



Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Nur per E-Mail

Frau
Lisa Paus, MdB
Amtierende Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages



8. September 2025

nachrichtlich:

Frau
Kerstin Radomski, MdB
Vorsitzende
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Bundesministerium der Finanzen



haushaltsausschuss@bundestag.de
HHA-Drucksachen@bundestag.de
rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de
za3@bmf.bund.de
va3@bmf.bund.de

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG)

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

als Anlage übersenden wir unseren Bericht zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG).

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Mähring

Inkmann



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

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



8. September 2025

Table-Briefings

Geschäftszeichen: I 4 - 0003302

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

100 Mrd. Euro Investitionshilfen für die Länder: Grundbedingungen für ein wirksames Mehr an Infrastruktur klar und verbindlich regeln

Der Verfassungsgesetzgeber hat mit Artikel 143h Grundgesetz einen erheblichen Nachholbedarf an Investitionen für Bund, Länder und Kommunen festgestellt. Mit dem schuldenfinanzierten Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sollen „Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur beheben“ und die „Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum“ gebildet werden. Dabei hat er neun Infrastrukturbereiche hervorgehoben. Aus dem Sondervermögen sind für Infrastrukturinvestitionen der Länder 100 Mrd. Euro vorgesehen. Die Bundesregierung hat für diese Investitionshilfen des Bundes den Entwurf eines Ausführungsgesetzes vorgelegt.

→ Worum geht es?

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung fokussiert die gesamtstaatliche Zielsetzung nicht ausreichend. Er lässt elementare Grundbedingungen für den Erfolg der Investitionshilfen des Bundes außer Acht. Damit besteht das Risiko, dass das beabsichtigte Mehr an Infrastrukturinvestitionen in den Ländern ausbleibt.

→ Was ist zu tun?

Es ist sicherzustellen, dass die Bundesmittel größtmögliche Wirkung entfalten. Dies erfordert insbesondere, dass sie die Investitionen der Länder entsprechend erhöhen und diese nicht ersetzen. Es ist zu gewährleisten, dass die Bundesmittel zu zusätzlichen Investitionen führen, die wirtschaftlich, nachhaltig und zielgerichtet sind. Angemessene Kontroll- und Rückforderungsmechanismen des Bundes sind dabei unverzichtbar. Das Parlament sollte den Gesetzentwurf der Bundesregierung entsprechend nachschärfen.

→ Was ist das Ziel?

Das 100 Mrd. Euro-Paket soll nachhaltiges Wirtschaftswachstum durch verbesserte Infrastruktur schaffen. Die immense Schuldenlast lässt sich nur dann legitimieren, wenn auch sichergestellt ist, dass diese am Ende des Tages tatsächlich zu einer besseren, voll und nachhaltig funktionsfähigen Infrastruktur führt. Das dafür notwendige Fundament hat der Bundesgesetzgeber jetzt zu legen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung	8
2	Grundbedingungen für ein wirksames Mehr an Infrastrukturinvestitionen bundesgesetzlich zwingend vorgeben	9
3	Erhebliche Rückschritte im Vergleich zum Referentenentwurf	10
	3.1 Zusätzlichkeit gestrichen.....	10
	3.2 Doppelförderungsverbot gestrichen	13
	3.3 Förderbereiche unbegrenzt geöffnet.....	14
	3.4 Mindestanteil für Kommunen gestrichen	15
	3.5 Nicht längerfristig nutzbare Investitionsmaßnahmen: Kein Ausschluss mehr von der Förderung.....	15
4	Weitere unerlässliche Mindestvorgaben im Gesetz	16
	4.1 Wirtschaftlichkeit sicherstellen	16
	4.2 Erfolgskontrollen vorsehen und an Gesetzeszielen orientieren.....	17
	4.3 Förderbereiche zielorientiert ausgestalten	18
5	Bürokratiearmes Umsetzungsverfahren durch Digitalisierung	19
6	Haushaltsgesetzgeber muss das Kleingedruckte kennen, bevor er über das LuKIFG entscheidet	21
7	Fazit	21
8	Stellungnahme des BMF	23
9	Abschließende Bewertung	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

H

Haushaltsausschusses *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

L

LuKIFG *Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz)*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SVIKG *Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität*

0 Zusammenfassung

0.1

Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz erlaubt dem Bund ausnahmsweise, Länder bei deren Infrastrukturinvestitionen mit 100 Mrd. Euro befristet zu unterstützen. Zur Umsetzung liegt dem Deutschen Bundestag nun der Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) vor. Das LuKIFG muss sicherstellen, dass die Bundesmittel zu zusätzlichen Investitionen führen, die wirtschaftlich, nachhaltig sowie zielgerichtet sind. Nur so kann es größtmögliche Wirkung erzielen und den tatsächlichen Investitionsnachholbedarf in besonders defizitären Infrastrukturbereichen beheben. (Tzn. 1 und 2)

0.2

Schon im Referentenentwurf fehlten einige unverzichtbare Mindestvorgaben. Andere waren berücksichtigt. Im aktuellen Gesetzentwurf sind diese nun auch entfallen. So sind die Zusätzlichkeit und das Doppelförderungsverbot gestrichen. Die Förderbereiche werden unbegrenzt geöffnet und der ursprünglich für Investitionen in die kommunale Infrastruktur vorgesehene Mindestanteil ist entfallen. Investitionen, die nicht längerfristig nutzbar sind, können bundeseitig nicht mehr von der Förderung ausgeschlossen werden. Der Bund verzichtet damit auf wesentliche Stellschrauben für den Erfolg des Gesetzes. Die gestrichenen Regelungen sollten wieder aufgenommen werden. (Tz. 3)

0.3

Der Gesetzentwurf lässt weitere Mindestvorgaben vermissen:

- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist unzureichend verankert. Investitionen, die nicht wirtschaftlich sind, können bundeseitig nicht von der Förderung ausgeschlossen werden. (Tz. 4.1)
- Die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen sowie die dafür notwendigen konkretisierten Gesetzesziele fehlen. (Tz. 4.2)
- Die Förderbereiche werden lediglich benannt und bleiben unbestimmt. (Tz. 4.3)

0.4

Für eine bürokratiearme Umsetzung sollte schnellstmöglich die umfassende Digitalisierung der Verfahren über alle Ebenen anvisiert und nicht stattdessen auf elementare Grundbedingungen für das Erreichen des Kernziels der milliardenschweren Bundeshilfen an die Länder (ein Mehr an Investitionen in den herausragend wichtigen Kernbereichen der Infrastruktur) verzichtet werden. (Tz. 5)

0.5

Ohne die Festschreibung dieser elementaren Grundbedingungen und verfassungsrechtlich gebotenen Mindestvorgaben ist der Gesetzentwurf substanzlos: Sie sollten im Kern gesetzlich geregelt sein. Weitere Konkretisierungen können in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden. Angesichts der Relevanz dieser Regelungen für den Erfolg der Bundeshilfen sollte die Verwaltungsvereinbarung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vor der Beschlussfassung über das Gesetz zur Zustimmung vorgelegt werden. (Tzn. 6 und 7)

0.6

Die Bundesregierung will mit dem Gesetzentwurf zum LuKIFG das aus ihrer Sicht verfassungsrechtliche Minimum an Regelungen erfüllen, damit die Länder die Mittel flexibel und unbürokratisch nutzen können. Die unverrückbare Grenze hierfür bildet allerdings die Sicherstellung der vom Verfassungsgesetzgeber intendierten gesamtstaatlichen Zielerreichung. Der Bundesgesetzgeber sollte den Gesetzentwurf daher entsprechend nachschärfen. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auf seine Empfehlungen im Bericht. (Tzn. 8 und 9)

1 Vorbemerkung

Mit dem neuen Artikel 143h Grundgesetz hat der Verfassungsgesetzgeber den Bund ermächtigt, ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität zu errichten. Damit sollen die erheblichen Investitionsbedarfe in allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur bewältigt und die Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum gelegt werden.¹ Demzufolge müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht werden.² Das Sondervermögen soll die dafür notwendige Investitionsoffensive ermöglichen.³

Nach Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz stehen den Ländern aus diesem Sondervermögen 100 Mrd. Euro für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung. Artikel 143h Absatz 2 regelt weiter, dass die Länder dem Bund über die Mittelverwendung zu berichten haben und der Bund zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt ist. Näheres soll ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regeln. Dieses soll laut Verfassungsgesetzgeber insbesondere Näheres zur Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung umfassen.⁴

Dem Deutschen Bundestag liegt nun der Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) vor.⁵ Das LuKIFG soll Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz einfachgesetzlich umsetzen. Es soll durch eine mit den Ländern zu schließende Verwaltungsvereinbarung konkretisiert werden.

Der Bundesrechnungshof gibt mit diesem Bericht Hinweise zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat mit Schreiben vom 20. August 2025 zum Entwurf des Berichts Stellung genommen.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Bundestagsdrucksache 20/15117 i. V. m. 20/15096, Seiten 2f., 9.

² Bundestagsdrucksache 20/15117 i. V. m. 20/15096, Seite 2, letzter Absatz.

³ Bundestagsdrucksache 20/15117 i. V. m. 20/15096, Seite 3, 3. Absatz.

⁴ Bundestagsdrucksache 20/15117 i. V. m. 20/15096, Seite 4.

⁵ Bundestagsdrucksache 21/1085.

2 Grundbedingungen für ein wirksames Mehr an Infrastrukturinvestitionen bundesgesetzlich zwingend vorgeben

Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz eröffnet zeitlich begrenzt eine weite Möglichkeit der finanziellen Unterstützung des Bundes an die Länder für Investitionen in landeseigene Infrastrukturbereiche. Er durchbricht damit – ebenso wie die Finanzhilfen nach Artikel 104b, 104c, 104d und 125c Absatz 2 Grundgesetz – den Konnexitätsgrundsatz in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz. Danach tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

Dieser Grundsatz ist ein tragendes Prinzip der föderativen Finanzverfassung, wie sie durch das Grundgesetz vorgegeben ist. Seine Durchbrechung sollte nur ausnahmsweise zur Behebung konkreter Problemlagen möglich sein, die ohne die Bundesmittel nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden könnten. Der Verfassungsgesetzgeber sah in den erheblichen Nachholbedarfen von Ländern und Kommunen bei Investitionen in deren Infrastruktur eine solche Problemlage und ermöglichte mit Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz die Mitfinanzierung durch den Bund.

Um diese Problemlage nachhaltig zu bewältigen, muss allerdings sichergestellt sein, dass die Bundesmittel größtmögliche Wirkung entfalten und damit effektiv zur gesamtstaatlichen Zielerreichung beitragen. Dies gilt umso mehr, weil künftige Generationen die Lasten der kreditfinanzierten Bundeshilfen zu tragen haben. Die Bundeshilfen müssen zu spürbaren nachhaltigen Verbesserungen führen: Der „Schuss muss sitzen“.

Länder und Kommunen entscheiden, welche konkreten Maßnahmen mit dem 100 Mrd. Euro-Paket umgesetzt werden. Der Bundesgesetzgeber muss dabei jedoch sicherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich, wirtschaftlich und zielgerichtet eingesetzt werden; immer ausgerichtet und fokussiert an den vom Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung von Artikel 143h Grundgesetz vorgegebenen, gesamtstaatlich übergreifenden Kernzielen: Dem schnellen und wirksamen Abbau des Investitionsrückstaus und damit einhergehend der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und des Wirtschaftswachstums in Deutschland. Die wirksame Verankerung dieser Regelungen bestimmt maßgeblich den Erfolg. Sie sind der „Versicherungsschutz“ künftiger Generationen, die für Zins und Tilgung des Sondervermögens werden aufkommen müssen. Wirksam sind solche Regelungen indes nur dann, wenn sie im Einzelfall auch zur Rückforderung, also zum Ausschluss aus der Förderung führen können.

3 Erhebliche Rückschritte im Vergleich zum Referentenentwurf

Im Referentenentwurf des BMF waren mehrere der unverzichtbaren Mindestvorgaben enthalten. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung sind diese nun entfallen.

3.1 Zusätzlichkeit gestrichen

Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel war im Referentenentwurf des BMF konzeptionell gut verankert. Er sah vor, dass die aus dem Sondervermögen den Ländern zugewiesenen Mittel nur für zusätzliche Investitionen zu verwenden seien (§ 4 Referentenentwurf). Zudem regelte er in § 8 Absatz 3 eine Berichtspflicht der Länder über die Einhaltung der Zusätzlichkeit. Bei Nichteinhaltung der Zusätzlichkeit sah § 10 Absatz 4 des Referentenentwurfs ein Rückforderungsrecht des Bundes vor. Der Gesetzentwurf enthält diese Regelungen zur Zusätzlichkeit nicht mehr.

Das Erfordernis der Zusätzlichkeit ist jedoch elementar, um die mit den Bundeshilfen angestrebte gesamtstaatliche Wirkung zu erreichen und den – auch von den Ländern selbst konstatierten – Nachholbedarf im Infrastrukturbereich durch ein Mehr an Investitionen zu erfüllen. Es genügt nicht, dass der Bund lediglich die Ausgaben für Länderaufgaben übernimmt und für Zins und Tilgung der Schulden aufkommt.

Der Grundgedanke der Zusätzlichkeit ist bereits für alle anderen Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz angelegt. Damit wurde das „Anliegen des Bundestages, dass die Finanzhilfen des Bundes nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen sollen, verfassungsrechtlich verankert“.⁶

Darüber hinaus ergibt sich eine verfassungsrechtliche Verankerung des Grundprinzips der Zusätzlichkeit unmittelbar aus Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, der das Sondervermögen insgesamt unter den Vorbehalt der Zusätzlichkeit stellt.⁷ Damit hat der Verfassungsgesetzgeber festgelegt, dass alle investiven Mittel, die aus dem schuldenfinanzierten Sondervermögen des Bundes ausbezahlt werden, das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen müssen. Die Basisbestimmung in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1

⁶ BMF, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Oktober 2024, Seite 11.

⁷ So auch die Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Artikel 143h Grundgesetz in Bundestagsdrucksache 20/15117, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, Seite 17, 3. Absatz: „Es sei daher der richtige Weg, für **zusätzliche Investitionen** in die Infrastruktur [...] ein kreditfinanziertes Sondervermögen Infrastruktur in Höhe von 500 Milliarden Euro [...] aufzulegen. Mit einem **Zusätzlichkeitskriterium** für die Investitionen werde zudem **sichergestellt, dass die Mittel aus dem Sondervermögen tatsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt** werden. Nur so könne dem Investitionsstau der letzten Jahrzehnte wirksam begegnet werden.“
Ebenso: Heinemann, Gutachten vom 8. Juli 2025 „Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen“, insb. Seite 11.

Grundgesetz unterscheidet nicht danach, ob die Mittel aus dem Sondervermögen vom Bund selbst oder – aufgrund der Weitergabeklausel in Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz – von den Ländern für deren Infrastrukturinvestitionen verausgabt werden. Die Weitergabe der 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen des Bundes an die Länder gemäß Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz ist damit überwölbt von dem Generalvorbehalt in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, unter den der Verfassungsgesetzgeber die Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens gestellt hat: Die Notwendigkeit der Zusätzlichkeit aller Investitionen, seien sie für die Infrastruktur oder die Erreichung der Klimaziele bestimmt. Dieser Generalvorbehalt gilt umfassend, ungeteilt und unabhängig davon, welche Gebietskörperschaft die Infrastrukturinvestition tätigt. Die dem Artikel 143h Absatz 1 Grundgesetz nachgelagerte Weitergabeklausel an die Länder (Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz) vermag diese Verklammerung nicht aufzulösen.

Der Referentenentwurf sah von daher richtigerweise und klarstellend vor, dass die Länder die ihnen vom Bund überlassenen Mittel aus dem Sondervermögen nur für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen verwenden können und eine schlichte Substitution eigener Investitionen ausgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund ist die Streichung der Zusätzlichkeit im Gesetzentwurf der Bundesregierung verfassungsrechtlich bedenklich. Sie sollte rückgängig gemacht werden. Zum einen, um Risiken im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des LuKIFG von vorneherein auszuschließen; zum anderen, um das eigentliche Ziel nicht zu gefährden, ein Mehr an Investitionen in die Infrastruktur der Länder zu ermöglichen und dem Nachholbedarf bei der Infrastruktur zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und des Wirtschaftswachstums wirksam und spürbar zu begegnen.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Zusätzlichkeit im Länderbereich ist Folgendes zu berücksichtigen:

Für die 100 Mrd. Euro, die der Bund gemäß Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz den Ländern zur Verfügung stellt, ist die Zusätzlichkeit naturgemäß anders zu definieren als Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz dies für die bundeseigenen Investitionen verlangt.⁸ Für die vom Bund finanzierten Infrastrukturinvestitionen der Länder ist sicherzustellen, dass die Bundesmittel keine investiven Mittel der Länder und Kommunen substituieren. Die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung kann nur erreicht werden, wenn sich die Investitionen der Länder und Kommunen im Förderzeitraum insgesamt erhöhen. Folgerichtig sah der Referentenentwurf die summenbezogene Zusätzlichkeit vor.⁹

⁸ Hierauf wies die Begründung des Referentenentwurfs zu § 4 (Zusätzlichkeit) zutreffend hin.

⁹ Gemäß § 4 Satz 2 Referentenentwurf musste die Zusätzlichkeit der Investitionen in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein. Die weitere Konkretisierung der Zusätzlichkeit sollte in der Verwaltungsvereinbarung erfolgen; vgl. Begründung des Referentenentwurfs zu § 4 (Zusätzlichkeit).

Eine treffgenaue und messbare Ausgestaltung der summenbezogenen Zusätzlichkeit ist also essentiell für den Erfolg der vom Bund finanzierten Investitionen der Länder und muss dementsprechend klar und verbindlich sowie stringent und nachprüfbar bundesgesetzlich geregelt sein.

Empfehlungen 1 bis 4:

Folgende Regelungen des Referentenentwurfs zur Verankerung der Zusätzlichkeit sollten wieder in das LuKIFG aufgenommen werden:

Empfehlung 1:

Vor den aktuellen § 4 LuKIFG sollte folgender § (Zusätzlichkeit) eingefügt werden:

„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.“¹⁰

Empfehlung 2:

In § 6 LuKIFG (Berichtspflichten der Länder) sollte vor Absatz 3 folgender Absatz eingefügt werden:

„Die Länder berichten dem Bund zu in der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 festzulegenden Zeitpunkten über die Einhaltung der Vorgabe nach § X (Zusätzlichkeit).“

Empfehlung 3:

In § 8 LuKIFG (Rückforderung) sollte vor Absatz 2 folgender Absatz eingefügt werden:

„Der Bund kann Mittel von einem Land zurückfordern, wenn die Vorgaben des § X (Zusätzlichkeit) nicht eingehalten wurden. Die Höhe der Rückforderung ergibt sich aus der Höhe der Unterschreitung des zur Ermittlung der summenbezogenen Zusätzlichkeit festzulegenden Referenzwerts.“

Empfehlung 4:

Weitere für die summenbezogene Zusätzlichkeit wesentliche Faktoren – z. B. Bestimmung des Referenzwertes und -zeitraums – sollten in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden, damit investive Landesmittel nicht substituiert werden.

¹⁰ Der Wortlaut entspricht § 4 des Referentenentwurfs.

3.2 Doppelförderungsverbot gestrichen

Im Gegensatz zum LuKIFG sehen die herkömmlichen Finanzhilfen und Förderprogramme des Bundes nur Anteilsfinanzierungen vor, d. h. die Länder müssen einen Teil ihrer vom Bund geförderten Maßnahmen selbst tragen (Eigenanteil der Länder durch Kofinanzierung).¹¹ Damit diese Eigenanteile nicht durch andere Bundesmittel substituiert werden können, sehen Finanzhilfegesetze üblicherweise ein Doppelförderungsverbot vor. Damit wird ausgeschlossen, dass Investitionen gleichzeitig aus verschiedenen Bundesförderungen finanziert werden und damit der Eigenanteil der Länder im Ergebnis ebenfalls vom Bund getragen wird.

Demzufolge verbot der Referentenentwurf in seinem § 5 Doppelförderungen. Diese Regelung hat die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum LuKIFG gestrichen.

Ohne Doppelförderungsverbot besteht das Risiko, dass die Länder ihren Eigenanteil in anderen Förderprogrammen durch Bundesmittel aus dem LuKIFG ersetzen. Die Regelungen anderer Förderprogramme könnten damit de facto unterlaufen werden, bei denen der Fördermittelgeber aus gutem Grund die Anteilsfinanzierung vorgesehen hat.

Im Ergebnis könnten die Länder die Mittel des Sondervermögens nunmehr für ohnehin bereits vom Bund geförderte Projekte einsetzen. Damit würde die 100 %-Vollfinanzierung allen anderen – bestehenden und künftigen – nur anteilsfinanzierten Förderprogrammen des Bundes übergestülpt, da die Länder ihre dort vorgesehenen Eigenanteile komplett durch Bundesgeld aus dem Sondervermögen ersetzen könnten.

Empfehlung 5:

In das LuKIFG sollte vor den aktuellen § 4 folgende Regelung, angelehnt an die Regelung des Referentenentwurfs zur Doppelförderung, eingefügt werden:

„(1) Für Sachinvestitionsmaßnahmen, die nach anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung vom Bund gefördert werden, können nicht gleichzeitig Mittel nach diesem Gesetz genutzt werden.

(2) Nach diesem Gesetz können auch selbstständige Investitionsabschnitte gefördert werden, die von den anderen Abschnitten eines Gesamtvorhabens abgegrenzt werden können. Von diesen selbstständigen Abschnitten abgegrenzte Teile des Vorhabens

¹¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, BVerfGE 39, 96-128; BMF, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Oktober 2024, Seite 11; Kube in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 61. Edition 2025, Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 16; Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 15; Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, 2021, Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 19; Krull in: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 80. Lfg., Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 5; Schwarz in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 106. EL, Oktober 2024, Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 20; Hellermann in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2024, Artikel 104b Grundgesetz, Randnummer 24.

können auch über andere Bundesprogramme gefördert werden, ohne dass ein Verstoß gegen das Doppelförderungsverbot vorliegt.“

3.3 Förderbereiche unbegrenzt geöffnet

Gegenüber dem Referentenentwurf enthält der Gesetzentwurf der Bundesregierung in § 3 Absatz 1 nunmehr das Wort „insbesondere“ vor der Aufzählung der Förderbereiche. Die ohnehin schon sehr breit angelegten neun Förderbereiche sind damit nicht mehr abschließend.

Genau diese neun Förderbereiche hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber aber für die Errichtung des Sondervermögens besonders im Blick.¹² Mit dem Abbau von Defiziten in der Infrastruktur von Ländern und Kommunen in diesen Förderbereichen sollte eine wesentliche Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Folgerichtig führt die Bundesregierung in der Begründung zu ihrem Gesetzentwurf diesbezüglich aus: „Es handelt sich dabei um Infrastrukturbereiche, bei denen besondere Investitionsdefizite bestehen und die als Grundlage für langfristiges Wirtschaftswachstum von besonderer Bedeutung sind.“¹³

Mit der nunmehr vorgesehenen, unbegrenzten Öffnung der Förderbereiche im Gesetzentwurf gerät diese Zielsetzung aus dem Fokus. Sie ermöglicht Investitionen in Bereichen, die nicht zwingend mit den beiden Haupt-Zielsetzungen des Sondervermögens (Beseitigung der besonderen Investitionsdefizite und nachhaltiges Wirtschaftswachstum) in Zusammenhang stehen. So erschließt sich nicht zwingend, dass beispielsweise Investitionen in freiwillige Aufgaben wie Sport und Kultur als Grundlage für langfristiges Wirtschaftswachstum gleichermaßen von besonderer Bedeutung sein sollen wie Investitionen in Pflichtaufgaben wie Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht die höchsten Investitionsrückstände bei Schulen und Straßen.¹⁴

Empfehlung 6:

In § 3 Absatz 1 LuKIFG sollte das Wort „insbesondere“ gestrichen werden. Hilfsweise könnte in § 3 in einem neuen Absatz 2 eine Quote¹⁵ ausgebracht werden, um die neun wesentlichen Förderbereiche wieder mehr in den Fokus zu rücken und eine klare Priorisierung sicherzustellen.

¹² Bundestagsdrucksache 20/15096, Seite 12.

¹³ Bundestagsdrucksache 21/1085, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu § 3, Seite 12.

¹⁴ Veröffentlichung auf der [Homepage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes](#), Stand: 1. Juli 2025.

¹⁵ So hatte beispielsweise das Zukunftsinvestitionsgesetz (Fassung vom 2. März 2009) in § 3 Absatz 2 eine Quotierung der verschiedenen Förderbereiche vorgesehen.

3.4 Mindestanteil für Kommunen gestrichen

Gemäß § 2 Absatz 2 des Gesetzentwurfs legen die Länder „die Höhe des Anteils der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel fest, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist“.

Ein Mindestanteil für die kommunale Förderung ist – anders als im Referentenentwurf – nicht mehr vorgesehen. Der Referentenentwurf bestimmte die Höhe des Anteils auf mindestens 60 % der Bundesmittel (§ 2 Absatz 2 Satz 2 des Referentenentwurfs).

Die Festlegung der Mindestquote von 60 % trug dem Umstand Rechnung, dass der Hauptteil der Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von der kommunalen Ebene erbracht wird. So betrug der Anteil der Kommunen an den Sachinvestitionen in den vergangenen Jahren durchschnittlich 76 %, bei Betrachtung der einzelnen Länder mindestens 63 %.¹⁶

Ein – der Investitionstätigkeit entsprechender – Mindestanteil für die kommunale Infrastruktur lenkt die Bundesmittel zielgerichtet in die Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsbedarfen. Er sollte daher tragend für deren Verteilung sein.

Empfehlung 7:

In § 2 LuKIFG sollte folgender Satz (2) wieder aufgenommen werden:
„Der vom Land festzulegende Anteil beträgt mindestens 60 Prozent.“

3.5 Nicht längerfristig nutzbare Investitionsmaßnahmen: Kein Ausschluss mehr von der Förderung

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Absatz 6 vor, dass die Investitionsmaßnahmen auf eine längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen abzielen müssen. Dies haben die Länder sicherzustellen.

Diese Vorgabe soll eine nachhaltige Nutzung der Investitionsmaßnahmen sichern. Ziel des LuKIFG muss sein, nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und langfristig Wirtschaftswachstum zu generieren. Eine längerfristige Nutzung der Investitionsmaßnahmen ist hierfür Voraussetzung.¹⁷

Dies ist ein wesentliches inhaltliches, über alle Förderbereiche hinweg geltendes Kriterium zur zweckentsprechenden Verwendung für die schuldenfinanzierten Investitionsmaßnahmen.

¹⁶ So die Begründung des Referentenentwurfs zu § 2 (Verteilung).

¹⁷ Bundestagsdrucksache 21/1085, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu § 3, Seite 13.

Bei Verstoß gegen dieses Kriterium sah der Referentenentwurf ein Rückforderungsrecht des Bundes vor. Im Gesetzentwurf wurde dieses Rückforderungsrecht gestrichen.

Der Bund hätte nun nicht mehr die Möglichkeit, schuldenfinanzierte Investitionsmaßnahmen im Einzelfall auszuschließen, wenn diese nicht längerfristig nutzbar sind. Dies widerspräche einer klaren Regelungssystematik: Ein Projekt, das eine Fördervoraussetzung nicht erfüllt, sollte auch nicht gefördert werden.

Empfehlung 8:

Die Rückforderungstatbestände in § 8 Absatz 1 Nummer 1 LuKIFG sollten die Fördervoraussetzung der längerfristigen Nutzung (§ 3 Absatz 6 LuKIFG) einbeziehen und sind dementsprechend zu ergänzen.

4 Weitere unerlässliche Mindestvorgaben im Gesetz

Zum Teil waren auch im Referentenentwurf elementare Grundbedingungen für die infrastrukturfördernde Wirksamkeit der Bundesmittel für die Länder nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Sie sollten Eingang in das Gesetz finden:

4.1 Wirtschaftlichkeit sicherstellen

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist verfassungsrechtlich normiert. Er konkretisiert sich in den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder. Danach müssen Bund und Länder für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.¹⁸ Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) verlangt bei Finanzhilfen des Bundes an die Länder eine größtmögliche Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit.¹⁹ Dies gilt umso mehr, als naturgemäß das Eigeninteresse an der Wirtschaftlichkeit der Investitionen mit abnehmendem Eigenanteil schwindet. Das LuKIFG sieht keinen Eigenanteil von Ländern und Kommunen vor.

¹⁸ § 6 HGrG und die entsprechenden Regelungen in den Haushaltsordnungen der Länder.

¹⁹ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 29. Januar 2021, Bundestagsdrucksache 19/30639, Seite 29; Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 21. Mai 2021, TOP 8: „Der Ausschuss erwartet von den Bundesressorts, dass sie die [...] Empfehlungen zur Verankerung der Wirtschaftlichkeit [...] bei der Ausgestaltung künftiger Finanzhilfen des Bundes aufgreifen.“

Der vorliegende Gesetzentwurf weist zwar in der Gesetzesbegründung darauf hin, dass Länder und Kommunen für die Investitionsvorhaben angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen müssen.²⁰

Jedoch ist die Notwendigkeit von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch im Gesetz deutlich zu machen. Damit einhergehend sollte der Bund auch die Möglichkeit erhalten, schuldenfinanzierte Investitionsmaßnahmen im Einzelfall von der Förderung auszuschließen, wenn diese nicht wirtschaftlich sind.

Empfehlung 9:

§ 3 LuKIFG sollte nach Absatz 6 um folgenden Absatz ergänzt werden:

„Für alle Investitionsvorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

Folgeänderung:

Die Rückforderungstatbestände in § 8 Absatz 1 Nummer 1 LuKIFG sind um den entsprechenden Absatz zur Wirtschaftlichkeit zu ergänzen.

4.2 Erfolgskontrollen vorsehen und an Gesetzeszielen orientieren

Beim LuKIFG handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme, für die eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO haushaltsrechtlich vorgeschrieben ist.²¹ Eine solche Erfolgskontrolle erfordert eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Sie ist wesentlich, um etwaigen Nachsteuerungsbedarf rechtzeitig zu erkennen²² und so das bestmögliche Ergebnis zu erreichen.

Im Hinblick auf die Maßnahmen des Bundes sieht der Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) in § 10 Absatz 3 vor, dass das Sondervermögen einer Erfolgskontrolle unterzogen wird. Begleitende Erfolgskontrollen erfolgen danach nach Ablauf von vier und acht Jahren, eine abschließende Erfolgskontrolle nach Ende der Laufzeit des Sondervermögens.

Eine vergleichbare Regelung fehlt im Gesetzentwurf zum LuKIFG. Der Entwurf sollte entsprechend ergänzt werden, damit das Sondervermögen als Ganzes einer Erfolgskontrolle durch die Bundesregierung unterzogen wird.

²⁰ Bundestagsdrucksache 21/1085, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu § 3, Seite 12.

²¹ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) zu § 7, Nummer 1.

²² VV-BHO zu § 7, Nummer 2.2.

Eine Erfolgskontrolle setzt konkretisierte Ziele voraus. Nur wenn die Ziele eines Gesetzes konkret definiert sind, kann beurteilt werden, ob sie auch erreicht werden.

§ 1 LuKIFG-Entwurf nennt als Ziele die „Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur“ und die „Schaffung von Wirtschaftswachstum“.

Diese Formulierungen lassen offen, was bis wann genau verbessert und woran die Zielerreichung und die Wirksamkeit des Gesetzes überprüft werden sollen. Es fehlen die für eine Erfolgskontrolle erforderlichen hinreichend konkretisierten Ziele.

Empfehlung 10:

Das LuKIFG sollte – entsprechend § 10 Absatz 3 SVIKG-Entwurf – um einen neuen § X (Erfolgskontrolle) vor dem aktuellen § 10 ergänzt werden:

„Dieses Gesetz wird im Hinblick auf die Maßnahmen der Länder und Kommunen gemäß § 3 Absatz 1 einer Erfolgskontrolle unterzogen. Begleitende Erfolgskontrollen erfolgen jeweils nach Ablauf von vier und nach Ablauf von acht Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes. Eine abschließende Erfolgskontrolle erfolgt nach Ende des Förderzeitraums.“

Hierfür sollten zudem die Gesetzesziele in § 1 LuKIFG konkret formuliert sein.

4.3 Förderbereiche zielorientiert ausgestalten

Besonders im Mehrebenen-System mit Ländern und Kommunen ist es im Bundesinteresse sicherzustellen, dass die geförderten Investitionen für die gesamtstaatliche Zielerreichung geeignet sind.

Die neun Förderbereiche in § 3 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs sind lediglich grob benannt. Einzelheiten zu den Fördervoraussetzungen sollen in der Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.²³ Breit angelegte Förderbereiche ohne weitere zielorientierte Anforderungen können dazu führen, dass mit Blick auf das Gesetzesziel wenig wirksame Investitionsmaßnahmen ausgewählt werden. Dies zeigen die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu Finanzhilfen des Bundes an die Länder.²⁴

Gerade bei einer 100 %-Bundesfinanzierung sollte der Bund jedoch Fehlanreize bei der Maßnahmenauswahl möglichst präventiv eindämmen und zielorientierte Auswahlkriterien entwerfen. Dieser – zugegebenermaßen anspruchsvollen – Aufgabe müssen sich

²³ Bundestagsdrucksache 21/1085, Begründung, B. Besonderer Teil, Zu § 9, Seite 15.

²⁴ Siehe z. B. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 2024 (Gz.: I 4 - 0001116).

Bund und Länder bereits vor dem Gesetzesvollzug stellen, damit die dringendsten Mängel in der besonders defizitären öffentlichen Infrastruktur effektiv angegangen werden und sich die Gegebenheiten in den einzelnen Förderbereichen schnell spürbar sowie strukturell und nachhaltig verbessern.

Dabei sollten – auch, um bürokratischen Aufwand zu reduzieren – die in vielen Förderbereichen bereits bestehenden Förderprogramme des Bundes berücksichtigt werden.²⁵ Sie enthalten häufig bereits gesetzlich definierte Anforderungen und messbare Kriterien.

Empfehlung 11:

In der Verwaltungsvereinbarung sollten die Förderbereiche die wesentlichen an den Gesetzeszielen orientierten Auswahlkriterien benennen. Bestehen bereits Förderprogramme des Bundes mit vergleichbaren Themenfeldern, sollten die Anforderungen – soweit sinnvoll – synchronisiert werden.

5 Bürokratiearmes Umsetzungsverfahren durch Digitalisierung

Der Bundesrechnungshof unterstützt den Abbau unnötiger Bürokratie. Die unverrückbare Grenze hierfür bildet allerdings die Sicherstellung der angestrebten gesamtstaatlichen Zielerreichung.

Effektiv und effizient ließe sich eine einfache und schnelle Umsetzung durch eine umfassende Digitalisierung der Verfahren gewährleisten, weit weniger durch das Weglassen notwendiger Mindestanforderungen (siehe Tzn. 3 und 4).

So hat die Bundesregierung richtigerweise die Forderung der Länder zurückgewiesen, Beginn und Umfang der Berichtspflichten weiter zu reduzieren.²⁶ Sie verweist dabei auf ein erhebliches und berechtigtes Informationsinteresse des Deutschen Bundestages sowie der Öffentlichkeit bezüglich der Verwendung der Mittel. Die Bundesregierung

²⁵ Vgl. auch PD-Perspektiven, Analyse der kommunalen Förderlandschaft, herausgegeben vom Deutschen Städtetag und PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, 2. Dezember 2021, Seite 59: „Eine Vereinheitlichung und Standardisierung der Förderrichtlinien auf Landes- und Bundesebene für ähnliche Programmtypen oder ähnliche Themenfelder würde zu einer deutlichen Reduzierung des bürokratischen Aufwands auf beiden Seiten führen.“

²⁶ Bundestagsdrucksache 21/1085, Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 16 der Stellungnahme des Bundesrates, Seite 26.

kann den Deutschen Bundestag hierüber nur auf Grundlage der Berichte der Länder unterrichten.

Es ist schon seit Jahren Konsens zwischen Bund, Ländern und Kommunen, dass die umfassende Digitalisierung ein Schlüssel für Entbürokratisierung ist. Bereits im Jahr 2022 beschlossen Bundeskanzler und Ministerpräsidentinnen und -präsidenten: „Bund und Länder prüfen die Einführung einer gemeinsamen digitalen Plattform für die medienbruchfreie Beantragung, Abrechnung und Kontrolle von Finanzhilfen des Bundes sowie Zuwendungen des Bundes an die Länder und Kommunen.“²⁷ Eine standardisierte, digitale und bürokratiearme Ausgestaltung sollte daher gemeinsames Bestreben bei Abschluss neuer Finanzhilfen sein. So könnten in einer solchen „Fördermitteldatenbank“ die Fördermittelempfänger ihre geplanten Investitionsmaßnahmen im jeweiligen Förderbereich einmalig erfassen. Diese könnten je nach Status als begonnen oder abgeschlossen klassifiziert werden. Diese einmalig erfassten Informationen stünden dann allen anderen Verwaltungsebenen für ihre Aufgabenerfüllung medienbruchfrei zur Verfügung. Regelmäßige Berichte könnten damit ersetzt werden.

Der Gesetzentwurf macht keine Vorgaben zur Nutzung eines digitalisierten Umsetzungsverfahrens. Lediglich in der Begründung zum Gesetzentwurf ist eine unverbindliche Absichtserklärung in Bezug auf die Stichprobenprüfung des Bundes zu finden: „Die Abwicklung soll möglichst unbürokratisch und digital erfolgen.“²⁸

Das BMF hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung geprüft (Digitalcheck). Solche IT-Lösungen sollten nachnutzbar, wiederverwendbar und konform zur Föderalen Architekturrichtlinie entwickelt und interoperabel sein.²⁹

Das Umsetzungsverfahren sollte unter den oben genannten Prämissen schnellstmöglich durchgehend, d. h. über die staatlichen Ebenen hinweg, digitalisiert werden. Außerdem sollten aus Sicht des Bundesrechnungshofes flankierende Maßnahmen außerhalb des LuKIFG für eine schnelle und bürokratiearme Umsetzung ins Auge gefasst werden. Dazu zählt beispielsweise die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastrukturprojekten. Dies stünde auch im Einklang mit den Vorhaben der Bundesregierung.³⁰

Empfehlung 12:

Für eine bürokratiearme Umsetzung des LuKIFG sollten Bund und Länder schnellstmöglich die umfassende Digitalisierung des gesamten Prozesses in einem für alle

²⁷ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Juni 2022, TOP 10, Nummer 3; siehe auch PD-Perspektiven, Analyse der kommunalen Förderlandschaft, herausgegeben vom Deutschen Städtetag und PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, 2. Dezember 2021, Nummer 2.3.3.

²⁸ Siehe Bundestagsdrucksache 21/1085, Vorblatt, Seite 3.

²⁹ Bundestagsdrucksache 21/1085, Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (Anlage 2), Seite 18.

³⁰ Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“ von CDU, CSU und SPD, Seite 53.

Verwaltungsebenen einheitlichen System unter den oben genannten Prämissen anvisieren. Notwendige Informationen über Investitionsmaßnahmen sollten nur einmalig erfasst und allen anderen Verwaltungsebenen für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.

6 Haushaltsgesetzgeber muss das Kleingedruckte kennen, bevor er über das LuKIFG entscheidet

Es ist absehbar, dass viele wichtige Konkretisierungen, die für den Erfolg und die Wirkung des Gesetzes prägend sein werden, nicht im Gesetz selbst, sondern in der zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung zum LuKIFG geregelt sein werden. Angesichts der Relevanz dieser Regelungen sollte der Bundesgesetzgeber vorgeben, dass die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses unterworfen wird, damit er die Inhalte der Verwaltungsvereinbarung kennt, bevor er abschließend über das Ausführungsgesetz zu Artikel 143h Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz beschließt.

Empfehlung 13:

In § 9 Absatz 1 LuKIFG wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die Verwaltungsvereinbarung ist dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor der Beschlussfassung über das Gesetz zur Zustimmung vorzulegen.“

7 Fazit

Die Infrastruktur ist ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst. In Deutschland sind die Investitionen in diesen Standortfaktor im letzten Jahrzehnt zu gering ausgefallen. Es ist ein erheblicher Nachholbedarf entstanden.

Der Verfassungsgesetzgeber hat mit Artikel 143h Grundgesetz einen erheblichen Nachholbedarf an Investitionen für Bund, Länder und Kommunen festgestellt. 100 Mrd. Euro aus diesem Sondervermögen stehen gemäß Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung. Mit dem Sondervermögen sollen „Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur behoben“ und die „Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum“ gebildet werden. Hierzu hat der Verfassungsgesetzgeber neun Infrastrukturbereiche hervorgehoben.³¹

Ob die Investitionshilfen des Bundes an die Länder die gewünschte Wirkung zeigen werden, hängt dabei aus Sicht des Bundesrechnungshofes vor allem von folgenden Faktoren ab:

- Die Bundesmittel müssen **zusätzlich** zu den eigenen Mitteln der Länder sein und dürfen diese nicht ersetzen. Die Investitionsausgaben der Länder in ihre Infrastruktur müssen sich um die erhaltenen Bundesmittel aus dem Sondervermögen insgesamt erhöhen. Nur mit der entsprechenden Steigerung der Gesamtinvestitionen „unter dem Strich“ ist das Ziel des 100 Mrd. Euro-Pakets erreichbar: Die Nachholbedarfe bewältigen und so nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern. Die Zusätzlichkeit und der Zielerreichungsgrad sind unmittelbar miteinander verknüpft. Es genügt nicht, dass der Bund lediglich die Ausgaben für Länderaufgaben übernimmt und für Zins und Tilgung der Schulden aufkommt.
- Die Bundesmittel müssen **wirtschaftlich** eingesetzt werden und die Investitionen müssen **nachhaltig** sein. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist verfassungsrechtlich normiert und soll die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken. Die Nachhaltigkeit ist zudem erklärtes Leitprinzip der Bundesregierung.
- Die Bundesmittel müssen **zielgerichtet** verwendet werden, damit die getätigten Investitionen wirkungsvoll in den besonders defizitären Infrastrukturbereichen ansetzen. Denn diese Infrastrukturbereiche sind für langfristiges Wirtschaftswachstum von besonderer Bedeutung.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist mit Blick auf diese Erfolgsfaktoren – auch im Vergleich zum Referentenentwurf – substanzlos:

- Die Regelungen zur Zusätzlichkeit sind entfallen.
- Die Wirtschaftlichkeit wird lediglich in der Gesetzesbegründung angesprochen. Der Bund kann unwirtschaftliche Maßnahmen nicht von der Förderung ausschließen. Eine Erfolgskontrolle ist gar nicht vorgesehen. Das Rückforderungsrecht bei nicht längerfristig nutzbaren Investitionen ist entfallen.
- Die Förderbereiche sind konturlos und die Doppelförderung wird ermöglicht.

Dem Auftrag des Verfassungsgesetzgebers an den einfachgesetzlichen Normgeber, Näheres insbesondere zur Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung

³¹ Bundestagsdrucksache 20/15096, Seite 12.

zu regeln, um die genannten Ziele zu erreichen, wird das LuKIFG in dieser Form nicht gerecht. Es sollte deshalb in geeigneter Weise nachgebessert werden um sicherzustellen, dass auch die von den Ländern bewirtschafteten Bundesmittel, die der Bund den Ländern für deren Infrastrukturstärkung aus seinen kreditfinanzierten Mitteln des Sondervermögens zur Verfügung stellt, nur für zusätzliche Investitionen verwendet werden. Darüber hinaus müssen diese Mittel wirtschaftlich, nachhaltig und zielgerichtet eingesetzt werden.

Ohne diese elementaren und verfassungsrechtlich gebotenen Mindestanforderungen besteht ein nicht unerhebliches Risiko, dass das zu einhundert Prozent vom Bund aus Krediten finanzierte 100 Mrd. Euro-Paket für die Länder nicht zu einem tatsächlichen Mehr an Infrastruktur im Länderbereich führt und damit das übergreifende, gesamtstaatliche Ziel des Verfassungsgesetzgebers gefährdet:

- Dem Investitionsstau der letzten Jahrzehnte wirksam zu begegnen und
- den Wirtschaftsstandort Deutschland und das mittelfristige Wirtschaftswachstum zu stärken.³²

Insbesondere wegen der ohnehin schon sehr breit angelegten Förderbereiche sind die genannten – über alle Förderbereiche hinweg geltenden – Grundbedingungen für ein erfolgreiches Mehr an Infrastruktur wesentlich. Sie sind durch entsprechende Regelungen zu verankern und ihre Umsetzung sicherzustellen. Dazu bedarf es angemessener Kontroll- und Rückforderungsmechanismen des Bundes bei seiner Stichprobenprüfung.

Innerhalb der so geschaffenen Leitplanken hätten Länder und Kommunen weiterhin viel Freiraum. Sie könnten nach wie vor frei wählen, welche Sachinvestitionen sie in ihren Infrastrukturbereichen aus den Bundesmitteln finanzieren.

Wir empfehlen dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die in diesem Bericht ausgesprochenen Vorschläge aufzugreifen.

8 Stellungnahme des BMF

Zur Ausgestaltung des Gesetzentwurfs

Das BMF führt an, dass die Länder die Mittel flexibel und unbürokratisch nutzen können sollten. Regelungen zur zweckentsprechenden Mittelverwendung sollten daher auf

³² Bundestagsdrucksache 20/15117, S. 17.

das verfassungsrechtlich erforderliche Maß reduziert werden. Die Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf seien auf den Beschluss des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 18. Juni 2025 zurückzuführen sowie auf hochrangige Gespräche, die mit dem Ziel geführt wurden, die Zustimmung des Bundesrates zum Gesetzentwurf zu ermöglichen.

Zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit

§ 6 Absatz 2 HGrG und die entsprechenden Landesregelungen verpflichteten ohnehin zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Gesetzesbegründung hebe dies ausdrücklich hervor. Eine zusätzliche Normierung im LuKIFG sei nicht erforderlich.

Zur digitalen Abwicklung

Das BMF teilt unsere Auffassung, dass die Umsetzung des LuKIFG digital erfolgen soll. Es wolle die erforderlichen Verfahren unmittelbar nach Verabschiedung von LuKIFG und Verwaltungsvereinbarung schaffen.

Zur Einbeziehung des Haushaltsausschusses bei der Verwaltungsvereinbarung

Die Verwaltungsvereinbarung regle lediglich die verwaltungsmäßige Umsetzung des LuKIFG und konkretisiere einzelne Regelungen. Eine Zustimmung des Haushaltsausschusses sei weiterhin nicht vorgesehen.

Die Verwaltungsvereinbarung solle jedoch parallel zum Gesetzgebungsverfahren verhandelt werden. Der Haushaltsausschuss könne seine Beschlussfassung zum LuKIFG daher von den Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern abhängig machen.

9 Abschließende Bewertung

Die Bundesregierung will mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum LuKIFG das aus ihrer Sicht verfassungsrechtliche Minimum an Regelungen erfüllen, damit die Länder die Mittel flexibel und unbürokratisch nutzen können. Der Bundesrechnungshof unterstützt den Abbau unnötiger Bürokratie. Die unverrückbare Grenze hierfür bildet allerdings die Sicherstellung der angestrebten gesamtstaatlichen Zielerreichung.

Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die vorgesehene Schaffung eines digitalen Verfahrens zur Umsetzung von Finanzhilfen. Gleichwohl bleibt sicherzustellen, dass die Bundesmittel größtmögliche Wirkung entfalten. Dies erfordert insbesondere, dass sie die Investitionen der Länder entsprechend erhöhen und diese nicht ersetzen. Es ist zu gewährleisten, dass die Bundesmittel zu zusätzlichen Investitionen führen, die wirtschaftlich, nachhaltig und zielgerichtet sind. Angemessene Kontroll- und Rückforderungsmechanismen des Bundes sind dabei unverzichtbar. Ohne die Festschreibung dieser elementaren Grundbedingungen und verfassungsrechtlich gebotenen Mindestvorgaben ist der Gesetzentwurf mit Blick auf die gesamtstaatliche Zielerreichung substanzlos.

Bund und Länder müssen die gesamtstaatlichen Interessen in den Vordergrund rücken und zusammenwirken. Der Bund stellt den Ländern schuldenfinanziert 100 Mrd. Euro für Investitionen in Länderinfrastruktur zur Verfügung und kommt für Zins und Tilgung auf. Die Bundesregierung hätte in Abstimmung mit den Ländern einen Gesetzentwurf schaffen sollen, der gewährleistet, dass das 100 Mrd. Euro-Paket tatsächlich zu einem wirksamen Mehr an Infrastruktur führt.

Das Parlament sollte den Gesetzentwurf der Bundesregierung daher entsprechend nachschärfen. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auf seine Empfehlungen im Bericht.

Dr. Mähring

Inkmann

Beglaubigt: F. Yaman, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Überblick Empfehlungen

Überschrift im Bericht	Empfehlungen
	<p>Alle Empfehlungen folgen dem Ziel, dass die Bundesmittel zu zusätzlichen Investitionen führen, die wirtschaftlich, zielgerichtet und nachhaltig sind. Dies ist auszurichten und zu fokussieren an den vom Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung von Artikel 143h Grundgesetz vorgegebenen, gesamtstaatlich übergreifenden Kernzielen: Dem schnellen und wirksamen Abbau des Investitionsrückstaus und damit einhergehend der Schaffung einer Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum.</p>
<p>3.1 Zusätzlichkeit gestrichen</p>	<p>Für die vom Bund finanzierten Infrastrukturinvestitionen der Länder ist sicherzustellen, dass die Bundesmittel keine investiven Mittel der Länder und Kommunen substituieren. Die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung kann nur erreicht werden, wenn sich die Investitionen der Länder und Kommunen im Förderzeitraum insgesamt erhöhen. Es genügt nicht, dass der Bund lediglich die Ausgaben für Länderaufgaben übernimmt und für Zins und Tilgung der Schulden aufkommt.</p> <p>Empfehlung 1: Vor den aktuellen § 4 LuKIFG sollte folgender § (Zusätzlichkeit) eingefügt werden: „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.“</p> <p>Empfehlung 2: In § 6 LuKIFG (Berichtspflichten der Länder) sollte vor Absatz 3 folgender Absatz eingefügt werden: „Die Länder berichten dem Bund zu in der Verwaltungsvereinbarung nach § 9 festzulegenden Zeitpunkten über die Einhaltung der Vorgabe nach § X (Zusätzlichkeit).“</p> <p>Empfehlung 3: In § 8 LuKIFG (Rückforderung) sollte vor Absatz 2 folgender Absatz eingefügt werden: „Der Bund kann Mittel von einem Land zurückfordern, wenn die Vorgaben des § X (Zusätzlichkeit) nicht eingehalten wurden. Die Höhe der Rückforderung ergibt sich aus der Höhe der Unterschreitung des zur Ermittlung der summenbezogenen Zusätzlichkeit festzulegenden Referenzwertes.“</p> <p>Empfehlung 4: Weitere für die summenbezogene Zusätzlichkeit wesentliche Faktoren – z. B. Bestimmung des Referenzwertes und -zeitraums – sollten in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden, damit investive Landesmittel nicht substituiert werden.</p>
<p>3.2 Doppelförderungsverbot gestrichen</p>	<p>Ohne Doppelförderungsverbot besteht das Risiko, dass die Länder ihren Eigenanteil in anderen Förderprogrammen durch Bundesmittel aus dem LuKIFG ersetzen. Die Regelungen anderer Förderprogramme könnten damit de facto unterlaufen werden, bei denen der Fördermittelgeber aus gutem Grund die Anteilsfinanzierung vorgesehen hat.</p> <p>Empfehlung 5: In das LuKIFG sollte vor den aktuellen § 4 folgende Regelung, angelehnt an die Regelung des Referentenentwurfs zur Doppelförderung, eingefügt werden: „(1) Für Sachinvestitionsmaßnahmen, die nach anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung vom Bund gefördert werden, können nicht gleichzeitig Mittel nach diesem Gesetz genutzt werden. (2) Nach diesem Gesetz können auch selbstständige Investitionsabschnitte gefördert werden, die von den anderen Abschnitten eines Gesamtvorhabens abgegrenzt werden können. Von diesen selbstständigen Abschnitten abgegrenzte Teile des</p>

	<p>Vorhabens können auch über andere Bundesprogramme gefördert werden, ohne dass ein Verstoß gegen das Doppelförderungsverbot vorliegt.“</p>
<p>3.3 Förderbereiche unbegrenzt geöffnet</p>	<p>Die ohnehin schon sehr breit angelegten neun Förderbereiche sind nicht mehr abschließend. Genau diese neun Förderbereiche hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber aber besonders im Blick, um durch den Abbau von Defiziten in diesen Förderbereichen eine wesentliche Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen.</p> <p>Empfehlung 6: In § 3 Absatz 1 LuKIFG sollte das Wort „insbesondere“ <u>gestrichen</u> werden. Hilfsweise könnte in § 3 in einem neuen Absatz 2 eine Quote³³ ausgebracht werden, um die neun wesentlichen Förderbereiche wieder mehr in den Fokus zu rücken und eine klare Priorisierung sicherzustellen.</p>
<p>3.4 Mindestanteil für Kommunen <u>gestrichen</u></p>	<p>Ein – der Investitionstätigkeit entsprechender – Mindestanteil für die kommunale Infrastruktur lenkt die Bundesmittel zielgerichtet in die Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsbedarfen. Er sollte daher tragend für deren Verteilung sein.</p> <p>Empfehlung 7: In § 2 LuKIFG sollte folgender Satz (2) wieder aufgenommen werden: „Der vom Land festzulegende Anteil beträgt mindestens 60 Prozent.“</p>
<p>3.5 Nicht längerfristig nutzbare Investitionsmaßnahmen: Kein Ausschluss mehr von der Förderung</p>	<p>Eine längerfristige Nutzung der Investitionsmaßnahmen ist ein wesentliches inhaltliches, über alle Förderbereiche hinweg geltendes Kriterium zur zweckentsprechenden Mittelverwendung für die schuldenfinanzierten Investitionsmaßnahmen. Der Bund sollte auch die Möglichkeit erhalten, schuldenfinanzierte Investitionsmaßnahmen im Einzelfall von seiner 100 %-Förderung auszuschließen, wenn diese nicht längerfristig nutzbar sind.</p> <p>Empfehlung 8: Die Rückforderungstatbestände in § 8 Absatz 1 Nummer 1 LuKIFG sollten die Förder Voraussetzung <u>der längerfristigen</u> Nutzung (§ 3 Absatz 6 LuKIFG) einbeziehen und sind dementsprechend zu ergänzen.</p>
<p>4.1 Wirtschaftlichkeit sicherstellen</p>	<p>Die Notwendigkeit von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist im Gesetz als über alle Förderbereiche hinweg geltende Fördervoraussetzung deutlich zu machen. Der Bund sollte auch die Möglichkeit erhalten, schuldenfinanzierte Investitionsmaßnahmen im Einzelfall von seiner 100 %-Förderung auszuschließen, wenn diese nicht wirtschaftlich sind.</p> <p>Empfehlung 9: § 3 LuKIFG sollte nach Absatz 6 um folgenden Absatz ergänzt werden: „Für alle Investitionsvorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Folgeänderung: Die Rückforderungstatbestände in § 8 Absatz 1 Nummer 1 LuKIFG sind um den entsprechenden Absatz zur Wirtschaftlichkeit zu ergänzen.</p>
<p>4.2 Erfolgskontrollen vorsehen und an Gesetzeszielen orientieren</p>	<p>Das dem LuKIFG zugrunde liegende Sondervermögen sollte <u>wie der übrige Teil</u> des Sondervermögens einer Erfolgskontrolle durch die Bundesregierung unterzogen werden. Hierfür fehlen die für eine Erfolgskontrolle erforderliche Konkretetheit und Messbarkeit der Ziele.</p> <p>Empfehlung 10: Das LuKIFG sollte – entsprechend § 10 Absatz 3 SVIKG-Entwurf – um einen neuen § X (Erfolgskontrolle) vor dem aktuellen § 10 ergänzt werden: „Dieses Gesetz wird im Hinblick auf die Maßnahmen der Länder und Kommunen gemäß § 3 Absatz 1 einer Erfolgskontrolle unterzogen. Begleitende Erfolgskontrollen erfolgen jeweils nach Ablauf von vier und nach Ablauf von acht Jahren ab Inkrafttreten</p>

³³ So hatte beispielsweise das Zukunftsinvestitionsgesetz in § 3 Absatz 2 eine Quotierung der verschiedenen Förderbereiche vorgesehen.

	<p>dieses Gesetzes. Eine abschließende Erfolgskontrolle erfolgt nach Ende des Förderzeitraums.“ Hierfür sollten zudem die Gesetzesziele in § 1 LuKIFG konkret formuliert sein.</p>
<p>4.3 Förderbereiche zielorientiert ausgestalten</p>	<p>Es ist im Bundesinteresse sicherzustellen, dass die geförderten Investitionen für die gesamtstaatliche Zielerreichung geeignet sind. Mit zielorientierten Auswahlkriterien können Fehlanreize vermieden werden.</p> <p>Empfehlung 11: In der Verwaltungsvereinbarung sollten die Förderbereiche die wesentlichen an den Gesetzeszielen orientierten Auswahlkriterien benennen. Bestehen bereits Förderprogramme des Bundes mit vergleichbaren Themenfeldern, sollten die Anforderungen – soweit sinnvoll – synchronisiert werden.</p>
<p>5 Bürokratiearmes Umsetzungsverfahren durch Digitalisierung</p>	<p>Die Digitalisierung des Umsetzungsverfahrens über die staatlichen Ebenen hinweg ist ein Schlüssel für Entbürokratisierung, nicht das Weglassen unverzichtbarer Mindestvorgaben. Der Bundesrechnungshof unterstützt den Abbau unnötiger Bürokratie. Die unverrückbare Grenze hierfür bildet allerdings die Sicherstellung der angestrebten gesamtstaatlichen Zielerreichung.</p> <p>Empfehlung 12: Für eine bürokratiearme Umsetzung des LuKIFG sollten Bund und Länder schnellstmöglich die umfassende Digitalisierung des gesamten Prozesses in einem für alle Verwaltungsebenen einheitlichen System unter den oben genannten Prämissen anvisieren. Notwendige Informationen über Investitionsmaßnahmen sollten nur einmalig erfasst und allen anderen Verwaltungsebenen für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.</p>
<p>6 Haushaltsgesetzgeber muss das Kleingedruckte kennen, bevor er über das LuKIFG entscheidet</p>	<p>Angesichts der Relevanz der Regelungen in der abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung sollte der Bundesgesetzgeber vorgeben, dass die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses unterworfen wird.</p> <p>Empfehlung 13: In § 9 Absatz 1 LuKIFG wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt: „Die Verwaltungsvereinbarung ist dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor der Beschlussfassung über das Gesetz zur Zustimmung vorzulegen.“</p>