



**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

Sprechzeiten: n.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 Gesetz-entwürfen

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 übertragenen Pflichtaufgaben abdeckt, und kein finanzieller Spielraum für die Wahrnehmung

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.).

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 justiziabler Anspruch gegen den Bund auf Erfüllung von dessen Garantenpflicht 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 Urteilen 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 Garantenpflicht 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

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.

unterstützt wird, der in Deutschland verfassungsrechtlich 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.

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

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.“

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

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.

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.“

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 sollte, 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 Verschiebepark 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.

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

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.

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

(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

⁴³ Dies verkennt Bericht des Bundesrechnungshofs, hier und i.Folg. zit. nach Gz I4 – 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.

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

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.

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

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

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

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 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

⁴⁹ Heintzen/Dürig/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.

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.

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 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,

⁵⁶ Vgl. dazu die Gegenäußerung der Bundesregierung dazu.

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

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

⁵⁹ BVerfGE 116, 327 (384).

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 angemessene Finanzierung der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs hintanzustellen und sich auf die Garantenpflicht 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

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.

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 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

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

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.

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.

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,

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“.

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 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.

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.

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

- (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 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

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, VerfBlog 2025/3/14.

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

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

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

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

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.

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

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 Verweisteknik – 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 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

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).

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

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

(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 Erfolgswirkbarkeit von Investitionen nicht durch kameralistische Erfassung der Zuwendungsströme messen, sondern nur durch deren Ergänzung um die Doppik, die noch höheren Verwaltungsaufwand schüfe.

(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

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

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 Mittelvergabeverfahren 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 nicht unmittelbar dazu führen, dass es zu vermehrten kommunalen Investitionen kommt. Denn die Kommunen werden Liquiditätsprobleme treffen und die Kassenkreditverschuldung dürfte erheblich

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).

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).

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger

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.