

11.07.25

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1056. Sitzung am 11. Juli 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt die Umsetzung des in Artikel 143h GG verankerten Sondervermögens durch die Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) und des Entwurfes eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG). Dies ist ein erster wichtiger Schritt, damit die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes schnell abgerufen und Investitionsvorhaben vorangetrieben werden können.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt die gesetzliche Regelung des Länderanteils am Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität gemäß Artikel 143h Absatz 2 GG. Er stellt fest, dass der Gesetzentwurf die Vereinbarung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit dem Bundeskanzler vom 18. Juni 2025 umsetzt und begrüßt ausdrücklich die vorgesehene schnelle, unbürokratische und flexible Mittelbereitstellung, die für die zügige Verbesserung der Infrastruktur und Klimaschutzinvestitionen erforderlich ist.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass die Summe von 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen für die Länder und Kommunen auch angesichts der Laufzeit des Sondervermögens nicht ausreichen wird, um den bestehenden Investitionsrückstau – gerade im Verkehrsbereich – vollständig abzuarbeiten. Es werden daher zusätzliche Mittel zu mobilisieren sein. Der Bundesrat unterstützt deshalb den Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 18. Juni 2025 zu TOP 6.2 „Steuerliches Investitionssofortprogramm und verlässliche Finanzpartnerschaft von Bund und Ländern“ in Ziffer 4, dass der Bund mit den 400 Milliarden Euro des Sondervermögens, die auf ihn entfallen, auch Investitionen der Länder und Kommunen fördern wird. Der Bundesrat empfiehlt, den Bundesanteil des Sondervermögens beispielsweise auch dafür zu nutzen, unterfinanzierte Infrastrukturfinanzierungsprogramme aufzustocken, zum Beispiel die Investitionsprogramme für den Nahverkehr oder für Infrastrukturen bereitzustellen, die zwar in getrennter Zuständigkeit liegen, deren Infrastrukturertüchtigung jedoch auch im Bundesinteresse ist, zum Beispiel im Bereich der Wasserstraßen- und Hafeninfrastruktur.

4. Zu § 2 Absatz 2 Satz 2, 3 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat hält es für erforderlich, die in § 2 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Gesetzentwurfes vorgesehenen Regelungen zu streichen. Diese Regelungen zur Berücksichtigung der Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen würden in ihrer jetzigen Form eine nicht erforderliche Vorfestlegung und Einschränkung bei der Ausgestaltung durch die Länder bedeuten. Den länderspezifischen Besonderheiten kann gerade ohne solche Vorgaben am besten Rechnung getragen werden. Die Länder und Kommunen müssen Investitionen entsprechend ihrer eigenen Prioritäten umsetzen können. Die besondere Berücksichtigung finanzschwacher Kommunen ist ureigenes Interesse der Länder und Kommunen. Hierzu bedarf es keiner gesonderten Regelung durch ein Bundesgesetz.

5. Zu § 3 Absatz 1 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat begrüßt die Öffnung der Förderbereiche in § 3 Absatz 1 LuKIFG, sodass neben den im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) genannten Schwerpunkten auch weitere Förderbereiche, wie etwa Sport, Kultur, Innere Sicherheit, Klimaanpassung, Wasserwirtschaft und Wohnungsbau, sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene Berücksichtigung finden.

6. Zu § 3 Absatz 1 Nummer 4 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat erwartet, dass sich der Bund angemessen an der Finanzierung des Ausbaus der Wärme- und Energienetze beteiligen wird. Die Bundesregierung wird gebeten, die in § 3 Absatz 1 Nummer 4 des Gesetzentwurfes hervorgehobenen Wärme- und Energienetze auch im neuen SVIKG ausdrücklich als Förderbereich aufzuführen, um die Verantwortung des Bundes zu unterstreichen.

7. Zu § 3 Absatz 3a - neu - LuKIFG

Nach § 3 Absatz 3 ist der folgende Absatz 3a einzufügen:

„(3a) Die Förderung von Sachinvestitionen im Sinne von Absatz 1 ist ebenso zulässig, wenn sie durch Zinsverbilligungen, Tilgungszuschüsse oder andere Vergünstigungen im Rahmen von Krediten, die durch Förderbanken der Länder vergeben werden, erfolgt.“

Begründung:

Die Einfügung stellt klar, dass die Förderung auch über Zinsverbilligungen, Tilgungszuschüsse oder Ähnliches für Kredite von Förderinstituten (unabhängig von der Rechtsform) erfolgen kann. Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse ermöglichen durch den Einsatz von Krediten der Förderinstitute eine Erhöhung des öffentlichen Finanzierungsvolumens bei gleichem Mitteleinsatz. Für das einzelne Vorhaben ist ein geringerer Einsatz der aus dem Sondervermögen zur Verfügung stehenden Mittel notwendig. Damit kann insgesamt ein größeres Investitionsvolumen realisiert werden. Den Vorhabenträgern steht neben konventionellen Eigen- und Fremdkapitalquellen ein weiteres Finanzierungsinstrument zur Verfügung. Bei der Ausreichung als Kredit können Mittel revolvierend eingesetzt und damit langfristig öffentliche Investitionen finanziert werden.

8. Zu § 3 Absatz 4 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die zur Verfügung gestellten Mittel für Sachinvestitionen zur Verfügung stehen, was nach der Begründung des Gesetzentwurfes unter anderem Baumaßnahmen umfasst. Der Bundesrat weist darauf hin, dass hierunter nach der üblichen Haushaltssystematik Ausgaben insbesondere der Hauptgruppe 7 verstanden werden und dies auch die mit Baumaßnahmen verbundenen Baunebenkosten oder Planungsleistungen wie z. B. Leistungen von Architektinnen und Architekten oder Ingenieurinnen und Ingenieuren umfasst.

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Baunebenkosten und Planungsleistungen bei Baumaßnahmen in geeigneter Form klarzustellen, dass diese aus den zur Verfügung gestellten Mitteln gezahlt werden können.

9. Zu § 3 Absatz 4 LuKIFG allgemein

Bei Begleit- oder Folgemaßnahmen, die in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer Sachinvestition stehen, handelt es sich nicht stets um investive Maßnahmen, sondern beispielsweise auch um Gutachten oder Untersuchungen, die zur Umsetzung der Investitionen notwendig sind. Aus Sicht des Bundesrates sollten deshalb auch solche Maßnahmen aus dem Sondervermögen finanziert werden können. Der Bundesrat stellt fest, dass die nunmehr im Gesetzentwurf gewählte Formulierung („auch notwendige Begleit- oder Folgemaßnahmen“) anders als die noch im Referentenentwurf gewählte Formulierung („auch investive Begleit- oder Folgemaßnahmen“) dieser Sachlage Rechnung trägt. Zugleich stellt der Bundesrat fest, dass die Begründung des Gesetzentwurfes zu dieser Formulierung weiterhin ausschließlich von investiven Begleit- oder Folgemaßnahmen ausgeht. Der Bundesrat bittet darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klarzustellen, dass die im Gesetzestext gewählte Öffnung auch für nicht investive Maßnahmen dem gesetzgeberischen Willen entspricht.

10. Zu § 3 Absatz 4 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat geht davon aus, dass auch Kosten für Planung, Projektsteuerung und externe fachliche Begleitung förderfähig sind. Die Regelung in § 3 Absatz 4 des Gesetzentwurfes ist dahingehend zu verstehen, dass auch Planungsleistungen und Personalkosten als investive Begleitmaßnahmen förderfähig sind. Dies sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren klargestellt werden.

11. Zu § 3 Absatz 7 - neu - LuKIFG

Nach § 3 Absatz 6 ist der folgende Absatz 7 einzufügen:

„(7) Die Länder können die ihnen zugewiesenen Mittel flexibel auch als Kofinanzierungsanteil zu bestehenden Förderprogrammen des Bundes, unter anderem nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, oder der Europäischen Union einsetzen.“

Begründung:

Die Möglichkeit zur Nutzung der aus dem LuKIFG den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel als Kofinanzierung trägt zur Bündelung öffentlicher Fördermittel bei und verbessert die Realisierbarkeit insbesondere größerer Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich. Eine ausdrückliche Klarstellung in § 3 Absatz 7 - neu - LuKIFG erhöht insoweit die Planungssicherheit und die sichert Anschlussfähigkeit an bewährte Förderinstrumente.

12. Zu § 4 Absatz 1 LuKIFG allgemein

Die Regelung in § 4 Absatz 1 des Gesetzentwurfes sieht vor, dass Investitionsmaßnahmen finanziert werden können, sofern sie nicht vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden. Dies soll auch gelten, sofern es sich hierbei um selbständige Abschnitte eines vor dem 1. Januar 2025 begonnenen Vorhabens handelt. Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren in geeigneter Weise klarzustellen, dass Planungs- und Beratungsleistungen sowie der Abschluss von Liefer- und Leistungsverträgen noch nicht den Beginn eines Vorhabens auslösen, sondern erst der Start der Bauarbeiten vor Ort (bei Baumaßnahmen) bzw. der Abschluss des Kaufvertrages (im Erwerbsfall).

13. Zu § 4 Absatz 1 LuKIFG allgemein

Dem Wortlaut und der Begründung zu § 4 Absatz 1 LuKIFG ist nicht eindeutig zu entnehmen, was mit dem Begriff „Investitionsmaßnahmen nach § 3“ gemeint ist. Unklar bleibt, ob Studien- und Planungsleistungen nach der HOAI in Vorbereitung zu den in § 3 Absatz 1 LuKIFG genannten Maßnahmen auch von diesem Begriff erfasst sind. Würde man das bejahen, fielen beispielsweise Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen aus der Förderung heraus, bei denen vorbereitende Studien- und Planungsleistungen vor dem 1. Januar 2025 begonnen worden sind.

Das wäre unbillig. Beispielsweise im Bereich der Schieneninfrastrukturmaßnahmen hat der Freistaat Sachsen schon vor dem 1. Januar 2025 Mittel für Planungsleistungen in Millionenhöhe in die Infrastruktur der DB AG investiert (Beispiel: Ausbau und Elektrifizierung der Strecken Dresden-Görlitz und Leipzig-Chemnitz, jeweils 20 Millionen Euro Landesmittel). Mittel des Sondervermögens Infrastruktur sollten auch zur weiteren Realisierung dieser Vorhaben eingesetzt werden können. Ansonsten würden die Länder „bestraft“, wenn diese in der Vergangenheit eigene Mittel für bedeutsame Infrastrukturvorhaben aufgewandt haben. Das gilt insbesondere für Infrastrukturvorhaben der DB AG, bei denen die Finanzierungsverantwortung sogar originär beim Bund liegt.

Deshalb sollte im weiteren Gesetzgebungsvorhaben klargestellt werden, dass vorbereitende Studien- und Planungsleistungen für Investitionsmaßnahmen nach § 3 LuKIFG, die vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden, für den Beginn des Förderzeitraumes nach § 4 Absatz 1 LuKIFG außer Betracht bleiben.

14. Zu § 4 Absatz 2 Satz 2a - neu - LuKIFG

Nach § 4 Absatz 2 Satz 2 ist der folgende Satz einzufügen:

„Zur Sicherstellung langfristiger Planbarkeit und effektiver Umsetzung können ungenutzte Mittel durch die Länder überjährig übertragen und in nachfolgenden Haushaltsjahren verwendet werden.“

Begründung:

Diese Ergänzung entspricht den Forderungen der Verkehrsministerkonferenz zur bürokratiearmen, flexiblen und anlassbezogenen Mittelverwendung.

15. Zu § 6 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass Ländern und Kommunen einfache Nachweisverfahren auferlegt werden, damit die konkrete Umsetzung des Sondervermögens und dessen Prüfung einfach und bürokratiearm erfolgen können.

Begründung:

Die Investitionsmittel sollten zur Finanzierung der Infrastruktur verwendet werden und nur in unvermeidlicher Weise für die Nachweisverfahren.

16. Zu § 6 Absatz 2 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat regt in Bezug auf die in § 6 Absatz 2 des Gesetzentwurfes genannte erstmalige Berichtspflicht zum 1. Januar 2026 an, diese auf den 1. Januar 2027 zu schieben, um den Ländern und Kommunen ausreichend Zeit zu geben. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzentwurfes berichten die Länder bereits im engen zeitlichen Umfeld zum 1. Januar 2026 einmalig umfassend, weshalb ein Verschieben der erstmaligen Berichtspflicht nach § 6 Absatz 2 des Gesetzentwurfes ein nennenswerter Beitrag zugunsten eines bürokratiearmen Verfahrens darstellen würde. Die Berichterstattung sollte sich zudem auf abgeschlossene Investitionsmaßnahmen beschränken.

17. Zu § 7 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat begrüßt das Ziel einer bürokratiearmen und einfachen Umsetzung. Dies wird im Gesetzentwurf bisher unzureichend umgesetzt. Die Berichtspflichten und Bewirtschaftungsvorgaben führen zu hohem Verwaltungsaufwand wie schon in früheren Programmen. Um dies zu vermeiden, sollte § 7 des Gesetzentwurfes dahingehend geändert werden, dass der Bund den Ländern die Mittel vollständig und unmittelbar zur weiteren Verwendung zur Verfügung stellt. Ferner sollte in § 7 des Gesetzentwurfes klargestellt werden, dass die Länder den Anteil nach § 2 Absatz 2 des Gesetzentwurfes für die kommunale Infrastruktur auch pauschal an die Kommunen zuweisen und auszahlen können. Dadurch würden die Bewirtschaftungsprozesse auf allen Ebenen deutlich verschlankt werden.

18. Zu § 7 LuKIFG allgemein

Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfes, bei den bewirtschaftenden Stellen der Länder eine möglichst einfache und bürokratiearme Zahlungsabwicklung sicherzustellen. Er geht daher davon aus, dass zur Vermeidung eines unangemessenen bürokratischen Aufwandes im Rahmen der Berichtspflichten der Länder keine konkreten Investitionsmaßnahmen benannt werden müssen, soweit die Länder Mittel aus dem Sondervermögen pauschal an die Kommunen weiterleiten. Der Bundesrat geht insoweit von einem gemeinsamen Verständnis dahingehend aus, dass sich die Bewirtschaftung nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen richtet und eine pauschale Zuweisung und Auszahlung der Mittel an die für die Umsetzung der Investitionen zuständigen bewirtschaftenden Stellen auf Landes- und Kommunalebene den Regelfall darstellt. Eine Anordnung auf Auszahlung der Mittel an diese Stellen erst bei Vorliegen fälliger Rechnungen zum Fälligkeitstag ist dagegen allenfalls in Ausnahmefällen angezeigt. Die Länder stellen sicher, dass die Bewirtschaftung den allgemeinen Grundsätzen der jeweils geltenden landeshaushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere im Hinblick auf die konkrete Auszahlung der Mittel im Rahmen der konkreten Verwendung entspricht. Auf diese Weise ist ein Gleichlauf der Ausreichung von Fördermitteln unabhängig von ihrer Herkunft – sei es von Seiten des Bundes oder des Landes – und damit ein einheitlicher und reibungsloser Vollzug gewährleistet.

19. Zu § 7 Absatz 3 - neu - LuKIFG

Nach § 7 Absatz 2 ist der folgende Absatz 3 einzufügen:

„(3) Die den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel können auch zur Finanzierung des gemäß § 12b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 400) geändert worden ist, von den Ländern im Krankenhaustransformationsfonds zu tragendem Anteil wie eigene Haushaltsmittel genutzt werden.“

Begründung:

Die Bundesmittel werden den Ländern zur Bewirtschaftung übertragen. Daraus folgt, dass es sich bei den Mitteln nicht um Haushaltsmittel der Länder handelt. Insofern ist eine Nutzung für die Kofinanzierung des Transformationsfonds nach § 12b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 Krankenhausfinanzierungsgesetz nicht möglich.

Um den Ländern bei der Nutzung der Mittel für die Krankenhausinfrastruktur mehr Flexibilität zu ermöglichen, sollten die Bundesmittel auch für die Finanzierung des Anteils der Länder am Transformationsfonds genutzt werden können.

20. Zu § 8 LuKIFG allgemein

Bei nicht zweckentsprechenden Mittelverwendungen sind nach dem Entwurf Rückforderungen der Bundesmittel vorgesehen. Im Falle der Ausreichung von Bundesmitteln als Fördermittel an Dritte hält es der Bundesrat für praxisgerecht und daher erforderlich, der zuständigen Landesbehörde ein Ermessen einzuräumen. Nur dann können bei der Rückforderungsentscheidung auch die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen berücksichtigt werden, was ebenfalls zu einem Gleichlauf der Verfahren für die Gewährung und Rückforderung von Fördermitteln unabhängig ihrer Mittelherkunft führt.

21. Zu § 8 Absatz 4 Satz 2 LuKIFG allgemein

Die in § 8 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzentwurfes vorgesehene Verzinsung von zu früh angewiesenen Mitteln ist zu streichen. Sie führt zu Unsicherheiten mit der korrespondierenden Frage, wann die Auszahlung im Sinne von § 7 Absatz 1 des Gesetzentwurfes zeitlich erforderlich ist.

22. Zu § 9 LuKIFG allgemein

Damit die Länder und Kommunen so schnell wie möglich mit der Umsetzung der erforderlichen Investitionen beginnen können, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bereits vor der Verabschiedung des LuKIFG die Verwaltungsvereinbarung gemäß § 9 des Gesetzentwurfes in Abstimmung mit den Ländern vorzubereiten. Die Verwaltungsvereinbarung sollte rechtzeitig im Vorfeld der zweiten Befassung des Bundesrates mit dem LuKIFG finalisiert und unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes unterzeichnet werden. Der Bundesrat regt an, im Gesetz selbst das notwendige Maß an Bestimmtheit herbeizuführen und die Verwaltungsvereinbarung auf die Regelung von Durchführungsfragen zu beschränken.

23. Zu § 9 Absatz 1 Satz 1a - neu - LuKIFG

Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 ist der folgende Satz einzufügen:

„Die Verwaltungsvereinbarung ist im Einvernehmen mit den Ländern zu treffen.“

Begründung:

Die föderale Mitwirkung der Länder bei der strategischen Steuerung und Umsetzung der Programmdurchführung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität muss durch geeignete Beteiligungsprozesse, etwa in Form eines Bund-Länder-Gremiums als Teil der abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 LuKIFG, sichergestellt werden. Um dies zu gewährleisten, ist klarzustellen, dass die Verwaltungsvereinbarung und ihre Regelungen nur im Einvernehmen mit den Ländern erarbeitet und getroffen werden können.