

Magdeburg, den 17.04.2025

Sitzung des HFA Nr. 69
Datum: 07.05.2025
Ort: Rathaus der Stadt Wernigerode

Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 7 **Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h GG)**

Anlagen

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Nach der Bundestagswahl am 23.02.2025 haben CDU/CSU und SPD Sondierungsgespräche für mögliche Koalitionsverhandlungen geführt. Im Rahmen dieser Sondierungsgespräche wurden am 04.03.2025 erste finanzielle Eckpunkte für die nächsten Jahre vorgelegt. Hierzu zählten u.a. die Absicherung der angedachten deutlichen Ausweitung der Verteidigungsausgaben durch eine Anpassung der Schuldenbremse, die Etablierung eines auf ursprünglich 10 Jahre ausgelegten Sondervermögens „Infrastruktur“ von 500 Mrd. Euro und die Lockerung der Schuldenbremse für die Länder. Weil für die entsprechende Grundgesetzanpassung eine Zweidrittelmehrheit benötigt wurde, sollte die entsprechende Umsetzung noch vor der Konstituierung des neuen 21. Deutschen Bundestages umgesetzt werden.

Mit dem am 13.03.2025 in 1. Lesung in den Bundestag eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ der Fraktionen SPD und CDU/CSU waren folgende Änderungen vorgesehen:

- Durch eine Neufassung der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG soll sichergestellt werden, dass die Verteidigungsausgaben, die 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, bei der Schuldenbremse keine Berücksichtigung finden.
- Die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG enthält auch die Neuregelung, dass der Ländergesamtheit im Rahmen der Schuldenbremse ein struktureller Verschuldungsspielraum von 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zugestanden werden soll. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder angedachten zulässigen Kreditaufnahme

von 0,35 % des BIP auf die einzelnen Länder soll einfachgesetzlich durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.

- Durch einen neuen Art. 143h GG soll der Bund zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. Euro auf 10 Jahre für Investitionen in die gesamtstaatliche Infrastruktur ermächtigt werden. Die Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Infrastruktur“ soll von den Kreditobergrenzen der Schuldenbremse ausgenommen werden. Der Bund wird ermächtigt, aus dem Sondervermögen bis zu 100 Mrd. Euro auch Investitionen der Länder und derer Kommunen in deren Infrastruktur ganz oder vollständig zu finanzieren. Vom Sondervermögen umfasst sein sollen insbesondere die Investitionsbereiche Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrs-, Krankenhaus-, Energie-, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung, sowie Digitalisierung. Auch hier soll das Nähere einfachgesetzlich im Rahmen eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Im Rahmen des sehr kurzen Gesetzgebungs- und Anhörungsverfahrens sind v. a. durch die Verhandlungen mit der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen wesentliche Änderungen an dem Gesetzentwurf vorgenommen worden:

- So erfolgte u.a. bei der angedachten Herausnahme der Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 % des BIP von der Schuldenbremse eine Ausweitung des Verteidigungsbegriffes. Konkret umfasst von der Herausnahme bei der Betrachtung der Schuldenbremse sind nunmehr auch folgende Ausgaben des Bundes oberhalb von 1 % des BIP:
 - Zivil- und Bevölkerungsschutz,
 - Nachrichtendienste,
 - Schutz informationstechnischer Systeme und
 - Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten (bspw. Ukraine-Hilfe).
- Beim angedachten Sondervermögen Infrastruktur erfolgten:
 - eine Verlängerung der Laufzeit von 10 auf 12 Jahre,
 - eine Klarstellung, dass die Mittel für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 verwendet werden und
 - eine Vorab-Überführung von 100 Mrd. Euro in den Klima- und Transformationsfonds (KTF).

Nachdem der Bundestag am 18.03.2025 dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes in geänderter Fassung mit einer Zweidrittelmehrheit zugestimmt hat, erfolgte am 21.03.2025 auch die Zustimmung des Bundesrates. Am 22.03.2025 hat Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier das Gesetz unterzeichnet. Das bereits im BGBl. verkündete „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ vom 22.03.2025 ist somit in Kraft getreten.

In erster Linie kommunalrelevant ist das Sondervermögen Infrastruktur in Art 143h Abs. 2 GG i. H. v 100 Mrd. Euro. Es ist nicht auszuschließen, dass die Kommunen auch von den übrigen 400 Mrd. Euro wie z.B. den aufgestockten KTF profitieren. Zunächst müssen aber die gesetzlichen Weichenstellungen auf Bundesebene abgewartet werden. Hier sind viele Fragen erwartbar noch völlig offen.

So ist bisher nicht klar, nach welchem Schlüssel der 100 Mrd. Euro Anteil nach Art. 143h GG zwischen den Ländern aufgeteilt werden soll. Das Land rechnet aktuell je nach Verteilungsschlüssel mit einer Beteiligung Sachsen-Anhalts an den 100 Mrd. Euro zw. 1,9 Mrd. Euro (Verteilung anteilig nach BIP) und 2,7 Mrd. Euro (Verteilung nach Königsteiner Schlüssel). Ausgehend vom Königsteiner Schlüssel würden somit über 12 Jahre jährlich rd. 225 Mio. Euro zur Verfügung stehen; alternativ bei einer Verteilung anteilig nach dem BIP rd. 158 Mio. Euro.

Erwartbar präferiert Finanzminister Richter bisher den Königsteiner Schlüssel, bei dem der Bevölkerungsanteil zu einem Drittel und die Wirtschaftskraft der Länder zu zwei Dritteln angesetzt wird. Der Landkreistag Sachsen-Anhalt hat kürzlich in der Presse eine Forderung nach einem *Faktor Ost* bei der Verteilung der Mittel ins Spiel gebracht und dies mit der Bevölkerungs- und Strukturschwäche begründet.

Ebenfalls offen ist, ob durch den Bund gegenüber den Ländern im Rahmen eines Gesetzes oder einer Verwaltungsvereinbarung konkrete Vorgaben zur Weiterreichung der Mittel an die Kommunen z.B. durch eine Formulierung wie „überwiegend“ oder „mindestens zu ...“ gemacht werden.

Offen sind des Weiteren auf Bundesebene Fragen zur eventuellen gemeinsamen Refinanzierung des Sondervermögens durch Bund und Länder, zu den aufzubringenden Finanzierungsanteilen von Ländern und Kommunen, zur Definition des Investitionsbegriffs, zu eventuellen Fristensetzungen, wie man sie aus vorherigen Konjunkturprogrammen kennt, oder auch zu Nachweis- bzw. Berichtspflichten.

An die Diskussion zwischen Bund und Ländern schließt sich dann die Diskussion zur Verteilung der auf Sachsen-Anhalt entfallenden Mittel zwischen Land und Kommunen einerseits und zwischen den Kommunen andererseits an.

Aktuelle Verlautbarungen, u. a. in einer Landtagsdebatte zur Grundgesetzänderung am 27.03.2025, aber auch in Presseäußerungen des Finanzministers, lassen eine Präferenz des Landes in Richtung einer hälftigen Aufteilung der Bundesmittel auf Land und Kommunen vermuten. Damit würden dann für 12 Jahre jährlich rund 112,5 Mio. Euro (Königsteiner Schlüssel) oder 79 Mio. Euro an die Kommunen für zusätzliche Investitionen ausgereicht.

Eine zu diskutierende Überlegung des SGSA wäre es, die kommunalen Mittel dann nach dem Verhältnis der Investitionspauschale gem. § 16 FAG 2022 zu verteilen.

Zudem gibt es bei Landtagsabgeordneten der regierungstragenden Fraktionen die Überlegung, die Mittel möglichst niederschwellig und in der Verwendung möglichst frei an die Kommunen auszureichen. In diesem Zusammenhang wird auf eine ähnliche Abwicklung wie beim Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) aus 2009 verwiesen.

Das ZuInvG war Teil des im Februar 2009 auf Bundesebene beschlossenen Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, kurz Konjunkturpaket II. Dieses sah aufgrund der durch die Lehman Brothers Pleite 2008 ausgelösten weltweiten Konjunkturkrise vielfältige Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur vor. Kernstück des Konjunkturpakets II war ein Zukunftsinvestitionsprogramm im Volumen von bundesweit 13,3 Mrd. Euro, wobei der Bund hierfür 10 Mrd. Euro (75 %) zur Verfügung stellte, um vor allem in den Kommunen zusätzliche Investitionen anzustoßen. So war im § 1 Abs. 1 des ZuInvG die Rede

von „*Investitionen der Kommunen und der Länder*“. Der neue Art. 143h Abs. 2 GG spricht hinsichtlich der 100 Mrd. Euro zunächst nur von den Investitionen der Länder in deren Infrastruktur, erwähnt die Kommunen jedoch in der Gesetzesbegründung.

Nach dem damaligen Verteilungsschlüssel erhielt Sachsen-Anhalt einmalig einen Anteil von 356,2 Mio. Euro an den 10 Mrd. Euro Bundesmitteln aus dem ZuInvG. Zuzüglich der Kofinanzierung durch Land und Kommunen in Höhe von 118,8 Mio. Euro ergab sich für Sachsen-Anhalt ein Gesamtvolumen von ca. 475 Mio. Euro.

Damals flossen mindestens 70 % der Finanzhilfen an die Kommunen, was deutlich von den jetzt vorab diskutierten 50 % abweicht. Die Kommunen konnten die Fördermittel in den Förderbereichen „Bildungsinfrastruktur“ und „andere Infrastrukturmaßnahme“ verwenden, wobei man sich in der landesspezifischen Ausgestaltung eng an die in § 3 ZuInvG vorgegebenen Förderbereiche hielt.

Je nach konkreter Ausgestaltung durch Bund und Land müssen die investiven Mittel aber sowohl durch das Land als auch die Kommunen umgesetzt werden. Da zudem das jetzige Sondervermögen unter einer deutlichen veränderten politischen Ausgangslage konzipiert wurde, dürfte sich auch die politische Erwartungshaltung zu Umsetzung gegenüber früheren Konjunkturprogrammen tendenziell eher erhöht haben. Dies spricht dann auch eher für die Etablierung von gesetzlichen Etappenzielen zur Umsetzung der Mittel aus dem Sondervermögen.

Andererseits wurde in der Vergangenheit auch im Haushalts- und Finanzausschuss des SGSA wiederholt über Umsetzungshemmnisse bei Investitionsvorhaben diskutiert. Diese gilt es hinsichtlich einer eventuellen Forderung des SGSA in Richtung einer höheren Beteiligung der Kommunen am jetzigen Sondervermögen wie z. B. bei damaligen ZuInvG mit zu bedenken.

Andererseits zeigen die jährlichen Daten des KfW-Kommunalpanels, als einzige Quelle zur Ermittlung des aufgabenübergreifenden kommunalen Investitionsbedarfs, einen kontinuierlichen Anstieg des kommunalen Investitionsbedarfs. Auf Basis einer Hochrechnung für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland beläuft sich der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand nach dem KfW-Kommunalpanel 2024 auf rund 186,1 Mrd. Euro.

In der Ausschusssitzung am 07.05.2025 soll daher über die mögliche Aufteilung der Mittel zwischen Land und Kommunen sowie zw. den Kommunen und über die Verwendung der Mittel beraten werden. Dabei soll aber auch über faktische Begrenzungen in der Umsetzung vor Ort wie z. B. dem Fachkräftemangel, haushaltsrechtlichen Restriktionen (z.B. §§ 100 Abs. 3-4 KVG, 102 Abs. 3 KVG) oder der überbordenden Bürokratie beraten werden.