

Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn
Bundesministerium der Finanzen
11016 Berlin

nur per E-Mail:

va3@bmf.bund.de

[REDACTED]
[REDACTED]
I 4 – 05 20 03 10/Serv. 126/2025

10. Juni 2025

**Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG);
Ressortabstimmung**

Mit E-Mail vom 2. Juni 2025 haben Sie Ihren Referentenentwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) übersandt. Das Gesetz soll die wesentlichen Einzelheiten der Umsetzung des für Länder und Kommunen vorgesehenen Anteils an den Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität nach Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz regeln.

Hierzu gibt der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) folgende Hinweise:

1 Grundsätzliches

Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz eröffnet zeitlich begrenzt eine weite Möglichkeit der finanziellen Unterstützung des Bundes an die Länder für Investitionen im landeseigenen Infrastrukturbereich. 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 unserer föderativen Finanzverfassung. Seine Durchbrechung sollte nur ausnahmsweise zur Behebung konkreter Problemlagen möglich sein, die ohne die Bundesmittel nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden können. Der Verfassungsgesetzgeber sah in den erheblichen Investitionsbedarfen von Ländern und Kommunen 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 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“. Hierfür sind Mindestvorgaben unerlässlich, die der Referentenentwurf noch nicht ausreichend berücksichtigt.

Dies mag auch dem Bemühen geschuldet sein, die Bundeshilfen möglichst bürokratiearm umzusetzen.

2 Bürokratiearme Umsetzung

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

Eine unbürokratische Umsetzung sollte in erster Linie durch eine umfassende Digitalisierung der Umsetzungsverfahren gewährleistet werden und nicht durch Verzicht auf notwendige Vorgaben (z. B. zu konkreten Zielen, Wirtschaftlichkeit), die der Zielerreichung der Bundeshilfen dienen.

Es ist Konsens zwischen Bund, Ländern und Kommunen, dass die umfassende Digitalisierung ein Schlüssel für Entbürokratisierung ist. Bereits im Jahr 2022 beschloss die Konferenz der Ministerpräsidenten: „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.“ Die Umsetzung hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe für Bürokratieabbau im Bereich der Finanzhilfen im Abschlussbericht gefordert.

Für eine bürokratiearme Umsetzung des LuKIFG sollten Bund und Länder zu allererst die umfassende Digitalisierung des gesamten Prozesses in einem für alle Verwaltungsebenen einheitlichen System realisieren.

3 Zusätzlichkeit treffgenau ausgestalten

Die aus dem Sondervermögen den Ländern zugewiesenen Mittel sind gemäß § 4 LuKIFG-Entwurf für zusätzliche Investitionen zu verwenden. Das hiermit einfachgesetzlich formulierte Erfordernis der Additionalität ist elementar und ergibt sich zwingend aus der verfassungsrechtlichen Anforderung in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, der das Sondervermögen insgesamt unter den Vorbehalt der Zusätzlichkeit stellt.

Für den Bereich der 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen, die der Bund gem. Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz den Ländern zur Verfügung stellt, ist das zwingende Erfordernis der Zusätzlichkeit allerdings anders zu definieren, als Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz es für die bundeseigenen Investitionen verlangt.¹

Für die durch den Bund gem. Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz finanzierten Investitionen der Länder muss vielmehr sichergestellt sein, dass die Bundesmittel keine investiven Mittel der Länder und Kommunen substituieren. Die beabsichtigte gesamtsstaatliche Wirkung kann nur erzielt werden, wenn sich die Investitionen der Länder und Kommunen im Förderzeitraum insgesamt erhöhen. Entsprechend sieht der Referentenentwurf richtigerweise die summenbezogene Zusätzlichkeit vor, deren Konkretisierung in der Verwaltungsvereinbarung erfolgen soll.

Eine treffgenaue und messbare Ausgestaltung der summenbezogenen Zusätzlichkeit ist essentiell für den Erfolg der vom Bund finanzierten Investitionen der Länder und muss dementsprechend klar, stringent und nachprüfbar gestaltet sein.

Vor dem Hintergrund der grundlegenden Bedeutung der Ausgestaltung des Zusätzlichkeitskriteriums sollten die hierfür wesentlichen Kriterien unmittelbar im LuKIFG selbst erfolgen und nicht den nachgelagerten Verhandlungen zur Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern überlassen bleiben.

¹ Hierauf weist die Begründung des Referentenentwurfs § 4 (Zusätzlichkeit) des LuKIFG zutreffend hin.

Hilfsweise sollte die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages unterworfen und ihr Inkrafttreten an einen diesbezüglichen Zustimmungsvorbehalt gekoppelt werden.

4 Wirtschaftlichkeit sicherstellen

Das Ziel der Verbesserung der Infrastruktur ist nur mit wirtschaftlichen Maßnahmen effektiv und effizient zu erreichen. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen² durchzuführen. Dies stellt die Gesetzesbegründung mit der Formulierung „Zur Auswahl sollten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen herangezogen werden.“ nicht ausreichend klar.³ Um Missverständnissen vorzubeugen, empfiehlt der BWV, die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen deutlich zu machen. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss verlangt mit seinem Beschluss vom 21. Mai 2021 bei Finanzhilfen des Bundes eine größtmögliche Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit.⁴ Dies gilt umso mehr, als naturgemäß das Eigeninteresse an der Wirtschaftlichkeit mit abnehmendem Eigenanteil schwindet. Das LuKIFG sieht keinen Eigenanteil von Ländern und Kommunen vor. Eine Verankerung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist daher unverzichtbar. Eine solche fehlt jedoch im LuKIFG-Entwurf. Dagegen verpflichtet der Bund sich selbst zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für seine eigenen Maßnahmen aus dem Sondervermögen⁵.

Das LuKIFG sollte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorschreiben. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten zu Rückforderungen berechtigen. Die Gesetzesbegründung sollte hierzu auf § 6 HGrG und die entsprechenden Landesregelungen in den Haushaltsordnungen verweisen.

² Vgl. § 6 HGrG und die entsprechenden Landesregelungen in den Haushaltsordnungen.

³ Begründung, B. Besonderer Teil, zu § 3 (Förderbereiche und Fördervoraussetzungen).

⁴ Bundestagsdrucksache 19/25350 Nummer 18.

⁵ Vgl. § 10 Absatz 1 Gesetzesentwurf zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität – SVIKG.

5 Konkrete Gesetzesziele

§ 1 LuKIFG nennt als Ziele die Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und die Schaffung von Wirtschaftswachstum. Konkretisiert sind diese Ziele nicht. Damit bleibt nicht nur offen, was bis wann konkret verbessert, sondern auch, woran die Zielerreichung und die Wirksamkeit des Gesetzes später überprüft werden sollen. Erfolgskontrollen sind eine wesentliche Grundlage, um mit den Mitteln des Sondervermögens das bestmögliche Ergebnis zu erreichen.

Die Ziele in § 1 LuKIFG sind zu konkretisieren.

Eine dementsprechende Konkretisierung erst über eine nachgelagerte Verwaltungsvereinbarung zu treffen, empfiehlt sich insoweit nicht. Hilfsweise sollte die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages unterworfen und ihr Inkrafttreten an einen diesbezüglichen Zustimmungsvorbehalt gekoppelt werden.

6 Zielorientierte und konkrete Förderbereiche

Förderbereichsspezifische Ziele und konkrete Fördervoraussetzungen sind ein wesentlicher Faktor für die Erreichung der übergeordneten Gesetzesziele.

Die neun Förderbereiche in § 3 LuKIFG sind nur mit jeweils einem Schlagwort beschrieben. Eine Konkretisierung ist weder im Gesetzentwurf noch in der Gesetzesbegründung enthalten. Fehlende bereichsspezifische Vorgaben verringern die Fördereffizienz, erzeugen Unsicherheiten bei Fördermittelgebern und -nehmern und führen dadurch zu Verzögerungen bei der Umsetzung. Dies zeigen die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu breit angelegten Finanzhilfen wie dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz.

Mit Blick auf die noch zu schließende Verwaltungsvereinbarung ist in Ziffer 12 ein darüber hinausgehendes Beispiel für das beabsichtigte Investitionsfeld Digitalisierung aufgeführt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die gesamtstaatliche Wirkung der Mittel nach Artikel 143h Absatz 2 maßgeblich von der Auswahl geeigneter Investitionen abhängt. Konkrete Zieldefinitionen und zielorientierte Fördervoraussetzungen sind dafür unerlässlich. In vielen Förderbereichen gibt es bereits Förderprogramme des Bundes. Der Bund sollte sich an den Voraussetzungen dieser

etablierten Bundesförderungen orientieren, auch um die Ziele der fachspezifischen Bundesförderungen nicht zu unterlaufen.

Die Förderbereiche in § 3 LuKIFG sollten die zu erreichenden Ziele der Investitionen klar benennen und zielorientiert mit konkreten Fördervoraussetzungen ausgestaltet sein, um effektive, wirtschaftliche und nachhaltige Investitionen zu erreichen. Bestehen bereits Förderprogramme des Bundes mit vergleichbarer Zielrichtung, sollten die Fördervoraussetzungen synchronisiert werden. Eine dementsprechende Konkretisierung erst über eine nachgelagerte Verwaltungsvereinbarung zu treffen, empfiehlt sich insoweit nicht. Hilfsweise sollte die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages unterworfen und ihr Inkrafttreten an einen diesbezüglichen Zustimmungsvorbehalt gekoppelt werden.

7 Mitnahmeeffekte vermeiden

Gemäß § 6 Absatz 1 LuKIFG sind Begleitmaßnahmen rückwirkend ab 1. Januar 2025 förderfähig. Dies ist mit der ursprünglichen Intention der Zusätzlichkeit unvereinbar, erschwert deren Messbarkeit und birgt das Risiko von Mitnahmeeffekten.

Begleitmaßnahmen sollen frühestens ab Inkrafttreten des Gesetzes förderfähig sein.

8 Die Länder in Verantwortung bringen

Nach § 7 Absatz 1 LuKIFG stellen die Länder die zweckentsprechende Mittelverwendung sicher und legen hierfür die Verfahren fest. Weitere Vorgaben sieht das LuKIFG nicht vor. In der Vergangenheit unterschieden sich Verfahren und Prüfintensitäten der Länder stark.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Finanzhilfen für Kommunen ein vorangegangenes Bewilligungsverfahren und vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise zu keinen relevanten Verzögerungen führten. Sie sind jedoch im Gegensatz zu einer reinen Weiterleitung der

Finanzhilfen besser geeignet, eine höhere Steuerungswirkung für eine zweckentsprechende Mittelverwendung und mehr Rechtssicherheit zu schaffen.⁶

Daneben sollte der Bund – den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses vom 31. Januar 2020⁷ und vom 21. Mai 2021⁸ folgend – dafür sorgen, dass die Länder effektive Eigenkontrollen durchführen. Keine oder nur geringfügige Eigenkontrollen der Länder würden entsprechend intensivere Prüfungen des Bundes bedingen, um ein bundesweit einheitliches Prüfungsniveau zu gewährleisten.

Die Länder sollten verpflichtet werden, gegenüber den Kommunen Bewilligungsverfahren durchzuführen sowie effektive Eigenkontrollen durchzuführen und dabei zumindest stichprobenartig selbst vertieft zu prüfen.

Eine dementsprechende Konkretisierung erst über eine nachgelagerte Verwaltungsvereinbarung zu treffen, empfiehlt sich insoweit nicht. Hilfsweise sollte die Verwaltungsvereinbarung der Beschlussfassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages unterworfen und ihr Inkrafttreten an einen diesbezüglichen Zustimmungsvorbehalt gekoppelt werden.

9 Angemessene Prüfungen des Bundes ermöglichen

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 LuKIFG werden die Länder lediglich dazu verpflichtet Übersichten über abgeschlossene Maßnahmen vorzulegen. Über eine zweckentsprechende Verwendung – wie bei bisherigen Finanzhilfen – erhielt der Bund keine Informationen. Dies würde dem Bund eine risikobasierte Stichprobenauswahl erheblich erschweren.

§ 7 Absatz 2 LuKIFG sollte wie folgt angepasst werden: „Die Länder legen dem Bund zweimal jährlich eine Übersicht über die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel der abgeschlossenen Investitionsmaßnahmen vor. Das Nähere regelt die Verwaltungsvereinbarung.“

⁶ Siehe Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen vom 24. Juni 2019 (Gz.: I 4 - 2017 - 1258/2. Bericht) sowie Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen vom 18. Oktober 2023 (Gz.: I 4 - 0001746)

⁷ Bundestagsdrucksache 19/15700 Nummer 24.

⁸ Bundestagsdrucksache 19/25350 Nummer 18.

10 Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes

Die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sind durch Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz gewährleistet.

Sie umfassen auch die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen, die nach Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz den Ländern für deren Infrastruktur zur Verfügung stehen.

§ 7 Absatz 5 Satz 2 LuKIFG bestätigt – insoweit rein deklaratorisch – dieses Erhebungsrecht, das der Entwurf – insoweit jedoch unscharf – als „Prüfungsrecht“ des Bundesrechnungshofes bezeichnet.

Außerdem benennt § 10 Absatz 5 LuKIFG Erhebungsrechte, die dem Bundesrechnungshof bei Anhaltspunkten für Rückforderungen zustehen sollen. Auch für die hier genannten spezifischen Fallkonstellationen bestehen die unmittelbar über Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz abgesicherten und einfachgesetzlich ohnehin nicht disponiblen Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Die gesonderte Erwähnung ist von daher unnötig. Zudem könnte sie missinterpretiert werden, da sie anlassbezogen, für spezifische Fallkonstellationen formuliert ist und damit suggerieren könnte, in anderen Fallkonstellationen käme dem Bundesrechnungshof kein Erhebungsrecht zu. Dies steht in klarem Widerspruch zu der eindeutigen verfassungsrechtlichen Befugnisnorm des Bundesrechnungshofes aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, die den Bundesrechnungshof mit umfassenden Erhebungsbefugnissen im fremden Verwaltungsraum der Länder und Kommunen ausstattet.

§ 7 Absatz 5 Satz 2 LuKIFG sollte – rein deklaratorisch um Missinterpretationen in der Praxis zu vermeiden – wie folgt abgefasst werden:

„Die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz bleiben unberührt.“

§ 10 Absatz 5 LuKIFG sollte wie folgt abgefasst werden: „Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte, die eine Rückforderung von Bundesmitteln möglich erscheinen lassen, hat der Bund ein Recht auf einzelfallbezogene Informationsbeschaffung einschließlich örtlicher Erhebungsbefugnisse. Die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz bleiben unberührt.“

11 Erfolgskontrolle an Gesetzeszielen orientieren

Bei dem LuKIFG handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme, für die eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO haushaltsrechtlich vorgeschrieben ist. Eine solche Erfolgskontrolle erfordert eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Dies setzt konkretisierte Ziele voraus (siehe Ziffer 5).

Der Referentenentwurf sieht in seiner Begründung eine Evaluierung des Gesetzes vor. Diese beschränkt sich jedoch auf die Frage, ob die Länder das Zusätzlichkeitskriterium nach § 4 LuKIFG erfüllen. Eine solche Überprüfung ist für eine Erfolgskontrolle nach § 7 BHO nicht ausreichend.

§ 10 Absatz 3 SVIKG legt die Zeitpunkte für die Erfolgskontrolle des SVIKG fest. Gleiches muss für dieses Gesetz gelten.

Das LuKIFG sollte – wie in § 10 Absatz 3 SVIKG-Entwurf vorgesehen – begleitende und abschließende Erfolgskontrollen vorsehen, die sich an den Gesetzeszielen orientieren.

12 Investitionsfeld Digitalisierung: Digitale Projekte steuern

Der Bund hatte den Ländern aus dem Corona-Konjunkturpaket rund 1 Mrd. Euro zugewiesen, um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bund, Ländern und Kommunen voranzubringen. Bund und Länder hatten sich darauf geeinigt, IT-Lösungen für Online-Services vorrangig nach dem Modell „Einer-für-Alle“ (EfA) zu entwickeln. Das bedeutet, dass ein Land einen Online-Service entwickeln und zentral betreiben sollte. Andere Länder und Kommunen sollten diesen dann nachnutzen. So sollte vermieden werden, dass für die gleichen Verwaltungsleistungen unterschiedliche IT-Lösungen in den 16 Ländern oder 11 000 Kommunen entwickelt und betrieben würden.

In der Folge entwickelten die Länder und Kommunen jedoch nahezu ausschließlich IT-Lösungen, die nicht nachnutzbar waren. Damit sind diese IT-Lösungen, die der Bund vollständig finanziert hat,

größtenteils nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, mit Bundesmitteln künftig keine IT-Lösungen in Ländern und Kommunen zu finanzieren, die nicht wiederverwendet werden (können).

Die Bundesregierung sollte in der Verwaltungsvereinbarung, die sie nach § 11 LuKIFG mit den Ländern schließen will, darauf hinwirken, dass die Länder mit den Bundesmitteln nur IT-Lösungen entwickeln, die von möglichst vielen Ländern und Kommunen wiederverwendet werden können. Durch die Wiederverwendung von einheitlichen IT-Lösungen kann die Bundesregierung unnötige Redundanzen vermeiden. Der Aufwand für die Entwicklung, die Wartung und den Betrieb von IT-Lösungen kann so reduziert werden. Damit möglichst viele Länder und Kommunen die vom Bund finanzierten IT-Lösungen wiederverwenden können, sollten diese konform zur Föderalen Architekturrichtlinie entwickelt sowie möglichst quellcode-offen und interoperabel sein. Quellcode-offen bedeutet, dass sie nach dem Open-Source-Prinzip von jeder Verwaltung genutzt und verändert werden können und dass keine Lizenzgebühr für die Nutzung der IT-Lösung erhoben wird. Interoperabel ist eine IT-Lösung, wenn sie mit anderen bereits bestehenden IT-Lösungen kommunizieren und Daten austauschen kann, ohne dass spezielle Anpassungen erforderlich sind. Zusätzlich sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass die Länder sich in der Verwaltungsvereinbarung dazu verpflichten, die durch Bundesmittel finanzierten IT-Lösungen auch vorrangig zu nutzen.

Im Auftrag

