheint hingegen untunlich. Vielmehr hat durchgängig eine an der Bedeutung und insbesondere Justiziabilität der jeweiligen Regelung orientierte Abschichtung zwischen LuKIFG und Verwaltungsvereinbarung zu erfolgen, auf deren Grundlage „das Wesentliche“ im Gesetz normiert wird, während technische Einzelfragen, welche Spielräume für dynamische Veränderungen eröffnen, in der Verwaltungsvereinbarung abzustimmen sind.

10. Zusammenfassende Würdigung und Ausblick zur Finanzierung der Kommunen

Das LuKIFG ergeht in Umsetzung des verfassungsrechtlichen Regelungsauftrags des Art. 143h Abs. 2 S. 4 GG. Dabei werden die inhaltlichen Vorgaben des Art. 143h Abs. 2 S. 1, 2 und 3 GG im Wesentlichen vertretbar umgesetzt. Punktuell besteht noch Spielraum zur Verbesserung, auf den aus juristischer Sicht hingewiesen wurde. Betont sei die Empfehlung zur Streichung der Verpflichtung zur besonderen Berücksichtigung finanzschwacher Kommunen.

Mit Blick auf die **Finanzierungsprobleme der Kommunen**, die gegenwärtig ein Gesamtfinanzierungsdefizit von ca. 25 Mrd. Euro aufweisen, das nach der aktuellen Prognose der kommunalen Spitzenverbände auf 35 Mrd. Euro anwachsen soll,¹⁰² dürfte das LuKIFG

¹⁰⁰ Vgl. dazu die Stellungnahme des Städte- und Gemeindebunds v. 9.9.2025, S. 5.

¹⁰¹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs, S. 21.

¹⁰² Nachweise bei Meyer NVwZ 2025, 793 (793).

nicht unmittelbar dazu führen, dass es zu vermehrten kommunalen Investitionen kommt. Denn die Kommunen werden Liquiditätsprobleme treffen und die Kassenkreditverschuldung dürfte erheblich steigen.¹⁰³ Hinzu kommt das Problem, dass die Kommunen keiner eigenen Schuldenbremse unterliegen, und die Gefahr besteht, dass finanzielle Lasten der Länder auf die Kommunen verschoben werden.¹⁰⁴

Die Kommunen haben gegenwärtig nicht primär ein Einnahme-, sondern vor allem ein Ausgabeproblem, verursacht insbesondere durch die gestiegenen Ausgaben für Flucht, Inflation, Energiepreise, Aufwendungen für die Jugendhilfe, Krankenhausfinanzierung und Kita-Betreuung,¹⁰⁵ die sich verfassungsdogmatisch als mittelbar-faktische Beeinträchtigungen der Selbstverwaltungsgarantie erfassen lassen.¹⁰⁶ Dabei trifft die Pflicht, für eine aufgabenadäquate Finanzierung der Kommunen zu sorgen, zuvörderst das jeweilige Land; der Bund hat insoweit eine Garantenstellung. Aufgabe der Länder ist es, bei sämtlichen gesetzlichen Maßnahmen, welche die Kommunen betreffen, über den Bundesrat, daran mitzuwirken, dass ihre Kommunen auskömmlich finanziert sind.

Rechtspolitisch zu empfehlen ist daher – auch zur finanziellen Absicherung kommunaler Investitionen – eine deutliche **Erhöhung der kommunalen Einnahmen**, etwa durch eine Steigerung des kommunalen Umsatzsteueranteils¹⁰⁷ sowie durch Zuschläge auf den gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer.

III. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (Drs. 21/1503)

Ziel des Gesetzes ist es, für Bremen und das Saarland die Möglichkeit zu schaffen, den Rahmen der neuen strukturellen Kreditaufnahme zu nutzen, ohne dass aufgrund der Annahme eines Verstoßes gegen Tilgungspflichten Sanktionen bei den Sanierungshilfen ausgelöst würden.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erhalten Bremen und das Saarland seit 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jeweils 400 Mio. Euro pro Jahr.¹⁰⁸

Die gesetzliche Regelung ist mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Insbesondere erscheinen die dreijährigen Berichtspflichten sachgerecht und – gemessen am Ziel der Transparenz – nicht unverhältnismäßig. Positiv ist es in diesem Zusammenhang zu würdigen, dass die Wahl der für die Berichte maßgeblichen finanzpolitischen Größen („geeignet“) im Ermessen der Länder liegt (vgl. § 2 Abs. 5 SanG).

¹⁰³ Vgl. dazu die Stellungnahme des Deutschen Städtetags zum Entwurf des SVIKG v. 21.8.2025.

¹⁰⁴ Beispiele bei Meyer NVwZ 2025, 793 (796 ff.).

¹⁰⁵ Vgl. Meyer NVwZ 2025, 793 (793 ff.).

¹⁰⁶ Burgi Der Landkreis 2024, 659 (662).

¹⁰⁷ In diesem Sinn auch die Stellungnahme des Sachverständigen Meyer v. 9.9.2025, S. 3.

¹⁰⁸ Drs. 360/25.

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger

Prof. Dr. Dirk Meyer
Institut für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Ordnungsökonomik
Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr Hamburg
22043 Hamburg
E: dirk.meyer@hsu-hh.de
I: <https://www.hsu-hh.de/ordnung/>

9. Sept. 2025

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung durch den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 12. Sept. 2025¹**

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (Strukturkomponenten-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) (BT-Drs. [21/1087](#))

Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. [21/1085](#))

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (BT-Drs. [21/1503](#))

**„Verschiebepark der Kreditfazilitäten“,
Gefahren für die Schuldentragfähigkeit und
Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit**

¹ Mein ausdrücklicher Dank gilt denjenigen, die die Arbeit durch Informationen, Korrekturen und andere nützliche Dinge unterstützt haben. Verbleibende Fehler bleiben selbstverständlich in meiner Verantwortung. Aufgrund von § 70 Abs. 4 Satz 3 BTGO (15. Dezember 2022 geändert) wird zum Schutz dieser Personen auf eine namentliche Nennung verzichtet.

Inhalt

Einleitung	2
1 Empfehlungen	3
2 Abschätzung zum Gesamtpaket „Reform der Schuldenbremse“	4
3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen	6
4 ‚Verschiebebahnhof‘ der neuen Schuldentöpfe	7
5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung	8
5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit	8
5.2 Zum Investitionsbegriff	9
6 Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit	11
6.1 Schuldentragfähigkeit i.S. einer nachhaltigen Politik steht infrage	11
6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen	12
6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer	13
6.1.3 Schlussfolgerung: Strukturreformen endlich vornehmen	14
6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit	15
7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung	17
Literatur	18

Einleitung

Die Reform der Schuldenbremse betrifft die Länder (und Kommunen) durch die 100 Mrd. EUR-Zuführung aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) sowie den neu eröffneten strukturellen Verschuldungsspielraum i.H.v. 0,35 % des BIP, außerdem ggf. durch Mittelverwendungen aus der 100 Mrd. EUR-Zuführung in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Die Stellungnahme fokussiert vornehmlich auf die Inkongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Länder und Kommunen und problematisiert einen ‚Verschiebebahnhof‘ zwischen den Kreditfazilitäten. Im Zentrum der Ausführungen steht eine Analyse der zu erwartenden Neuverschuldung anhand der Kriterien Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit. Abschließend wird auf die mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung eingegangen.

Den Zeit-knappen Lesern und Leserinnen wird zunächst die Lektüre der Empfehlungen nahegelegt, auf deren Basis entsprechende Ausführungen aufgerufen werden können.

1 Empfehlungen

Kap. 2 Neuverschuldungsprognose zur Reform der Schuldenbremse: Die Regierung sollte offen kommunizieren, dass – bei voller Inanspruchnahme der Kreditspielräume und realistischer Prognose des zukünftigen Verteidigungsetats – langfristig eine Einhaltung der bestehenden EU-Schuldenregeln nicht möglich sein wird.

Kap. 3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen: Als ‚Besteller/Initiator‘ von Aufgaben sollte der Bund zukünftig für einen Ausgleich der Mehrausgaben bei den Ländern und Kommunen sorgen. Aktuell wäre eine Anpassung der Bund-Länder-Verteilung bzgl. der Gemeinschaftssteuern vorzuschlagen. Konkret würde bspw. eine Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils von derzeit 2 % auf 6 % zu jährlichen Mehreinnahmen von 11 bis 12 Mrd. EUR führen. Zusätzlich könnte – nach Bereinigung der Inkongruenz – über eine kommunale Entschuldung der ‚Altlast‘ nachgedacht werden.

Kap. 4 ‚Verschiebeparkplatz‘ der neuen Schuldentöpfe: Den neuen Kreditfazilitäten ist eine ‚Flucht- bzw. Substitutionsstrategie‘ mittels und zwischen den drei neueröffneten Schuldentöpfen immanent. Diese lässt sich im Rahmen der reformierten Schuldenbremse nicht lösen.

Kap. 5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung

Kap. 5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit: Im SVIK sollte auch bzgl. der Länder die Zusätzlichkeit von Investitionen mit aufgenommen werden, wie es Art. 143 Abs. 1 GG im Übrigen für die gesamten 500 Mrd. EUR auch fest schreibt.

Kap. 5.2 Zum Investitionsbegriff: Der Investitionsbegriff sollte in den Ausführungsgesetzen SVIKG und LuKIFG konsumtive Verwendungen ebenso wie Ersatz-/Reinvestitionen ausschließen. Letztere sind aufgrund der Generationengerechtigkeit aus den ordentlichen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Da dies politisch jedoch kaum durchsetzbar sein dürfte, sollte sich die Mindestanforderung bzgl. der Höhe der Zusätzlichkeit auf Neu- bzw. Nettoinvestitionen beziehen – ggf. auf Basis eines geringeren Prozentsatzes als die derzeitigen 10 % (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Investive Personalausgaben im Bereich Bildung und Forschung (Humankapital) sollten hingegen unter den Investitionsbegriff mit aufgenommen werden.

Kap. 6 Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit

Kap. 6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen: Zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Verschuldung bzw. der Schuldentragfähigkeit sollten Mindestanforderungen an den Primärsaldo bzw. dessen mittelfristige Prognose der Länder gelegt werden, um entsprechende Kreditmittel beanspruchen zu können.

Kap. 6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer: Die vorgesehenen Sonderregelungen (Art. 1 Änderung des SanG) für Bremen und das Saarland sollten aus Gründen der Nachhaltigkeit bzw. der Schuldentragfähigkeit entfallen. Die Verteilung zwischen den Ländern in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel sollte zusätzlich den jeweiligen landesspezifischen Primärsaldo mitberücksichtigen.

Kap. 6.1.3 Strukturreformen endlich vornehmen: Die Bundesregierung sollte unverzüglich strukturelle haushaltspolitische Reformen durchführen. Allein mit dem Wegfall der Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Umweltpolitik und der Energieeffizienz (42,6 Mrd. EUR), dazu der Verzicht auf umweltschädliche Subventionen (ca. 43 Mrd. EUR) und weiterer diskriminierender Steuervergünstigungen ließen sich bei gleichzeitiger Steuervereinfachung Haushaltsmittel von jährlich über 85 Mrd. EUR einsparen. Die entsprechenden Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen könnten für Steuer- und Abgabensenkungen und die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Kap. 6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit: Eine stabile Demokratie baut auf einem fairen Ausgleich der Generationen auf. Aufgrund des eklatanten Verstoßes gegen das Postulat der Generationengerechtigkeit (staatlicher Konsum und Ersatzinvestitionen auf Kredit; Rentengesetze) wäre eine Belastung der älteren Altersklassen ökonomisch und politisch angezeigt. Eine teilweise Rücknahme der Rentenreformen der letzten Jahre (bspw. Rente mit 63) und eine Reform der Zuwächse der Renten-/Pensionsansprüche an die Lohnentwicklung wären zielgerecht ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Kap. 7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung: Es wäre überlegenswert, ob das LuKIFG einen Mindestanteil an den Kreditmitteln vorgeben sollte, den die Länder ihren Kommunen zur eigenen Verfügung stellen müssen (§ 2 Abs 1 i.V.m Abs. 2 LuKIFG). Die Aufteilung zwischen den Kommunen eines Bundeslandes sollte zudem Nachhaltigkeitsaspekte bzw. die Schuldentragfähigkeit mitberücksichtigen.

2 Abschätzung zum Gesamtpaket „Reform der Schuldenbremse“

Die drei neu ins Grundgesetz (GG) aufgenommenen Ausnahmen von der bisherigen Schuldenregel (Art. 109, 115 und 143h GG) – die Bereichsausnahme Verteidigung, das SVIK sowie der strukturelle Verschuldungsspielraum für die Länder – ermöglichen erhebliche zusätzliche Verschuldungen. Lucke u. Meyer (2025a, S. 31-33; 2025b, S. 531 f.) haben die Größenordnung der möglichen Neuverschuldung berechnet. Sie unterstellen bei der Abschätzung der *zusätzlichen Neuverschuldung bis 2036* gemäß der reformierten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 u. Art. 143 h GG) ein jährliches nominales Wachstum des BIP von 3 % (reales Wachstum 1 %, Inflation 2 %). Des Weiteren gehen sie

davon aus, dass die Ausgaben für Verteidigung und verbundene Zwecke bei 4 % des BIP liegen werden, Bund und Länder die zulässige Neuverschuldung von 0,35 % des BIPs stets voll ausschöpfen und die Kreditermächtigungen aus dem SVIK i.H.v. 500 Mrd. EUR gleichmäßig bis 2036 abgerufen werden. Legt man den Zeithorizont entsprechend auf jenes Jahr, so könnten bis 2036 neue Schulden i.H.v. 2.547 Mrd. EUR aufgenommen werden (siehe Tab. 1). Zuzüglich der strukturellen Neuverschuldung des Bundes gemäß Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG betrüge die *Neuverschuldung* 2.761 Mrd. EUR, was in etwa einer Verdopplung der Staatsschulden gegenüber Ende 2024 mit 2.510 Mrd. EUR entspricht. Die *Schuldenstandsquote* stiege von derzeit etwa 63 % auf 89 % des BIP.²

Tab. 1: Mögliche Neuverschuldung bis 2036¹⁾

Sondervermögen Infrastruktur	500 Mrd. Euro
Bereichsausnahme Verteidigung	Annahme 4,0 %/BIP als zukünftige Verteidigungsausgaben, 3,5 %/BIP Einzelplan 14 (Verteidigung) 0,5 %/BIP für sonstige zulässigen Zwecke davon 3,0 %/BIP über Bereichsausnahme: 129,2 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 1832,9 Mrd. Euro
Verschuldungsspielraum für die Länder	0,35 %/BIP Zusatzverschuldung 15,1 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 213,8 Mrd. Euro
strukturelle Verschuldung Bund (Art. 109 Abs. 3 GG)	0,35 %/BIP strukturelle Neuverschuldung 15,1 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 213,8 Mrd. Euro
Fazit	Möglicher Schuldenanstieg in 12 Jahren i.H.v. 2.546,7 Mrd. Euro durch GG-Änderung 2.760,6 Mrd. Euro durch GG-Änderung zzgl. struktureller Neuverschuldung Bund
nachrichtlich: Zinsen für die mögliche Neuverschuldung	bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % p.a. über die Laufzeit von 12 Jahren (lineare Kreditnahme): 587,7 Mrd. Euro

¹⁾ Die Berechnung bezieht sich auf die Laufzeit des Infrastrukturfonds für 12 J.
BIP 2024: 4.305 Mrd. Euro.
Eigene Berechnungen.
Quelle: Lucke u. Meyer (2025b), S. 532.

Im Zeitraum 2025 bis 2036 würde die *Defizitquote* von Bund und Ländern jährlich 4,7 % des BIP betragen. Nach Auslaufen des SVIK würde die jährliche Nettoneuverschuldung immer noch rund 3,7

² Lucke u. Meyer (2025a), S. 32 f. bewerten diesen Anstieg bei anhaltend niedrigen Zinssätzen für sich allein genommen als nicht übermäßig besorgniserregend. Aufgrund von Angebotsengpässen, staatlich stimulierter Nachfrage und drohendem Protektionismus könnte die Inflationsrate die EZB-Zielmarke von 2 % zeitweise übersteigen, so dass der Anstieg der Schuldenquote entsprechend niedriger ausfallen würde.

% des BIP betragen und langfristig auf eine Staatsschuldenquote von 127 % konvergieren – mehr als das Doppelte der im Maastricht-Vertrag vereinbarten und immer noch gültigen Obergrenze von 60 % (siehe Lucke u. Meyer 2025b, S. 531 f.). Es mutet kafkaesk an, dass die EU-Schuldenregeln – durch Ausnahmeregelungen aufgeweicht und mitgliedstaatlich individualisiert – als löchriges Stabilitätsbollwerk derzeit pro forma noch Einhaltung gebieten. Um u.a. nicht gegen die *3 %-Defizitregel des EU-Fiskalpaktes* zu verstoßen, müsste (auch) die deutsche Regierung langfristig auf deren weiteren Aufweichung hinwirken – damit wäre ein wesentlicher Stabilitätsankerstaat der EU gerissen.

Empfehlung: Die Regierung sollte offen kommunizieren, dass – bei voller Inanspruchnahme der Kreditspielräume und realistischer Prognose des zukünftigen Verteidigungsetats – langfristig eine Einhaltung der bestehenden EU-Schuldenregeln nicht möglich sein wird.

3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen

Ein wesentlicher föderativer Grundsatz fordert die Kongruenz von (zugewiesenen) *Aufgaben*, den daraus resultierenden *Ausgaben* und den zur Deckung erforderlichen *Einnahmen*. Während die kommunalen *Vermögenshaushalte* zum Großteil schuldenfinanziert sind, sollten die kommunalen *Verwaltungshaushalte* grundsätzlich mit ordentlichen Einnahmen (Steuern, Gebühren, Beiträge) gegenfinanziert sein. Die Kapitalmarktschulden in den Vermögenshaushalten betragen 2024 etwa 140 Mrd. EUR.³ Ein Kassenkredit kann hingegen nur zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung unter strikten Auflagen aufgenommen werden. Diese beliefen sich letztes Jahr auf ca. 30 Mrd. EUR. Nach Angaben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025) wird das Finanzierungsdefizit der kommunalen Verwaltungshaushalte zudem von 24,3 Mrd. EUR (2024) dieses Jahr auf mehr als 35 Mrd. EUR ansteigen. Als Ursache wird auf die wachsende Schere zwischen den gesetzlichen (Pflicht-)Ausgaben und den Einnahmen verwiesen. So stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen 2024 um 11,7 %, darunter die der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (+17,1 %), die für Eingliederungshilfen nach dem SGB IX (+13,6 %) und die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (+12,4 %). Auch die Personalausgaben erhöhten sich um 8,9 % – zum einen aufgrund von Tarifierpassungen, zum anderen als Folge zusätzlicher Personalbedarfe aufgrund immer aufwändigerer Aufgabenanforderungen und Verwaltungsvorschriften. Eine gefährliche Entwicklung deuten die Zinsausgaben (+32,1 %) an. Bei steigenden Kreditzinsen und einem wachsenden Finanzierungsdefizit droht eine Zins-Defizit-Spirale. Die Folge sind ein Bodensatz an Kassenkrediten, die jedes Jahr vor sich hergeschoben werden – und damit de facto zu langfristigen Schuldenständen im Verwaltungshaushalt führen.

³ Siehe die folgenden Daten bei Destatis Blatt 71321-05 Öffentliche Schulden.

Nachfolgende *Empfehlungen* könnten zur Beseitigung der Inkongruenz beitragen:

- Als ‚Besteller/Initiator‘ von Aufgaben sollte der Bund zukünftig für einen Ausgleich der Mehrausgaben bei den Ländern und Kommunen sorgen.⁴
- In einem Brief an Bundeskanzler Friedrich Merz und Finanzminister Lars Klingbeil schlägt der Deutsche Landkreistag (2025) eine *Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils* von derzeit 2 % auf 6 % vor, was zu jährlichen Mehreinnahmen von 11 bis 12 Mrd. EUR führen würde. Zugleich wäre ein geänderter Verteilungsmaßstab anzuwenden: 1/3 nach Wirtschaftskraft und 2/3 nach Einwohnern.
- Auch eine *Erhöhung der Grundsteuer* seitens der Kommunen könnte als ‚Immobilitätssteuer‘ deren Einnahmehasis stärken, ohne dass große Ausweichreaktionen zu befürchten wären.
- Schließlich könnte – nach Bereinigung der Inkongruenz – über eine *kommunale Entschuldung* der ‚Altlast‘ nachgedacht werden.⁵

4 ‚Verschiebebahnhof‘ der neuen Schuldentöpfe

Die derzeit diskutierten, erheblichen Haushaltslücken des Bundes und der Länder für die kommenden Jahre, speziell auch die der Kommunen, legen eine ‚*Flucht- bzw. Substitutionsstrategie*‘ mittels und zwischen den drei neu geschaffenen Schuldentöpfe nahe:⁶

Beispiel 1 Steuerliches Investitionssofortprogramm: Aufgrund der Maßnahmen nach dem *steuerlichen Investitionssofortprogramm* werden die Steuermindereinnahmen für die Veranlagungsjahre 2025 bis 2029 mit 45,76 Mrd. EUR beziffert (BT- Drs. 21/323, S. 3). Davon entfallen auf den Bund 17,9 Mrd. EUR, die Länder 16,3 Mrd. EUR und die Kommunen 11,54 Mrd. EUR. Hinzu kommen dauerhafte Mindereinnahmen von 25 Mrd. EUR pro Jahr für Bund und Länder vornehmlich durch die geminderte Körperschafts-/Thesaurierungssteuersätze (BT- Drs. 21/323, S. 17). Eine *Gegenfinanzierung* ist nicht vorgesehen, was c.p. de facto auf einen Anstieg der strukturellen Staatsverschuldung und des negativen Finanzierungssaldos hinauslaufen würde. Für die Länder und Kommunen bietet die 100 Mrd. EUR *SVIK-Zuführung* die Möglichkeit, nach Wegen zu suchen, um diese Ausfälle entsprechend zu kompensieren.

⁴ Vgl. dazu auch im Koalitionsvertrag das Bekenntnis zur „Veranlassungskonnexität“ (Ziff. 3623 ff.).

⁵ Eine solche Entschuldung fand bereits um 2010 in verschiedenen Bundesländern statt. Eine Verwendung der 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder scheidet aus, da es sich um eine rein konsumtive Verwendung der Kreditfazilität handeln würde.

⁶ So rechnet Finanzminister Lars Klingbeil für die Jahre 2027 bis 2029 aktuell mit einer Finanzlücke im Bundeshaushalt – einschließlich der zulässigen Staatsverschuldung – von 172 Mrd. EUR, nachdem sie im Juni bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs 2025 noch mit 144 Mrd. EUR beziffert wurde. Vgl. Creutzburg (2025).

Beispiel 2 Sanierung der deutschen Häfen: Marode Kaimauern, Zufahrtsstraßen und Brücken – die deutschen Seehäfen leiden unter einem langjährigen *Sanierungsstau*. Der Bund trägt derzeit einen jährlichen Zuschuss i.H.v. 38,4 Mio. EUR zum Erhalt der Infrastruktur, für die die Länder zuständig sind. In einem Positionspapier fordert der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (vgl. ZDS 2025) einen Anteil von 3 % vom *SVIK* entsprechend 15 Mrd. EUR für dringend notwendige Investitionen. Zudem sei eine dauerhafte Grundfinanzierung in Höhe von mindestens 500 Mio. EUR jährlich erforderlich – auch diese 6 Mrd. EUR könnten bis 2036 aus dem *SVIK* finanziert werden. „Ohne belastbare Häfen keine glaubhafte Zeitenwende“ (F. Keisinger/ZDS, NDR 2025). Leistungsfähige Häfen seien das Rückgrat der militärischen Logistik, so dass auch die *Bereichsausnahme Verteidigung* als eine nach oben offene Kreditquelle infrage käme. Schließlich eröffnet der Hinweis auf „eine wichtige Rolle in der Energiewende“ deutscher Seehäfen sogar einen Zugriff auf die 100 Mrd. EUR-Zuführung aus dem *Klima- und Transformationsfonds (KTF)*. Zwar mag dies einer bestimmungsgemäßen Nutzung der neuen Kreditmöglichkeiten entsprechen. Es zeigt jedoch die Flexibilität der Zugriffe in Abhängigkeit vom auslegungsfähigen Begründungszusammenhang.

Indem die Grundgesetzänderung bereits den Kreditspielraum für 2025 ermöglicht, wird es zu nicht unerheblichen *Mitnahmeeffekten* kommen.⁷ Diese setzen Spielräume für nicht-prioritäre Investitionen oder gar konsumtive Verausgabungen frei.

5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung

5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit

Gemäß § 2 Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) „werden zusätzliche Investitionen ... finanziert“. Allerdings fehlt für die Zuführung an die Länder das *Kriterium der Zusätzlichkeit* (§ 3 SVIKG) und beschränkt sich auf den Bund (§ 4 Abs. 1 u. 3 SVIKG). Der Wegfall dieser Restriktion gibt Anreize zur *Umfinanzierung* bereits geplanter Investitionen in den SVIK, wodurch Mittel freierwerden, mit denen letztendlich die Finanzierungsdefizite aus den Kernhaushalten der Kommunen, hier insbesondere der Anstieg der Sozialausgaben, getragen werden könnten. Faktisch werden dann *Sozialausgaben* aus dem SVIK-finanziert.

Empfehlung: Im SVIK sollte auch bzgl. der Länder die *Zusätzlichkeit* mit aufgenommen werden, wie es Art. 143 Abs. 1 GG im Übrigen für die gesamten 500 Mrd. EUR auch festschreibt.

⁷ So auch der Bundesrechnungshof (2025b), S. 3 u. 6 in seinem Bericht zum SVIKG.

Heinemann (2025) fordert außerdem eine *operative Regel*, nach der die Länder eine Kürzung ihrer jeweiligen Zuführung aus dem SVIK um den Betrag erfahren, der der positiven Differenz aus dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre und der jeweils aktuellen Investitionssumme entspricht. Diese Quasi-Strafzahlung würde Anreize für einen kontinuierlichen Mittelabruf setzen, erfordert allerdings auch freie Planungskapazitäten und Projekte entsprechender Größenordnung. Zudem fallen Mittelbewilligung und Mittelabfluss i.d.R. zeitlich auseinander, was die Handhabbarkeit dieser Regel einschränkt.

5.2 Zum Investitionsbegriff

Ausgaben für Investitionen werden in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 *Bundeshaushaltsordnung (BHO)* und in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 *Haushaltsgrundsätzegezet (HGrG)* wortgleich definiert. Danach zählt die Erstellung und der Erwerb öffentlichen Produktivkapitals zu den Investitionen, während die Förderung privater Maßnahmen bspw. durch verlorene Zuschüsse die Anforderungen der Definition nicht erfüllt. Art. 143h GG ist durch diese Bestimmungen aber nicht gebunden und es steht dem Gesetzgeber generell frei, durch einfachgesetzliche Maßnahme den Investitionsbegriff des Sondervermögens speziell auszuführen. Dies erfolgt zum einen in § 4 Abs. 3 *SVIKG*, wo allerdings auf § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO mit Bezug auf den Bund verwiesen wird. Zum anderen werden in § 3 *Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)* die Förderbereiche und Förder Voraussetzungen näher bestimmt. § 3 Abs. 1 LuKIFG beschränkt die Ausgaben auf *Sachinvestitionen* spezieller Infrastrukturbereiche, „sofern sie der Erfüllung von Landesaufgaben oder kommunalen Aufgaben dienen“. Hierbei handelt es sich nicht um eine abschließende Liste und es erfolgt keine Beschränkung auf Pflichtaufgaben. Zudem öffnen die Zusätze „insbesondere“ (§ 3 Abs. 4 LuKIFG) und „notwendige Begleit- oder Folgemaßnahmen“ (§ 3 Abs. 1 LuKIFG) weitere Spielräume.⁸ Sie geben die Möglichkeit einer Umfinanzierung, bspw. für nicht-prioritäre Investitionen oder gar konsumtive Verausgabungen.

Kritikwürdig ist die Beschränkung auf *Sachinvestitionen*. So sind im Bereich Bildung und Forschung die Sachinvestitionen mit hohem Personaleinsatz komplementär verknüpft. Hierbei handelt es sich volkswirtschaftlich um Personalausgaben mit investivem Charakter in sog. *Humankapital*, mit denen i.d.R. eine hohe Produktivität einhergeht – also nicht um konsumtive Ausgaben.⁹

⁸ Siehe auch die Kritik des Bundesrechnungshofes (2025b), S. 9-10.

⁹ Hier ist dem Bundesrechnungshof (2025b), S. 3 zu widersprechen, der Personalausgaben generell ausschließen möchte. Diese Forderung dürfte auch bei Bauvorhaben kaum durchsetzbar sein, denn allein der personelle Planungsaufwand ist dort erheblich, aber untrennbar mit dem Projekt verbunden.

Zwar werden ein Mindestvolumen von 50 Tsd. EUR und eine längerfristige Nutzung der Infrastruktur als Voraussetzung benannt. Damit sind jedoch größere *Reparatur- und Erhaltungsinvestitionen auf Kredit* ebenso wenig ausgeschlossen wie *Reinvestitionen*. Sie werden explizit in der Gesetzesbegründung sogar gefordert, indem auf „große Investitionsbedarfe“ hinsichtlich Sanierung, Erhalt und Modernisierung verwiesen wird (LuKIFG, S. 9 Begründung). Insofern wird *keine positive Nettoinvestition* (Reinvestion > Abschreibung) bei der Mittelvergabe verlangt. *Wachstum* setzt aber u.a. positive Nettoinvestitionen voraus, die das Produktionspotenzial erweitern. Ersatzinvestitionen stellen lediglich ein früheres Niveau wieder her.

Sodann haben die Länder die Möglichkeit, Mittel aus dem *KTF* einzuwerben, wenn sie Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 beabsichtigen.¹⁰ Die an den *KTF* zu überführenden 100 Mrd. EUR unterliegen indes weiterhin der Zweckbindung des SVIK (§4 Abs. 2 SVIKG). Sie müssen daher zur Finanzierung *zusätzlicher Investitionen* eingesetzt werden. Allerdings schaffen die aus dem *KTF* finanzierten Investitionen *keine öffentliche Infrastruktur*. Als Spezialnorm unterliegen diese Mittel zusätzlich der Zweckbindung des § 2 Klima- und Transformationsfondsgesetz (*KTF-G*). Sie können als *Subventionen für private Anlagenbetreiber* ausgezahlt werden, die diese Mittel ihrerseits zur klimafreundlichen Umrüstung privater Vermögensgegenstände (bspw. für Energieerzeugungsanlagen oder energetische Sanierung von Gebäuden) verwenden. Deshalb können rechtlich aus den Mitteln des *KTF* bspw. nicht nur gewerblich betriebene Ladestationen im Straßenverkehr gefördert werden, sondern auch *Prämien zur Anschaffung von Konsumgütern wie etwa E-Autos* gezahlt werden, weil diese zur Senkung von CO₂-Emissionen im Straßenverkehr beitragen.¹¹ Auch hiermit sind – bei ausgelastetem Produktionspotenzial – kaum *Wachstumseffekte* verknüpft, da entweder umweltschädliche Anlagen (Kohlekraftwerke) durch umweltsparende ersetzt werden, oder gar Konsumgüter ausgetauscht werden (Diesel-Pkw gehen bspw. nach Polen).

Empfehlung: Der Investitionsbegriff sollte in den Ausführungsgesetzen SVIKG und LuKIFG konsumtive Verwendungen und Ersatz-/Reinvestitionen ausschließen. Letztere sind aus den ordentlichen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Da dies politisch jedoch kaum durchsetzbar sein dürfte, sollte sich die Mindestanforderung bzgl. der Höhe der Zusätzlichkeit auf Neu- bzw. Nettoinvestitionen beziehen – ggf. auf Basis eines geringeren Prozentsatzes als die derzeitigen 10 % (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Investive Personalausgaben im Bereich Bildung und Forschung (Humankapital) sollten hingegen unter den Investitionsbegriff mit aufgenommen werden.

¹⁰ Vgl. im Folgenden Lucke u. Meyer (2025), S. 533.

¹¹ Das staatsrechtliche Verständnis von Investitionen weicht deutlich von dem volkswirtschaftlichen ab. Staatsrechtlich werden unter Investitionen alle Staatsausgaben gerechnet, die den politisch-demokratisch näher zu bestimmenden Zielen von Wachstum und Transformation dienen. Dazu zählen u. a. auch die Ausgaben für Verteidigung (vgl. Konsum), Ausgaben zur Förderung privater Investitionen und Ausgaben, die einen klimapolitischen Zweck durch Änderung des Konsumverhaltens bewirken sollen (vgl. Konsum).

6 Nachhaltigkeit/Schulden Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit

Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit stehen als Zielsetzungen ganz oben auf der politischen Agenda.¹² Nachhaltigkeit – gleichlautend Schulden Tragfähigkeit – ist ein Konzept, das allein auf die Staatsschulden und die Fähigkeit abstellt, den Schuldendienst (Tilgung plus Zinsen) leisten zu können. Demgegenüber ist Generationengerechtigkeit auf das Verhältnis von Staatsschulden zu staatlichem Vermögen gerichtet.¹³ *Nachhaltigkeit* setzt lediglich voraus, dass der Nominalwert der Schulden nicht höher ist als der Barwert der künftigen Primärüberschüsse, mit dem die Schulden plus Zinsen getilgt werden können.¹⁴ Hierbei ist es irrelevant, was mit den Schulden finanziert wird und wie der Staat seine Primärüberschüsse erzielt – rentierliche Infrastrukturinvestitionen wären förderlich, aber keine notwendige Bedingung. *Generationengerechtigkeit* erfordert hingegen, dass das ‚geerbte‘ Staatsvermögen¹⁵ mindestens dem Nominalwert der Staatsschulden entspricht. Bei einem positiven Kapitalwert der Investitionen kann die zukünftige Generation von einem Nettovermögenszuwachs sogar profitieren. Aber auch bei einem Kapitalwert von Null – die Rentabilität der staatlichen Maßnahme entspricht genau dem Kreditzins – kann die zukünftige Generation annahmegemäß aus dem Bruttovermögenszuwachs die Schuldenbedienung tragen, indem bspw. höhere Steuereinnahmen fließen oder Gebühren für die Nutzung anfallen. Nachhaltigkeit ist somit eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Generationengerechtigkeit – anders herum: *Generationengerechtigkeit setzt Nachhaltigkeit voraus*.

6.1 Schulden Tragfähigkeit i.S. einer nachhaltigen Politik steht infrage

Um eine nachhaltige Schuldenpolitik zu operationalisieren, sollten im langjährigen Durchschnitt stets alle originären Staatsausgaben aus Steuermitteln und anderen originären Staatseinnahmen gedeckt werden können.¹⁶ Dies ist – abhängig von der bereits existierenden Verschuldung – zwar nicht

¹² So wird in der Begründung des LuKIFG, S. 9 das „nachhaltige[s] Wirtschaftswachstum“ hervorgehoben, im SVIKG, S. 9 wird gar auf die „Deutsche[n] Nachhaltigkeitsstrategie“ verwiesen und im Koalitionsvertrag, Ziff. 1623 festgestellt, dass „solide Finanzen ... auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit“ sind.

¹³ Genaugenommen ist diese Aussage nicht ganz korrekt, da ein staatlich kreditfinanzierter Vermögenszuwachs im Privatsektor auch generationengerecht ist, obwohl das Nettostaatsvermögen sinkt. Von daher wäre der Bezugspunkt der Generationengerechtigkeit korrekterweise das Gesamtvermögen der Volkswirtschaft. Die Verkürzung auf das Staatsvermögen stellt deshalb eine Vereinfachung dar, die mit dem relativ geringen Umfang der Fehlergröße gerechtfertigt werden kann.

¹⁴ Ein Primärüberschuss liegt vor, wenn die Einnahmen eines öffentlichen Haushalts (ohne Einnahmen aus Krediten und Erlösen aus Vermögensveräußerungen) die Ausgaben (ohne Zinsausgaben) übersteigen. Dann kann der Überschuss für die Zinszahlungen und/oder den Schuldendienst verwendet werden. Vgl. auch Barro (1979).

¹⁵ Korrekterweise müsste auch hier auf das volkswirtschaftliche Gesamtvermögen abgestellt werden.

¹⁶ Vgl. im folgenden Lucke u. Meyer (2025a), S. 38 f. Kurzfristige Liquiditätsengpässe sind damit nicht ausgeschlossen.

hinreichend für die Schuldentragfähigkeit, aber doch eine notwendige Voraussetzung. Die nachfolgende Analyse differenziert nach den beiden ‚Schulentöpfen‘ der Länder.

6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen

Die nachfolgende Abschätzung zur Nachhaltigkeit der *100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen* lehnt an die Berechnungen von Lucke u. Meyer (2025a) an.¹⁷ Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- jährliches nominales Wachstum des BIP von 3 % (reales Wachstum 1 %, Inflation 2 %)
- vollständige Verausgabung der 100 Mrd. EUR bis 2036 in jährlich gleichen Raten
- kalkulatorische Abschreibungen von 3 % p.a. für den Verschleiß der neu geschaffenen Infrastruktur
- Zeitpunkt der Nachhaltigkeitsabschätzung der SVIK-bedingten Staatsverschuldung zum Ende des 12-Jahreszeitraums 2036
- keine zusätzlichen Staatseinnahmen in Form monetärer Überschüsse durch die geschaffene öffentliche Infrastruktur

Bei der angenommenen Investitionssumme von 100 Mrd. EUR beträgt die jährliche Abschreibung 3 Mrd. EUR, die dauerhaft aus dem Kernhaushalt zu finanzieren ist. Bei einem Zinssatz von 2 % – dem langjährigen Durchschnitt der Umlaufrendite börsennotierter Bundeswertpapiere mit 15- bis 30jähriger Restlaufzeit – ergibt sich nach Ablauf der 12 Jahre ein Gegenwartswert der zu tätigen *Ersatzinvestitionen* von 153 Mrd. EUR.¹⁸ Entsprechend mindert sich der Gegenwartswert der zukünftigen *Primärüberschüsse*. Bezogen auf das BIP des Jahres 2036 würde die *Staatsschuldenquote* allein durch die Zuführung an die Länder um etwa 1,6 Prozentpunkte steigen, während zum selben Zeitpunkt die dauerhaften Ersatzinvestitionen einen Verlust des Gegenwartswerts der Primärüberschüsse in Höhe von 2,5 % dieses BIPs implizieren würden.

Um die *Nachhaltigkeit* der zusätzlichen Verschuldung zu gewährleisten, wäre somit ein Anstieg des Gegenwartswertes des Saldos aller anderen Staatseinnahmen und Staatsausgaben exklusive Zinsen (Primärsaldo) in Höhe von 4,1 % (1,6 % + 2,5 %) des BIPs des Jahres 2036 notwendig. Dem entspräche bei einem Diskontsatz von 2 % ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg des Primärsaldos

¹⁷ Lucke u. Meyer (2025a), S. 35 f. gehen bei ihrer Berechnung vom SVIK i.H.v. 400 Mrd. EUR aus, da 100 Mrd. EUR vorab in den KFT überführt werden, der grundsätzlich keine öffentliche Infrastruktur finanziert. Hier beschränken sich die Aussagen auf die 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen.

¹⁸ Zur Berechnung vgl. Lucke u. Meyer (2025a), S. 35, Fn. 18.

um 0,09 % des BIP. Im Vergleich zum historisch erzielten durchschnittlichen Primärsaldo von 0,24 % des jeweiligen BIPs¹⁹ wäre demnach ein Anstieg um ein Drittel auf 0,33 % erforderlich.

Zwar dürfte eine verbesserte öffentliche Infrastruktur die Wirtschaftsleistung stärken und damit auch die Steuer- und Beitragseinnahmen des Staates steigen lassen. Doch zum einen erhöhen Reparaturen und Erhaltungsinvestitionen nicht das Produktionspotenzial, sondern erhalten es lediglich auf vorherigem Niveau. Damit sind auch die Steuermehreinnahmen eher begrenzt. Zum anderen würden zugleich auch die Staatsausgaben steigen. Die Sozialausgaben für die Pflichtversicherungen steigen mit der Lohnsumme in etwa proportional, ähnlich die Verteidigungsausgaben und staatliche Wohnungsbauförderungen. Von daher ist es völlig ungewiss, ob der erforderliche Anstieg des Primärsaldos erreicht wird – auch weil die zusätzliche Verschuldung die konsumtiven Verausgabungen erleichtern wird.

Empfehlung: Zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Verschuldung bzw. der Schuldentragfähigkeit sollten Mindestanforderungen an den Primärsaldo bzw. dessen mittelfristige Prognose der Länder gelegt werden, um entsprechende Kreditmittel beanspruchen zu können.

6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer

Sehr ähnlich sehen die Überlegungen zur Nachhaltigkeit aus, die sich aus dem zusätzlichen *strukturellen Verschuldungsspielraum für die Bundesländer* i.H.v. 0,35 % des BIP ergeben. Die Verteilung der Mittel erfolgt in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel (§ 2 Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG). Auch aufgrund des kommunalen Investitionsstaus ist eine volle Ausschöpfung dieser Kreditgrenze zu erwarten. Die zusätzlichen Schulden bis 2036 würden demnach 214 Mrd. EUR betragen, entsprechend stiege die Staatsschuldenquote um 3,5 Prozentpunkte. Da auch hier die notwendigen Ersatzinvestitionen langfristig zu laufenden Ausgaben führen werden, ohne dass per Saldo mit zusätzlichen Staatseinnahmen in entsprechender Höhe zu rechnen wäre, dürfte sich der Primärsaldo weiter verschlechtern, so dass die Nachhaltigkeit auch hier infrage steht. Zudem ist der strukturelle Verschuldungsspielraum nicht an eine investive Verausgabung gebunden, so dass auch erhebliche konsumtive Abflüsse in die Sozialausgaben zu erwarten sind.²⁰

Besonders problematisch sind die *Sonderregelungen für die hochverschuldeten Bundesländer Bremen und das Saarland* zu werten. Gemäß Art. 143d Abs. 4 GG erhalten sie seit 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jeweils 400 Millionen EUR pro Jahr. Zugleich unterliegen sie

¹⁹ Siehe Lucke u. Meyer (2025a), S. 34, Abb. 1.

²⁰ Vgl. Bundesrechnungshof (2025a), S. 20; Grimm (2025). Von daher ist die Höhe der Ersatzinvestitionen betragsmäßig nicht vorherzusagen.

den Auflagen des Sanierungshilfengesetzes (SanG). Dabei sind sie zum Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung verpflichtet, um zukünftig die Vorgaben nach Art. 109 Abs 3 GG einhalten zu können. Da die bestehenden Tilgungspflichten nach dem SanG dazu führen würden, dass beide Länder den strukturellen Verschuldungsspielraum nicht (vollumfänglich) nutzen könnten, ohne die im SanG vorgesehenen Sanktionsmechanismen auszulösen, ist ergänzend eine Änderung des SanG geplant. Um die Sanierungshilfen nicht zu gefährden, muss die Kreditaufnahme Bremens und des Saarlands danach mindestens 50 Mio. EUR im Jahr und im Schnitt von fünf Jahren 80 Mio. EUR geringer sein, als es das Grundgesetz vorsieht (Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und 7 GG i.V.m. Art. 1 § 2 Abs. 2 SanG-Entwurf). Die zusätzlichen Kreditmittel dürften den Sanierungsprozess verzögern und somit längerfristig Hilfen des Bundes erfordern. Zudem ist zu erwarten, dass damit nicht nur ‚Zukunftsausgaben‘, sondern auch konsumtive Zwecke ermöglicht werden.²¹

Daneben dürfte es auch Bundesländer geben, die einen höheren durchschnittlichen Primärsaldo als 0,24 % ihres BIPs aufweisen. Diese können deshalb u. U. auch eine zusätzliche Verschuldung nachhaltig finanzieren, wenngleich generelle Zweifel bestehen (vgl. Lucke u. Meyer 2025a, S. 37).

Empfehlung:

- keine Sonderregelungen (Art. 1 Änderung des SanG) für Bremen und das Saarland
- die Verteilung in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel sollte zusätzlich den jeweiligen landesspezifischen Primärsaldo mitberücksichtigen.

6.1.3 Schlussfolgerung: Strukturreformen endlich vornehmen

Eine weitgehend unveränderte Struktur aller anderen Ausgaben- und Einnahmepositionen der öffentlichen Haushalte unterstellt, muss man für die Bundesländer (und den Bund) zukünftig deutlich verschlechterte Primärsalden erwarten. Eine bereits laufende Zins-Defizit-Spirale verschärft die Problematik. Diese Verschlechterung ist quantitativ als so groß einzuschätzen, dass die infolge der Schuldenbremsen-Reform möglich werdende Neuverschuldung als nicht mehr nachhaltig bewertet werden muss.

Generelle Empfehlung: Es ist deshalb dringlich geboten, dass die Bundesregierung unverzüglich strukturelle haushaltspolitische Reformen durchführt:²²

²¹ Im Haushaltsjahr 2024 hat Bremen bei Einnahmen von 7,8 Mrd. EUR ein Finanzierungsdefizit von knapp 1,2 Mrd. EUR erwirtschaftet. Der Schuldenstand bewirkt Zinsausgaben i.H.v. ca. 500 Mio. EUR. Die jährlichen Personalkosten betragen knapp 2,4 Mrd. EUR, wobei allein die Versorgungsausgaben etwa 615 Mio. EUR ausmachen. Vgl. Schäfers (2025).

²² Vgl. Laaser, Rosenschon u. Schrader (2025) sowie für weitere Vorschläge Meyer (2025).

- Allein mit dem Wegfall der Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Umweltpolitik und der Energieeffizienz (42,6 Mrd. EUR), dazu der Verzicht auf umweltschädliche Subventionen (ca. 43 Mrd. EUR) und weiterer diskriminierender Steuervergünstigungen ließen sich bei gleichzeitiger Steuervereinfachung Haushaltsmittel von jährlich über 85 Mrd. EUR einsparen.
- Prüfung sämtlicher Förderprogramme auf Wirksamkeit, unerwünschte Nebeneffekte und Effizienz.
- Die entsprechenden Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen könnten für Steuer- und Abgabensenkungen und die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.
- Umschichtungen vom Sozialhaushalt (Bürgergeld, Migration) in den Investitionshaushalt.
- Pflegeversicherung: Jegliche Begrenzung eines Selbstbehaltes ist ein ‚Erbenschutzprogramm‘ für Vermögende, da die Sozialhilfe (§ 61 SGB XII) in diesem Fall die Pflegekosten übernimmt.

6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit ist gegeben, wenn Staatsschulden und Staatsvermögen in etwa gleicher Höhe vorliegen bzw. als gleich hoch bewertet werden. Nur dann ‚erbt‘ die jeweils nächste Generation ein Nettovermögen von null. Sind die Staatsschulden hingegen größer als das staatliche Vermögen, hätten die heutige Generation und/oder die vorherigen Generationen zu Lasten kommender Generationen ihren Konsum zumindest teilweise auf Kredit finanziert – also ‚über ihre Verhältnisse gelebt‘. Im umgekehrten Fall hätte die heutige Generation über Maßen Vorsorge getan. Die sog. ‚*Goldene Regel der Fiskalpolitik*‘ bezieht sich nicht auf den Vermögensbestand, sondern auf die Stromgröße seines Zuwachses durch Investitionen. Vor dem Hintergrund eines fairen intergenerativen Ausgleiches sind dementsprechend nur Nettoinvestitionen durch Verschuldung finanzierbar.²³

Operativ erfordert Generationengerechtigkeit, dass

- jegliche *Neuverschuldung* ausschließlich für investive und nicht für konsumtive Zwecke genutzt wird²⁴ und
- eine *Schuldentilgung* in dem Umfang stattfindet, in dem der öffentliche Kapitalbestand durch Verschleiß oder Verlust *Wertminderungen* erfährt. Alternativ müssten im gleichen

²³ Vgl. Lucke u. Meyer (2025a), S. 31. Zur ‚Goldenen Regel der Fiskalpolitik‘ siehe auch Bundesministerium der Finanzen (2022).

²⁴ So beschränkte Art. 115 GG a.F. vor 2009 die Nettokreditaufnahme des Bundes auf die im Haushaltsplan veranschlagte Summe der Investitionen.

Ausmaß Reparaturen und Ersatzinvestitionen *aus ordentlichen Haushaltsmitteln* getätigt werden.²⁵

Würden Reparaturen und Ersatzinvestitionen hingegen erneut durch Verschuldung finanziert, käme es zu einer *Doppelbelastung* der kommenden Generationen – sie müsste den Schuldendienst für die ursprünglichen, überwiegend kreditfinanzierten Investitionen und den für deren Erhalt leisten. Auch eine Neubewertung eines öffentlichen Kapitalgutes zu einem späteren Zeitpunkt durch *Bedarfs-wandel* (Abkehr vom motorisierten Individualverkehr), *umweltbezogene Neuausrichtungen* (Kohlekraftwerke) oder einer *Entwertung durch technischen Fortschritt* (Digitalisierung, Glasfaser) machen außerordentliche Schuldentilgungen der heutigen Generation notwendig. Sie würde de facto für ihre Fehlinvestitionen – oder jene von vorherigen Generationen – haften. Ähnlich verhält es sich bei einer ineffizienten Mittelverausgabung, die zu einer buchhalterischen Überbewertung der Investitionen mit nachfolgendem Wertberichtigungsbedarf führen würde.

Der gravierende Mangel der *kameralistischen Buchführung* vieler Gebietskörperschaften besteht in der Nichterfassung des Verschleißes und der Neubewertungen durch Abschreibungen und Wertberichtigungen. Deshalb werden in der staatlichen Vermögensrechnung zwar das Bruttovermögen, nicht aber das (tatsächliche) Nettovermögen erfasst. Folglich muss sich das wirtschaftspolitische Handeln unter dem normativen Postulat der Generationengerechtigkeit auf die Betrachtung von *Stromgrößen* i.S. der ‘Goldene Regel der Fiskalpolitik‘ beschränken.

Die neu geschaffenen Verschuldungsmöglichkeiten dürften allerdings in gravierendem Umfang gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit *verstoßen*. So schränkt weder Art. 109 Abs. 3 GG, noch das StruKomLäG die Verwendung des strukturellen Verschuldungsspielraumes ein, was *konsumtive Ausgaben auf Kredit* ohne Weiteres ermöglicht. Dem hingegen gebietet § 1 i.V.m. § 3 LuKIFG einen Kreditmitteleinsatz in Sachinvestitionen der öffentlichen Infrastruktur. Doch es fehlt die ‚Zusätzlichkeit‘, was einen hohen Anteil an *Erhaltungsinvestitionen* für gegenwärtigen oder früheren Verschleiß nahelegt. Es besteht sogar die Gefahr, dass damit ein Präzedenzfall geschaffen wird. Künftige Landesregierungen könnten zeitnahe Ersatzinvestitionen aus originären Staatseinnahmen unterlassen, weil sie darauf spekulieren, dass bei genügendem Problemstau erneut Verschuldungsmöglichkeiten per Verfassungsänderung ermöglicht werden. Die erlittene Generationenungerechtigkeit würde wiederum an die nächste Generation weitergereicht werden. Ein Reparaturstau spiegelt die offensichtlichen Mehrkosten eines solchen Vorgehens wider, die durch die wiederkehrend suboptimale Unterhaltung essentieller öffentlicher Infrastruktur entstehen (vgl. Lucke u. Meyer,

²⁵ Insofern war Art. 115 GG a.F. vor 2009 nicht generationengerecht, da er auf die Bruttoinvestitionen abstellte, folglich Ersatzinvestitionen in eine mögliche Kreditfinanzierung mit einbezog.

2025a, S. 38). Schließlich unterliegt die Verwendung von Mitteln aus dem KTF nicht dieser Beschränkung und kann *für konsumtive Zwecke des Klimaschutzes* eingesetzt werden.

Demnach dürfte ein großer Teil der kreditfinanzierten Infrastrukturinvestitionen entweder Ersatzinvestitionen sein oder die Kredite letztlich gar in den privaten Verbrauch (soziale Unterstützung/Leistungen, Förderung energetischer Anpassungen) gehen. Eine normative Rechtfertigung des SVIK kann daher kaum auf das intergenerationelle Äquivalenzprinzip der öffentlichen Verschuldung verweisen. Generationengerecht wäre insofern eine *Belastung der älteren Altersklassen*. Denn eine stabile Demokratie baut auf einem fairen Ausgleich der Generationen auf – alles andere gefährdet sie.

Empfehlung: Eine teilweise Rücknahme der Rentenreformen der letzten Jahre (bspw. Rente mit 63)²⁶ und eine Reform der Zuwächse der Renten-/Pensionsansprüche an die Lohnentwicklung wären zielgerecht ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung

Zwecks Durchführung der 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen wird eine *Verwaltungsvereinbarung* zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen (§ 9 Abs. 1 LuKIFG), in der Einzelheiten des Vergabeverfahrens wie Fördervoraussetzungen, Berichtspflichten der Länder sowie ggf. Rückforderungen geregelt werden. Guter föderativer Abstimmung folgend fordern die Länder ergänzend ein Bund-Länder-Gremium, in dem diese Vereinbarung einvernehmlich ausgehandelt werden soll (LuKIFG, Stellungnahme des Bundesrates, Pkt. 23, S. 23).

Gemäß Art. 30, 70, 83 GG sind die *Kommunen* staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und daher keine ‚dritte Ebene‘ im föderalen Staatsaufbau. Insofern schließt § 2 Abs. 2 u. 3 LuKIFG eine *Mitsprache der Kommunen* bei der anteiligen Aufteilung zwischen Land und Kommunen (wohl) folgerichtig aus. Allerdings sollen nach Entwurf die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigt werden, was mit deren Schuldentragfähigkeit konfliktieren dürfte. Es ist außerdem zu befürchten, dass die Länder angesichts ihrer Haushaltsprobleme vorrangig ihre eigenen Interessen vertreten und die Kommunen ‚an der kurzen Leine‘ halten werden.

Empfehlung: Es wäre überlegenswert, ob das LuKIFG einen *Mindestanteil* an den Kreditmitteln vorgeben sollte, den die Länder ihren Kommunen zur eigenen Verfügung stellen müssen (§ 2 Abs 1 i.V.m Abs. 2 LuKIFG). Die Aufteilung zwischen den Kommunen eines Bundeslandes sollte zudem Nachhaltigkeitsaspekte bzw. die Schuldentragfähigkeit mitberücksichtigen.

²⁶ Angesichts der ‚Rentnergeschenke‘ der letzten Jahre und dieser Regierung ist diese Politik als hochgradig unsozial der jungen Generation gegenüber zu bewerten.

Literatur

Aufsätze und Monographien

- Barro, Robert, J., (1979): On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 5, Part 1 (Oct., 1979), pp. 940–971.
- Bundesministerium der Finanzen (2022), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 25. Februar 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9, (Abrufdatum 25.08.2025).
- Bundesrechnungshof (2025a), Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 13.03.2025, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/grundgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abrufdatum 25.08.2025).
- Bundesrechnungshof (2025b), Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Bundestagsdrucksache 21/779, 21. August 2025.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025), Prognose der Kommunalfinanzen – Fachliche Erläuterung, https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/250805_PM%20Fachpapier.pdf (Abrufdatum 20.08.2025).
- CDU, CSU und SPD (2025), Koalitionsvertrag “Verantwortung für Deutschland”, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (Abrufdatum 16.06.2025).
- Creutzburg, Dietrich (2025), Klingbeil richtet dringenden Sparaufruf an alle Ministerien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 23.08.2025, S. 18.
- Deutscher Landkreistag (2025), Entlastung der Landkreise durch Kostenübernahme für Geflüchtete, Schreiben an Bundeskanzler Friedrich Merz und Lars Klingbeil, 12.08.2025.
- Grimm, Veronika (2025), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15096, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/a0a7577a702fc8802e8350dd4b83852a/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf> (Abrufdatum 25.08.2025).
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2025), Kieler Subventionsbericht 2024: Hohe Subventionen trotz Haushaltsengpässen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 48, März 2025.
- Lucke, Bernd u. Meyer, Dirk (2025a), Germany’s New Constitutional Rules on Public Debt – An Analysis of Debt Sustainability and Intergenerational Fairness, in: *International Journal of Financial Research*, Vol. 16, No. 2, April 2025, pp. 30-43 and <https://doi.org/10.5430/ijfr.v16n2p30>.
- Lucke, Bernd u. Meyer, Dirk (2025b), Schuldentragfähigkeit und die neuen Ausnahmen von der Schuldenbremse, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 78. Jg. (2025), H. 11, S. 530-535.
- Heinemann, Friedrich (2025), Das Sondervermögen darf nicht verpuffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 07.06.2025, S. 20.
- Meyer, Dirk (2025), Es fehlen Strukturreformen – Investitionsprogramm: Gegenfinanzierung im „Verschiebebahnhof“ der neuen Schuldentöpfe, in: *Junge Freiheit*, Berlin, Nr. 28/25 v. 04.07.2025, S. 10.
- NDR (2025), Sanierung der Häfen: 15 Milliarden Euro laut Verband notwendig, 24.06.2025, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/sanierung-der-haefen-15-milliarden-euro-laut-verband-notwendig,sanierung-hafen-100.html> (Abrufdatum 21.08.2025).
- Schäfers, Manfred (2025), Neuer Kreditspielraum für Bremen und das Saarland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 24.07.2025, S. 18.
- Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS) (2025), Konkrete Finanzierungsbedarfe der deutschen Seehafenbetriebe – Positionspapier, <https://zds-seehaefen.de/wp-content/uploads/2025/06/2025-06-18-ZDS-Position-Zeitenwende.pdf> (Abrufdatum 21.08.2025).

Rechtsvorschriften und Daten

- Bundshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist
- Destatis (2025), 71321-05: Entwicklung der Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern und Art der Schulden.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache (BT-Drs. [21/1503](#)), 08.09.2025.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesrat Drucksache 360/25, 15.08.25, <https://dserver.bundestag.de/brd/2025/0360-25.pdf> (Abrufdatum 25.08.2025).

Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 21/323 v. 03.06.2025.

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) (BT-Drs. [21/1087](#)).

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 21/779 v. 07.07.2025.

Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. [21/1085](#)).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.

Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

Klima- und Transformationsfondsgesetz (KTF-G) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

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.



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

Internet:
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
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
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 Ausnahmebestimmung 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 Grundgesetzänderungen¹ 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.

¹ 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 Heun² 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;

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

- Ermöglichung antizyklischer Budgetpolitik.³

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 Finanzausgleichs⁴ ergeben sich gewisse Einschränkungen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums aus dem Grundsatz des föderativen Gleichbehandlungsgebots⁵ 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

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

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

⁵ 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. Erinnerung 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.⁶ 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

⁶ 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.⁷

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.

⁷ 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

09.09.2025

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

Gesetzentwurf zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (21/1085) und weitere Gesetzentwürfe

Vorbemerkung

Die Kommunen sind mit vielfältigen Problemlagen konfrontiert. Ein Investitionsstau in der Größenordnung von 200 Milliarden Euro trifft auf ein Finanzierungsdefizit von knapp 25 Milliarden Euro. Diese katastrophalen Zahlen sind nicht das Ergebnis einer vorübergehenden Krise oder eine Momentaufnahme. Die Kommunen sind strukturell unterfinanziert: Die Sozialausgaben steigen ungebremst, während gleichzeitig die Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Inflation nahezu auf der Stelle verharren.

Für die kommenden Jahre sind daher massive Einbrüche der von den Kommunen leistbaren Investitionen zu erwarten. Angesichts der derzeitigen Rahmenbedingungen ist das Sondervermögen bereits ein Erfolg, wenn es verhindern kann, dass die Investitionen einbrechen. Es hat dann – im Vergleich zu einer Situation ohne Sondervermögen, in der drastische Investitionsrückgänge zu erwarten sind – zu zusätzlichen Investitionen geführt.

Allen Beteiligten sollte klar sein: Das Sondervermögen soll eine flächendeckende Verbesserung der Infrastruktur ermöglichen. Es kann nicht und soll nicht die kommunale Finanzkrise lösen. Die Lösung der kommunalen Finanzkrise ist eine Herkulesaufgabe für Bund, Länder und Kommunen. Bund und Länder müssen die Kommunen schnellstmöglich nachhaltig und langfristig stärken. Deutschland muss sich an wirksame Reformen machen, die den Ausgabenzuwachs der Kommunen bei den Sozialausgaben begrenzen. Es braucht dafür das vielfach beschworene neue Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen, aber vor allem ein neues gemeinsam vereinbartes Verständnis für Aufgaben und wer dafür verantwortlich ist. Es gilt, die knappen vorhandenen Mittel auf den einzelnen Ebenen wirkungsvoller einzusetzen. Solange die kommunalen Haushalte der Städte durch Vorschriften und Standards weitgehend fremdbestimmt werden, können die Kommunen selbst kaum Konsolidierungsbeiträge erbringen.

Zum Verfahren

Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist es von großer Bedeutung, dass zügig ein ausgereiftes Gesetz zur Umsetzung des Sondervermögens beschlossen wird. Aufgrund der immensen Tragweite des Gesetzes für die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger ist es von größter Bedeutung, dass im Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen sorgfältig und vorausschauend gearbeitet wird – trotz der Dringlichkeit. Die gewährte Stellungnahmefrist von 3 Arbeitstagen, die für die Erarbeitung einer Stellungnahme zum Referentenentwurf des LuKIFG seitens des Bundesfinanzministeriums gewährt wurde, ist angesichts der Komplexität der Materie und der langfristigen Wirkung des Sondervermögens unangemessen und soll daher auch an dieser Stelle kritisiert werden.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)

Der Gesetzentwurf ist in der Gesamtschau sehr gelungen. Mit wenigen Ausnahmen sind die im Entwurf zum LuKIFG vorgesehen Regelungen sachgerecht. Von vielen Seiten geäußerte Befürchtungen, dass der Bund ein bürokratie- und kontrollüberladenes, einengendes, kleinteiliges und ineffizientes Fördersystem aufsetzen würde, sind nicht eingetreten. Dies gilt auch mit Blick auf den derzeitigen Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung. Es gilt aber auch: **Kommunale Belange sind im Gesetzentwurf nicht ausreichend abgesichert.** Die derzeitige Ausformulierung des LuKIFG ermöglicht zwar einen Erfolg des Sondervermögens, es sichert diesen Erfolg aber nicht ausreichend ab. Zudem verbleiben im Gesetzentwurf einige technische Unzulänglichkeiten, die zu Schwierigkeiten bei der späteren Umsetzung führen können.

Der zentrale Kritikpunkt des Deutschen Städtetages richtet sich gegen die Ausgestaltung von § 2 Abs. 2 LuKIFG. Dieser führt lediglich aus: „Die Länder legen jeweils die Höhe des Anteils der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel fest, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist. Bei der Verteilung der Mittel sollen die Länder die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigen. Die Länder bestimmen die finanzschwachen Kommunen entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten“. Diese Formulierung gewährt den Ländern freie Hand bei der Entscheidung, in welchem Umfang sie die Kommunen an den Mitteln beteiligen. Der Verzicht auf eine ursprünglich vorgesehene Absicherung der angemessenen Beteiligung der Kommunen an Mitteln des Sondervermögens ist vor dem Hintergrund der Realitäten vor Ort unbefriedigend. Der Deutsche Städtetag fordert, dass eine Aufteilung entsprechend den Anteilen kommunaler Gesamtinvestitionen an den Gesamtinvestitionen von Ländern und Kommunen erfolgt.

In der Begründung zum gesetzlich festgeschriebenen kommunalen Mindestanteil, wie er noch in § 2 Abs. 2 des Referentenentwurfs LuKIFG vorgesehen war, wurde zutreffend ausgeführt: „Die Festlegung der Mindestquote [...] trägt dem Umstand Rechnung, dass der Hauptteil der Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von der kommunalen Ebene erbracht wird. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2020 bis 2024) betrug der Anteil der Kommunen an den Sachinvestitionen in den Kern- und Extrahaushalten von Ländern und Kommunen in den Flächenländern insgesamt 76 Prozent, bei Betrachtung der einzelnen Länder mindestens 63 Prozent.“ Die Forderung des Deutschen Städtetages greift somit lediglich die ursprüngliche

Intention der Bundesregierung auf. Kommunale Investitionen und Länderinvestitionen sollen gleichermaßen vom Sondervermögen profitieren können. Dieser Ansatz war und ist logisch und fair.

Der notwendige und beabsichtigte Investitionsausbau kann und sollte besser abgesichert werden. Die einfachgesetzliche Umsetzung stellt nicht ausreichend sicher, dass entgegen der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers direkt oder indirekt aus dem Sondervermögen konsumtive Ausgaben der Länder finanziert werden. Denn die Regelung gewährt keinerlei Schutz dagegen, dass zwar den Kommunen nominell ein beträchtlicher Anteil an den Mitteln des Sondervermögens zugestanden wird, zugleich aber die Länder eigene Investitionsförderungen für ihre Kommunen zurückfahren und somit Spielraum für konsumtive Ausgaben der Länder gewinnen. Nach hiesiger Kenntnis hat der Bund auf Druck der Länder von entsprechenden Regelungen bereits in der Formulierung eines Kabinettsentwurfs Abstand genommen. Es ist dringend anzuregen, politische Zusagen der Länder beim Wort zu nehmen, dass sie auch ohne gesetzliche Verpflichtung ein weiterhin hohes kommunales Investitionsniveau gewährleisten wollen. Wenn der Bund darauf verzichtet, eine gesetzliche Regelung zu verankern, wie mit Bundesschulden finanzierte Mittel auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt werden sollen, sollte die Frage der Mittelverwendung zumindest der politischen Diskussion zugänglich gemacht werden. Eine Pflicht zur Erstellung eines Berichts zur Entwicklung der Höhe der jeweiligen Investitionen von Kommunen und Land (getrennt nach Finanzierung über das Sondervermögen sowie anderweitiger Finanzierung) stellt keine große Belastung für die Länderverwaltungen dar und ermöglicht eine angemessene politische Diskussion.

In technischer Hinsicht beinhaltet der Gesetzentwurf eine bestenfalls unklar ausgestaltete und schlimmstenfalls kontraproduktive Regelung: In der Begründung zu § 3 des LuKIFG heißt es im Gesetzentwurf: „Die Investitionsvorhaben sollten so ausgewählt werden, dass eine möglichst hohe und dauerhafte Wirkung der Investitionen auf die Wirtschaftskraft zu erwarten ist. Gemäß § 6 Absatz 2 HGrG und den entsprechenden Regelungen der Landeshaushaltsordnungen sind von den Ländern und Kommunen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Aufgrund der Formulierung ist unklar, ob sich die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die Auswahl der Projekte oder aber auf die Auswahl der Beschaffungsmethoden für ein Projekt bezieht. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst unscharf ist. Der derzeitige Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung bietet diesbezüglich auch keine weitergehende Klärung, da er im Wesentlichen lediglich den Begründungstext wiederholt.

Sofern sich die geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die Projektauswahl und nicht die Beschaffung beziehen, gehen sie in der Sache fehl, weil sie die Besonderheiten der kommunalen Infrastruktur verkennen.

Als besonders anschauliches Beispiel hierfür kann die Schulinfrastruktur benannt werden: Zwar ist unstrittig, dass zeitgemäße und gut ausgestattete Schulgebäude eine notwendige Voraussetzung für gute Bildung sind. Gute Bildung wiederum ist gerade in einer auf qualifizierter Arbeit beruhenden Volkswirtschaft wie der deutschen Volkswirtschaft unerlässlich für individuellen und gesamtgesellschaftlichen Erfolg. Zugleich entzieht sich aufgrund der lediglich indirekten Zusammenhänge der Effekt eines Schulgebäudes jeglicher Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Daher ist sicherzustellen, dass das Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht für diejenigen Fälle gilt, in denen die Voraussetzungen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gegeben sind. Wir bitten um ein klares Zeichen des Bundestages an die Bundesregierung, z. B. durch eine entsprechende Feststellung des federführenden Haushaltsausschusses, dass er diesen Teil der Gesetzesbegründung nicht zu eigen macht und dass eine entsprechende Anpassung der Verwaltungsvereinbarung notwendig ist. Alternativ wird der Bundestag gebeten, das Bundesministerium der Finanzen aufzufordern, für einzelne typische kommunale Infrastrukturen wie z. B. Schulen, Kitas oder ÖPNV jenseits der standardisierten Bewertung (z. B. für Mobilitäts-hubs, Betriebshöfe o. ä.) beispielhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzulegen, an denen sich die Kommunen orientieren können.

Positiv hervorzuheben ist der derzeitige Entwurfsstand der Verwaltungsvereinbarung. Er ermöglicht es den Ländern, einfache und schlanke Verfahren (pauschale Mittelzuweisung, überjährige Budgets) zu etablieren. Die Länder sind nicht nur aufgefordert, diese Möglichkeiten zu nutzen. Sie müssen zudem darauf verzichten, unnötige Einengungen der möglichen Mittelverwendung vorzunehmen: Je nach Investitionsschwerpunkt und Investitionsmöglichkeiten in der Vergangenheit sind die Bedarfe und Prioritäten in den einzelnen Kommunen vor Ort höchst unterschiedlich. Landesseitige Vorgaben wie z.B. separate Fördertöpfe für verschiedene Infrastrukturarten würden verhindern, dass eine Kommune die Mittel dort einsetzen kann, wo es am sinnvollsten ist.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze

Der Gesetzentwurf regelt die konkrete Ausgestaltung zusätzlicher Verschuldungsmöglichkeiten der Länder. Auf den ersten Blick sind kommunale Belange durch diese Regelung nicht direkt betroffen. Allerdings ist die Frage zu stellen, wie die Länder die aufgrund der erhöhten strukturellen Verschuldungsmöglichkeit gewonnen Finanzierungsspielräume nutzen. Angesichts des Finanzierungsdefizits der kommunalen Ebene ist es zwingend, dass der neu gewonnene Finanzierungsspielraum zur Entlastung und Sanierung der jeweiligen kommunalen Haushalte verwendet wird.

Der Deutsche Städtetag teilt die Auffassung des Bundesrates, „dass nach der Grundgesetzänderung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) eine Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregeln durch Bund und Länder allein die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben der europäischen Fiskalregeln (SWP) nicht sicherstellt.“ Auch stellt der Deutsche Städtetag fest, dass bei vielen fiskalpolitischen Diskussionen in Deutschland die europäischen Fiskalregeln bzw. der SWP nicht mitgedacht werde, im besonderen dabei Auswirkungen auf kommunaler Ebene.



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Deutscher Städte- und Gemeindebund | Marienstr. 6 | 12207 Berlin

Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Anhörung zu Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen
am Freitag, 12. September 2025, 11.30 bis 13.30 Uhr
zum

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (BT-Drs. 21/1087)
Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. 21/1085)
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (SanG) (BT-Drs. 21/...)

Berlin, 09.09.2025

**Deutscher Städte-
und Gemeindebund**

Marienstraße 6
12207 Berlin

dstgb@dstgb.de
Telefon: 030-77307-230

Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. 21/1085)

Zum § 1 Ziel und Volumen der finanziellen Unterstützung des Bundes

Wir begrüßen, dass im § 1 ausdrücklich die Unterstützung der Kommunen bei der Finanzierung von Sachinvestitionen in die in ihre Aufgabenzuständigkeit fallende Infrastruktur genannt wird. Zudem begrüßen wir, dass ein Betrag von insgesamt 100 Milliarden Euro entsprechend Art. 143 h GG ausdrücklich genannt wird.

Das Sondervermögen kann, bei entsprechender Durchleitung an die Städte und Gemeinden, einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der zunehmend im freien Fall befindlichen kommunalen Investitionstätigkeit bei über 30

Mrd. Euro jährlich leisten. Angesichts der historisch dramatischen Finanzlage der Kommunen droht ansonsten ein Absturz der kommunalen Investitionen von 44,5 Mrd. Euro im vergangenen Jahr auf 26,7 Mrd. Euro im Jahr 2028. Trotz dieser deutlichen Einsparungen droht das Defizit der Kommunen auf 36,1 Mrd. Euro aufzuwachsen. Für tatsächlich zusätzliche Investitionen braucht es dringendst eine strukturelle und nachhaltige Verbesserung der Kommunalfinanzierung.

Zum § 2 Verteilung

Wir bedauern ausdrücklich, dass im § 2 kein Anteil der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel festgelegt wird, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist. Wir weisen darauf hin, dass die öffentlichen Investitionen in den Flächenbundesländern regelmäßig zu mehr als 80 Prozent von den Kommunen getätigt werden.

Nach Absatz 2 sollen bei der Verteilung der Mittel die Länder die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigt werden. Die Länder bestimmen die finanzschwachen Kommunen entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten. Diesen Regelungsvorschlag im Absatz 2 halten wir in der Praxis für schwer umsetzbar und regen daher an, diesen zu streichen. Die Regelung der Verteilungskriterien der Mittel sollte nur durch die Länder erfolgen. Aus den Erfahrungen des KInvFG II sehen wir die vorgesehenen Regelungen in § 2 Abs. 2 S. 3 des Entwurfes zur besonderen Berücksichtigung finanzschwacher Kommunen innerhalb der Bundesländer kritisch. Zum Beispiel im Saarland besteht derzeit nach der einhelligen Feststellung des kommunalen Sanierungsrates für alle saarländischen Gemeinden in den Jahren 2024 bis 2027 eine außergewöhnliche finanzielle Notsituation.

Bedeutsam ist der Textteil in der Begründung: „Besondere Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen ergeben sich beispielsweise daraus, dass diese aufgrund geringerer Verwaltungs- und Planungskapazitäten Fördermittel häufig mit einem höheren zeitlichen Vorlauf in Anspruch nehmen. Berücksichtigung finden können auch die geringeren Möglichkeiten finanzschwacher Kommunen, notwendige Infrastrukturinvestitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren oder etwaige Eigenfinanzierungsanteile aufzubringen. Die Festlegung der Verteilung der Mittel in dem jeweiligen Land und unter seinen Kommunen soll unter Einbeziehung der kommunalen Landesverbände erfolgen.“ Konkret regen wir an, den letzten Satz: „Die Festlegung der Verteilung der Mittel in dem jeweiligen Land und unter seinen Kommunen soll unter Einbeziehung der kommunalen Landesverbände erfolgen.“ in den Gesetzestext selbst aufzunehmen.

Nach Absatz 3 legen die Länder die Verfahren für die Verteilung der ihnen jeweils zustehenden Mittel fest. Dies erlaubt unseres Erachtens auf der Länderebene sachnahe Regelungen und Umsetzungen zum Einsatz des Sondervermögens in den Kommunen.

Wichtig wäre es unseres Erachtens, dass für die Kommunen eine Ko-Finanzierungsfreiheit bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen ermöglicht wird. Dies sollte vor allem für finanzschwache Kommunen gelten, die allerdings als Regel nicht der Bund vorgeben sollte. Zu den Verwendungsmechanismen, § 2 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs, ist unseres Erachtens im Dienste der Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Mittel aus dem Sondervermögen anzustreben, dass eine pauschale Verteilung der Mittel auf die Kommunen stattfindet. Das Gesetz überlässt die Ausgestaltung der Verteilung zwar in § 2 Abs. 3 den Ländern. Diese könnten zwar Pauschalen ermöglichen. Aber es sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass im Rahmen von § 2 Abs. 3 auch eine pauschale Weitergabe der Mittel an die Kommunen möglich ist und dieses auch im Lichte der §§ 7-10 des Gesetzesentwurfs als ordnungsgemäße Mittelverwendung abgesichert wird.

Zum § 3 Förderbereiche und Fördervoraussetzungen

Vorweg möchte wir betonen, dass alle Ausgaben für Verteidigung, Zivil- und Bevölkerungsschutz, Cybersicherheit, zivil-militärische Zusammenarbeit (OPlan) über die gelockerte Schuldenbremse finanziert werden sollten („What ever it takes“). Die diesbezügliche Änderung der Verfassung zielte auf die gesamtstaatliche Sicherheit, daher ist es nur konsequent, die nötigen Finanzierungen dafür von Bund und Länder über die reformierten Verschuldungsmöglichkeiten zu finanzieren und auf allen Ebenen entsprechend zu investieren. Die kommunale Ebene sollte in diesem Zusammenhang gerade nicht auf die Möglichkeiten im Rahmen des Sondervermögens limitiert werden.

Investitionen auf der kommunalen Ebene mit dem Ziel der Klimatransformation sollten zudem ebenfalls nicht aus dem Sondervermögen, sondern aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert werden, idealerweise durch eine kommunale Förderlinie in diesem.

Im § 3 Abs. 1 ist eine Aufzählung förderfähiger Infrastrukturbereiche enthalten. Diese Liste ist zwar relativ umfangreich. Allerdings könnte diese Aufzählung aus unserer Sicht gestrichen werden, da in den Kommunen und Ländern am besten bekannt ist, in welche Bereiche investiert werden soll und dies nicht festgelegt werden muss. Aus unserer Sicht sollte das Land auch die Möglichkeit haben, weitere Aufgabenbereiche festzulegen. Die Aufnahme des Worts „insbesondere“ in den Gesetzestext ist zielführend. So sind zum Beispiel die Themen Kultur, Glasfaser, Ganztage oder Verwaltungsgebäude nicht in der Liste enthalten, haben aber einen hohen investiven Bedarf in den Kommunen. Dies gilt zudem für den Einsatz der Mittel durch das Land.

Für den Fall, dass dennoch Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes aus dem Sondervermögen finanziert werden sollten, müsste im Übrigen jedenfalls abgesichert werden, dass damit auch die Feuerwehren gemeint sind. Unserer Auffassung nach wäre der Aufgabenbereich „Zivil- und Bevölkerungsschutz“ (vgl. dazu den Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG)

zunächst über die gelockerte Schuldenbremse nach Art. 109 GG zu finanzieren und das Infrastrukturvermögen der Länder hiervon soweit als möglich freizuhalten. Wenn es bei dem Einsatzbereich „Bevölkerungsschutz“ bleibt, wäre zwingend auch der Teilbereich „Brand-schutz“ zu berücksichtigen, da hier ganz erhebliche kommunale Investitionsbedarfe im Raum stehen.

Wir begrüßen, dass nach § 3 Absatz 4 investive Begleit- oder Folgemaßnahmen auch förderfähig sind, wenn sie in unmittelbarem zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit einer Sachinvestition nach Absatz 1 stehen. Denn es ist wichtig, dass nicht in Infrastruktur investiert wird, für die Folgemaßnahmen nicht finanziert werden. Dies steht im Zusammenhang mit der Regelung im Absatz 6, dass die Investitionsmaßnahmen auf eine längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen abzielen.

Die im Absatz 5 enthaltene Limitierung, dass förderfähig nur Investitionsmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mindestens 50.000 Euro sind, ist aus unserer Sicht zu hinterfragen. Dadurch werden Kleinstförderungen und damit verbundener Verwaltungsaufwand zwar minimiert. Andererseits können auch kleine Investitionen sehr sinnvoll und nötig sein. Vorteilhaft würde sich zudem auch hier eine pauschale Zuweisung der Mittel an die Gemeinden erweisen, denn mit Pauschalen wäre bei einem Verzicht auf die Untergrenze von 50.000,00 Euro eine bürokratiearme Abwicklung möglich. Und gerade für die Zielgruppe finanzschwacher Kommunen sollten auch kleinere Investitionen förderfähig sein.

§ 3 Abs. 5 sollte mit einer Bagatellregelung gelockert werden. Dies könnte auch über eine pauschale Verwendungsmöglichkeit erreicht werden. Der Bundesgesetzgeber könnte dazu folgende Formulierung eines Satzes 2 vorgeschlagen regeln:

„Die Länder können die nach § 1 gewährten Mittel auch ganz oder teilweise für pauschale Zuweisungen an die Kommunen verwenden, soweit sie im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen des Landes eine Verwendung für investive Zwecke in den Förderbereichen sicherstellen.“ Eine mehrjährige Nutzung der pauschalen Mittel für ein kommunales Investitionsprojekt muss dabei möglich sein. Dies wäre gerade für kleinere Städte und Gemeinden von enormer Wichtigkeit.

Alle Regelungen sollten vermieden werden, die einer pauschalen Mittelvergabe im Wege stehen würden. Dies gilt auch für die Ermöglichung von Doppelförderungen. Die vergleichbare Regelung in § 7 GaFinHG führt bereits jetzt zu einem erheblichen Unverständnis in der kommunalen Praxis und teilweise dazu, dass auf eine Förderung nach dem GaFinHG verzichtet wird, weil eine Kombination von anderen Förderprogrammen des Bundes mit Landesförderung aus kommunaler Sicht wirtschaftlicher ist. Das Doppelförderungsverbot würde nicht zuletzt die von uns favorisierten Auszahlung von Investitionspauschalen praktisch unmöglich machen.

Zum § 9 Verwaltungsvereinbarung und Durchführung des Programms seitens des Bundes

Der § 9 sieht die Möglichkeit des Abschlusses von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land vor. Erfahrungen mit solchen Verwaltungsvereinbarungen zeigen bisher, dass diese zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand in der Umsetzung führen können. Daher sollte unseres Erachtens geprüft werden, den § 9 zu streichen oder inhaltlich konkret so zu fassen, dass ein Verwaltungsmehraufwand durch die Verwaltungsvereinbarungen vermieden wird.

Falls Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen werden, halten wir es für zwingend, dass die Kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf dieser Verwaltungsvereinbarung rechtzeitig angehört und umfassend beteiligt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass durch eine Verwaltungsvereinbarung vor allem nicht eine pauschale Zuweisung der Investitionsmittel an die Gemeinden behindert wird und dass diesen keine überbordenden Berichtspflichten vorgeschrieben werden.



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 long horizontal stroke, followed by a smaller, more compact signature.

Henneke

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung am 12. September 2025
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)
zugeleitet wurden.

- **Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates**
- **Deutscher Gewerkschaftsbund**

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 Grundgesetz sowie zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes - und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes (Bearbeitungsstand 5. Juni 2025).

12. Juni 2025

1. Vorbemerkungen

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf Artikel 2 (Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes) und Artikel 3 (Änderung des Stabilitätsratsgesetzes) des Entwurfs.

Deutschland ist durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 zur Änderung der europäischen Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) verpflichtet, der Finanzpolitik auf nationaler Ebene eine spezifische numerische Haushaltsregel vorzugeben, welche die Einhaltung der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) absichert.

Der geänderte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist seit April 2024 in Kraft. Die neue Verordnung (EU) 2024/1263 beinhaltet nicht länger eine jährliche Vorgabe für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit, wie sie das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in § 51(2) definiert, sondern jährliche Obergrenzen für die Entwicklung der Ausgaben über mehrere Jahre hinweg (Nettoausgabenpfad). Diese Obergrenzen werden im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan (FSP) festgelegt, der mit der EU-Kommission abgestimmt und vom Rat bestätigt werden muss. Im Kern zielt diese Vorgabe darauf, die Einhaltung der europäischen Vorgaben für das Defizit und den Schuldenstand im Verlauf abzusichern.¹

Die Neufassung der EU-Haushaltsrahmenrichtlinie beinhaltet zudem konkrete Anforderungen bezüglich der nationalen Haushaltsüberwachung.²

Wie der Beirat in seiner 23. Stellungnahme betont, hält er es für erforderlich, die nationale numerische Haushaltsregel auf die reformierten EU-Fiskalregeln hin auszurichten.³ Der dem Beirat vorgelegte Gesetzesentwurf beinhaltet eine Neuordnung der nationalen Haushaltsregel mit diesem Ziel. Der Beirat begrüßt den Entwurf, sieht indes aber noch Anpassungsbedarf.

¹ Für eine Erläuterung der reformierten europäischen Fiskalregeln siehe die [Außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 11. Oktober 2024](#).

² Die Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) wurde am 30.4.2024 durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 geändert.

³ Vgl. [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

2. Nettoausgaben-Vereinbarung im FSP als neue Obergrenze

Der Gesetzentwurf sieht vor, § 51 Abs. 2 des HGrG zu streichen. Stattdessen soll der jeweils geltende Nettoausgabenpfad als neue numerische Obergrenze im StabiRatG verankert werden. Der Beirat hält dies für sinnvoll. Mit dieser Regelung wird der mehrjährigen Perspektive der EU-Fiskalregeln Rechnung getragen, und durch die vorgeschlagene Regelung stimmt die nationale Haushaltsregel mit den EU-Vorgaben überein.

Der Beirat weist darauf hin, dass - wie bisher - das Problem vorhanden ist, dass die einschlägigen EU-Regelungen für den Fall einer Abweichung von den numerischen Obergrenzen erheblich auslegungsbedürftig sind. Da die neuen EU-Regeln diesbezüglich weiterhin viel Entscheidungsspielraum lassen, ist es für Externe schwierig zu beurteilen, ob eine Verfehlung des numerischen Ziels ggf. prozedurale Folgen haben wird.

Der Beirat weist zudem darauf hin, dass zahlreiche Details bekannt sein müssen, um das für die Regeln relevante Ausgabenwachstum zu ermitteln. Von den Gesamtausgaben sind verschiedene Größen abzuziehen. Dazu werden detaillierte Informationen benötigt.⁴ Nicht zuletzt bei den Auswirkungen von einnahmeseitigen Rechtsänderungen gibt es dabei bisher kein verfügbares Schätzspektrum, das sich zur Plausibilisierung der Ansätze durch die Bundesregierung eignet. Die Überprüfung wird daher künftig deutlich anspruchsvoller.

3. Aufgabenteilung zwischen Stabilitätsrat und Beirat

Die neu gefasste EU-Haushaltsrahmenrichtlinie sieht in Art. 8a die Einrichtung einer unabhängigen finanzpolitischen Institution zur Haushaltsüberwachung vor.⁵ Die Haushaltsüberwachung wird in Deutschland primär vom Stabilitätsrat verantwortet. Um eine unabhängige Haushaltsüberwachung sicherzustellen, ist dem Stabilitätsrat ein unabhängiger Beirat zur Seite gestellt. Der Gesetzentwurf will an dieser Festlegung festhalten. Gleichwohl formuliert der Gesetzentwurf in den voranstehenden Erläuterungen die Auffassung, dass der Beirat des Stabilitätsrats die zentrale Institution der unabhängigen Haushaltsüberwachung im Sinne der Haushaltsrahmenrichtlinie sei.⁶

⁴ Siehe hierzu die [Außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 11. Oktober 2024](#).

⁵ Die Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) wurde am 30.4.2024 durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 geändert.

⁶ „Zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei dieser Aufgabe wurde mit § 8 StabiRatG als unabhängige finanzpolitische Institution gemäß Verordnung (EU) Nr. 473/2013 [...] ein unabhängiger Beirat eingerichtet, der auch Anforderungen des neuen Artikels 8a der Richtlinie 2011/85/EU erfüllt.“

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates

Der Beirat kann indes autonom keine unabhängige Haushaltsüberwachung im Sinne der Richtlinie gewährleisten. Seine Aufgabe besteht darin, die Überwachung durch den Stabilitätsrat unabhängig zu begleiten und zu kommentieren. **Der Stabilitätsrat steht somit auch künftig im Zentrum der Haushaltsüberwachung und verantwortet die hierfür erforderlichen Schritte.**

Darüber hinaus sind auch die Stellungnahme der Gemeinschaftsdiagnose zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung und die offizielle Steuerschätzung Teil der unabhängigen Haushaltsüberwachung.⁷ **Der Stabilitätsrat ist letztlich dafür verantwortlich, dass die Haushaltsüberwachung in Deutschland den europäischen Vorgaben entspricht – er muss auch sicherstellen, dass die unabhängige Haushaltsüberwachung ihre Aufgaben erfüllen kann.**

Der Beirat sieht grundlegenden Anpassungsbedarf an den bestehenden institutionellen Regelungen zur deutschen unabhängigen Haushaltsüberwachung. Er hat sich hierzu im Rahmen seiner 23. Stellungnahme vom 5. Juni 2025 geäußert.⁸ Darin stellt er unter anderem fest, dass die deutsche Haushaltsüberwachung bereits seit einiger Zeit dysfunktional ist. Aus Sicht des Beirats besteht Handlungsbedarf, um die europäischen Anforderungen an die nationale Haushaltsüberwachung in Deutschland zu erfüllen und die Einhaltung der Haushaltsrahmenrichtlinie sicherzustellen. Die diesbezüglichen Anmerkungen und Vorschläge des Beirats sollten bei der anstehenden Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Um eine unabhängige Haushaltsüberwachung zu gewährleisten, sollte im Gesetz klar verankert sein, dass der Stabilitätsrat dem Beirat regelmäßig eine angemessene Beurteilungsgrundlage zur Bewertung zur Verfügung stellt. Dieser Verpflichtung sollte der Stabilitätsrat auch dann nachkommen, wenn er selbst nicht prüft, ob die Vorgaben eingehalten werden. Alternativ wäre eine unabhängige Institution mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten, die bedarfsweise eine eigene Beurteilungsgrundlage erstellt oder erstellen lässt.

4. Zur regelmäßigen Prüfung und Projektion der Einhaltung des Nettoausgabenpfads

Der Entwurf für das Stabilitätsratsgesetz sieht in § 7 Abs. 2 vor, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Obergrenze für die Nettoausgaben künftig zweimal jährlich prüft. Die Überprüfung soll anhand einer Projektion (Vorausschätzung) des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos, des gesamtstaatlichen Schuldenstandes sowie der Entwicklung der gesamtstaatlichen Nettoausgaben erfolgen.

Der Beirat empfiehlt, die Bestimmungen zu der Überprüfung klarer zu fassen. Der Stabilitätsrat sollte die Überprüfung nicht mehr aussetzen können – auch nicht mit dem Verweis auf offene

⁷ Aus der 23. Stellungnahme des Beirats: „Die Haushaltsrahmenrichtlinie fordert, dass die unabhängigen Fiskalinstitutionen über ausreichende und stabile Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, einschließlich aller Arten von Analysen, die zu ihren Aufgaben gehören. Im Rahmen der arbeitsteilig organisierten Haushaltsüberwachung in Deutschland ist der unabhängige Beirat mit geringen Ressourcen ausgestattet; die Mitglieder nehmen ihre Aufgaben weitestgehend neben ihren regulären Tätigkeiten und teils ehrenamtlich wahr. Entsprechend erstellt der Beirat keine eigenen Vorausschätzungen der Staatsfinanzen und beschränkt sich in der Regel auf die Kommentierung der Beschlüsse des Stabilitätsrats und der dort vorgelegten Vorausschätzungen. Dieses institutionelle Design setzt aber voraus, dass der Stabilitätsrat als zentrale Fiskalinstitution regelmäßig, rechtzeitig und dem gesetzlichen Auftrag entsprechend eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen vornimmt und dem Beirat zur Verfügung stellt.“

⁸ Siehe [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

Fragen der Finanzplanung – und dem Beirat in jedem Fall ausreichendes Informationsmaterial für seine Stellungnahme zur Verfügung stellen. Dies spricht nicht zuletzt dafür, die gesetzlichen Vorgaben konkreter zu fassen:

- Die Zeitpunkte, zu denen die regulären Überprüfungen vorgenommen werden, sollten konkretisiert werden.
- Es sollte festgelegt werden, dass die Überprüfung jeweils auf einer aktuellen und konsistenten Projektion beruht.
- Das Gesetz sollte zudem klarstellen, dass der Beirat die Einhaltung anhand der Projektion beurteilt, die der Stabilitätsrat vorlegt oder initiiert nebst der erforderlichen Hintergrundinformationen und nicht etwa anhand einer eigenen Projektion, weil der Beirat eine solche nicht erstellt.
- Ohne die Vorlage einer geeigneten Projektion kann der Beirat seine Aufgaben gemäß StabiRatG nicht erfüllen. Daher sollten das Bundesfinanzministerium oder der Stabilitätsrat gesetzlich dazu verpflichtet werden, dem Beirat die erforderliche Projektion für die unabhängige Überwachung der Obergrenzen für die Nettoausgaben vorzulegen – einschließlich ausführlicher Hintergrundinformationen und aller Daten, die für die Beurteilung erforderlich sind. In der Vergangenheit hatte der Stabilitätsrat mehrfach auf die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung verzichtet und in diesen Fällen dem Beirat keine Projektion vorgelegt,⁹ so dass der Beirat seine Rolle in der unabhängigen Haushaltsüberwachung nicht ausfüllen konnte.

5. Zum Projektionshorizont

Aus Sicht des Beirats sollte die gesetzliche Regelung die kurze Projektion nur für das laufende Jahr ausdrücklich für das Frühjahr vorsehen. Im Herbst sollte die Projektion mindestens drei Jahre und stets den gesamten im FSP enthaltenen Anpassungszeitraum umfassen. Gemäß dem Gesetzentwurf soll die zugrunde gelegte Projektion einmal das laufende Jahr und einmal das laufende Jahr sowie mindestens die drei folgenden Jahre umfassen. Im Frühjahr wäre ein Projektionshorizont nur für das laufende Jahr aus Sicht des Beirats vertretbar, weil der jeweils am 30. April an die EU-Kommission zu übermittelnde jährliche Fortschrittsbericht eine Prüfung nur für das laufende Jahr vorsieht. Ein Projektionszeitraum für das laufende und die drei darauffolgenden Jahre würde im Herbst die übliche mittelfristige Planungsperiode des Bundes und der Länder größtenteils abdecken. Für den Fall, dass der FSP eine verlängerte Anpassungsperiode von bis zu sieben Jahren vorsieht, sollte der Projektionszeitraum im Herbst mindestens das laufende plus die drei darauffolgenden Jahre und stets den gesamten im FSP enthaltenen Anpassungszeitraum umfassen.

⁹ Vgl. [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

6. Zu weiteren EU-Anforderungen an die unabhängige Haushaltsüberwachung

Aus Sicht des Beirats sollte der Gesetzentwurf weitere europäische Anforderungen an die unabhängige nationale Haushaltsüberwachung adressieren. Der Beirat hat in seiner 23. Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Haushaltsüberwachung sich nicht nur auf die Prüfung der Einhaltung der nationalen gesamtstaatlichen Haushaltsregeln mit Blick auf die europäischen Vorgaben beschränken kann. Es muss vielmehr 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 Stabilitätsrats diese Aufgabe wahrnimmt und der Beirat bedarfsweise Stellung nimmt. Alternativ müsste der Gesetzgeber eine andere unabhängige Fiskalinstitution explizit mit dieser Aufgabe betreiben.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Prof. Dr. Thies Büttner (Vorsitzender)
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Thomas Lenk (stellv. Vorsitzender)
Universität Leipzig

Dr. Imke Brüggemann-Borck
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Georg Milbradt
Ministerpräsident a.D.

Prof. Dr. Torsten Schmidt
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen

Prof. Dr. Silke Übelmesser
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Martin Werding
Ruhr-Universität Bochum, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.



Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund wurde nicht zu einer Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum vorliegenden Gesetzesentwurf zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen aufgefordert. Dies kritisieren wir ausdrücklich. Aufgrund der für uns hohen Wichtigkeit des Themas nehmen wir dennoch Stellung.

Grundsätzliches

Um den demokratischen und sozialen Rechtsstaat im Alltag erfahrbar zu machen, ist die Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand von zentraler Bedeutung. Eine gute und funktionierende öffentliche Daseinsvorsorge vor Ort erhöht das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie die wirtschaftliche Stabilität. Um dies gewährleisten zu können, müssen Länder und Kommunen über ausreichend finanzielle Mittel verfügen. Für den Deutschen Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften spielt daher die finanzielle Lage der Länder und Kommunen eine entscheidende Rolle. Die aktuelle finanzielle Lage vor allem der Kommunen ist verheerend. Allein im vergangenen Jahr belief sich das Finanzierungsdefizit der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände auf knapp **25 Mrd. €**.¹ Die integrierte kommunale Verschuldung (unter Einbeziehung aller kommunalen Beteiligungen) belief sich zum Jahresende 2023 auf **über 320 Mrd. €**.² Aufgrund dieser strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte, hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Investitionsrückstand in

25. August 2025

Jonas Becker
Politischer Referent für internationale Handelspolitik und öffentliche Daseinsvorsorge

Abt. Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Leon Hasselmann
Referent für Industrie- und Strukturpolitik

Abt. Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Sonja Hennen
Referentin für europäische Transformationspolitik

Abt. Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand
Keithstr. 1
10787 Berlin
Telefon: +49 (0)30 240 60-248

Jonas.Becker@dgb.de
www.dgb.de/wirtschaftspolitik

¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html

² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/11/PD24_445_713.html?templateQueryString=integrierte+kommunale+schulden

Höhe von **215 Mrd. €** angestaut. Der größte Teil entfällt dabei mit 67 Mrd. € auf die Schulen.³

Bereits jetzt führt das dazu, dass immer mehr Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht bereitgestellt werden können und wirtschaftsnahe Infrastrukturen vielerorts in einem sanierungsbedürftigen Zustand sind. Schwimmbäder und Bibliotheken schließen, Schulen und Kindertagesstätten können nicht saniert werden, ÖPNV-Verbindungen werden gestrichen, Freizeitangebote eingestellt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher schon lange eine finanzielle Unterstützung beim Abbau des Investitionsrückstandes, eine Beteiligung des Bundes an der kommunalen Altschuldenlast in angemessener Höhe, eine wirksame Umsetzung des Konnexitätsprinzips sowie eine gestärkte Einnahmehbasis der Kommunen. Aus diesem Grund begrüßt der DGB die Entscheidung der Bundesregierung, den Ländern und Kommunen zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen, um seiner gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht zu werden und den immensen Investitionsstau der vergangenen Jahrzehnte abzubauen. Wir teilen ausdrücklich die Einschätzung, dass in den Bereichen Bildungs-, Betreuungs-, Verkehrs-, Wärme-, Energie-, Gesundheits-, Pflege-, Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur sowie bei der Digitalisierung große Investitionsbedarfe bestehen.

Problematisch ist aus unserer Sicht jedoch, dass die Summe von 100 Mrd. € angesichts der Höhe des Investitionsstaus, der kommunalen Altschulden und der zukünftigen Belastungen für Länder und Kommunen viel zu niedrig ist.

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zum vorliegenden Gesetz sah vor, dass mindestens 60 % der den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel für die kommunale Infrastruktur verwendet werden sollten. Im nun vorliegenden Gesetzentwurf fehlt diese Mindestzuweisung. Das lässt aus unserer Sicht befürchten, dass im Endeffekt sogar weniger als die eigentlich angestrebten 60 Mrd. € bei der kommunalen Infrastruktur ankommen werden. Angesichts der beschriebenen kommunalen Haushaltslage droht der Effekt des Sondervermögens im kommunalen Bereich damit zu verpuffen. Aus Sicht des DGB sollte sichergestellt werden, dass ein Großteil der Summe auch tatsächlich an die Kommunen weitergegeben wird.

Selbst bei einer vollständigen Ausschüttung der 100 Mrd. € an die Kommunen, könnte damit jedoch nicht einmal die Hälfte des bestehenden kommunalen

³ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>

Investitionsstaus abgebaut werden. Gleichzeitig besteht das strukturelle Problem der Verschuldung und Unterfinanzierung unverändert weiter. Der DGB fordert daher eine langfristig tragfähige Lösung zur Behebung dieser Probleme, sodass die Kommunen und Länder die ihnen übertragenen Aufgaben auch angemessen übernehmen können. Dazu zählen unter anderem die Einführung einer Gemeindefinanzsteuer, die Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben durch den Bund sowie eine Erhöhung der Zuweisungen durch die Länder.

Darüber hinaus fordert der DGB eine zielgerichtetere Verteilung der Mittel. Kurzfristig müssen finanzschwache Kommunen explizit bevorzugt werden. Mittelfristig muss der Königsteiner Schlüssel um raumsensible und soziale Indikatoren mindestens ergänzt werden, um sowohl strukturschwache Regionen als auch jene Gebiete, die im Zuge der aktuellen wirtschaftlichen und ökologischen Transformation voraussichtlich vor besonders großen Herausforderungen stehen, gezielt zu fördern.

Bewertung im Detail

§ 1 Ziel und Volumen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Ziel, Investitionslücken und sich daraus ergebende Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu beheben und so die Grundlage für Wirtschaftswachstum, gleichwertige Lebensverhältnisse und sozialen Zusammenhalt zu schaffen. Der Betrag von 100 Mrd. € für die Länder und Kommunen ist jedoch deutlich zu niedrig angesichts der Aufgabenzuständigkeit und der bestehenden strukturellen Unterfinanzierung.

Vor der Verteilung der Mittel muss sichergestellt sein, dass die Sozialpartner auf Ebene der Länder frühzeitig und verpflichtend in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. So können regionale, wirtschaftliche und soziale Bedarfe ausgewogen berücksichtigt werden. Ein gelungenes Beispiel für eine solche Beteiligungspraxis bietet Mecklenburg-Vorpommern.

§ 2 Verteilung

Aus Sicht des DGB ist sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel gezielt dort eingesetzt werden, wo der Investitionsbedarf am größten ist. Die Verteilung der Mittel in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel ist dafür nicht zielgerichtet, da dieser nicht für die Verteilung finanzieller Mittel, sondern für die

Verteilung finanzieller Lasten gedacht ist, etwa bei der gemeinsamen Finanzierung von Forschungsinfrastruktur oder der Verteilung Geflüchteter. Dementsprechend bevorzugt er die Länder, die ohnehin bereits über eine bessere finanzielle Ausstattung verfügen. Dies steht einem effizienten Mitteleinsatz entgegen, da es empirisch belegt ist, dass die Infrastruktur in struktur- und finanzschwachen Regionen in einem weitaus schlechteren Zustand ist und damit höhere Investitionsbedarfe bestehen.⁴ Um eine zielgerichtete Verteilung der finanziellen Mittel zu gewährleisten, sollten daher Faktoren wie Investitionsbedarf, Strukturschwäche, soziale Bedürftigkeit und Belastung durch die Transformation eine größere Rolle und das Steueraufkommen eine geringere Rolle spielen.

Der DGB spricht sich deshalb mindestens für eine Ergänzung des Königsteiner Schlüssels um raumsensible und soziale Indikatoren aus, wie es u. a. auch von Jens Südekum und Daniel Posch in einer gemeinsamen Studie gefordert wird.⁵ Konkret wird darin der Vorschlag erarbeitet, den Königsteiner Schlüssel um den Indikator „regionaler Transformationsstress“ (Emissionsintensität pro Arbeitsplatz seit dem Jahr 2000) sowie um das Indikatorenset der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu erweitern. Das GRW Indikatorenset umfasst unter anderem Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen, die durchschnittliche Unterbeschäftigtenquote, die prognostizierte Entwicklung der Erwerbsfähigkeitszahl von 2017 bis 2040 (mit einem Rückgang von 17,5 %) sowie einen Infrastrukturindikator, der sich aus sach-, human- und haushaltsorientierten Teilindikatoren zusammensetzt (z. B. Ausstattung mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur, berufliche Ausbildungsplatzkapazitäten und regionales Bevölkerungspotenzial). Darüber hinaus müssen auch soziale Bedürftigkeit und Bildungsungleichheiten miteinbezogen werden, um eine bedarfsdifferenzierte Mittelzuweisung zu ermöglichen.⁶

Durch diese Erweiterung würden sowohl struktur- und sozialschwache Regionen als auch jene Gebiete gezielt gefördert, die im Zuge der aktuellen wirtschaftlichen und ökologischen Transformation voraussichtlich vor besonders großen Herausforderungen stehen. Gerade vor dem Hintergrund der anstehenden Dekarbonisierung ist es wichtig, frühzeitig unterstützende Maßnahmen zu

⁴ https://www.diw.de/de/diw_01.c.517400.de/publikationen/wochenberichte/2015_43_4/grosse_regionale_disparitaeten_bei_den_kommunalen_investitionen.html

⁵ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ST-W_Impulspapier_GWR.pdf

⁶ <https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=126856&to-ken=370fafd2051602d118110d1d5984202149c8b0db&sdownload=&n=2022-Gutachten-Koenigsteiner-Schluessel.pdf>

ergreifen, um Strukturbrüche zu vermeiden oder wenigstens abzumildern. Als DGB setzen wir uns schon seit Langem für eine proaktive Struktur-, Industrie- und Investitionspolitik ein, die vorausschauend handelt und nicht erst dann, wenn die regionale Wirtschaftskraft bereits geschwächt und die Arbeitslosenquote gestiegen ist.

Zudem zeigen aktuelle Studien, dass in Regionen in denen sich die Menschen infrastrukturell abgehängt fühlen, antidemokratische und rechtsextreme Tendenzen entstehen.⁷⁸ Auch dem würde ein räumlich sensibler und sozial indizierter Verteilschlüssel effektiver entgegenwirken.

Da eine kurzfristige Umsetzung dieses erweiterten Verteilungsschlüssels jedoch derzeit als unwahrscheinlich gilt, muss zumindest sichergestellt werden, dass Fördermittel gezielt in Kommunen mit besonders angespannter Haushaltslage fließen. Das KfW-Kommunalpanel 2025 legt nahe, dass finanzschwache Kommunen am stärksten von Investitionsrückständen betroffen sind und somit eine bevorzugte Berücksichtigung dringend notwendig ist.⁹ Der Bund muss den Ländern hier explizite Vorgaben machen, um sicherzustellen, dass die Mittel tatsächlich dort ankommen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Eine entsprechende Formulierung sollte in § 5 eingefügt werden.

§ 3 Förderbereiche und Fördervoraussetzungen

Aus Sicht der Gewerkschaften sind die in § 3 benannten Förderbereiche richtig und wichtig. Kritisch fällt jedoch auf, dass der zentrale Bereich sozialer Wohnungsbau außen vor bleibt. Dabei bestehen hier erhebliche Bedarfe, und der Wohnungsbau gewinnt nicht nur gesellschaftlich, sondern auch wirtschaftlich – etwa im Hinblick auf die Fachkräftegewinnung – zunehmend an Bedeutung. Die Finanzierung des Wohnungsbaus über Fondslösungen sieht der DGB kritisch, da öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge wichtige staatliche Aufgaben sind, die nicht zu Renditeobjekten privater Finanzinvestoren werden dürfen.

⁷ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2025/IW-Kurzbericht_2025-AfD-Transformationsregionen.pdf

⁸ <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22242.pdf>

⁹ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>