



Fachbereich WD 4 und Fachbereich EU 6

**Fragen zum Konzept einer
„Progressiven Kommunalen Schuldenbremse“**

**Fragen zum Konzept einer
„Progressiven Kommunalen Schuldenbremse“**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 051/25
Abschluss der Arbeit: 28.11.2025
Fachbereich: WD 4: Fachbereich Haushalt und Finanzen
EU 6: Fachbereich Europa

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	5
2.	Vorbemerkung	6
3.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Vorgehens (WD 4)	7
3.1.	Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG	7
3.1.1.	Ausgaben des Bundes im Rahmen der PKS	8
3.1.2.	Zuordnung zum Aufgabenbereich des Bundes	8
3.1.3.	Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG	10
3.1.3.1.	Gewährung von Finanzhilfen an die Länder	10
3.1.3.2.	Finanzierung konkreter Projekte	10
3.1.4.	Folgerungen	11
3.2.	Haushaltsautonomie, Art. 109 Abs. 1 GG	12
3.2.1.	Schutz der formellen und materiellen Haushaltsautonomie	12
3.2.2.	Folgerungen	12
3.3.	Exkurs: Deutschland-Bonds	14
3.3.1.	Bewertung in der Literatur	14
3.3.2.	Übertragbarkeit auf die vorliegende Fragestellung	16
3.4.	Ergebnis zu 3.	18
4.	Relevanz der Zahlungsflüsse im Rahmen der Schuldenbremse des Bundes (WD 4)	18
4.1.	Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt	19
4.2.	Darlehensvergabe des Bundes an die KfW	19
4.2.1.	Finanzielle Transaktion	20
4.2.2.	Vermögensneutralität	21
4.2.3.	Bedeutung der Darlehensbedingungen	22
4.2.4.	Kritik an der Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG	23
4.2.5.	Folgerungen	25
4.3.	Ergebnis zu 4.	26
5.	Unionale Fiskalregeln (EU 6)	27
5.1.	Rechtlicher Rahmen	27
5.1.1.	Präventiver SWP-Arm	28
5.1.2.	Korrektiver SWP-Arm	28
5.2.	Grundlagen der Bestimmung des öffentlichen Defizits	29
5.3.	Die Konzeption einer PKS im Lichte der unionalen Fiskalregeln	30
5.3.1.	Aufnahme eines Kredits durch den Bund am Kapitalmarkt	30
5.3.2.	Weitergabe der Mittel an die Kommunen	31
5.3.2.1.	Finanzielle Transaktion	32
5.3.2.2.	Konsolidierung von Transaktionen	33
5.3.2.2.1.	Zuordnung durch das Statistische Bundesamt	34
5.3.2.2.2.	Schlussfolgerung für den Auftragsgegenstand	35
5.4.	Fazit zu den unionalen Fiskalregeln	35

6.	Schätzungen der einmaligen und laufenden Kosten bei Ein- und Durchführung der PKS (WD 4)	36
6.1.	Kosten für den Bund	37
6.2.	Kosten für die Länder	39
6.3.	Kosten für die Kommunen	39
6.4.	Weitere Überlegungen	40
6.4.1.	Unterschiedliche Verwendung der Darlehen aus der PKS	40
6.4.2.	Verteilung der Bargeld- und Sichteinlagen über einen Impact-Fonds	41
7.	Fazit	42

1. Fragestellung

Die Arbeit beschäftigt sich mit Fragen zum Konzept einer Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS).¹ Das Konzept sieht einen **zins-, gebühren und genehmigungsfreien Kreditrahmen** für die Kommunen vor.² Zur Bereitstellung der finanziellen Mittel für den Kreditrahmen wird eine **Kreditaufnahme des Bundes** in Betracht gezogen.³ Die Höhe des Kreditrahmens soll an die durchschnittlichen Erträge der jeweiligen Kommune aus laufender Verwaltungstätigkeit geknüpft werden.⁴ Dadurch wachse der Kreditrahmen automatisch bei steigender Wirtschaftsleistung mit.⁵ Die Kommunen sollen dabei von Zinsleistungen freigestellt werden.⁶

Der Kreditrahmen soll die Kommunen zum einen in die Lage versetzen, aufgenommene Kredite (unter anderem Kassenkredite) zinsfrei **umzuschulden**.⁷ Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass auf kommunaler Ebene teilweise eine zu schnelle Tilgung aufgenommener Kredite vereinbart werde.⁸ Durch die Umschuldungen sollen längere (an den Abschreibungszeiträumen orientierte) Tilgungszeiträume erreicht werden.⁹ Die damit erzielte Entlastung bei den jährlichen Zinszahlungen und Tilgungen soll die Kommunen in die Lage versetzen, **neue Investitionen** zu tätigen.¹⁰ Weitere Investitionen sollen durch den verbleibenden (nicht für die Umschuldungen eingesetzten) Teil des Kreditrahmens ermöglicht werden.¹¹

Im Rahmen einer bundesweiten PKS soll der Umstand genutzt werden, dass der Bund durch Begebung von Bundeswertpapieren Kredite am Kapitalmarkt zu verhältnismäßig günstigen Konditionen aufnehmen kann. Hierzu wird im Rahmen der schriftlichen Stellungnahme des

1 Vgl. hierzu: Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>; Beckendorf, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. September 2025, S. 10 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108366/Marco-Beckendorf.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

2 Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, S. 3, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

3 Ebd., S. 11 (unter anderem zu den Zinskosten des Bundes im Rahmen einer bundesweiten PKS).

4 Ebd., S. 3, 11.

5 Ebd.

6 Ebd., S. 4.

7 Ebd., S. 3, 7, 8.

8 Ebd., S. 6, 8.

9 Ebd., S. 6 ff.

10 Ebd., S. 7 f.

11 Ebd., S. 11.

Bürgermeisters der Gemeinde Wiesenburg/Mark zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. September 2025 ausgeführt:

„Die Zinskosten teilen sich Bund und Länder. Der Bund mit seinen Staatsanleihen und Bundesschatzanweisungen verfügt über die besten Konditionen und möge diese über die Länder an die Kommunen weiterreichen. Die jährliche Tilgungsleistung der Kommunen könnte im Gegenzug der Bund für die Zinsen einsetzen, denn auslaufende Staatsanleihen kann der Bund mit neuen überwälzen. Bei einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 40 Jahren entspräche dies 2,5 Prozent [jährliche Tilgung durch die Kommunen]. Dies entspräche den jetzigen Zinskosten für die siebenjährige Bundesanleihe.“¹²

Im Folgenden werden im Rahmen einer Vorbemerkung zunächst die **Annahmen** dargestellt, von denen im Rahmen dieser Arbeit ausgegangen wird (2.). Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob eine Beteiligung des Bundes an der PKS mit **verfassungsrechtlichen Vorgaben** vereinbar wäre (3.) und inwieweit die sich daraus ergebenden Zahlungsflüsse der **Schuldenbremse** des Bundes (4.) sowie den **unionalen Fiskalregeln** (5.) unterfielen. Weiterhin wird erörtert, welche **Kosten** sich aus dem beschriebenen Vorgehen für Bund, Länder und Kommunen ergeben würden (6.). Abschließend wird ein **Fazit** gezogen (7.).

2. Vorbemerkung

Nach den vorliegenden Informationen wird im Rahmen dieser Arbeit von folgenden Annahmen ausgegangen:

(1) Der Bund nimmt 376,1 Mrd. Euro am Kapitalmarkt auf und zahlt dafür pro Jahr 9,4 Mrd. Euro Zinsen (2,5 Prozent).¹³ Die zugrunde gelegte Höhe der Kreditaufnahme entspricht den bereinigten Einnahmen der Kommunen im Jahr 2024.¹⁴

(2) Die Länder beteiligen sich hälftig an den Zinskosten, d. h. sie zahlen dem Bund pro Jahr 4,7 Mrd. Euro.

(3) Der Bund gibt die aufgenommenen 376,1 Mrd. Euro als zinsloses Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) weiter. Die KfW vergibt daraus (ggf. über die Landesbanken)

-
- 12 Beckendorf, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. September 2025, S. 11, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108366/Marco-Beckendorf.pdf>; vgl. auch: Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, S. 7 (Kreditkonditionen), 11 f. (Zinslast), abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 21. November 2025.
- 13 Deutsche Bundesbank, Statistiken, Zeitreihen-Datenbanken, Rendite der jeweils jüngsten Bundesanleihe mit einer vereinbarten Laufzeit von 7 Jahren, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.
- 14 Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html, zuletzt abgerufen am 25. November 2025.

zinslose Darlehen an alle teilnahmewilligen Kommunen (jeweils bis zur Höchstgrenze ihres durchschnittlichen Jahresertrags; in Summe 376,1 Mrd. Euro).

(4) Die Kommunen verwenden die 376,1 Mrd. Euro zur Ablösung ihrer zinsbeschwerten Bestandskredite (166,6 Mrd. Euro)¹⁵ sowie für Neuinvestitionen (209,5 Mrd. Euro). Hinter beiden Verwendungsformen stehen Investitionsobjekte (Gebäude etc.) mit einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von annahmegemäß 40 Jahren. Daher tilgen die Kommunen pro Jahr ein Vierzigstel ihrer Kredite, mithin also 9,4 Mrd. Euro.

(5) Diese 9,4 Mrd. Euro fließen pro Jahr der KfW zu, die sie als Tilgung an den Bund weiterreicht. Damit hat der Bund zwar eine dauerhaft um 376, 1 Mrd. Euro (progressiv mit den Kommunalerträgen zunehmende) höhere Bundesschuld, jedoch nach der erstmaligen Kreditaufnahme kein höheres Defizit.

(6) Die Kommunen leisten bisher jedes Jahr Zins und Tilgung. Künftig tilgen sie nur noch.

(7) Dem Bund fließt jährlich ein Vierzigstel der PKS (9,4 Mrd. Euro) als Tilgung zu, jedoch zahlt er auch jedes Jahr dieselbe Summe als neues Darlehen (via KfW) an die Kommunen aus, soweit der Kreditrahmen vollständig ausgeschöpft wird. Denn die Kommunen schreiben jedes Jahr ein Vierzigstel ihrer Investitionen ab und ersetzen sie mit entsprechenden neuen Investitionen. Sukzessive steigen sämtliche Euro-Beträge mit der Ertragshöhe der Kommunen an.

Die Beantwortung der im Rahmen des Auftrags gestellten Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten beziehungsweise geschaffen werden müssten, um die beschriebene Beteiligung des Bundes im Rahmen der PKS umzusetzen, hängt davon ab, ob das Vorgehen mit den geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar wäre. Dem wird im Folgenden nachgegangen.

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Vorgehens (WD 4)

Bezüglich der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorgehens wird im Folgenden zunächst das **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG)) in den Blick genommen (3.1.). Weiterhin wird auf die **Haushaltsautonomie von Bund und Ländern** (Art. 109 Abs. 1 GG) eingegangen (3.2.). Es folgt eine Untersuchung, inwieweit sich die in der Literatur gegen sog. **Deutschland-Bonds** erhobenen Bedenken auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen (3.3.). Anschließend wird dargestellt, welche Schlüsse sich aus den dargestellten Vorgaben für die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorgehens ziehen lassen (3.4.).

3.1. Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Darin kommt das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der

15 Stand der Gesamtschuld der Kommunen im Jahr 2024 laut Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2025, S. 63, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2025.pdf, zuletzt abgerufen am 25. November 2025.

Aufgabenzuständigkeit folgt.¹⁶ Vor diesem Hintergrund knüpft die **Finanzierungskompetenz** an die **Verwaltungskompetenz** an.¹⁷ Diesbezügliche Vorgaben sind in Art. 30 GG sowie Art. 83 ff. GG enthalten.

3.1.1. Ausgaben des Bundes im Rahmen der PKS

Der Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 1 GG wäre eröffnet, wenn der Bund im Rahmen der PKS Ausgaben im Sinne dieser Vorschrift tragen würde.

Nach den vorstehend dargestellten Annahmen gibt der Bund die aufgenommenen 376,1 Mrd. Euro als zinsloses Darlehen an die KfW. Diese vergibt daraus (ggf. über die Landesbanken) zinslose Darlehen an alle teilnahmewilligen Kommunen (jeweils bis zur Höchstgrenze ihres durchschnittlichen Jahresertrags; in Summe 376,1 Mrd. Euro).

Unter Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG werden **alle kassenwirksamen Geldzahlungen an Dritte** verstanden.¹⁸ Die Auszahlung der Darlehenssumme an die KfW ist eine kassenwirksame Geldzahlung. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KredAnstWiAG) ist die KfW eine Anstalt des öffentlichen Rechts.¹⁹ Sie ist somit aus rechtlicher Sicht im Verhältnis zum Bund „Dritte“ im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG. In der Auszahlung der Darlehenssumme durch den Bund an die KfW läge somit eine Ausgabe im Sinne der Vorschrift.

Nach dem dargestellten Konnexitätsprinzip dürfte der Bund diese Ausgabe indes nur dann tragen, wenn sie sich aus der Wahrnehmung seiner Aufgaben ergäbe. Dies wird im Folgenden erörtert.

3.1.2. Zuordnung zum Aufgabenbereich des Bundes

Nach der Grundregel des Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Im GG findet sich keine Regelung, die dem Bund Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung eines Kreditrahmens an die Kommunen im Sinne der PKS zuweist oder die ein entsprechendes Tätigwerden auf Bundesebene zuließe.

Im Hinblick auf die Aufgabenzuständigkeit für den Bereich der kommunalen Finanzen ist

16 Kloepper, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

17 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27.

18 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 104a GG, Rn. 21; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 15; Schwarz, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 104a GG, Rn. 44; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 49; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 4.

19 Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 KredAnstWiAG gehört es zu den Aufgaben der KfW, „Darlehen und andere Finanzierungsformen an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände zu gewähren“. Für eine Darlehensvergabe der KfW an die Kommunen wären somit keine Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene erforderlich.

weiterhin **Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG** zu beachten. Danach umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Hieraus wird überwiegend ein **Anspruch der Kommunen auf eine „finanzielle Mindestausstattung“**^{20,21} beziehungsweise eine „aufgabenadäquate Finanzausstattung“²² abgeleitet. Adressat der daraus folgenden Verpflichtung sind allerdings grundsätzlich die Länder.²³ Letztere haben sicherzustellen, dass die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch strukturelle Überschuldung ausgehöhlt werden.²⁴

Der Kreditrahmen im Rahmen der PKS soll die Kommunen zum einen in die Lage versetzen, aufgenommene Kredite (unter anderem Kassenkredite) zinsfrei umzuschulden.²⁵ Die damit erzielte Entlastung bei den jährlichen Zinszahlungen und Tilgungen soll die Kommunen in die Lage versetzen, neue Investitionen zu tätigen.²⁶ Weitere Investitionen sollen durch den verbleibenden (nicht für die Umschuldungen eingesetzten) Teil des Kreditrahmens ermöglicht werden.²⁷

Die Gewährung des Kreditrahmens an die Kommunen im Rahmen der PKS dient somit der Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung. Die Sicherstellung einer „finanziellen Mindestausstattung“ beziehungsweise einer „aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ der Kommunen ist nach den vorstehenden Ausführungen **Aufgabe der Länder**. Für den Bund besteht im Bereich der kommunalen Finanzausstattung dagegen keine Aufgabenkompetenz und nach dem beschriebenen Konnexitätsprinzip mithin grundsätzlich auch keine Finanzierungskompetenz.

Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn sich die Darlehensgewährung des Bundes auf Art. 104b GG stützen ließe. Die Vorschrift stellt eine verfassungsrechtliche Ausnahme vom Konnexitätsprinzip dar.²⁸

20 Hervorhebung nur hier.

21 Vgl. etwa Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 28 GG, Rn. 227 mit weiteren Nachweisen. Darüber hinaus wird zum Teil von einem Anspruch der Kommunen auf „angemessene Finanzausstattung“ ausgegangen, vgl. hierzu Mehde, ebd.

22 So etwa Droege, NVwZ, 2022, 770; Kluth, LKV 2020, 97, 98.

23 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 28 GG, Rn. 230.

24 Droege, NVwZ, 2022, 770, 771 mit weiteren Nachweisen; in diesem Sinne auch: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 2. März 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. André Berghegger (CDU/CSU), BT-Drs. 20/894, S. 16 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000894.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

25 Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, S. 3, 7, 8, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

26 Ebd., S. 7 f.

27 Ebd., S. 11.

28 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3, Rn. 127 ff., 156 ff.

3.1.3. Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG

Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund, soweit ihm das GG Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, **den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewähren**, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3.) erforderlich sind.

3.1.3.1. Gewährung von Finanzhilfen an die Länder

Nach dem Wortlaut des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund die Finanzhilfen nur **den Ländern** gewähren. Sind die Hilfen für die Kommunen bestimmt, muss die Vergabe der Mittel an sie in den Händen der Länder liegen.²⁹

Annahmegemäß gibt der Bund die aufgenommenen 376,1 Mrd. Euro als zinsloses Darlehen an die KfW. Diese vergibt daraus (ggf. über die Landesbanken) zinslose Darlehen an alle teilnahme-willigen Kommunen (jeweils bis zur Höchstgrenze ihres durchschnittlichen Jahresertrags). Hier-von ausgehend fließen die Finanzmittel nicht unmittelbar den Ländern (sondern allenfalls den Landesbanken) zu. Weiterhin bieten sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Entscheidung über die Vergabe der Mittel an die Kommunen in den Händen der Länder liegen soll. Die Höhe der den Kommunen zufließenden Mittel soll vielmehr allein von den Erträgen der Kommunen ab-hängen, ohne dass den Ländern eine Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Frage zukommt, welche Projekte hiermit konkret gefördert werden.

Dem Begriff der *Finanzhilfen* wird zudem entnommen, „dass eine vollständige Kostenübernahme durch den Bund ausgeschlossen ist und die Länder stets zur partiellen Mitfinanzierung verpflich-tet sind.“³⁰ Vorliegend bieten sich keine Hinweise dafür, dass eine solche Mitfinanzierung vorge-sehen ist.

3.1.3.2. Finanzierung konkreter Projekte

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die Finanzhilfen nur für konkrete Bedarfe eingesetzt werden dürfen.³¹ Dementsprechend sollen sich pauschale Zuweisungen des Bundes an die Län-der (etwa wegen „allgemeiner finanzieller Schwäche“) nicht auf Art. 104b GG stützen lassen, sondern den „insoweit abschließenden Regelungen des Finanzausgleichs“ nach Art. 106 und 107 GG unterfallen.³² Hiervon ausgehend ermöglicht Art. 104b GG zwar die Mitfinanzierung von

29 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 104b GG, Rn. 3; BVerfGE 39, 96 (122); BVerfGE 41, 291 (313).

30 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 104b GG, Rn. 20; Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2022, Art. 104b GG, Rn. 5.

31 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 104b GG, Rn. 19.

32 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 104b GG, Rn. 4.

Landesaufgaben durch den Bund, zielt dabei aber nicht auf die Verbesserung der allgemeinen Finanzsituation, sondern auf die Finanzierung konkreter Projekte ab.³³

Vorliegend soll den Kommunen ein Kreditrahmen zur Verfügung gestellt werden, damit diese aufgenommene Kredite zinsfrei umschulden und neue Investitionen tätigen können. In dem zitierten Konzept wird ausgeführt, dass der Investitionsbedarf der Kommunen über einen allgemeinen Investitionsstau in Kindertagesstätten, Schulen und Feuerwehren hinausgehe. Für die Herausforderungen wie den Wohnungsbau, den Ausbau erneuerbarer Energien, die Schaffung neuer Gewerbeflächen und den Aufbau einer resilienten digitalen und umweltbeständigen Infrastruktur bedürfe es eines größeren finanziellen Gestaltungsrahmens. Um diesen auch unkompliziert und dauerhaft nutzen zu können, soll dieser sich an den aktuellen Erträgen und somit an den volkswirtschaftlichen Bedingungen bemessen.³⁴

Die Höhe der den Kommunen zufließenden finanziellen Mittel soll mithin nicht von Entscheidungen der Länder über die Finanzierung konkreter Projekte abhängen, sondern allein von den Erträgen der Kommunen, welche die Mittel im Rahmen des genannten Gestaltungsspielraums frei nutzen können. Hiervon ausgehend sind die finanziellen Mittel, welche im Rahmen der PKS gewährt werden sollen, als pauschale Zuweisungen des Bundes an die Kommunen ohne Mitentscheidungskompetenz der Länder einzuordnen, welche sich nach vorstehenden Ausführungen nicht auf Art. 104b GG stützen lassen.

3.1.4. Folgerungen

Die Gewährung eines Darlehens durch den Bund an die KfW zur Gewährung eines Kreditrahmens an die Kommunen würde von dem aus Art. 104a Abs. 1 GG folgenden Konnexitätsprinzip abweichen. Diese Abweichung ließe sich nicht auf Art. 104b GG als verfassungsrechtliche Ausnahme vom Konnexitätsprinzip stützen. Das Vorgehen wäre somit nicht mit den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar.

Eine Vereinbarkeit mit Art. 104a Abs. 1 GG ließe sich durch Aufnahme einer neuen Regelung in das GG erreichen, welche das beschriebene Vorgehen ausdrücklich erlaubt. Eine solche Vorschrift würde (abweichend von der genannten Grundregel) etwas „anderes“ im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG bestimmen und somit eine (weitere) verfassungsrechtlich legitimierte Ausnahme vom Konnexitätsprinzip darstellen.

Fraglich ist zudem, ob die vorgeschlagene Bundesbeteiligung im Rahmen der PKS mit der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern im Sinne des Art. 109 Abs. 1 GG vereinbar wäre. Dem wird im Folgenden nachgegangen.

33 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3, Rn. 156,158.

34 Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, S. 1, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburg-mark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

3.2. Haushaltsautonomie, Art. 109 Abs. 1 GG

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Unter „Selbständigkeit“ wird die eigenverantwortliche Gestaltung von Haushaltsaufstellung und -vollzug sowie der Rechnungsprüfung verstanden.³⁵ Das Kriterium der „Unabhängigkeit“ zielt auf die **Vermeidung des Einflusses Dritter**, insbesondere anderer Gebietskörperschaften, auf Haushaltsentscheidungen ab.³⁶ Es beinhaltet sowohl eine formale Trennung der Haushalte als auch materiell eigenständige Entscheidungsspielräume.³⁷

3.2.1. Schutz der formellen und materiellen Haushaltsautonomie

In der Literatur wird dementsprechend zwischen formeller und materieller Haushaltsautonomie unterschieden. Die formelle Haushaltsautonomie verlangt, dass „Bund und Länder getrennte Haushalte haben [...], die sie getrennt voneinander aufstellen, beschließen und bewirtschaften.“³⁸ Die materielle Haushaltsautonomie gebietet, „dass Bund und Länder haushaltswirtschaftliche Entscheidungen eigenverantwortlich treffen, insbesondere also über die Verwendung ihrer Finanzmittel selbst bestimmen können“.³⁹ Den genannten Gebietskörperschaften wird mithin die Möglichkeit garantiert, den Inhalt ihres Haushalts frei zu gestalten, also etwa die Zwecke festzulegen, für die öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.⁴⁰

Insgesamt wird Art. 109 Abs. 1 GG als Garantie einer formellen und materiellen Haushaltsautonomie verstanden, welche „vorbehaltlich anderer grundgesetzlicher Regelungen“ **jeden (auch mittelbaren) Einfluss auf die Haushaltswirtschaft einer anderen Gebietskörperschaft ausschließe**, was unter anderem „Offenlegungspflichten, Pflichten zur Herstellung von Einvernehmen wie auch Mitentscheidungs- und Weisungsrechte“ umfasse.⁴¹

3.2.2. Folgerungen

Vorliegend sollen die günstigen (nur durch Bundeswertpapiere erreichbaren) Kreditkonditionen des Bundes an die Kommunen weitergereicht werden. Ausgehend von den eingangs beschriebenen Annahmen soll der Bund hierzu Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen und die aufgenommenen Mittel als zinsloses Darlehen an die KfW geben. Diese soll daraus (ggf. über die Landesbanken) zinslose Darlehen an alle teilnahmewilligen Kommunen gewähren.

35 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

36 Ebd.

37 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 GG, Rn. 19.

38 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 109 GG, Rn. 14.

39 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 109 GG, Rn. 41.

40 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44 EL Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

41 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 109 GG, Rn. 43.

Vorgesehen ist mithin eine **Verschuldung des Bundes**. Die daraus gewonnenen finanziellen Mittel sollen über die KfW den Kommunen zufließen und diese in die Lage versetzen, ihre zinsbeswerten Bestandskredite abzulösen und Neuinvestitionen vorzunehmen. Zweck ist somit die Verbesserung der kommunalen Finanzsituation. Hierbei handelt es sich nicht um eine Aufgabe des Bundes, sondern um eine **Aufgabe der Länder** (3.1.2.).

Die Höhe des den Kommunen zur Verfügung gestellten Kreditrahmens soll an deren Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit geknüpft werden.⁴² Dadurch wachse der Kreditrahmen automatisch bei steigender Wirtschaftsleistung mit.⁴³ **Die Höhe der vom Bund für den Kreditrahmen aufzunehmenden Verschuldung soll damit von der Entwicklung der Erträge der Kommunen abhängen.** Diese wird durch verschiedene Umstände auf kommunaler Ebene (etwa durch das dortige Steueraufkommen oder durch dort getroffene politische Entscheidungen) bestimmt, die außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten des Bundes liegen. Nach dem beschriebenen Konzept würden somit letztlich Haushaltsentscheidungen des Bundes bezüglich seiner zukünftigen Verschuldung durch Umstände beeinflusst, die dem Aufgabenbereich anderer Gebietskörperschaften zuzuordnen sind. Hierdurch entstünde eine **finanzielle Verflechtung der genannten Ebenen**. Wie bereits ausgeführt, zielt das Kriterium der „Unabhängigkeit“ der Haushaltswirtschaft indes gerade auf die **Vermeidung jedes (auch mittelbaren) Einflusses Dritter** (insbesondere anderer Gebietskörperschaften) auf Haushaltsentscheidungen des Bundes und der Länder ab (3.2.1.).

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Bund gegenüber den Gläubigern der am Kapitalmarkt aufgenommen Kredite dazu verpflichtet ist, die aufgenommenen Mittel zurückzuzahlen und die hierfür anfallenden Zinsen zu entrichten. Die Zinsen sollen sich annahmegemäß auf jährlich 9,4 Mrd. Euro (2,5 Prozent der Kreditsumme von 376,1 Mrd. Euro) belaufen. Vorgesehen ist, dass sich Bund und Länder die Zinskosten teilen.⁴⁴ Weiterhin ist annahmegemäß davon auszugehen, dass die Kommunen das ihnen gewährte Darlehen jährlich in Höhe von 9,4 Mrd. Euro tilgen (ein Vierzigstel von 376,1 Mrd. Euro in einem Tilgungszeitraum von 40 Jahren). Hierzu wird ausgeführt, dass der Bund die jährliche Tilgungsleistung der Kommunen für die von ihm zu entrichtenden Zinsen einsetzen könnte.⁴⁵ Die jährlichen Zahlungen der Länder (50 Prozent von 9,4 Mrd. Euro, mithin also 4,7 Mrd. Euro) und der Kommunen (9,4 Mrd. Euro) würden somit annahmegemäß die Zinskosten des Bundes um jährlich 4,7 Mrd. Euro übersteigen. Allerdings entstünde bei der somit grundsätzlich möglichen **Freistellung des Bundes von seinen Zinskosten eine weitere finanzielle Verflechtung** zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die vorliegend in Rede stehende Verschuldung des Bundes für die Gewährung eines Kreditrahmens an die Kommunen nicht mit der materiellen Haushaltsautonomie von Bund und Ländern vereinbar wäre und somit nicht mit Art. 109 Abs. 1

42 Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, S. 3, 11, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

43 Ebd.

44 Beckendorf, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. September 2025, S. 11, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108366/Marco-Beckendorf.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2025.

45 Ebd.

GG im Einklang stünde. Allerdings wird in der Literatur (wie ausgeführt) klarstellend darauf hingewiesen, dass der beschriebene Regelungsgehalt der genannten Vorschrift nur „vorbehaltlich anderer grundgesetzlicher Regelungen“ gelte.⁴⁶ Die beschriebene Bundesbeteiligung im Rahmen der PKS könnte somit in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausgestaltet werden, wenn eine Regelung in das GG aufgenommen würde, welche das beschriebene Vorgehen ausdrücklich erlaubt (vgl. hierzu bereits 3.1.4. im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip).

Weiterhin zielt das erörterte Vorgehen darauf ab, die Kreditkonditionen des Bundes an die Kommunen (die staatsorganisatorisch Teil der Länder sind) weiterzugeben. Insofern weist das Vorgehen Parallelen zu einem Ansatz auf, der in der Vergangenheit mit ähnlicher Zielsetzung in Betracht gezogen wurde. Hierauf wird im Folgenden im Rahmen eines Exkurses eingegangen.

3.3. Exkurs: Deutschland-Bonds

Der vorstehend angesprochene Ansatz wird in der Literatur unter dem Begriff „Deutschland-Bonds“ behandelt.⁴⁷ Das damit beschriebene (letztlich nicht umgesetzte) Modell sieht „gemeinsame Anleihen“ von Bund und Ländern vor.⁴⁸ Dabei tritt der Bund nach außen hin allein auf und übernimmt die vollständige Haftung.⁴⁹ Die Länder sollen lediglich „im Innenverhältnis einen Teil übernehmen.“⁵⁰ Es wird angenommen, dass ein solches Vorgehen **den Ländern erhebliche Zinsvorteile verschaffen könnte, weil sie an der Bonität des Bundes im Finanzmarkt unmittelbar partizipieren würden.**⁵¹ Der Bund hätte indes das Haftungsrisiko im Hinblick auf den Ausfall eines Kreditanteils eines Landes zu tragen.⁵²

3.3.1. Bewertung in der Literatur

Das beschriebene Modell wird insbesondere von Kirchhof eingehend erörtert.⁵³ Dieser vertritt die Auffassung, dass in der Übernahme des Haftungsrisikos im Außenverhältnis eine **haushaltswirtschaftliche Hilfe des Bundes für das entsprechende Land liege, die mit einer Kreditvergabe**

46 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 109 GG, Rn. 43.

47 Vgl. hierzu G. Kirchhof, ZG 2012, 313, 323; ders., in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 25; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 1d (Fußnote 8 der Kommentierung) sowie Rn. 8; ebd., Art. 109 GG, Rn. 9; Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 3; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

48 Zu den Deutschland-Bonds in Abgrenzung zu sog. Jumbo-Bonds („nach außen wie innen geteilte Bund-Länder-Anleihen“) vgl. eingehend G. Kirchhof, ZG 2012, 313 ff.

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Ebd., 323.

52 Ebd.

53 Ebd.

vergleichbar sei.⁵⁴ Der Bund übernehme die Finanzierungsverantwortung für bestimmte Länder und trage zur **Finanzierung noch unbestimmter Landesaufgaben** bei, obwohl das GG eine Finanzierung des Bundes nur für verfassungsrechtlich bestimmte Aufgaben zulasse.⁵⁵

Deutschland-Bonds führten dazu, dass die zu trennenden Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern in einem gemeinsamen Kredit verbunden würden.⁵⁶ **Hierdurch begeben sich der Bund in seiner Kreditplanung und der Abwicklung seiner Kredite in eine Abhängigkeit von den beteiligten Ländern.**⁵⁷ Vor diesem Hintergrund geht Kirchhof davon aus, dass Deutschland-Bonds die durch Art. 109 Abs. 1 GG vorgesehene Trennung der Haushaltswirtschaft und das in Art. 104a Abs. 1 GG vorgesehene Konnexitätsprinzip verletzen.⁵⁸

Zwar handele es sich bei der Übernahme des Haftungsrisikos nicht um eine Ausgabe im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG.⁵⁹ Allerdings liege eine **Umgehung des Konnexitätsprinzips** vor, wenn außerhalb der Zuständigkeiten von Bund und Ländern ein interner Kostenausgleich zwischen diesen Gebietskörperschaften vorgenommen werde und wenn in diesen Bereichen rechtsverbindlich zukünftige Ausgaben übernommen oder Abreden über Kosten sowie die Haftung getroffen werden dürften.⁶⁰

Deutschland-Bonds führten durch die Beteiligung des Bundes zu einer Vergünstigung der Kreditaufnahme der Länder, ersparten diesen Zinsen und ermöglichten so Kredite, trügen aber dem **Ausnahmecharakter des Kredits in der getrennten Haushaltswirtschaft** nicht hinreichend Rechnung.⁶¹ Vielmehr stelle das beschriebene Vorgehen eine besondere Form der **Mitfinanzierung der**

54 Ebd.

55 Ebd.

56 Ebd.

57 Ebd.; ebenso: Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7 (Unvereinbar mit Art. 109 Abs. 1 GG ist danach unter anderem die Übernahme von Verbindlichkeiten anderer Gebietskörperschaften sowie „eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern mit einer alleinigen Außenhaftung des Bundes, weil dies für den Bund zu zusätzlichen Abhängigkeiten und Risiken in der Kreditplanung und -abwicklung führt.“).

58 G. Kirchhof, ZG 2012, 313, 323. Siekmann nimmt ebenfalls einen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 1 GG an, verneint jedoch aufgrund des Fehlens einer „Ausgabe“ des Bundes einen Verstoß gegen Art. 104a Abs. 1 GG, vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 1d (Fußnote 8 der Kommentierung) sowie Rn. 8; ebd., Art. 109 GG, Rn. 9 (danach verletzt die gemeinsame Aufnahme von Krediten durch Bund und Länder in Form von „Deutschland-Bonds“ den in Art. 109 Abs. 1 GG festgelegten Trennungsgrundsatz). Ähnlich: Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 3.

59 G. Kirchhof, ZG 2012, 313, 323.

60 Ebd.

61 Ebd.

Länderhaushalte durch den Bund ohne Aufgabenbindung dar und erweitere damit den primären Finanzausgleich, welcher jedoch in den Art. 106 und 107 GG abschließend geregelt sei.⁶²

Vor diesem Hintergrund gelangt Kirchhof zu dem Ergebnis, dass das **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG) im Zusammenwirken mit dem **Finanzausgleich** (Art. 106, 107 GG) und dem Gebot der **Haushaltsautonomie** (Art. 109 Abs. 1 GG) dem Bund die Übernahme von Krediten anderer Gebietskörperschaften sowie die Übernahme des Haftungsrisikos für bestimmte Länder durch Deutschland-Bonds untersage.⁶³ Bundesanleihen mit Länderbeteiligung dürften daher nur begeben werden, wenn zuvor eine **entsprechende Grundlage in das GG aufgenommen** würde.⁶⁴

Im Rahmen seiner Kommentierung zu Art. 109 Abs. 1 GG führt Kirchhof weiter aus, dass Bund und Länder auch im Rahmen der Kreditaufnahme getrennt handeln müssten, damit jedes Parlament seine Haushaltsautonomie eigenständig entfalte, ihm die Verantwortung für die Einnahmen- und Ausgabenpolitik zugerechnet werden könne und **wechselseitige Abhängigkeiten** vermieden würden.⁶⁵ Der Trennungsgrundsatz ziele zudem darauf ab, die sich aus gemeinsamen Finanzierungen ergebende „Verkomplizierung und Intransparenz der Entscheidungsprozesse einschließlich der schwer zu bemessenden ökonomischen Folgen solcher Verflechtungen“ zu vermeiden.⁶⁶ Die Finanzverfassung fordere „Bund und Länder auf, in einer getrennten Haushaltswirtschaft zu kooperieren, aber keine gemeinsamen Anleihen zu emittieren.“⁶⁷

3.3.2. Übertragbarkeit auf die vorliegende Fragestellung

Fraglich ist, ob sich die vorstehend dargestellten Erwägungen auf das Konzept zur PKS übertragen lassen.

Wie ausgeführt, vertritt Kirchhof bezüglich der Deutschland-Bonds die Auffassung, dass in der Übernahme des Haftungsrisikos im Außenverhältnis eine haushaltswirtschaftliche Hilfe des Bundes für das entsprechende Land liege, die mit einer Kreditvergabe vergleichbar sei.⁶⁸ Er verneint zwar das Vorliegen einer Ausgabe des Bundes im Sinn des Art. 104a Abs. 1 GG, nimmt aber eine Umgehung der Vorschrift an.⁶⁹ Im Rahmen der PKS würde der Bund dagegen ein zinsloses Darlehen an die KfW gewähren, welche ihrerseits (ggf. über die Landesbanken) Darlehen an die Kommunen gewähren würde. Ein solches Vorgehen wäre (anders als das Vorgehen bei den

62 Ebd.

63 Ebd.

64 Ebd.

65 G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 25.

66 Ebd.

67 Ebd. Im Gegensatz zu Deutschland-Bonds sollen sog. Jumbo-Bonds („nach außen wie innen geteilte Bund-Länder-Anleihen“, bei denen „die Gebietskörperschaften nach außen und innen für den jeweiligen Teil einstehen“) nicht von vornherein verfassungsrechtlich ausgeschlossen sein, vgl. Kirchhof, ZG 2012, 313, 327.

68 G. Kirchhof, ZG 2012, 313, 323.

69 Ebd.

Deutschland-Bonds) **nicht lediglich mit einer Kreditvergabe vergleichbar, sondern würde im wörtlichen Sinne eine Kreditvergabe darstellen**, welche den Kommunen als Teil der Länder zugutekäme. Die Auszahlung der Darlehenssumme an die KfW wäre zudem als Ausgabe des Bundes anzusehen, sodass das Vorgehen nicht nur vom Zweck, sondern **unmittelbar vom Wortlaut des Art. 104a Abs. 1 GG erfasst** wäre (3.1.1.). Die Ausführungen Kirchhofs zur Unvereinbarkeit von Deutschland-Bonds mit Art. 104a Abs. 1 GG dürften somit auf das Vorgehen im Rahmen der PKS übertragbar sein und hier erst recht gelten.

Eine Übertragbarkeit könnte sich weiterhin bezüglich der zitierten Ausführungen zur Vereinbarkeit von Deutschland-Bonds mit Art. 109 Abs. 1 GG ergeben. Insofern ist zu berücksichtigen, dass der Bund im Rahmen der PKS Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen würde. Hierdurch würde er (wie bei den Deutschland-Bonds) im Außenverhältnis alleiniger Schuldner des Rückzahlungsanspruchs. Die Höhe der vom Bund für den Kreditrahmen aufzunehmenden Verschuldung (und damit die Höhe des Rückzahlungsanspruchs) soll von der zukünftigen Entwicklung der Erträge der Kommunen abhängen, sodass die **Kreditaufnahme des Bundes von der finanziellen Situation anderer Gebietskörperschaften beeinflusst** würde (3.2.2.).

Bund und Länder sollen sich die Zinskosten teilen. Zudem sollen die Kommunen die ihnen gewährten Kredite pro Jahr zu einem Vierzigstel tilgen, was einer jährlichen Rückzahlung von 9,4 Mrd. Euro entspräche. Vorgesehen ist, dass der Bund die jährliche Tilgungsleistung der Kommunen für seine Zinskosten einsetzen könnte. Die Kommunen werden staatsorganisatorisch den Ländern zugeordnet. Insofern ist (wie bei den Deutschland-Bonds) eine Beteiligung der Länder im Innenverhältnis vorgesehen. Diese Beteiligung reicht indes nicht aus, um die gesamten Zahlungspflichten des Bundes im Außenverhältnis (Rückzahlung der aufgenommenen Kreditsumme in Höhe von 376,1 Mrd. Euro nebst Zinsen) abzudecken. Vielmehr kann annahmegemäß lediglich davon ausgegangen werden, dass die hälftige Beteiligung der Länder an den Zinskosten (4,7 Mrd. Euro pro Jahr) und die Tilgung der Kommunen (9,4 Mrd. Euro pro Jahr) die Zinskosten des Bundes jährlich um 4,7 Mrd. Euro übersteigen. Eine darüber hinausgehende Beteiligung der Länder und Kommunen an den Zahlungspflichten des Bundes im Sinne einer vollen Freistellung wird in dem Konzept nicht beschrieben. Hiervon ausgehend würde der **Bund im Außenverhältnis alleiniger Schuldner und erhielte hierfür im Innenverhältnis nur einen teilweisen Ausgleich**, welcher im Wesentlichen seine Zinskosten, nicht aber seine gesamte Rückzahlungspflicht abdeckt.

Eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern mit einer alleinigen Außenhaftung des Bundes im Sinne von Deutschland-Bonds wird als unvereinbar mit Art. 109 Abs. 1 GG angesehen, „weil dies für den Bund zu zusätzlichen Abhängigkeiten und Risiken in der Kreditplanung und -abwicklung führe.“⁷⁰

Bei der beschriebenen Beteiligung des Bundes im Rahmen der PKS würde der Bund Kredite am Kapitalmarkt für die Kommunen aufnehmen und damit Ausgaben finanzieren, die dem Aufgabenbereich der Länder zuzuordnen sind (3.1.2.). Insofern lässt sich bei wirtschaftlicher Betrachtung von einer gemeinsamen Kreditaufnahme von Bund und Ländern (unter Nutzung der Kreditkonditionen des Bundes) sprechen. Dabei soll die Höhe der Kreditaufnahme des Bundes für die Kommunen von deren Erträgen und die teilweise Freistellung bezüglich der daraus resultierenden Zahlungspflichten von den Zahlungen der Länder und Kommunen abhängen. Vor diesem

70 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. EL, Januar 2011, Art. 109 GG, Rn. 7.

Hintergrund ergeben sich für den Bund im Rahmen der PKS (wie bei den Deutschland-Bonds) **Abhängigkeiten von anderen Gebietskörperschaften** (hier von den Kommunen und den Ländern) sowohl bei der Kreditplanung als auch bei der Kreditabwicklung.

3.4. Ergebnis zu 3.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen spricht vieles dafür, dass die beschriebene Beteiligung des Bundes im Rahmen der PKS nicht mit dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) und der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) vereinbar wäre.

Das genannte Konzept könnte indes in verfassungskonformer Weise umgesetzt werden, wenn eine **Vorschrift in das GG aufgenommen würde, welche das Vorgehen ausdrücklich erlaubt**. Eine solche Vorschrift wäre als Ausnahme vom Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) und verfassungsimmanente Begrenzung der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) anzusehen.

Von der vorstehend behandelten Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Beteiligung des Bundes im Rahmen der PKS ist die Frage zu trennen, ob die mit dem beschriebenen Vorgehen verbundenen Zahlungsströme der Schuldenbremse des Bundes (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) unterfallen würden. Dies wird im Folgenden erörtert.

4. Relevanz der Zahlungsflüsse im Rahmen der Schuldenbremse des Bundes (WD 4)

Sowohl der für Bund und Länder geltende Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG als auch der nur für den Bund geltende Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG sehen einen Haushaltsausgleich „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ vor. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG ist diesem Grundsatz bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). In dem genannten Umfang sind Einnahmen aus Krediten auf Bundesebene mithin zulässig. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Hierdurch verändert sich die Höchstgrenze der aufgrund der Strukturkomponente zulässigen Einnahmen aus Krediten.⁷¹

Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.

Festzuhalten bleibt somit, dass **Einnahmen aus Krediten** nach der Schuldenbremse des Bundes **grundsätzlich nur in dem durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG definierten Umfang** zulässig

71 Vgl. hierzu: § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115). Dort heißt es: „Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Abs. 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.“

sind. Eine Überschreitung der genannten Kreditobergrenzen ist grundsätzlich⁷² nur im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen unter den Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG zulässig.

Fraglich ist, ob das beschriebene Vorgehen im Rahmen der PKS beim Bund zu Einnahmen aus Krediten im Sinne der genannten Regelungen führen und damit von der Schuldenbremse erfasst würde. Dies wird im Folgenden erörtert.

4.1. Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt

Unter Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG werden **die dem Haushalt aufgrund der Kreditaufnahme zufließenden finanziellen Mittel** verstanden, abzüglich des Betrages, welcher zur Tilgung bereits bestehender Kredite eingesetzt wird.⁷³ Die Schuldenbremse begrenze die Nettoneuverschuldung, also den Betrag, der sich aus der Differenz zwischen den aufgenommenen Krediten einerseits und den damit zusammenhängenden Tilgungsausgaben andererseits ergebe.⁷⁴

Vorliegend soll der Bund Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen und die hieraus erlangten finanziellen Mittel darlehensweise an die KfW übertragen. Von dort aus sollen die Mittel (ggf. über die Landesbanken) darlehensweise an die Kommunen weitergewährt werden.

Durch die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt fließen dem Bund Geldmittel zu, die er an die Gläubiger zurückzahlen muss. Einnahmen aus Krediten in dem beschriebenen Sinne liegen somit vor. Diese unterfallen der Schuldenbremse des Bundes.

4.2. Darlehensvergabe des Bundes an die KfW

Fraglich ist, ob die anschließende Gewährung eines Darlehens durch den Bund an die KfW ebenfalls im Rahmen der Schuldenbremse zu berücksichtigen wäre. **Hiermit sind für den Bund keine Einnahmen aus Krediten in dem vorstehend beschriebenen Sinne verbunden, sondern Ausgaben.** Letztere sind im Rahmen der Schuldenbremse indes ebenfalls von Bedeutung.

Insofern ist der Wortlaut der Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 115 Abs. 2 Satz 1 GG zu berücksichtigen. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bestimmte Ausgaben werden indes als finanzielle Transaktionen aus den (grundsätzlich ohne

72 Bestimmte Kreditermächtigungen unterfallen aufgrund von verfassungsrechtlichen Sonderregelungen nicht dem Anwendungsbereich der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG. Eine solche Regelung trifft beispielsweise Art. 143h Abs. 1 GG. Dieser sieht vor, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro errichten kann (Satz 1). Auf die entsprechenden Kreditermächtigungen sind die Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht anzuwenden (Satz 3).

73 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 109 GG, Rn. 17; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 109, Rn. 65; ähnlich: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 109, Rn. 55; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 25; Tappe, Wirtschaftsdienst 2010, S. 269 f.

74 Tappe, Wirtschaftsdienst 2010, S. 269 f.

Krediteinnahmen auszugleichenden) Ausgaben des Bundes herausgerechnet. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit eine entsprechende Herausrechnung auch bezüglich der durch den Bund an die KfW gewährten Mittel in Betracht kommt.

4.2.1. Finanzielle Transaktion

Bei der Ermittlung des unter der Schuldenbremse zulässigen öffentlichen Defizits bleiben Vorgänge außer Betracht, die lediglich den Austausch von Vermögenspositionen beinhalten und die den Vermögensstand des Staates nicht verändern. Beispiele sind die Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung, der eine Einnahme gegenübersteht (sog. Aktivtausch) oder die Vergabe eines Darlehens, aus der ein Rückzahlungsanspruch der öffentlichen Hand resultiert.⁷⁵

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wird Näheres zu der in Abs. 2 geregelten Schuldenbremse (unter anderem „die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“) durch ein Bundesgesetz geregelt. Diesem Regelungsauftrag ist der Gesetzgeber durch das **Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115)** nachgekommen.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 sind „Einnahmen und Ausgaben [...] bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.“ Nach § 3 G 115 sind aus „den Ausgaben nach § 2 Abs. 1 erster Halbsatz [...] **die Ausgaben** für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und **für die Darlehensvergabe herauszurechnen**, aus den Einnahmen nach § 2 Abs. 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“⁷⁶

Hieran anknüpfend wird in der Literatur ausgeführt, dass die als Darlehen veranschlagten Ausgaben aufgrund der beschriebenen Herausrechnung bei der Ermittlung der Gesamtausgaben des Bundes unberücksichtigt blieben.⁷⁷ Auf dieser Grundlage wird erörtert, wie es sich auswirkt, wenn im Haushaltsplan „vermehrt Ausgaben als Darlehen veranschlagt“ werden.⁷⁸ Unter „sonst gleichen Umständen“⁷⁹ verringere sich in diesem Fall der im Rahmen des Art. 115 Abs. 2 GG

75 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Stand: 25. Februar 2022, S. 8, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

76 Hervorhebungen nur hier.

77 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20.

78 Ebd.

79 Die Formulierung „unter sonst gleichen Umständen“ spricht dafür, dass ein Vergleich gezogen werden soll zwischen einem Fall, in dem bestimmte Ausgaben auf einer finanziellen Leistung des Bundes ohne korrespondierenden Anspruch auf Rückzahlung (etwa auf einem Zuschuss) beruhen und im Haushalt entsprechend veranschlagt werden und einem Fall, in dem Ausgaben mit ansonsten gleicher Zwecksetzung als Darlehen gewährt und veranschlagt werden.

maßgebliche Finanzierungssaldo.⁸⁰ Zugleich **weite sich der Kreditspielraum aus**, da die Herausrechnung von Ausgabepositionen zur Folge habe, dass ihre Finanzierung durch Kredit für die Schuldenregelung des Art. 115 Abs. 2 GG irrelevant sei.⁸¹ Dies wird damit begründet, dass die genannten Ausgaben nicht zu denjenigen Ausgaben gehörten, die gemäß Satz 1 der genannten Vorschrift durch Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) auszugleichen seien.⁸²

Die Ausgaben des Bundes für die Gewährung eines Darlehens an die KfW könnten nach den vorstehenden Ausführungen aus den Gesamtausgaben des Bundes herauszurechnen sein. Fraglich ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen eine Darlehensvergabe vorliegt, welche als finanzielle Transaktion im Sinne des § 3 G 115 nicht von der Schuldenbremse erfasst wird.

4.2.2. Vermögensneutralität

Die genannte Frage wurde eingehend im Zusammenhang mit einer Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG, der Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG (DB AG) erörtert. Anlass waren entsprechende Planungen der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2025.⁸³

Im Rahmen eines Kurzgutachtens, welches sich unter anderem mit der beschriebenen Darlehensvergabe befasst, führt Hellermann aus, dass die **Vermögensneutralität** des fraglichen Vorgangs als maßgeblicher Gesichtspunkt für die Einordnung als finanzielle Transaktion anzusehen sei.⁸⁴ Zwar folge die Vermögensneutralität bei Darlehen grundsätzlich schon daraus, dass der Darlehensgewährung ein **Rückzahlungsanspruch** in gleicher Höhe gegenüberstehe.⁸⁵ Für die Anerkennung als finanzielle Transaktion wird jedoch darüber hinaus die **Werthaltigkeit des Darlehens**, mithin also die „**Verlässlichkeit der Rückzahlung**“ gefordert.⁸⁶

Vorliegend soll der Bund zinslose Darlehen an die KfW gewähren. Diese soll die hierdurch erlangten Mittel (ggf. über die Landesbanken) an die Kommunen weitergeben. Weiterhin ist eine Rückzahlungspflicht der Kommunen in Höhe von jährlich einem Vierzigstel des Gesamtbetrages vorgesehen. Konkrete Anhaltspunkte, die Zweifel an der grundsätzlichen Fähigkeit der Kommunen begründen würden, die gewährten Beträge (wiederum über die KfW) an den Bund zurückzahlen, ergeben sich nicht.

80 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20.

81 Ebd.

82 Ebd.

83 Bundesregierung, Pressemitteilung Nummer 196/24 vom 16. August 2024, Vereinbarung zum Haushalt 2025, S. 1, 5 f., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2302956/26bf9c08de4a12f19dd22d8c60e636ea/2024-08-15-haushalt-einigung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. November 2025.

84 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26. Juli 2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, S. 13, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

85 Ebd., S. 15.

86 Ebd.

Im Rahmen des dieser Arbeit zugrunde liegenden Auftrags wird indes unter anderem die Frage gestellt, in welchem Zeitraum neu aufgenommene Kredite oder Umschuldungen bestehender Schulden im Rahmen der PKS getilgt werden müssten oder ob auf eine Tilgung verzichtet werden könnte, beispielsweise wenn der kommunale Kreditrahmen (die Progression) der Entwicklung des BIPs folgt. Auf den Tilgungszeitraum als Teil der Darlehensbedingungen wird weiter unten näher eingegangen (4.2.2.).

Hinsichtlich des angesprochenen **Verzichts auf die Tilgung** (d. h. auf die Rückzahlung des Darlehens) dürfte zwischen zwei denkbaren Konstellationen zu differenzieren sein.

Würde im Rahmen der Darlehensvergabe zunächst eine Tilgung durch die Kommunen vorgesehen und zu einem späteren Zeitpunkt hierauf verzichtet, stellt sich die Frage, ob die zunächst vorgenommene Einordnung als finanzielle Transaktion durch den Verzicht entfällt, da sich der Vorgang aufgrund dessen nicht mehr als vermögensneutral darstellt. In der Literatur wird indes ausgeführt, dass an einen Verzicht des Bundes auf die Rückzahlung eines Darlehens z. B. gemäß § 59 Bundeshaushaltsordnung (BHO) oder aufgrund einer sonstigen gesetzlichen Regelung weder in Art. 115 GG noch im G 115 Folgen geknüpft seien.⁸⁷ Hiervon ausgehend führt ein nachträglicher Verzicht des Bundes auf die Rückzahlung gemäß den genannten gesetzlichen Regelungen nicht automatisch zu einem Entfallen der Einordnung als finanzielle Transaktion.

Würde dagegen eine Tilgung der Kommunen von vornherein nicht vorgesehen oder für den Fall des Eintretens bestimmter Bedingungen ausgeschlossen, läge dagegen von Anfang an kein (unbedingter) Rückzahlungsanspruch gegenüber den Kommunen vor. Würde dementsprechend auch im Verhältnis zwischen Bund und KfW keine Rückzahlung vereinbart, läge darüber hinaus auch in diesem Verhältnis keine Darlehensvergabe, sondern ein Zuschuss zur Weitergewährung an die Kommunen vor, welcher mangels Vermögensneutralität nicht als finanzielle Transaktion anzusehen wäre und damit der Schuldenbremse unterliefe.

4.2.3. Bedeutung der Darlehensbedingungen

Fraglich ist, inwieweit darüber hinaus auch die Ausgestaltung des Darlehens, d. h. die einzelnen **Darlehensbedingungen (wie etwa die Laufzeit und die Verzinsung)** bedeutsam für die Frage sind, ob die Maßnahme als finanzielle Transaktion eingeordnet werden kann und als solche nicht der Schuldenbremse unterfällt.

Weder Art. 115 Abs. 2 GG noch § 3 G 115 treffen eine Aussage dazu, wie ein Darlehen auszugestalten ist, um eine Einordnung als finanzielle Transaktion und damit als grundsätzlich nicht schuldenbremsenrelevant sicherzustellen.

87 Nebel, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20, vgl. auch Stüber, DÖV 680, 686, unter anderem zur abweichenden Regelung in § 4 des Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen. Dort heißt es: „Finanzielle Transaktionen im Sinne des § 1 Abs. 1 sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, Einnahmen aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Vergabe von Darlehen, solange und soweit nicht auf ihre Rückzahlung verzichtet wird. Der Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen ist bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 1 wie eine Einnahme aus Darlehensrückflüssen zu behandeln.“

Hellermann vertritt dementsprechend die Auffassung, dass auch die Gewährung von **zinsvergünstigten oder zinslosen Darlehen** staatsschuldenrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen sei.⁸⁸ Dies wird allerdings mit dem Hinweis versehen, dass eine entsprechende Gestaltung unter dem Gesichtspunkt des EU-Beihilferechts zu prüfen wäre.⁸⁹

Im Hinblick auf die genannte Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG (durch welche zuvor gewährte Zuschüsse partiell ersetzt werden sollten) spricht Hellermann indes bestimmte Ausgestaltungsfaktoren an, welche nach seiner Auffassung bei der Frage von Bedeutung sein können, ob ein entsprechendes Vorgehen im Einzelfall als **rechtsmissbräuchliche Umgehung** der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen anzusehen ist.⁹⁰

Als relevante Aspekte nennt er insoweit „die **Bemessung des Darlehens**“⁹¹ sowie „ohne dass zinsvergünstigte oder auch zinslose Darlehen zwingend ausgeschlossen erscheinen, **die Zinsgestaltung, die Laufzeit und die Tilgungsregelung**“.⁹² Problematisch könne etwa „eine – einer haushaltsjährlichen Zuschussgewährung sehr nahestehende – periodisch kurzfristig wiederkehrende, regelmäßige Darlehensvergabe sein.“⁹³

4.2.4. Kritik an der Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG

Im Zusammenhang mit der genannten Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG haben sich Vertreter des Schrifttums zu der von der Bundesregierung bekanntgegeben Ausgestaltung des Darlehens geäußert (Darlehenssumme: 3 Mrd. Euro, Laufzeit: 34 Jahre, Zinssatz: 1,5 Prozent).⁹⁴

Diese Darlehensbedingungen werden zum Teil kritisch bewertet. So hält es Kube unter Bezugnahme auf die genannten Konditionen für „**verfassungsrechtlich zweifelhaft**, ob die geplante Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG [...] und die konkrete Ausgestaltung der geplanten

88 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26. Juli 2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, S. 21, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

89 Ebd.

90 Ebd., S. 22, 32.

91 Ebd. S. 32 (Hervorhebung nur hier).

92 Ebd. S. 22 (Hervorhebung nur hier).

93 Ebd.

94 Bundesregierung, Pressemitteilung Nummer 196/24 vom 16. August 2024, Vereinbarung zum Haushalt 2025, S. 5., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2302956/26bf9c08de4a12f19dd22d8c60e636ea/2024-08-15-haushalt-einigung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. November 2025.

Darlehensgewährung [...] als finanzielle Transaktionen [...] eingeordnet werden können“.⁹⁵ Im Zusammenhang mit der Frage der Werthaltigkeit des Darlehens spricht er weiterhin von einer „ohnehin nur begrenzt marktüblich ausgestalteten“ Darlehensvergabe.⁹⁶

Die Kritik an den von der Bundesregierung bekanntgegebenen Darlehensbedingungen richtet sich unter anderem gegen die **Darlehenslaufzeit** von 34 Jahren. Koriath führt hierzu in seiner Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung vor dem Haushaltsausschuss am 23. September 2024 Folgendes aus:

„Die ungewöhnlich lange Laufzeit verschiebt den Vermögensausgleich für den Bundeshaushalt so weit in die Zukunft, dass im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung kaum von einer Werthaltigkeit die Rede sein kann.“⁹⁷

Die von der Bundesregierung bekanntgegebenen **Darlehenszinsen** in Höhe von 1,5 Prozent werden in dem Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für August 2024 kritisch beurteilt. In dem Bericht wird unter anderem die diesbezügliche Aussage der Bundesregierung aufgegriffen, nach welcher sich die Bundesschuld ebenfalls mit durchschnittlich 1,5 Prozent verzinse.⁹⁸ Die Bundesbank weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der **Bund für das Darlehen neu verschulden** müsse.⁹⁹ Die Finanzierungskosten des Bundes für 30-jährige Bundesanleihen lägen

95 Kube, „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes“, Rechtliches Kurzgutachten erstattet im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (September 2024), S. 14 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/09/10/Gutachten_GMA_und_GME_Kube_5.9.2024_-_final_clean.pdf; entsprechend: Ders., Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 4 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019522/c06a5295128b82105cc1f0a53d71d71f/Prof-Dr-Hanno-Kube.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

96 Ebd.

97 Koriath, Kurzstellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019550/46b3e50ed6a67907a903dcf0320a6ad4/Prof-Dr-Stefan-Koriath.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

98 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2024, S. 118 f., abrufbar unter: <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-august-2024-934662>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

99 Ebd.

indes bei 2,5 Prozent.¹⁰⁰ Insofern werde „die Bahn erheblich begünstigt, und diese Maßnahme dürfte künftige Bundeshaushalte per saldo belasten.“¹⁰¹

Ausgehend von den Erwägungen der Bundesbank stellt sich die Frage, ob sich unter dem Aspekt der Zinsgestaltung weitere Zweifel am Vorliegen einer finanziellen Transaktion ergeben könnten. Gegen eine solche Einordnung könnten indes die Erwägungen von Hellermann in dem genannten Kurzgutachten sprechen. Dieser verweist im Zusammenhang der Einordnung des Darlehens als finanzielle Transaktion darauf, dass – entsprechend den Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 – auch im **Bundeshaushalt eine Bereinigung der Ausgaben nur in Höhe des Darlehensbetrags einerseits und des Rückforderungsanspruchs andererseits** erfolge.¹⁰² Dagegen unterfielen „Zinsansprüche ebenso wie Refinanzierungskosten [...] nicht der Bereinigung, so dass die Zinskonditionen nach der grundsätzlichen Definition der finanziellen Transaktion hier noch keine Rolle spielen.“¹⁰³

In dem Kurzgutachten wird die Zinsgestaltung daher erst bei der Frage angesprochen, unter welchen Umständen eine Darlehensvergabe anstelle der Gewährung von Zuschüssen als rechtsmissbräuchliche Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen anzusehen wäre.¹⁰⁴ Das Vorliegen einer solchen Umgehung hält Hellermann indes – wie bereits ausgeführt – auch bei zinsvergünstigten oder zinslosen Darlehen nicht von vornherein für zwingend.¹⁰⁵

4.2.5. Folgerungen

Die Frage, ob eine Darlehensvergabe des Bundes an die KfW im Rahmen der PKS als finanzielle Transaktion anzusehen ist und als solche nicht von der Schuldenbremse erfasst wird, hängt somit von verschiedenen Gesichtspunkten ab.

Zunächst müsste die Übertragung der Bundesmittel an die KfW als Darlehensvergabe im Sinne des § 3 G 115 anzusehen sein. Voraussetzung hierfür ist die **Vermögensneutralität** des Vorgangs für den Bund. Diese setzt voraus, dass der Darlehensgewährung ein **Rückzahlungsanspruch** in gleicher Höhe gegenübersteht. Darüber hinaus wird indes die Werthaltigkeit des Darlehens im

100 Ebd. Laut dem BMF lag die jährliche Rendite einer 30-jährigen Bundesanleihe zum 30. September 2025 bei 3,29 Prozent, vgl. Monatsbericht des BMF Oktober 2025, S. 61, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/10/Inhalte/Kapitel-3-Wirtschafts-und-Finanzlage/3-5-kreditaufnahme-des-bundes-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

101 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2024, S. 118 f., abrufbar unter: <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-august-2024-934662>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

102 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26. Juli 2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, S. 14 f., abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 26. November 2025.

103 Ebd. mit Verweis auf Kapitel 5, 5.42 f. ESVG 2010.

104 Ebd. S. 14 f., 22.

105 Ebd. S. 22 („ohne dass zinsvergünstigte oder auch zinslose Darlehen zwingend ausgeschlossen erscheinen“).

Sinne der Verlässlichkeit der Rückzahlung gefordert.¹⁰⁶ Im Rahmen der PKS müsste der Bund somit einen werthaltigen Rückzahlungsanspruch gegen die KfW in Höhe der an sie ausgezahlten Darlehenssumme haben.

Für den Fall eines nachträglichen Verzichts des Bundes auf die Tilgung sehen die maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen kein automatisches Entfallen der Einordnung als finanzielle Transaktion vor. Würde eine Tilgung der Kommunen von vornherein nicht vorgesehen oder für den Fall des Eintretens bestimmter Bedingungen ausgeschlossen, läge dagegen von Anfang an kein (unbedingter) Rückzahlungsanspruch gegenüber den Kommunen vor. Würde dementsprechend auch im Verhältnis zwischen Bund und KfW keine Rückzahlung vereinbart, läge insoweit keine Darlehensvergabe, sondern ein Zuschuss zur Weitergewährung an die Kommunen vor, welcher mangels Vermögensneutralität nicht als finanzielle Transaktion anzusehen wäre und damit der Schuldenbremse unterfiele (4.2.1.).

Für die Einordnung der Darlehensvergabe als nicht der Schuldenbremse unterfallende finanzielle Transaktion können weiterhin die einzelnen **Darlehensbedingungen** (insbesondere die Laufzeit und der Zinssatz des Darlehens) relevant sein (4.2.2.). Im Zusammenhang mit der Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG wurden eine Laufzeit von 34 Jahren und ein Zinssatz von 1,5 Prozent von einigen Stimmen aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisiert (4.2.3.).

Im Rahmen der PKS ist zeitlich unbegrenzt eine jährliche Vergabe zinsloser Darlehen an die Kommunen vorgesehen. Der Tilgungszeitraum soll 40 Jahre betragen. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass auch gegen das beschriebene Vorgehen Bedenken erhoben würden.

Allerdings haben sich in der Literatur bisher keine allgemein anerkannten Kriterien herausgebildet, aus denen sich bezifferbare Grenzen hinsichtlich der Darlehensbedingungen ableiten ließen. Zudem liegt hierzu keine Rechtsprechung vor. Eine abschließende Beurteilung kann daher diesbezüglich nicht erfolgen.

4.3. Ergebnis zu 4.

Eine Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt im Rahmen der PKS unterfiele im ersten Schritt der Schuldenbremse des Bundes (4.1.). Dies ließe sich nur durch die Aufnahme einer Regelung in das GG vermeiden, welche die genannte Kreditaufnahme ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse ausnimmt.

Die Darlehensgewährung des Bundes an die KfW könnte im zweiten Schritt als finanzielle Transaktion anzusehen sein, welche nicht der Schuldenbremse unterfällt. Dies setzt zunächst einen werthaltigen Rückzahlungsanspruch des Bundes gegen die KfW voraus. Weiterhin können in diesem Zusammenhang die einzelnen Darlehensbedingungen von Bedeutung sein. Hierzu wird im Einzelnen auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (4.2.).

106 Ebd.

5. Unionale Fiskalregeln (EU 6)

Die Implementierung einer PKS müsste sich zudem an den unionalen Fiskalregeln messen lassen, welche den öffentlichen Schuldenstand bzw. das öffentliche Defizit der Mitgliedstaaten begrenzen.

5.1. Rechtlicher Rahmen

Auf europäischer Ebene haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ihre öffentliche Verschuldung zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten, um damit die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen. Grundlagen hierfür sind insbesondere die Art. 121 und 126 AEUV. Die sog. Maastricht-Kriterien definieren hierfür die Referenzwerte für das jährliche öffentliche Defizit (3 % des BIP) bzw. den öffentlichen Schuldenstand (60 % des BIP).¹⁰⁷

Im Jahr 1997 wurde zudem der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mit weiteren Vorgaben zur Überwachung der Einhaltung dieser Haushaltsregeln beschlossen. Er besteht u. a. aus Regeln zur verstärkten Koordinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten (sog. präventiver Arm)¹⁰⁸ und für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD, sog. korrektiver Arm)¹⁰⁹. Der SWP ist seitdem wiederholt verändert und ergänzt worden, zuletzt mit der SWP-Reform 2024.¹¹⁰ Zum 30. April 2024 sind die neuen Regeln des reformierten SWP in Kraft getreten.¹¹¹ Mit der Reform soll das Regelwerk zur haushaltspolitischen Koordinierung und wirtschaftspolitischen Steuerung vereinfacht und effektiviert werden, um so Haushaltsdisziplin sowie stabile und tragfähige öffentliche Finanzen in Europa sicherzustellen. Die Maastricht-Kriterien blieben im Rahmen der Reform unverändert.

107 Vgl. Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10. Juni 2009, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 220/2014 v. 7. März 2014, ABl. L 69 v. 8. März 2014, S. 101, ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2014](#)).

108 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 1, ersetzt durch die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30. April 2024.

109 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 6, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/1264 v. 29. April 2024, ABl. L 2024/1264 v. 30. April 2024 ([konsolidierte Fassung v. 30. April 2024](#)).

110 Vgl. die [Pressemitteilung](#) des Rates v. 29. April 2024.

111 Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30. April 2024; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 6, in der Fassung der Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, ABl. L 2024/1264 v. 30. April 2024; Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265 v. 30. April 2024.

5.1.1. Präventiver SWP-Arm

- Zentraler operativer Indikator für die Bewertung der Haushalte der Mitgliedstaaten sind im reformierten SWP die jeweiligen Nettoausgaben (Erwägungsgrund (EG) 12, Art. 2 Nr. 2 VO (EU) 2024/1263). Diese stellen die Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben dar ohne Berücksichtigung u. a. von Zinsausgaben und diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite.
- Jeder Mitgliedstaat soll im Rahmen seines nationalen finanzpolitisch-strukturellen Plans (Art. 11 ff. VO (EU) 2024/1263) einen Nettoausgabenpfad (*net expenditure path*, vgl. EG 12, Art. 2 Nr. 4 VO (EU) 2024/1263) für einen bestimmten Zeitraum (vier bzw. fünf Jahre je nach Wahlperiode und Verlängerungsmöglichkeit auf sieben Jahre) vorschlagen. Die quantitativen Vorgaben für die Wahl des nationalen Nettoausgabenpfads sind, dass dieser (1) das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig (d. h. über zehn Jahre) voraussichtlich bei maximal 3 % des BIP hält und (2) den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad bringt bzw. darauf hält (vgl. Art. 6 Buchst. a), Art. 16 Abs. 2 VO (EU) 2024/1263). Keine Erwähnung mehr findet das bislang maßgebliche¹¹² Element des mittelfristigen Haushaltsziels eines strukturell ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts.
- Wenn ein Mitgliedstaat die Maastricht-Kriterien überschreitet, soll ein von der Kommission übermittelter Referenzpfad (*reference trajectory*, Art. 2 Nr. 3, 5 VO (EU) 2024/1263) für die Nettoausgaben der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik die Einhaltung der vertraglichen Referenzwerte, fiskalische Anpassungsanstrengungen sowie ggf. eine Konsistenz mit Anforderungen aus dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sicherstellen (EG 18, Art. 6 VO (EU) 2024/1263).

5.1.2. Korrektiver SWP-Arm

- Verletzt ein Mitgliedstaat das 3-%-Kriterium beim jährlichen gesamtstaatlichen Defizit oder das 60-%-Kriterium beim gesamtstaatlichen Schuldenstand, erstellt die Kommission einen Prüfbericht (Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1467/97). In diesem berücksichtigt sie „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV). Daraufhin beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit besteht oder nicht (Art. 126 Abs. 6 AEUV, Art. 3 Abs. 3 VO (EG) 1467/97).
- Der Nettoausgaben-Korrekturpfad im Rahmen des Defizitverfahrens (Verletzung des 3-%-Referenzwerts) soll bewirken, dass das gesamtstaatliche Defizit binnen der vom Rat gesetzten Frist unter den Referenzwert von 3 % des BIP gebracht wird. Sollte der ursprüngliche Pfad aufgrund objektiver Umstände nicht mehr einzuhalten sein, soll es dem Rat möglich sein, einen anderen Pfad im Rahmen des Defizitverfahrens festzulegen. Mindestvorgabe für Mitgliedstaaten mit einem Defizit von mehr als 3 % soll ein Rückgang des Haushaltsdefizits um 0,5 % des BIP pro Jahr sein (Art. 3 Abs. 4 UAbs. 3 VO (EG) 1467/97).

112 Vgl. die Entschließung des Europäischen Rates v. 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, [ABl. C 236 v. 2. August 1997, S. 1](#).

- Das schuldenstandbasierte Defizitverfahren (Verletzung des 60-%-Referenzwerts) soll künftig i. d. R. bei Abweichungen vom festgelegten Nettoausgabenpfad des nationalen Plans eröffnet werden (Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1467/97).

5.2. Grundlagen der Bestimmung des öffentlichen Defizits

Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 2 des Protokolls (Nr. 12) über das VÜD und Art. 1 der VO (EG) 479/2009¹¹³ über die Anwendung des VÜD bedeutet der Begriff „Defizit“ das Finanzierungsdefizit im Sinne des ESVG. Es besteht, wenn die Ausgaben des gesamten Staatssektors in einer Periode höher sind als dessen Einnahmen. Der Begriff „öffentlich“ bedeutet zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne der Definition des ESVG, vgl. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) 479/2009.

Zentraler Maßstab für die Bestimmung des staatlichen Defizits ist seit 2014 das ESVG 2010 (ESVG).¹¹⁴ Es handelt sich dabei um „ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt“. ¹¹⁵ Mit dem ESVG wird für die Zwecke der Union, insbesondere für die Festlegung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union, ein Bezugsrahmen für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten geschaffen.¹¹⁶ Hierfür legt das ESVG eine in Anhang A der VO (EU) 549/2013 enthaltene Methodik insbesondere für die gemeinsamen Definitionen und Buchungsregeln fest, die zur Erstellung von Konten auf nationaler und regionaler Ebene sowie von Tabellen auf vergleichbaren Grundlagen für die Zwecke der Union verwendet wird.¹¹⁷ Das gewährleistet eine Vergleichbarkeit der Wirtschaftsentwicklung zwischen den Mitgliedstaaten und damit auch eine harmonisierte Berechnung der Maastricht-Kriterien über den öffentlichen Schuldenstand und das öffentliche Defizit.¹¹⁸

Die Überwachung von Daten für das Defizit und den Schuldenstand des Staates erfolgt im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Dazu gehört auch die Validierung der zugrunde liegenden Daten der Statistik der Staatsfinanzen (*government finance statistics* (GFS)) in

113 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10. Juni 2009, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 220/2014 v. 7. März 2014, ABl. L 69 v. 8. März 2014, S. 101, ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2014](#)).

114 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. L 174 vom 26. Juni 2013, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung vom 24.08.2015](#)), nachfolgend: VO 549/2013; vgl. hierzu Eurostat, [Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung – ESVG 2010](#).

115 Vgl. Website des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union, [ESVG 2010](#).

116 Vgl. EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, verb. Rs. C-363/21, C-364/21, *Ferrovienord*, Rn. 64 f.

117 Vgl. Eurostat, [National Accounts Methodology](#).

118 Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 59 ff.; Europäische Zentralbank, [The impact of the European System of Accounts 2010 on euro area macroeconomic statistics](#), Monatsbericht November 2014, S. 67 f.

Bezug auf das Defizitverfahren. Die Rechtsgrundlage für die Überwachung von Daten des Sektors Staat bildet die VO (EG) 479/2009; in der VO (EU) 220/2014 ist festgelegt, dass das ESVG ab dem 1. September 2014 für das Defizitverfahren und die GFS genutzt werden.

Die von Eurostat durchgeführte Bewertung konzentriert sich auf die Faktoren, mit denen der gesamtsstaatliche Finanzierungssaldo und der Bruttoschuldenstand (in Prozent des BIP) sowie die Veränderungen des Verhältnisses des gesamtsstaatlichen Schuldenstands zum BIP erklärt werden.¹¹⁹ Die Mitgliedstaaten¹²⁰ übermitteln diese Informationen zweimal jährlich in den VÜD-Datenübermittlungstabellen (Art. 3 Abs. 1 S. 1 VO (EG) 479/2009),¹²¹ dem Fragebogen zu den VÜD-Datenübermittlungstabellen, anderen damit zusammenhängenden Fragebögen und bilateralen Klarstellungen an Eurostat. Detaillierte Quellen und Methoden zur Erstellung der gesamtsstaatlichen Konten werden in den VÜD-Aufstellungen veröffentlicht.

5.3. Die Konzeption einer PKS im Lichte der unionalen Fiskalregeln

Im Kontext der unionalen Fiskalregeln sind insbesondere zwei Finanzströme in den Blick zu nehmen. Dabei handelt es sich zum einen um die Beschaffung der Mittel durch eine Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt (Ziff. 5.3.1.) und zum anderen um die Weiterreichung dieser Mittel an die KfW bzw. die teilnahmewilligen Kommunen (Ziff. 5.3.2.).

5.3.1. Aufnahme eines Kredits durch den Bund am Kapitalmarkt

Die Aufnahme eines Kredits durch den Bund am Kapitalmarkt könnte Staatsschulden i. S. d. ESVG verursachen.

Der Begriff der Staatsschulden i. S. d. ESVG umfasst die gesamte konsolidierte Bruttoverschuldung zu Nominalwert in den folgenden Kategorien von Staatsverbindlichkeiten: Währung und Einlagen, Schuldtitel und Kredite.¹²² Transaktionen mit Krediten (F.4) liegen nach dem ESVG vor, wenn Gläubiger an Schuldner Mittel ausleihen.¹²³ Kredite weisen nach dem ESVG folgende Merkmale auf:¹²⁴

a) Die Bedingungen eines Kredits werden entweder von der finanziellen Kapitalgesellschaft festgelegt, die den Kredit gewährt, oder zwischen dem Kreditgeber und dem Kreditnehmer direkt oder unter Zwischenschaltung eines Vermittlers ausgehandelt,

119 Vgl. Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#).

120 In Deutschland obliegt diese Übermittlungspflicht dem Statistischen Bundesamt, vgl. § 19 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke v. 20. Oktober 2016, BGBl. I S. 2394, zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 8. Mai 2024, BGBl. 2024 I Nr. 152.

121 Vgl. bspw. Kommission, [Reporting of Government Deficits and Debt Levels](#), Germany, 28. März 2024.

122 Vgl. Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 3, 446.

123 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.112.

124 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.113.

- b) die Kreditgewährung erfolgt in der Regel auf eine Initiative des Kreditnehmers hin, und
- c) ein Kredit ist eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist.

Kredite sind demnach insbesondere zwangsläufig mit einer Rückzahlungsverpflichtung seitens des Kreditnehmers gegenüber dem Kreditgeber verbunden. Eine solche Kreditaufnahme begründet eine Staatsverbindlichkeit und erhöht somit den Schuldenstand des Staats.¹²⁵

Die im Rahmen der Konzeption einer PKS vorgesehene Aufnahme eines Kredits am Kapitalmarkt durch den Bund würde demnach als Staatsverbindlichkeit auf den öffentlichen Schuldenstand im Sinne der unionalen Fiskalregeln angerechnet werden. Ob es insoweit zu einer Überschreitung des für den öffentlichen Schuldenstand vorgesehenen Referenzwertes (60 % des BIP) käme, hinge entscheidend von der konkreten Ausgestaltung des Kredits, insbesondere seiner Höhe sowie der sonstigen Staatsverbindlichkeiten im Referenzzeitpunkt ab.

5.3.2. Weitergabe der Mittel an die Kommunen

Die Weiterreichung der aufgenommenen Geldmittel des Bundes an die Kommunen könnte als Abfluss von Mitteln grundsätzlich negativen Einfluss auf den Finanzierungssaldo haben und damit defiziterhöhend wirken. Die vorliegende Konzeption schlägt insoweit vor, dass der Bund die Mittel im Wege eines zinslosen Darlehens zunächst an die KfW weiterreichen solle. Die KfW solle anschließend ihrerseits zinslose Darlehen an die teilnahmewilligen Kommunen vergeben.

Es ist insbesondere unter zwei Gesichtspunkten zu prüfen, ob die Kreditvergabe im Rahmen der Defizitberechnung ausgeklammert werden könnte. Zum einen könnte sie potenziell als so genannte finanzielle Transaktion innerhalb des Finanzierungssaldos unberücksichtigt bleiben (dazu Ziff. 5.3.2.1.). Darüber hinaus ist die Möglichkeit einer Konsolidierung von Transaktionen innerhalb desselben Sektors in den Blick zu nehmen (dazu Ziff. 5.3.2.2.).

125 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 3, 446; Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 62.

5.3.2.1. Finanzielle Transaktion

Finanzielle Transaktionen bleiben im Rahmen des ESVG 2010 – im Kern gleichlaufend mit der Bewertung innerhalb des nationalen Haushaltsverfassungsrechts, s. o., Ziff. 4.2.¹²⁶ – hinsichtlich des Finanzierungssaldos grundsätzlich unberücksichtigt.¹²⁷

Finanzielle Transaktionen i. S. d. ESVG sind Transaktionen mit Forderungen und mit Verbindlichkeiten zwischen gebietsansässigen institutionellen Einheiten und gebietsfremden institutionellen Einheiten.¹²⁸ Eine finanzielle Transaktion zwischen institutionellen Einheiten beinhaltet die gleichzeitige Entstehung oder Auflösung einer Forderung und der ihr gegenüberstehenden Verbindlichkeit, die Übertragung des Eigentums an einer Forderung oder die Übernahme einer Verbindlichkeit.¹²⁹ Aus diesem Grund sind finanzielle Transaktionen in der Regel vermögensneutral, sodass der Finanzierungssaldo und das Reinvermögen von ihnen nicht berührt und finanzielle Transaktionen innerhalb der Bestimmung des Maastricht-Defizits nicht berücksichtigt werden.¹³⁰ Dies ist grundsätzlich nur dann nicht der Fall, sofern die Gegenbuchung zu einer finanziellen Transaktion ihrerseits keine finanzielle Transaktion darstellt.¹³¹

Die Vergabe eines Darlehens hat die Begründung eines Rückzahlungsanspruchs zur Folge und beinhaltet daher lediglich den Austausch von Vermögenspositionen, welche den Vermögensstand des Staates nicht verändert.¹³² Kredite werden im ESVG 2010 explizit als ein Anwendungsfall von finanziellen Transaktionen genannt.¹³³

Gemessen an diesen Maßstäben ist es zumindest nicht ausgeschlossen, dass die Kreditvergabe durch den Bund an die KfW bzw. die Kommunen – abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – als finanzielle Transaktion im Rahmen des Finanzierungssaldos grundsätzlich unberücksichtigt bleiben könnte. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass das betreffende Darlehen zinsfrei und

126 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse, Sachstand v. 11. März 2022, [WD 4 - 3000 - 015/22](#), S. 10 ff.

127 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 4; Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 76, Fn. 66; BT-Drucks. 16/12 400, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform, S. 19; vgl. *Hellermann*, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 13

128 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.01.

129 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.02.

130 *Stüber*, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (681); vgl. *Hellermann*, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 13.

131 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.35.

132 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse, Sachstand v. 11. März 2022, [WD 4 - 3000 - 015/22](#), S. 10.

133 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.14 (F.4).

damit im Vergleich zum Marktzinssatz vergünstigt gewährt werden soll. Denn das ESVG 2010 verlangt nicht, dass das implizite Zinselement, d. h. die Differenz zwischen dem Marktzinssatz und dem vertraglich vereinbarten Zinssatz, in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfasst wird, um alle Transaktionen des Staates unter Bezugnahme auf die Marktbedingungen widerzuspiegeln.¹³⁴ Die Zinsen müssen vielmehr auf der Grundlage des vertraglich vereinbarten Zinssatzes erfasst werden.¹³⁵ Die Erfassung auf Grundlage des vereinbarten Zinssatzes – und nicht auf Grundlage des Marktzinssatzes – gilt insbesondere auch für den Fall der Vergabe vergünstigter Kredite. Dies hat zum Hintergrund, dass sich die Auswirkungen der Vergabe vergünstigter Kredite auf den Nettofinanzierungssaldo bereits in den nationalen Gesamtrechnungen als Differenz zwischen den (höheren) Finanzierungskosten des Staates und den geringen Zinserträgen aus den vom Staat im Rahmen seiner öffentlichen Politik gewährten Darlehen widerspiegeln.¹³⁶

5.3.2.2. Konsolidierung von Transaktionen

Darüber hinaus kommt potenziell eine Konsolidierung von Transaktionen innerhalb desselben Sektors in Betracht.

Im Rahmen des ESVG 2010 werden Verbindlichkeiten innerhalb eines Sektors konsolidiert und nicht als defiziterhöhend betrachtet.¹³⁷ Konsolidierung bedeutet gem. Ziffer 1.106 ESVG 2010, „dass Transaktionen zwischen Einheiten, die derselben Gruppe von Einheiten angehören, sowohl auf der Aufkommens- als auch auf der Verwendungsseite ebenso wie wechselseitige Forderungen und Verbindlichkeiten eliminiert werden. Dies geschieht im Allgemeinen, wenn die Konten von Teilsektoren des Sektors Staat verknüpft werden“ (vgl. für den Sektor Staat auch Ziffer 20.152 ESVG 2010).

Diese Konsolidierung dient gemäß Ziffer 20.153 ESVG 2010 der wirksamen Beurteilung der Gesamtauswirkung staatlicher Maßnahmen auf die Wirtschaft insgesamt: „Um staatliche Aggregate zur Wirtschaft insgesamt ins Verhältnis zu setzen (wie im Falle des Verhältnisses Einnahmen oder Ausgaben zum BIP), ist es sinnvoll, die interne Umschichtung von Mitteln zu eliminieren und nur jene Transaktionen zu berücksichtigen, die die Grenze zu anderen Sektoren überschreiten“. Dies betrifft insbesondere Vermögenstransfers und Transaktionen mit Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb eines Sektors.

Die Konsolidierung hat keinen Einfluss auf Kontensalden, da die konsolidierten Positionen in jedem Konto symmetrisch erscheinen. So wird beispielsweise ein Zuschuss vom Zentralstaat an

134 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 347.

135 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 347.

136 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 347.

137 Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (685).

die Gemeinden durch Eliminierung der Ausgabe beim Zentralstaat und der Einnahme bei der Gemeinde konsolidiert, so dass sich am Finanzierungssaldo des Sektors Staat nichts ändert.¹³⁸

Vor diesem Hintergrund ist die Kreditverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts gegenüber Kern- und Extrahaushalten aufgrund der Konsolidierung kein Bestandteil des Maastricht-Schuldenstands.¹³⁹ Nur diejenige gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich, u. a. den nicht staatlichen sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, gehört grundsätzlich dazu.¹⁴⁰ Es werden also solche staatlichen Verbindlichkeiten herausgerechnet, die gegenüber anderen staatlichen Einheiten bestehen, mithin gibt der Maastricht-Schuldenstand die Verschuldung des Staates gegenüber anderen inländischen Sektoren und dem Ausland wieder.¹⁴¹

Eine Konsolidierung von Transaktionen kommt gleichwohl nur bei Verbindlichkeiten innerhalb desselben Sektors in Betracht. Der Bund ist nach dem ESVG Teil des Sektors Staat.¹⁴² Im Hinblick auf die hier zu untersuchende Konzeption ist daher zu prüfen, ob eine Kreditgewährung durch den Bund an die KfW bzw. die Kommunen die Begründung einer Verbindlichkeit innerhalb desselben Sektors, mithin des Sektors Staat, darstellt. Dazu werden im Folgenden die Grundzüge der Sektorzuordnung in Deutschland aufgezeigt und anschließend in den Auftragskontext eingeordnet.

5.3.2.2.1. Zuordnung durch das Statistische Bundesamt

Die Sektorzuordnung hinsichtlich des ESVG obliegt in Deutschland dem Statistischen Bundesamt. Diese erfolgt auf Grundlage der im ESVG angelegten Maßstäbe, wonach eine Einheit zum Sektor Staat gehört, wenn sie eine institutionelle Einheit ist, die der öffentlichen Kontrolle unterliegt und ein Nichtmarktproduzent ist.¹⁴³

Die Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamts basieren auf dem sog. Schalenkonzept.¹⁴⁴ Den Mittelpunkt des Schalenkonzepts bilden die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie der Sozialversicherung, die unter der Bezeichnung „Kernhaushalte“ zusammengefasst werden. Die mittlere Schale besteht aus den sogenannten Extrahaushalten. Dies sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach dem ESVG zum Sektor Staat gehören („Nicht-Marktproduzenten“). Kernhaushalte und Extrahaushalte

138 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 20, Ziff. 20.154.

139 Zu den Unterschieden der statistischen Erfassung von Maastricht-Defizit und der Veränderung des Maastricht-Schuldenstandes vgl. Deutsche Bundesbank, [Methodik und Notifikationstabellen](#).

140 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2018, Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, S. 72; vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 2021, Tabellenblatt 2.1 (S. 71).

141 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2018, Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, S. 61.

142 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 2, Ziff. 2.113.

143 Website des Statistischen Bundesamts, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – [Sektor Staat](#).

144 Statistisches Bundesamt, Methoden der Finanzstatistiken, 2022, S. 18 f.

bilden zusammen den Öffentlichen Gesamthaushalt. Die äußere Schale umfasst die „sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“: Dies sind öffentliche Marktproduzenten, die ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen decken. Hierzu zählen beispielsweise Ver- und Entsorgungsunternehmen im kommunalen Bereich oder Verkehrsunternehmen. Gemeinsam mit dem Öffentlichen Gesamthaushalt bilden sie den „Öffentlichen Bereich“, der im Wesentlichen dem „Öffentlichen Sektor“ im ESVG entspricht.¹⁴⁵

Die konkreten Sektorzuordnungen werden vom Statistischen Bundesamt in entsprechenden Listen veröffentlicht. Die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, welche nach den Kriterien des ESVG zum Sektor Staat zugeordnet werden, sind in der „Liste der Extrahaushalte“ jeweils zum Stand 1. Januar eines Jahres veröffentlicht.

Hieraus ergibt sich für den Auftragsgegenstand:

- Die Kommunen (Gemeinden) gehören als staatliche Gebietskörperschaften nach dem ESVG ausdrücklich zum Sektor Staat.¹⁴⁶
- Die KfW ist in der Liste der „sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ für das Jahr 2025 enthalten und gehört somit nach der durch das Statistische Bundesamt vorgenommenen Abgrenzung nicht zum Sektor Staat.¹⁴⁷

5.3.2.2.2. Schlussfolgerung für den Auftragsgegenstand

Eine Konsolidierung von Transaktionen innerhalb des ESVG kommt grundsätzlich allein bei Verbindlichkeiten innerhalb desselben Sektors in Betracht. Eine Kreditvergabe des Bundes an die KfW würde mangels Zugehörigkeit der KfW zum Staatssektor keine konsolidierungsfähige Transaktion darstellen.¹⁴⁸

5.4. Fazit zu den unionalen Fiskalregeln

Die Aufnahme eines Kredits durch den Bund am Kapitalmarkt wird grundsätzlich als Staatsverbindlichkeit auf den öffentlichen Schuldenstand im Sinne der unionalen Fiskalregeln angerechnet (s. o., Ziff. 5.3.1.).

Eine defiziterhöhende Anrechnung der vorgesehenen Kreditvergabe des Bundes auf den Finanzierungssaldo könnte grundsätzlich unterbleiben, sofern die Mittelströme als finanzielle Transaktion i. S. d. ESVG einerseits bzw. im Wege einer Konsolidierung von Transaktionen innerhalb

145 Statistisches Bundesamt, Methoden der Finanzstatistiken, 2022, S. 19; Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (685).

146 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 2, Ziff. 2.113.

147 Statistisches Bundesamt, [Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen](#), Zeile 128, Stand: 1. Januar 2025 (veröffentlicht: 29. August 2025).

148 Würde die Kreditvergabe hingegen unmittelbar zwischen Bund und Kommunen vorgenommen, so wäre eine Konsolidierung und damit eine Betrachtung der Transaktion als nicht defiziterhöhend jedenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

desselben Sektors zu bewerten wären. Im Hinblick auf die zu prüfende Konzeption ist es zumindest nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Kreditvergabe durch den Bund an die KfW bzw. die Kommunen als finanzielle Transaktion im Rahmen des Finanzierungssaldos unberücksichtigt bleiben könnte (s. o., Ziff. 5.3.2.1.). Eine Konsolidierung von Transaktionen innerhalb des ESVG kommt hingegen allein bei Verbindlichkeiten innerhalb desselben Sektors in Betracht. Eine Kreditvergabe des Bundes an die KfW würde vor diesem Hintergrund keine konsolidierungsfähige Transaktion darstellen, da die KfW nicht Teil des Staatssektors i. S. d. ESVG ist (s. o., Ziff. 5.3.2.2.2.).

Eine abschließende Prüfung der EU-fiskalrechtlichen Implikationen könnte allein auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Ausgestaltungsentwurfs insbesondere unter Einbeziehung des rechtlichen Designs des PKS-Mechanismus sowie der Vertragsgestaltung im Hinblick auf die jeweiligen Mittelströme erfolgen.

6. Schätzungen der einmaligen und laufenden Kosten bei Ein- und Durchführung der PKS (WD 4)

Bei den folgenden Schätzungen zu einmaligen und laufenden Kosten für Bund, Länder und Kommunen bei Einrichtung und Durchführung der PKS wird auftragsgemäß davon ausgegangen, dass die PKS rechtssicher geschaffen werden könnte. In den Kapiteln zuvor möglicherweise geäußerte rechtliche Bedenken werden bei den nachfolgenden Betrachtungen ignoriert.

Folgende Angaben werden aus dem vorliegenden Auftrag übernommen:

Angaben	Höhe/Dauer
gesamter Kreditrahmen, gebildet aus der Summe der Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kommunen 2024:	376,1 Mrd. Euro
Zinsausgaben der Kommunen pro Jahr:	4,1 Mrd. Euro
Kreditbestand der Kommunen + Kassenkreditbestand der Kommunen = Gesamtschulden der Kommunen	134,8 Mrd. Euro + <u>31,8 Mrd. Euro</u> 166,6 Mrd. Euro
Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) ¹⁴⁹ :	70,8 Mrd. Euro
bei 100prozentiger Umschuldung der Gesamtschulden verbliebe ein PKS-Kreditrahmen von:	209,5 Mrd. Euro
Investitionsrückstand:	215,7 Mrd. Euro
Investitionen der Kommunen pro Jahr:	52 Mrd. Euro

149 Destatis: [Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2024](#), Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71411, erschienen 29. September 2025, hier Tabelle 71411-02 Finanzvermögen des Öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen/Ländern und Art des Finanzvermögens am 31. Dezember 2024.

Angaben	Höhe/Dauer
durchschnittliche Abschreibungsdauer = Laufzeit der Kredite für die Kommunen:	40 Jahre
Zinslast teilen sich Bund und Länder hälftig	

6.1. Kosten für den Bund

Der Bund nimmt, gemäß den Angaben im Auftrag, 376,1 Mrd. Euro am Kapitalmarkt durch den Verkauf von Bundeswertpapieren auf. Legt man die Rendite der jeweils jüngsten Bundesanleihe mit einer vereinbarten Laufzeit von 7 Jahren zugrunde, gilt ein Zinssatz von 2,5 Prozent. Der Bund muss somit pro Jahr Zinsen in Höhe von 9,4 Mrd. Euro an seine Gläubiger zahlen.¹⁵⁰ Die Hälfte der Zinslast bekommt er von den Ländern erstattet, vergleiche Kapitel 6.2.

Der Bund gibt die aufgenommenen 376,1 Mrd. Euro als zinsloses Darlehen an die KfW Bankengruppe. Diese vergibt daraus, gegebenenfalls über die Landesbanken, zinslose Darlehen an alle teilnahmewilligen Kommunen. Die Höchstgrenze der Darlehen richtet sich nach den Erträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit (2024: 376,1 Mrd. Euro).

Bei einer angenommenen Tilgungsdauer der Kommunen von 40 Jahren fließt dem Bund jährlich ein Vierzigstel des gesamten Kreditrahmens der PKS in Höhe von 376,1 Mrd. Euro, somit 9,4 Mrd. Euro, als Tilgung zu. Jedoch zahlt er auch jedes Jahr dieselbe Summe als neues Darlehen (via KfW) an die Kommunen aus, soweit der Kreditrahmen vollständig ausgeschöpft wird. Denn die Kommunen schreiben jedes Jahr ein Vierzigstel ihrer Investitionen ab und ersetzen sie annahmegemäß mit entsprechenden neuen Investitionen. Sukzessive steigen sämtliche Euro-Beträge mit der Inflation beziehungsweise der Ertragshöhe der Kommunen an.

Im Ergebnis hat der Bund zwar eine dauerhaft um 376,1 Mrd. Euro (progressiv mit den Kommunalerträgen zunehmend) höhere Bundesschuld, jedoch – mit Ausnahme des Beginns, wenn die Kreditaufnahme erstmals stattfindet – kein höheres Defizit. Zudem reduziert er durch die hälftige Zinsteilung mit den Ländern seine Zinskosten in Höhe von 9,4 Mrd. Euro um 4,7 Mrd. Euro.

Bei der obigen Schätzung trügen die Tilgungsleistungen der Kommunen vollständig die Zinslast des Bundes und der Länder, die dem Bund die Hälfte erstatten.

Im Jahr 2024 begab der Bund zur Finanzierung des Bundeshaushalts und der Sondervermögen des Bundes über Geld- und Kapitalmarktinstrumente ein Volumen von 438,5 Mrd. Euro,

150 Deutsche Bundesbank: [Rendite der jeweils jüngsten Bundesanleihe mit einer vereinbarten Laufzeit von 7 Jahren](#), Renditesatz am 20. November 2025.

61,6 Prozent davon in festverzinslichen Bundeswertpapieren.¹⁵¹ Die Zinskostensätze der Bruttokreditaufnahme des Bundes insgesamt in den Jahren 2020 bis 2024 finden sich in Tabelle 1.¹⁵²

Tabelle 1: Zinskostensätze der Bruttokreditaufnahme insgesamt des Bundes in den Jahren 2020 bis 2024 pro Jahr

Jahr	Zinskostensätze der Bruttokreditaufnahme des Bundes insgesamt pro Jahr
2020	-0,32 Prozent
2021	-0,16 Prozent
2022	1,03 Prozent
2023	2,39 Prozent
2024	2,37 Prozent

Sollte der Zinskostensatz über 2,5 Prozent pro Jahr steigen, zum Beispiel wegen der permanent erhöhten Kreditnachfrage des Bundes, trügen die Tilgungen der Kommunen die Zinslast des Bundes und der Länder nicht vollständig, das Risiko von Zinsänderungen bliebe beim Bund und den Ländern. Umgekehrt könnte der Bund von Zinsen unterhalb von 2,5 Prozent profitieren, weil die Tilgung der Kommunen in diesem Fall höher wäre als seine Zinslast.

Wenn die Emission der Bundesanleihen und deren Verwaltung wie üblich von der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) vorgenommen wird, muss der Bund gegebenenfalls höhere Dienstleistungsentgelte an die Finanzagentur als derzeit entrichten. Im Zeitraum 2020 bis 2024 haben sich diese Entgelte wie in Tabelle 2 dargestellt entwickelt¹⁵³

Tabelle 2: Dienstleistungsentgelte des Bundes an die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) im Zeitraum 2020 bis 2024

Jahr	Dienstleistungsentgelte des Bundes an die Finanzagentur; darin enthalten: Kostenerstattungen von maßnahmenbezogenen Beauftragungen im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und der Uniper Beteiligungsholding GmbH (UBG)
2020	44,996 Mio. Euro
2021	45,893 Mio. Euro
2022	43,374 Mio. Euro

151 Bundesministerium der Finanzen: Kreditaufnahmebericht des Bundes 2024, Tabelle 11: [Ergebnisse der über Auktionen durchgeführten Emissionen des Jahres 2024](#), Stand 31. Dezember 2024, Seite 33, abgerufen am 21. November 2025.

152 Bundesministerium der Finanzen: Kreditaufnahmebericht des Bundes 2024, Tabelle 9: [Zinskostensätze der Bruttokreditaufnahme des Bundes](#) sowie die des Bundes ohne Darlehensfinanzierung in den Jahren 2020 bis 2024, Seite 27, abgerufen am 27. November 2025.

153 Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH: [Jahresabschlüsse](#) der letzten 6 Jahre, abgerufen am 27. November 2025.

Jahr	Dienstleistungsentgelte des Bundes an die Finanzagentur; darin enthalten: Kostenerstattungen von maßnahmenbezogenen Beauftragungen im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und der Uniper Beteiligungsholding GmbH (UBG)
2023	42,062 Mio. Euro
2024	43,377 Mio. Euro

6.2. Kosten für die Länder

Die Länder beteiligen sich nach Angaben aus dem Auftrag hälftig an den Zinskosten für die vom Bund ausgegebenen Wertpapiere. Bei einem angenommenen Zinssatz von 2,5 Prozent und somit entstehenden gesamten Zinskosten von 9,4 Mrd. Euro werden die Länder mit Kosten in Höhe von 4,7 Mrd. Euro belastet.

Wenn der Bund für die ausgegebenen Wertpapiere einen höheren Zins an die Gläubiger zahlen muss (siehe in Kapitel 6.1), steigen auch die Kosten für die Länder. Im umgekehrten Fall fällt die Beteiligung an der Zinslast des Bundes geringer aus.

Auf der anderen Seite wären die Länder von weiteren Altschuldenübernahmen für die Kommunen¹⁵⁴ befreit, könnten kommunale (Investitions-)Förderprogramme zurückfahren und profitieren eventuell von gestiegenen Steuereinnahmen in der Folge von Neuinvestitionen.

Als einmalige und laufende Kosten für die Länder wären in dieser Konstellation denkbar, dass die Länder die Verwaltung der Abrechnungskonten für die Kommunen übernehmen, aus denen der aktuell zulässige Kreditrahmen und die Verwendung dieses Kreditrahmens hervorgeht. Die Länder müssten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereits über Abrechnungskonten verfügen.

6.3. Kosten für die Kommunen

Die Kommunen könnten das vom Bund gewährte Darlehen in Höhe von 376,1 Mrd. Euro zum Beispiel zur Ablösung ihrer zinsbeschwerten Bestandskredite (166,6 Mrd. Euro) sowie für Neuinvestitionen (209,5 Mrd. Euro) nutzen. Hinter beiden „Kreditarten“ stehen Investitionsobjekte (Gebäude etc.) mit einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von annahmegemäß 40 Jahren. Daher müssen die Kommunen pro Jahr ein Vierzigstel von 376,1 Mrd. Euro an den Bund tilgen, somit 9,4 Mrd. Euro.

154 Solche Programme existieren zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen [Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW) vom 10. Juli 2025, Gesetz- und Verordnungsblatt, Ausgabe 2025 Nr. 33, Seite 645] und Rheinland-Pfalz [Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) vom 7. Februar 2023, Gesetz- und Verordnungsblatt 2023, Seite 29].

Die Schuldentilgungen und die Zinszahlungen der Kommunen für die Jahre 2015 bis 2024 sowie ihre „Ersparnis“, wenn die PKS eingeführt worden wäre, sind in Tabelle 3 zusammengetragen.

Tabelle 3: Schuldentilgung, Zinszahlungen und „Ersparnis“ bei Einführung der PKS 2015 bis 2024

Jahr	Tilgungen am Kapitalmarkt ohne kaufmännisch buchende Extrahaushalte	Zinszahlungen (ohne Zinszahlungen an Gesamthaushalt)	„Ersparnis“ der Kommunen bei Einführung der PKS (bisherige Tilgungen + Zinszahlungen – zukünftig feste Tilgung in Höhe von 9,4 Mrd. Euro)
2015 ¹⁵⁵	10,100 Mrd. Euro	3,815 Mrd. Euro	4,515 Mrd. Euro
2016	10,251 Mrd. Euro	3,458 Mrd. Euro	4,309 Mrd. Euro
2017	10,696 Mrd. Euro	3,088 Mrd. Euro	4,384 Mrd. Euro
2018	10,782 Mrd. Euro	2,790 Mrd. Euro	4,172 Mrd. Euro
2019	10,928 Mrd. Euro	2,598 Mrd. Euro	4,126 Mrd. Euro
2020	11,217 Mrd. Euro	2,211 Mrd. Euro	4,028 Mrd. Euro
2021	10,971 Mrd. Euro	2,125 Mrd. Euro	3,696 Mrd. Euro
2022	9,828 Mrd. Euro	2,020 Mrd. Euro	2,448 Mrd. Euro
2023 ¹⁵⁶	9,786 Mrd. Euro	2,856 Mrd. Euro	3,242 Mrd. Euro
2024	9,702 Mrd. Euro	3,672 Mrd. Euro	3,974 Mrd. Euro

Durch die feste Tilgungszahlung von 9,4 Mrd. Euro würden die Kommunen, unter den zugrunde gelegten Annahmen, durch die PKS finanziell entlastet.

6.4. Weitere Überlegungen

6.4.1. Unterschiedliche Verwendung der Darlehen aus der PKS

In der obigen Schätzung wird davon ausgegangen, dass die Kommunen ihre Altschulden komplett tilgen und den Rest des PKS-Kreditrahmens für Investitionen verwenden. Sie könnten sich jedoch auch dafür entscheiden, einen Teil der Altschulden bis zum Ablauf der regulären Tilgungsfrist bestehen zu lassen. Folglich müssten sie für diese Altschulden weiterhin den vereinbarten Zinssatz, der vermutlich höher als der Zinssatz für vom Bund ausgegebene Wertpapiere

155 Tilgungen und Zinszahlungen für die Jahre 2015 bis 2022: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistische Bibliothek: [Fachserie/14/2](#), Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, darin Tabelle 1.1. Ausgaben und Einnahmen des Öffentlichen Gesamthaushalts – Kern- und Extrahaushalte – nach Arten und Ebenen.

156 Tilgungen und Zinszahlungen für die Jahre 2023 und 2024: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistische Bibliothek: [Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts](#), EVAS-Nummer 71511, darin Tabelle 71511-01 Ausgaben und Einnahmen des Öffentlichen Gesamthaushalts – Kern- und Extrahaushalte – nach Arten.

ist, an die Gläubiger leisten. So könnte die durch die PKS angestrebte Entlastung von Zinszahlungen geringer ausfallen. Auf der anderen Seite könnte der Einsatz von mehr Kreditmitteln für Investitionen auch für solche Investitionen genutzt werden, die Unternehmensansiedlungen und in der Folge höhere Steuereinnahmen nach sich ziehen.

Zu diesen Überlegungen gehört auch die zeitliche Dimension. Vermutlich werden weder die Tilgungen noch die Ausnutzung der PKS für Investitionen innerhalb eines Jahres erfolgen. Im Konzeptpapier zur Einführung einer PKS wird mit einem Aufwuchszeitraum von 10 Jahren kalkuliert¹⁵⁷, somit verringern sich nicht kurzfristig alle Zinslasten noch führen die zusätzlichen Investitionen sofort in vollem Umfang zu höheren Steuereinnahmen.

6.4.2. Verteilung der Bargeld- und Sichteinlagen über einen Impact-Fonds

Kommunen mit hohem Bargeld- und Sichteinlagenbestand sollen dieses ungenutzte Vermögen in einen sogenannten Impact-Fonds geben können, aus dem sich Kommunen mit geringem Bargeld- und Sichteinlagenbestand bei Bedarf bedienen. Den Kommunen, die Mittel an den Fonds abgeben, wird ein höherer Kreditrahmen gewährt. Für die Weitergabe der ungenutzten Mittel an den Fonds erhalten sie einen Inflationsausgleich (Zinseinnahmen).

Impact-Fonds sind eine beliebte Anlageform für Impact-Investments. Die Anbieter von Impact-Investments legen das Geld der Kunden ausschließlich in Unternehmen an, die nachweislich einen gesellschaftlichen Mehrwert durch beispielsweise soziale oder ökologische Projekte stiften.¹⁵⁸

Ein finanzieller Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen findet bereits jetzt im kommunalen Finanzausgleich statt, wobei die abgebenden Kommunen in diesem Fall per Gesetz endgültig auf die höhere Finanzkraft verzichten müssen.

Die Kommunen befinden sich auch im Wettbewerb um Investitionen und müssen eventuellen Investoren mehr Vorteile als die Nachbarkommune anbieten können.

Im Gesamtbestand an Bargeld und Einlagen der Kommunen Ende des Jahres 2024 in Höhe von 70,8 Mrd. Euro befanden sich 93 Mio. Euro Bargeld. Der Großteil des Gesamtbestandes setzte sich aus Sichteinlagen (43,6 Mrd. Euro) und aus sonstigen Einlagen (27,1 Mrd. Euro) zusammen.¹⁵⁹ Beides wird vermutlich bereits verzinslich angelegt sein.

157 Konzeptpapier zur Einführung einer PKS, Stand: 25. März 2025, Seite 12, abrufbar unter: <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf>, abgerufen am 21. November 2025.

158 KfW-Entwicklungsbank: [Impact Fonds – soziales Engagement mit Rendite](#). European Investment Fund (EIF): [Impact investing at the EIF](#), beides abgerufen am 21. November 2025.

159 Destatis: [Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2024](#), Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71411, erschienen 29. September 2025, hier Tabelle 71411-02 Finanzvermögen des Öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen/Ländern und Art des Finanzvermögens am 31. Dezember 2024.

Es wäre deshalb zu überlegen, wie eine Abgabe des Bargeld- und Sichteinlagenbestandes an einen Impact-Fonds so ausgestaltet werden könnte, dass diese Form der Investition im Interesse der rücklagenstarken Kommunen ist. Im Zweifel liefe es auf höhere Zinsforderungen der abgebenden Kommunen hinaus, sodass ein eventueller Vorteil für die Kommunen, die sich Bargeld leihen, geringer ausfällt als angestrebt. Insbesondere parallel zur Einführung einer PKS mit ihren zinslosen Krediten stellte sich die Frage, warum ein Impact-Fonds unter den Kommunen auf Interesse stoßen sollte.

Zudem bedarf ein solcher Fonds ebenfalls einer Verwaltung, was einmalige und laufende Mehrkosten bedeuten könnte.

7. Fazit

Im Hinblick auf eine Beteiligung des Bundes an der PKS stellt sich zunächst die Frage, ob diese mit **verfassungsrechtlichen Vorgaben** vereinbar wäre. Nach bestehender Rechtslage dürfte eine Vereinbarkeit mit dem **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG) und der **Haushaltsautonomie** von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) zu verneinen sein. Das genannte Konzept könnte indes in verfassungskonformer Weise umgesetzt werden, wenn eine **Vorschrift in das GG** aufgenommen würde, **welche das Vorgehen ausdrücklich erlaubt** (3.).

Hiervon zu trennen ist die Frage, ob die mit dem beschriebenen Vorgehen verbundenen Zahlungsströme der **Schuldenbremse des Bundes** (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) unterfallen würden. Diesbezüglich dürfte wie folgt zu differenzieren sein:

Eine **Kreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt** im Rahmen der PKS unterfiele der Schuldenbremse des Bundes. Dies ließe sich nur durch die Aufnahme einer Regelung in das GG vermeiden, welche die genannte Kreditaufnahme ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse ausnimmt. Die **Darlehensgewährung des Bundes an die KfW** könnte dagegen als finanzielle Transaktion anzusehen sein, welche nicht der Schuldenbremse unterfällt. Dies setzt zunächst einen werthaltigen Rückzahlungsanspruch des Bundes gegen die KfW voraus. Weiterhin können in diesem Zusammenhang die einzelnen Darlehensbedingungen von Bedeutung sein (4.).

Hinsichtlich der Frage, ob das Vorgehen den **unionalen Fiskalregeln** unterfällt, ist ebenfalls zu differenzieren:

Die **Aufnahme eines Kredits durch den Bund am Kapitalmarkt** wird grundsätzlich als Staatsverbindlichkeit auf den öffentlichen Schuldenstand im Sinne der unionalen Fiskalregeln angerechnet. Eine defiziterhöhende Anrechnung der vorgesehenen **Kreditvergabe des Bundes** auf den Finanzierungssaldo könnte grundsätzlich unterbleiben, sofern die Mittelströme als finanzielle Transaktion i. S. d. ESGV einerseits oder im Wege einer Konsolidierung von Transaktionen innerhalb desselben Sektors andererseits zu bewerten wären. Im Hinblick auf die zu prüfende Konzeption ist es zumindest nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Kreditvergabe durch den Bund an die KfW bzw. die Kommunen im Rahmen des Finanzierungssaldos unberücksichtigt bleiben könnte (5.).

Bei den **Schätzungen zu einmaligen und laufenden Kosten für Bund, Länder und Kommunen** bei Einrichtung und Durchführung der PKS wird auftragsgemäß davon ausgegangen, dass die PKS rechtssicher geschaffen werden könnte. In diesem Fall profitierten die Kommunen am meisten,

weil die zukünftige Finanzierungsbelastung ohne Zinsen und mit einer an die durchschnittliche Abschreibungsdauer angepasste Tilgung geringer ausfiele als bisher. Auf die Länder kämen durch die hälftige Übernahme vom Bund im Wesentlichen Zinskosten zu, folglich ist ihre Belastung abhängig von den Zinslasten des Bundes. Die Schuld des Bundes erhöht sich dauerhaft. Die Tilgungen der Kommunen können die Zinslast des Bundes in bestimmten Konstellationen komplett tragen, höhere Zinssätze gingen jedoch zu Lasten des Bundes und der Länder. Beim Bund lägen zudem die meisten Kosten für die Ausgabe der Wertpapiere und die Verwaltung der Kredite (6.).
