



Fachbereich WD 4

Zur Frage der Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Grundgesetz für Investitionen von Ländern und Kommunen

Zur Frage der Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Grundgesetz für Investitionen von Ländern und Kommunen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 032/26
Abschluss der Arbeit: 07.05.2026
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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. | Einführung | 4 |
| 2. | Gesetzliche Grundlagen | 5 |
| 2.1. | Art. 143h Abs. 1 GG in Verbindung mit dem SVIKG | 6 |
| 2.2. | Art. 143h Abs. 2 GG in Verbindung mit dem LuKIFG | 7 |
| 2.3. | Folgerungen | 10 |
| 3. | Frage der verfassungsrechtlichen Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen | 11 |
| 3.1. | Bejahende Auffassung | 11 |
| 3.2. | Verneinende Auffassung | 13 |
| 3.3. | Hinweis auf verfassungsrechtliche Unklarheiten | 15 |
| 3.4. | Folgerungen | 15 |
| 4. | Kriterium der Zusätzlichkeit als Vorgabe der VV-LuKIFG? | 19 |
| 5. | Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung | 20 |
| 6. | Ergebnis | 21 |

1. Einführung

Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹ kann 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 Milliarden Euro errichten.“ Zusätzlichkeit liegt nach Abs. 1 Satz 2 der Vorschrift dann vor, „wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“

Nach Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG stehen „den Ländern aus diesem Sondervermögen 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“

Auf einfachgesetzlicher Ebene hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) beschlossen.² Auf Grundlage von § 1 SVIKG wurde das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) errichtet. Weiterhin hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)) beschlossen.³ Zudem haben der Bund und die Länder eine Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des LuKIFG (VV-LuKIFG) geschlossen.⁴

Im Rahmen der Arbeit wird der Frage nachgegangen, ob das in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG vorgesehene Kriterium der Zusätzlichkeit auch für Investitionen der Länder und Kommunen gilt. Hierzu wird zunächst näher auf die diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen eingegangen (2.). Anschließend werden unterschiedliche Auffassungen zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der genannten Fragestellung dargestellt (3.). Sodann erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit in der VV-LuKIFG in rechtlich bindender Weise verankert ist (4.). Weiterhin wird die Frage thematisiert, ob eine zweckentsprechende Mittelverwendung durch die Länder und Kommunen sichergestellt wird (5). Abschließend wird ein Fazit gezogen (6.).

1 Die Vorschrift wurde mit Gesetz vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I, Nr. 94) in das GG eingefügt. Sie ist am 25.03.2025 in Kraft getreten.

2 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) vom 30.09.2025 (BGBl. 2025 I, Nr. 230), in Kraft getreten am 01.01.2025.

3 Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) vom 20.10.2025 (BGBl. 2025 I, Nr. 246), in Kraft getreten am 24.10.2025.

4 Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen „Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)“, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/SVIK/vv-lukifg.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

2. Gesetzliche Grundlagen

Da bei der juristischen Beurteilung der hier zur erörternden Fragestellung unter anderem auf die Entstehungsgeschichte des Art. 143h GG Bezug genommen wird⁵ (vgl. hierzu noch unter 3.2.), erfolgt nachfolgend ein kurzer Einblick dazu, wie das Kriterium der Zusätzlichkeit Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden hat.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU zu Art. 143h GG vom 10. März 2025⁶ sah in Abs. 1 Satz 1 zunächst lediglich vor, dass der Bund „ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten“ könne.⁷ Das (nunmehr in Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG vorgesehene) Kriterium der Zusätzlichkeit war in der genannten Fassung noch nicht enthalten.

Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG des Entwurfs sah (insoweit bereits übereinstimmend mit der inzwischen in Kraft getretenen Vorschrift) vor, dass den Ländern aus dem Sondervermögen „100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung“ stehen.⁸

Die Aufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit in den Gesetzeswortlaut des Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG basierte auf der **Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses** vom 16. März 2025.⁹ Diese sah erstmals eine Fassung des Art. 143h Abs. 1 GG vor, nach welcher 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 Milliarden Euro errichten“ könne (Satz 1).¹⁰ Zusätzlichkeit sollte dann vorliegen, „wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“ (Satz 2).¹¹

Dies, so heißt es in der diesbezüglichen **Begründung** der Beschlussempfehlung, sei dann gegeben, „wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen

5 So Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34.

6 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU zur Änderung des GG (Art. 109, 115 und 143h) vom 10.03.2025, BT-Drs. 20/15096, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.04.2026.

7 Ebd., S. 7.

8 Ebd.

9 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 16. März 2025, BT-Drs. 20/15117, S. 10, 23, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/151/2015117.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.05.2026. Die Beschlussempfehlung zu Art. 143h GG beruhte ihrerseits auf einem Änderungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 20(8)7485neu, vgl. ebd., S. 23.

10 Ebd., S. 10.

11 Ebd.

übersteigt.“¹² Diese Erwägung hat inzwischen Eingang in § 4 Abs. 3 Satz 1 SVIKG gefunden (vgl. hierzu noch unter 2.1.).

In Bezug auf Art. 143h Abs. 2 GG, welcher die Mittel aus dem SVIK „für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur“ betrifft, wurden in der genannten Beschlussempfehlung dagegen keine Änderungen oder Ergänzungen vorgeschlagen.

2.1. Art. 143h Abs. 1 GG in Verbindung mit dem SVIKG

Die in der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 16. März 2025 vorgesehenen Sätze 1 und 2 des Art. 143h Abs. 1 GG wurden unverändert in den Wortlaut der am 25. März 2025 in Kraft getretenen Vorschrift übernommen. In Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG heißt es daher nunmehr:

„Der Bund kann 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 Milliarden Euro errichten. Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“

Die Sätze 3 bis 6 der Vorschrift bestimmen weiter:

„Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Zuführungen aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds werden in Höhe von 100 Milliarden Euro vorgenommen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Das **SVIKG** dient der Umsetzung des in Art. 143h Abs. 1 Satz 6 GG enthaltenen Regelungsauftrags.¹³

§ 4 Abs. 1 SVIKG benennt bestimmte Bereiche¹⁴, in denen aus dem SVIK „zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Ausgabenzuständigkeit“ finanziert werden sollen. Für „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“

12 Ebd., S. 23. Zur Bedeutung dieser Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses im Rahmen der Auslegung des Art. 143h Abs. 1 GG vgl. bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Zum Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 143h Abs. 1 Grundgesetz – Bedeutung der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses“ vom 18.06.2025, WD 4 - 3000 - 018/25, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1102510/WD-4-018-25.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

13 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum SVIKG vom 07.07.2025, BT-Drs. 21/779, S. 11 (danach bestimmt § 4 Abs. 3 SVIKG „das Nähere zur Gewährleistung der Zusätzlichkeit der Investitionen gemäß Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes“), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/007/210079.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

14 Die genannten Bereiche (unter anderem Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhausinfrastruktur und Energieinfrastruktur) sind in § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 SVIKG abschließend aufgezählt.

führt das SVIK dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) insgesamt 100 Milliarden Euro zu (§ 4 Abs. 2 SVIKG).

§ 4 Abs. 3 SVIKG bestimmt auf einfachgesetzlicher Ebene, unter welchen Voraussetzungen das **Kriterium der Zusätzlichkeit** erfüllt ist. „Zusätzlich“ sind die in § 4 Abs. 1 und 2 SVIKG genannten Investitionen danach dann, wenn die im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt insgesamt veranschlagten **Ausgaben für Investitionen** im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) **10 Prozent der veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt** übersteigen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 SVIKG). Satz 2 der Vorschrift enthält Vorgaben zur Berechnung der Investitionsquote.¹⁵

Damit stellt der Gesetzeswortlaut auf dieselbe Investitionsquote ab, die in der bereits zitierten Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu Art. 143h Abs. 1 GG vom 16. März 2025 genannt wird. Wie bereits ausgeführt, sieht diese vor, dass von einer „angemessenen Investitionsquote im Bundeshaushalt“ (bei deren Erreichen die Investitionen aus dem SVIK das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen) dann auszugehen ist, „wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 vom Hundert der Ausgaben im Bundeshaushalt ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen übersteigt“¹⁶ (2.). Hierauf Bezug nehmend heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 SVIKG:

„Die nähere Bestimmung dessen, was eine angemessene Investitionsquote ist, überlässt das Grundgesetz dem Gesetzgeber, wobei den Gesetzesmaterialien zur Schaffung des Artikels 143h des Grundgesetzes eine konkrete Vorstellung zu entnehmen ist (siehe Bundestagsdrucksache 20/15117, S. 23).“¹⁷

Bei der Konkretisierung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen des Bundes hat sich der Gesetzgeber im Rahmen des SVIKG somit an der Begründung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu Art. 143h GG vom 16. März 2025 orientiert.

2.2. Art. 143h Abs. 2 GG in Verbindung mit dem LuKIFG

Wie bereits im ursprünglichen Gesetzentwurf vom 10. März 2025 sowie in der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 16. März 2025 (jeweils mit identischem Wortlaut) vorgesehen, heißt es in der am 25. März 2025 in Kraft getretenen Fassung des Art. 143h Abs. 2 GG:

„Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben

15 Vgl. hierzu im Einzelnen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Vereinbarkeit des Bundeshaushalts 2026 mit den rechtlichen Vorgaben zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ vom 18.12.2025, WD 4 - 3000 - 065/25, S. 6 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1139682/WD-4-065-25.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.04.2026.

16 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 16. März 2025, BT-Drs. 20/15117, S. 10, 23, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/151/2015117.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.

17 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum SVIKG vom 07.07.2025, BT-Drs. 21/779, S. 11, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/007/2100779.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Art. 143h Abs. 2 Satz 4 GG enthält einen Regelungsvorbehalt in Form eines Gesetzgebungsauftrags, welcher sich auf alle drei vorangehenden Sätze bezieht.¹⁸ In der Literatur wird davon ausgegangen, dass der **Bundesgesetzgeber diesen Regelungsauftrag erfüllen müsse**.¹⁹ Dies folge schon daraus, dass weder Art. 143h Abs. 2 GG noch eine andere Verfassungsnorm einen Maßstab für die Aufteilung der Gesamtsumme von 100 Milliarden Euro auf die einzelnen Länder enthalte.²⁰ Ein derartiger Maßstab sei aber Funktionsbedingung für die finanziellen Garantien aus Abs. 2 Satz 1 der Vorschrift.²¹ Das LuKIFG dient der Umsetzung dieses Regelungsauftrags.²²

Nach § 1 LuKIFG überlässt der Bund den Ländern gemäß Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG einen Betrag von insgesamt 100 Milliarden Euro aus dem SVIK zur Finanzierung von Sachinvestitionen in Infrastruktur, die in die Aufgabenzuständigkeit der Länder und Kommunen fällt. In § 2 Abs. 1 LuKIFG ist die Verteilung der Mittel auf die Länder geregelt. Nach § 2 Abs. 2 LuKIFG legen die Länder jeweils die Höhe des Anteils der dem jeweiligen Land zustehenden Mittel fest, der für die kommunale Infrastruktur zu verwenden ist.

Im **Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)** zum LuKIFG war darüber hinaus noch eine Regelung zum Kriterium der Zusätzlichkeit vorgesehen. In § 4 des Referentenentwurfs hieß es hierzu:

„Die nach § 1 gewährten Mittel sind für zusätzliche Investitionsmaßnahmen zu verwenden. Die Zusätzlichkeit der Investitionen muss in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein.“²³

Die Gesetzesbegründung zu § 4 LuKIFG in der Fassung des Referentenentwurfs sah vor, dass die Einzelheiten zur Bestimmung der summenbezogenen Zusätzlichkeit, zum Beispiel die Definition

18 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 38.

19 Ebd., Rn. 39.

20 Ebd.

21 Ebd. Reimer sieht in diesem Regelungsauftrag allerdings „wegen des nach Art. 77 GG unabdingbar notwendigen Zusammenwirkens von Bundestag und Bundesrat verfassungsrechtlich kaum mehr als eine Bemühenspflicht.“ Welches der beiden Bundesorgane im Streitfall nachgeben müsse, lasse sich Art. 143h Abs. 2 GG nicht entnehmen (ebd., Rn. 40).

22 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG vom 30.07.2025, BT-Drs. 21/1085, S. 1, 11, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101085.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

23 BMF, Referentenentwurf zum LuKIFG, S. 6, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2025-10-23-LuKIFG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 27.04.2026. Weitere Regelungen mit Bezug zum Kriterium der Zusätzlichkeit sah der Referentenentwurf zum LuKIFG in § 8 Abs. 3 (Berichtspflichten) und § 10 Abs. 4 (Möglichkeit der Rückforderung) vor (vgl. hierzu noch unter 5.).

der Investitionsausgaben und der dynamisierten Referenzwerte, in der VV-LuKIFG geregelt werden.²⁴

Der **Gesetzentwurf der Bundesregierung** zum LuKIFG enthielt dagegen keine entsprechende Bestimmung zum Kriterium der Zusätzlichkeit mehr.²⁵ Hierzu hat sich unter anderem der *Bundesrechnungshof (BRH)* kritisch geäußert.²⁶ Weitere diesbezügliche Kritik wurde anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12. September 2025²⁷ sowie im Rahmen der abschließenden Beratung des Ausschusses am 8. Oktober 2025²⁸ geäußert.

Dabei wurde unter anderem ausgeführt, dass ohne das Kriterium der Zusätzlichkeit für die Länder der Anreiz bestehe, „Investitionen aus Eigenmitteln durch Maßnahmen aus dem LuKIFG zu substituieren, um mehr Geld für andere Haushaltszwecke, d.h. insbesondere für steigende Sozialausgaben, übrig zu haben.“²⁹ Es drohe die Gefahr, dass Bundesmittel lediglich bestehende Landesausgaben ersetzen, „anstatt echte neue Investitionsimpulse zu setzen und den Investitionsstau

-
- 24 BMF, Referentenentwurf zum LuKIFG, S. 15, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2025-10-23-LuKIFG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.
- 25 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG vom 30.07.2025, BT-Drs. 21/1085, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101085.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.
- 26 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.
- 27 Vgl. zur Kritik im Rahmen der öffentlichen Anhörung: Eisenkopf, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 5; ders., in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 30; D. Meyer, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3, 8; Potrafke, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3; ders., in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 30. Die Schriftlichen Stellungnahmen sowie das Stenografische Protokoll zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025 sind abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoerungen/1103130-1103130, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.
- 28 Vgl. die diesbezüglichen Erwägungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wiedergeben in: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG, BT-Drs. 21/2105, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/021/2102105.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.
- 29 Eisenkopf, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 5; ähnlich: D. Meyer, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3, 8; Potrafke, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3. Boysen-Hogrefe sieht diese Gefahr zwar ebenfalls, meint aber, dass der Verzicht auf Zusätzlichkeitskriterien die Investitionstätigkeit sogar kurzfristig begünstigen könne, vgl. ders., Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoerungen/1103130-1103130, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.

in Ländern und Kommunen abzubauen.“³⁰ Der *BRH* hielt die Nichtaufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit in das LuKIFG darüber hinaus aus verfassungsrechtlichen Gründen für bedenklich (vgl. hierzu noch unter 3.).³¹

Die inzwischen in Kraft getretene Fassung des LuKIFG sieht (wie bereits der diesbezügliche Regierungsentwurf) **keine Regelung zum Kriterium der Zusätzlichkeit** vor.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 LuKIFG werden ergänzende Bestimmungen zu den §§ 2 bis 8 LuKIFG sowie Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des LuKIFG im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Inanspruchnahme der Mittel ist nach Satz 2 der Vorschrift an das Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung gebunden. Auf dieser Grundlage wurde die VV-LuKIFG³² geschlossen³³ (zu der Frage, ob darin das Kriterium der Zusätzlichkeit geregelt ist, vgl. noch unter 4.).

2.3. Folgerungen

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen lässt sich festhalten, dass das LuKIFG keine Verpflichtung der Länder und Kommunen vorsieht, die Bundesmittel aus dem SVIK für „zusätzliche“ Investitionen in deren Infrastruktur zu verwenden.

Fraglich ist indes, inwieweit sich die Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen bereits aus verfassungsrechtlichen Vorgaben ableiten lässt. Dem wird im Folgenden nachgegangen.

30 Vgl. die diesbezüglichen Erwägungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wiedergegeben in: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum LuKIFG, BT-Drs. 21/2105, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/021/2102105.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

31 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026. Dagegen jedoch: Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 12 f.; dies., in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 9; Henneke, in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 10, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/anhoerungen/1103130-1103130, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.

32 Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz/SVIK/vv-lukifg.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.

33 Zur Unterzeichnung und zum Inkrafttreten der VV-LuKIFG am 11.12.2025 vgl. etwa: Land Brandenburg, Zukunftspaket Land Brandenburg, Hintergrund, Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, abrufbar unter: <https://zukunftspaket.brandenburg.de/hintergrund/>, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

3. Frage der verfassungsrechtlichen Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen

Das Kriterium der Zusätzlichkeit gilt nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unstreitig für Investitionen des Bundes, die aus dem SVIK finanziert werden. Eine einfachgesetzliche Regelung, welche die genannte verfassungsrechtliche Vorgabe für die Bundesebene konkretisiert, findet sich in § 4 Abs. 3 SVIKG (2.1.).

Zu der Frage, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich auch für Investitionen der Länder und Kommunen gilt, werden dagegen **unterschiedliche Auffassungen** vertreten. Diese werden im Folgenden einander gegenübergestellt.

3.1. Bejahende Auffassung

Zum Teil wird davon ausgegangen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit als verfassungsrechtliche Vorgabe auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder gelte. Dies wird insbesondere damit begründet, dass sich das genannte Kriterium aus Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG ergebe, welcher für das **gesamte SVIK** (und damit auch für die den Ländern hieraus zufließenden finanziellen Mittel) gelte.³⁴

Hieran anknüpfend wird die Streichung der (im Referentenentwurf zum LuKIFG noch enthaltenen) Vorgabe zur Zusätzlichkeit in dem bereits zitierten Bericht des *BRH* zum Regierungsentwurf des LuKIFG kritisiert.³⁵

Zur Begründung wird in dem Bericht unter anderem **Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG** in Bezug genommen. Art. 104b GG sieht vor, dass der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewähren kann. Abs. 2 Satz 5 der Vorschrift regelt, dass die Mittel des Bundes „zusätzlich zu eigenen Mitteln der

34 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10 f., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Verheyen/Franke, Eckpunkte zum Entwurf eines Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz [sic!] gemäß Art. 143h Abs. 2 GG, Juli 2025, S. 8 f., abrufbar unter: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/WWF-Eckpunkte-Infrastrukturfinanzierungsgesetz.pdf>; D. Meyer, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschuss am 12.09.2025, S. 3, 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1107730/Prof-Dr-Dirk-Meyer.pdf>; offenbar auch: H. Meyer, NVwZ 2025, 793, 799. Für eine Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für das gesamte SVIK (ohne ausdrückliche Erwähnung der den Ländern hieraus zufließenden Mittel): Heinemann, Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen, Juli 2025, S. 11 (mit dem Hinweis, dass sich die Vorgaben des Art. 143h GG auf das SVIK in seiner Gesamtheit „und damit auch auf die KTF-Komponente“ beziehe), abrufbar unter: https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/DSi_Schriften/DSi_Sonderinformationen/DSi-SI_8_Juli_2025_Investitionen_in_den_Errichtungsgesetzen_zum_Sondervermoegen.pdf, jeweils zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

35 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

Länder“ bereitgestellt werden. Damit, so der *BRH* unter wörtlicher Bezugnahme auf entsprechende Ausführungen des BMF, sei das „Anliegen des Bundestages, dass die Finanzhilfen des Bundes nicht lediglich die eigenen Investitionen der Länder ersetzen sollen, verfassungsrechtlich verankert“ worden.³⁶

Darüber hinaus stelle Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG das SVIK „insgesamt unter den Vorbehalt der Zusätzlichkeit“.³⁷ Hierzu wird in dem genannten Bericht des BRH ausgeführt:

„Damit hat der Verfassungsgesetzgeber festgelegt, dass alle investiven Mittel, die aus dem schuldenfinanzierten Sondervermögen des Bundes ausbezahlt werden, das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen müssen. Die Basisbestimmung in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz unterscheidet nicht danach, ob die Mittel aus dem Sondervermögen vom Bund selbst oder – aufgrund der Weitergabeklausel in Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz – von den Ländern für deren Infrastrukturinvestitionen verausgabt werden. Die Weitergabe der 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen des Bundes an die Länder gemäß Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz ist damit überwölbt von dem Generalvorbehalt in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, unter den der Verfassungsgesetzgeber die Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens gestellt hat: Die Notwendigkeit der Zusätzlichkeit aller Investitionen, seien sie für die Infrastruktur oder die Erreichung der Klimaziele bestimmt. Dieser Generalvorbehalt gilt umfassend, ungeteilt und unabhängig davon, welche Gebietskörperschaft die Infrastrukturinvestition tätigt. Die dem Artikel 143h Absatz 1 Grundgesetz nachgelagerte Weitergabeklausel an die Länder (Artikel 143h Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz) vermag diese Verklammerung nicht aufzulösen.“³⁸

Der Referentenentwurf zum LuKIFG habe daher „richtigerweise und klarstellend“ vorgesehen, „dass die Länder die ihnen vom Bund überlassenen Mittel aus dem Sondervermögen nur für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen verwenden können und eine schlichte Substitution eigener Investitionen ausgeschlossen ist.“³⁹ In dem Bericht des BRH wird die **Streichung der (im Referentenentwurf zum LuKIFG noch enthaltenen) Vorgabe zur Zusätzlichkeit daher für**

36 Ebd., S. 10, Bezug nehmend auf: BMF, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Oktober 2024, Seite 11, vgl. hierzu die jüngste Veröffentlichung (Oktober 2025), S. 11, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 29.04.2026.

37 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

38 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 10 f., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

39 Ebd., S. 11.

„**verfassungsrechtlich bedenklich**“ gehalten und empfohlen, diese rückgängig zu machen.⁴⁰ Dies gelte zum einen, „um Risiken im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des LuKIFG von vorneherein auszuschließen“ und „zum anderen, um das eigentliche Ziel nicht zu gefährden, ein Mehr an Investitionen in die Infrastruktur der Länder zu ermöglichen und dem Nachholbedarf bei der Infrastruktur zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und des Wirtschaftswachstums wirksam und spürbar zu begegnen.“⁴¹

3.2. Verneinende Auffassung

Andere Stimmen gehen dagegen davon aus, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht als verfassungsrechtliche Vorgabe für Investitionen der Länder gelte.⁴² *Leisner-Egensperger* stellt dabei maßgeblich darauf ab, dass das Zusätzlichkeitskriterium im Wortlaut des für den Bund geltenden Art. 143h Abs. 1 GG („für zusätzliche Investitionen“) vorgesehen sei, im Wortlaut des für die Länder geltenden Art. 143h Abs. 2 GG („für Investitionen“) dagegen nicht.⁴³ Die Wortlautinterpretation des Art. 143h GG sowie der systematische Vergleich der beiden Absätze der Norm ließen daher den **Umkehrschluss** zu, dass Zusätzlichkeit allein für Investitionen des Bundes (Abs. 1), nicht aber für Investitionen der Länder (Abs. 2) zu verlangen sei.⁴⁴ Diese Unterscheidung innerhalb des Art. 143h GG lässt sich nach Ansicht von *Reimer* darüber hinaus **entstehungsgeschichtlich** begründen.⁴⁵ Angesichts der vorgenannten Erwägungen sei es den Ländern „von Verfassung wegen gestattet, aus dem ihnen zustehenden Anteil an den Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur zu finanzieren, die nicht zusätzlich hinzutritt, sondern die sie ohnehin

40 Ebd.

41 Ebd.

42 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34; Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 3, 11-14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>; dies., in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 9; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 143h GG, Rn. 7; Henneke, in: Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 10; mit dieser Tendenz offenbar auch: Thiele, Stenografisches Protokoll der 16. Sitzung des Haushaltsausschusses (21/16), S. 18 (in dem Protokoll werden die Ausführungen Thieles wie folgt wiedergegeben: „Wahrscheinlich ist es nicht so, dass der Absatz 2 diese Zusätzlichkeit verlangt, wenngleich ich auch noch anmerken will, es ist nicht völlig klar und das Bundesverfassungsgericht ist zuletzt doch geneigt, sehr restriktiv zu interpretieren, was Schuldenregeln angeht. Da besteht also ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko.“).

43 Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 12, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026; ähnlich: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34.

44 Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 12, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026. Diesen Umkehrschluss zieht auch Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34.

45 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34. Zur Einführung des Kriteriums der Zusätzlichkeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu Art. 143h GG, vgl. bereits unter 2.

(geplant) hatten“.⁴⁶ Die Länder dürften somit „ihren jeweiligen Stammhaushalt insoweit entlasten.“⁴⁷

Nach Ansicht von *Leisner-Egensperger* ist ein für die Länder geltendes Zusätzlichkeitserfordernis auch **nicht im Wege einer Analogie zu Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG** begründbar.⁴⁸ Bei Art. 143h GG gehe es „um die Vergabe von Mitteln aus einem Sondervermögen, welches von vorneherein zugunsten des Bundes und der Länder geschaffen wurde, und gerade nicht um die Vergabe von Finanzhilfen durch den Bund an die Länder.“⁴⁹ Selbst wenn sich im Hinblick auf die Zusätzlichkeit bei Länderinvestitionen eine planwidrige Regelungslücke (als erste Voraussetzung einer Analogie) annehmen ließe, würde es daher, so *Leisner-Egensperger* weiter, an der vergleichbaren Interessenlage als zweite Voraussetzung für eine Analogie fehlen.⁵⁰

Weiterhin stelle sich die Frage, ob die Aufnahme eines Zusätzlichkeitskriteriums in Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG mit der **Haushaltsautonomie der Länder** vereinbar (gewesen) wäre.⁵¹ In diesem Zusammenhang stellt *Leisner-Egensperger* die Überlegung an, dass die Annahme der Geltung dieses Kriteriums auch für die Länder für diese zu dem Ergebnis führe, dass „der Inhalt der dadurch bestimmten Landesverfassung nicht in der jeweiligen Sphäre des Landes wurzeln würde.“⁵² Vielmehr würde den Ländern das Zusätzlichkeitserfordernis „aufgedrängt, was schwer vereinbar wäre mit ihrer Haushaltsverfassungsautonomie.“⁵³

Leisner-Egensperger kommt zu dem Ergebnis, dass ein Bundesgesetz, welches (wie noch § 4 des Referentenentwurfs zum LuKIFG) vorsehen würde, dass die Länder die ihnen aus dem SVIK zugewiesenen Mittel nur für zusätzliche Investitionen verwenden dürften, verfassungswidrig wäre, da eine solche Regelung „den Spielraum, den das Grundgesetz für die Mittelvergabe an die Länder vorsieht, gegen den Wortlaut der Verfassung verengen“ würde.⁵⁴ Eine Aufnahme des Kriteriums in das LuKIFG würde somit nach Ansicht von *Leisner-Egensperger* zudem das Risiko in sich

46 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 34.

47 Ebd.

48 Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 13 (unter Bezugnahme auf die Ausführungen des BRH zu Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026.

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Ebd.

52 Ebd., unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 14 (34).

53 Leisner-Egensperger, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 13, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026.

54 Ebd.

tragen, „dass die maßgeblichen Vorschriften des LuKIFG auf entsprechenden Antrag durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden.“⁵⁵

Abschließend empfiehlt *Leisner-Egensperger*, das Kriterium der Zusätzlichkeit „als Zielvorgabe“ in die VV-LuKIFG aufzunehmen, falls die Geltung dieses Kriteriums in Bezug auf die Länder und/oder die Kommunen politisch gewünscht sei.⁵⁶

3.3. Hinweis auf verfassungsrechtliche Unklarheiten

Nach Auffassung von *Thiele* ist aus verfassungsrechtlicher Sicht indes „nicht völlig eindeutig“, inwieweit die Nichtaufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit in das LuKIFG zulässig ist.⁵⁷ Er fasst die bzgl. dieser Frage in Betracht kommenden Argumentationsansätze wie folgt zusammen:

„Insofern ließe sich nämlich einerseits anführen, dass die den Ländern zustehenden 100 Milliarden nach Art. 143h Abs. 2 GG insgesamt ‚aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1‘ stammen, das aber umfassend nur für ‚zusätzliche‘ Investitionen errichtet worden ist. Daraus könnte man schließen, dass die gesamten 500 Milliarden Euro des Sondervermögens nur für solche zusätzlichen Investitionen verwendet werden dürfen, und zwar unabhängig von der Frage, welcher Ebene die Mittel im Einzelnen in einem zweiten Schritt zugeordnet werden. Auf der anderen Seite spricht die Aufnahme des Länderanteils in einem eigenen Absatz, in dem das Erfordernis der Zusätzlichkeit gerade nicht normiert wurde, dafür, dass dieses Erfordernis für die Länder eben generell keine Rolle spielen sollte.“⁵⁸

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten vertritt *Thiele* die Auffassung, dass die genannte Frage unklar sei, sodass diesbezüglich „**ein gewisses Risiko**“ verbleibe, und zwar „gerade vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht zuletzt gezeigten Bereitschaft, die Regelungen zur staatlichen Verschuldung besonders restriktiv auszulegen.“⁵⁹

3.4. Folgerungen

Ginge man mit der erstgenannten Auffassung davon aus, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit als verfassungsrechtliche Vorgabe auch für Investitionen der Länder und Kommunen gilt, ließe

55 Ebd., S. 14.

56 Ebd.

57 Thiele, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, Tz. 25, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108194/Prof-Dr-Alexander-Thiele.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026.

58 Ebd.

59 Ebd., Hervorhebung nur hier.

sich die Nichtaufnahme des genannten Kriteriums in das LuKIFG als „verfassungsrechtlich bedenklich“ einordnen.⁶⁰

Die verfassungsrechtlichen Bedenken ließen sich auf Grundlage der genannten Auffassung auf die Erwägung stützen, dass sich der in Art. 143h Abs. 2 Satz 4 GG enthaltene Regelungsauftrag (auch) darauf erstreckt, das Kriterium der Zusätzlichkeit für Investitionen der Länder und Kommunen auf einfachgesetzlicher Ebene konkretisierend auszugestalten. Wie bereits ausgeführt, ist eine entsprechende Ausgestaltung im LuKIFG (anders als noch im diesbezüglichen Referentenentwurf) nicht enthalten.

Ausgehend von der erstgenannten Auffassung ließe sich weiterhin die Frage stellen, ob die Länder und Kommunen (auch ohne eine einfachgesetzliche Regelung zu dem Kriterium der Zusätzlichkeit auf Landesebene) bereits aufgrund einer entsprechenden **verfassungsrechtlichen** Vorgabe allein „zusätzliche“ Investitionen aus den Mitteln des SVIK finanzieren dürfen. Dies würde indes voraussetzen, dass sich allein aus Art. 143h GG eine entsprechende Vorgabe ableiten lässt, welche unmittelbar gegenüber den Ländern wirkt. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen (anders als für Investitionen des Bundes, vgl. § 4 Abs. 3 SVIKG) gegenwärtig keine einfachgesetzliche Regelung besteht, aus der sich eine **Referenzgröße**⁶¹ für das Kriterium der Zusätzlichkeit ableiten ließe.

Fraglich ist, ob sich das für den Bund geltende Kriterium der Zusätzlichkeit (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, § 4 Abs. 3 SVIKG) einschließlich der sich daraus ergebenden Referenzgrößen auf die Investitionen der Länder und Kommunen analog anwenden lässt. Dies setzt eine planwidrige Regelungslücke sowie eine vergleichbare Interessenlage voraus.

Der *BRH* weist darauf hin, dass die Zusätzlichkeit bzgl. der Investitionen der Länder „naturgemäß anders zu definieren“ sei als bzgl. der Investitionen des Bundes.⁶² Für die vom Bund

60 So ausdrücklich: BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 11, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

61 Eine solche Referenzgröße war in § 4 Satz 2 des Referentenentwurfs zum LuKIFG noch vorgesehen. Dort hieß es: „Die Zusätzlichkeit der Investitionen muss in Bezug auf die dynamisierte Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen gegeben sein.“ In dem bereits zitierten Bericht des BRH wird empfohlen, die in § 4 des Referentenentwurfes vorgesehene Regelung in das LuKIFG aufzunehmen. Weitere für die summenbezogene Zusätzlichkeit wesentliche Faktoren (z.B. die Bestimmung des Referenzwertes und -zeitraums) sollten nach den Empfehlungen des Berichts in der VV-LuKIFG festgelegt werden, vgl. BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 12, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

62 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 11, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

finanzierten Infrastrukturinvestitionen der Länder sei sicherzustellen, dass die Bundesmittel keine investiven Mittel der Länder und Kommunen substituieren.⁶³ Die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung könne nur erreicht werden, wenn sich die Investitionen der Länder und Kommunen im Förderzeitraum insgesamt erhöhen.⁶⁴ Folgerichtig habe der Referentenentwurf die summenbezogene Zusätzlichkeit vorgesehen.⁶⁵

Für das vom *BRH* angesprochene Erfordernis, die Zusätzlichkeit bzgl. der Investitionen der Länder „anders zu definieren“ als bzgl. der Investitionen des Bundes, spricht zunächst der Umstand, dass Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG und § 4 Abs. 3 SVIKG auf die Investitionsquote „im Bundeshaushalt“ abstellen. Weiterhin wird bei der Berechnung der Investitionsquote auf Bundesebene nach § 4 Abs. 3 SVIKG mit der Bereichsausnahme (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG) ein Faktor berücksichtigt, der auf die Landeshaushalte nicht anwendbar ist. Schließlich erscheint fraglich, ob die Investitionsquote von 10 Prozent in Bezug auf jedes Land gleichermaßen geeignet ist, um das Ziel („dass die Bundesmittel keine investiven Mittel der Länder und Kommunen substituieren“) zu erreichen.

Hiervon ausgehend müsste das für den Bund geltende Kriterium der Zusätzlichkeit (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, § 4 Abs. 3 SVIKG) im Rahmen einer analogen Anwendung für die Länder und Kommunen umformuliert und der in diesem Bereich bestehenden Zielsetzung angepasst werden. Dies spricht indes gegen das Vorliegen einer vergleichbaren Interessenlage und damit gegen die Erfüllung der Voraussetzungen einer Analogie.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Verfassungsgesetzgeber die Konkretisierung des Art. 143h Abs. 2 GG **ausdrücklich dem Gesetzgeber zugewiesen** hat. Dieser hat jedoch (anders als im Referentenentwurf zum LuKIFG vorgesehen) gerade keine Regelung in das LuKIFG aufgenommen, aus der sich eine entsprechende Referenzgröße für Investitionen der Länder und Kommunen ableiten ließe. Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob eine solche Regelung im Wege der Auslegung erstmals „geschaffen“ werden könnte.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf ein Gericht im Wege der Auslegung „nicht das gesetzgeberische Ziel der Norm selbst in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen, an die Stelle der Gesetzesvorschrift inhaltlich eine andere setzen oder den Regelungsinhalt erstmals schaffen.“⁶⁶ In keinem Fall dürfe richterliche Rechtsfindung an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers eine eigene treten lassen.⁶⁷ Die Grenzen der Rechtsfortbildung seien überschritten, „wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar

63 Ebd.

64 Ebd.

65 Ebd.

66 BVerfGE 78, 20 (24).

67 BVerfGE 133, 168 (205).

ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft.“⁶⁸

Vor diesem Hintergrund dürfte sich das für den Bund geltende Kriterium der Zusätzlichkeit (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, § 4 Abs. 3 SVIKG) einschließlich der sich daraus ergebenden Referenzgrößen nicht analog auf die Länder und Kommunen anwenden lassen. Aus den dargestellten Gründen dürfte auch die analoge Anwendung anderer Vorschriften nicht in Betracht kommen, sofern damit faktisch neue Regelungen geschaffen würden, die bisher nicht in Art. 143h GG oder im LuKIFG angelegt sind.

Dementsprechend vertritt der *BRH* die Auffassung, dass eine „treffgenaue und messbare Ausgestaltung der summenbezogenen Zusätzlichkeit [...] essentiell für den Erfolg der vom Bund finanzierten Investitionen der Länder“ sei und „dementsprechend klar und verbindlich sowie stringent und nachprüfbar bundesgesetzlich geregelt sein“ müsse.⁶⁹ Eine solche Regelung besteht bisher nicht.

Vor diesem Hintergrund dürfte sich nach bestehender Gesetzeslage nicht bestimmen lassen, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit das Kriterium der Zusätzlichkeit für Investitionen der Länder und Kommunen erfüllt ist.

Auf Grundlage der erstgenannten Auffassung wäre somit zwar davon auszugehen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich grundsätzlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen gilt. Allerdings lässt sich allein aus Art. 143h GG mangels einer entsprechenden Referenzgröße keine rechtlich durchsetzbare Umsetzungsverpflichtung der Länder und Kommunen hinsichtlich dieses Kriteriums ableiten. Voraussetzung hierfür wäre vielmehr auch auf Grundlage der erstgenannten Auffassung eine konkretisierende Regelung auf Bundesebene. Eine solche Regelung wurde indes nicht in das LuKIFG aufgenommen.

Ginge man mit der zweitgenannten Auffassung davon aus, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit bzgl. der aus dem SVIK finanzierten Investitionen der Länder nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist, ließe sich die Nichtaufnahme einer diesbezüglichen Regelung in das LuKIFG dagegen als verfassungsrechtlich unbedenklich bzw. – nach Ansicht von *Leisner-Egensperger* – sogar als geboten⁷⁰ einordnen (3.2.). Eine unmittelbare verfassungsrechtliche Umsetzungspflicht der Länder

68 BVerfG, NVwZ 2017, 617 f., Rn. 23; BVerfGE 126, 286, 306.

69 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 12, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

70 So kommt *Leisner-Egensperger* (wie bereits ausgeführt) zu dem Ergebnis, dass ein Bundesgesetz, welches vorsehen würde, dass die Länder die ihnen aus dem SVIK zugewiesenen Mittel nur für zusätzliche Investitionen verwenden dürften, verfassungswidrig wäre, da eine solche Regelung „den Spielraum, den das Grundgesetz für die Mittelvergabe an die Länder vorsieht, gegen den Wortlaut der Verfassung verengen“ würde, vgl. dies., Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 13, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026.

und Kommunen hinsichtlich des Kriteriums der Zusätzlichkeit scheidet nach der zweitgenannten Auffassung bereits dem Grunde nach aus.

Festzuhalten bleibt, dass zu der Frage, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen gilt, unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Zum Teil wird dabei ausdrücklich auf verbleibende verfassungsrechtliche Unklarheiten hingewiesen (3.3.). Zudem liegt hierzu bisher keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor. Eine abschließende Beurteilung kann daher an dieser Stelle diesbezüglich nicht erfolgen.

4. Kriterium der Zusätzlichkeit als Vorgabe der VV-LuKIFG?

Wie bereits ausgeführt, haben der Bund und die Länder auf Grundlage des § 9 LuKIFG die VV-LuKIFG geschlossen (2.2.). Fraglich ist, ob sich hieraus die Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für die Länder ableiten lässt.

In der **Präambel der VV-LuKIFG** wird das Ziel beschrieben, „bestehende Defizite im Bereich der Infrastruktur abzubauen, die in der Aufgabenzuständigkeit von Ländern und Kommunen liegen.“⁷¹ Auf diese Weise soll „insbesondere eine wesentliche Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden.“⁷² Diesbezüglich heißt es in der Präambel weiter:

„Das Finanzvolumen von 100 Milliarden Euro ergänzt daher die weiterhin notwendigen Anstrengungen der Länder und Kommunen für die dauerhafte Sicherstellung ihrer Investitionstätigkeit in die öffentliche Infrastruktur und soll diese nicht ersetzen.“⁷³

Die in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende ergänzende Funktion der Mittel aus dem SVIK dürfte ihrem Zweck nach in dieselbe Richtung weisen wie das Kriterium der Zusätzlichkeit.

Fraglich ist indes, ob sich aus der genannten Formulierung eine rechtlich durchsetzbare Umsetzungsverpflichtung für die Länder ableiten lässt. Dies setzt voraus, dass sich bestimmen lässt, was unter den „weiterhin notwendigen Anstrengungen der Länder und Kommunen“ in Bezug auf das jeweilige Land und dessen Kommunen zu verstehen ist, da sich nur dann beurteilen lässt, ob der dem Land aus dem SVIK gewährte Betrag diese „Anstrengungen“ lediglich „ergänzt“ (und nicht ersetzt). Allerdings ist diesbezüglich weder in der VV-LuKIFG selbst noch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende **Referenzgröße** vorgesehen, anhand derer sich die Frage, wann „die weiterhin notwendigen Anstrengungen der Länder und Kommunen“ lediglich „ergänzt“ werden, zweifelsfrei beurteilen ließe.

71 VV-LuKIFG, S. 3.

72 Ebd.

73 Ebd.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass sich die genannte Regelung in der Präambel der VV-LuKIFG zwar als politische Zielvorgabe⁷⁴, nicht aber als rechtlich durchsetzbare Verpflichtung für die Länder und Kommunen zur Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit einordnen lässt.

5. Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung

Wie bereits ausgeführt, wird zum Teil vertreten, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen gelte (3.1.). Zwar lässt sich allein aus Art. 143h GG auch auf Grundlage dieser Auffassung keine rechtlich durchsetzbare Umsetzungsverpflichtung der Länder und Kommunen hinsichtlich dieses Kriteriums ableiten (3.4.).

Fraglich ist jedoch, ob der Bund rechtlich befugt ist, die Mittelverwendung der Länder und Kommunen gemäß dem vorgegebenen Zweck (auch im Hinblick auf das nach der erstgenannten Auffassung verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterium der Zusätzlichkeit) nachträglich zu prüfen und gegebenenfalls nicht zweckgerecht verwendete Mittel zurückzufordern.

Bei der Beurteilung der genannten Fragestellung ist auf verfassungsrechtlicher Ebene zunächst **Art. 143h Abs. 2 Satz 2 und 3 GG** zu berücksichtigen. Danach haben die Länder dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten (Satz 2). Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt (Satz 3). In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Berichtspflicht der Länder (Satz 2) und das Prüfungsrecht des Bundes (Satz 3) verfassungsrechtlich unmittelbar gelten, das heißt „auch ohne entsprechende einfachgesetzliche Anordnung oder Konkretisierung“.⁷⁵ Erst die nähere formelle und materielle Ausgestaltung dieser Regelung sei Sache des einfachen Gesetzgebers.⁷⁶

Eine nachträgliche Beurteilung durch den Bund, ob die Länder und Kommunen bei ihren aus dem SVIK finanzierten Investitionen das Kriterium der Zusätzlichkeit gewahrt haben, setzt jedoch voraus, dass sich bestimmen lässt, unter welchen Voraussetzungen dieses Kriterium erfüllt bzw. gerade nicht erfüllt ist. Wie bereits ausgeführt, besteht gegenwärtig keine einfachgesetzliche Regelung, aus der sich eine **Referenzgröße für das Kriterium der Zusätzlichkeit** ableiten ließe (3.4.). Demnach lässt sich nach bestehender Rechtslage nicht eindeutig bestimmen, unter welchen Voraussetzungen von einer Erfüllung bzw. Nichterfüllung dieses Kriteriums ausgegangen werden kann. Auf dieser Grundlage dürfte eine Rückforderung von Mitteln aufgrund der Nichterfüllung des Kriteriums der Zusätzlichkeit nicht in Betracht kommen.

74 Eine solche Einordnung stünde im Einklang mit der Empfehlung von Leisner-Egensperger, das Kriterium der Zusätzlichkeit „als Zielvorgabe“ in die Verwaltungsvereinbarung im Sinne des § 9 LuKIFG aufzunehmen, falls die Geltung dieses Kriteriums in Bezug auf die Länder und/oder die Kommunen politisch gewünscht sei, vgl. dies., Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 12.09.2025, S. 14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108328/Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.04.2026.

75 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 64. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 143h GG, Rn. 35 f., 42.

76 Ebd.

Dementsprechend finden sich im LuKIFG und in der VV-LuKIFG zwar Regelungen zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung (§ 5 LuKIFG, § 6 VV-LuKIFG), zu den Berichtspflichten der Länder (§ 6 LuKIFG, § 5 VV-LuKIFG) sowie zur Rückforderung (§ 8 LuKIFG). Diese Regelungen enthalten indes (anders als noch der Referentenentwurf zum LuKIFG)⁷⁷ weder Vorgaben zur Sicherstellung des Kriteriums der Zusätzlichkeit noch diesbezügliche Berichtspflichten der Länder oder Befugnisse des Bundes für den Fall, dass das genannte Kriterium durch die Länder und Kommunen nicht eingehalten wird.

Nach der erstgenannten Auffassung (3.1.) gilt das Kriterium der Zusätzlichkeit somit zwar verfassungsrechtlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen. Allerdings ist rechtlich nicht sichergestellt, dass die den genannten Gebietskörperschaften aus dem SVIK zufließenden Mittel tatsächlich nach dieser Vorgabe verwendet werden.

Nach der zweitgenannten Auffassung (3.2.) gilt das Kriterium der Zusätzlichkeit dagegen nicht für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen. Auf Grundlage dieser Auffassung stellt sich die Frage einer rechtlichen Absicherung einer tatsächlichen Mittelverwendung gemäß diesem Kriterium mithin nicht.

6. Ergebnis

Die Verwendung der Mittel aus dem SVIK durch die Länder wird durch Art. 143h Abs. 2 GG in Verbindung mit dem LuKIFG sowie durch die VV-LuKIFG geregelt. Das LuKIFG sieht keine Regelung zur Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für die Länder und Kommunen vor (2.).

Hinsichtlich der Frage, ob das Kriterium der Zusätzlichkeit verfassungsrechtlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen gilt, werden unterschiedliche Auffassungen vertreten (3.).

Nach einer Auffassung ist die genannte Frage zu bejahen. Der *BRH* ordnet die Nichtaufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit in das LuKIFG auf dieser Grundlage als „verfassungsrechtlich bedenklich“ ein⁷⁸ (3.1.). Nach anderer Auffassung gilt das Kriterium der Zusätzlichkeit dagegen verfassungsrechtlich nicht für aus dem SVIK finanzierte Investitionen von Ländern und Kommunen. Danach ist die Nichtaufnahme des Kriteriums der Zusätzlichkeit in das LuKIFG

77 Der Referentenentwurf zum LuKIFG enthielt in § 4 eine Regelung zur Zusätzlichkeit (2.2.). § 8 Abs. 3 des Referentenentwurfs sah vor, dass die Länder dem Bund zu in der Verwaltungsvereinbarung festzulegenden Zeitpunkten über die Einhaltung der Vorgabe nach § 4 berichten. § 10 Abs. 4 des Referentenentwurfs sah vor, dass der Bund Mittel von einem Land zurückfordern kann, wenn die Vorgaben des § 4 nicht eingehalten wurden, vgl. BMF, Referentenentwurf zum LuKIFG, S. 7 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2025-10-23-LuKIFG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 27.04.2026.

78 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.09.2025, Geschäftszeichen: I 4 - 0003302 – Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (LuKIFG), S. 11, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/lukifg-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 05.05.2026.

verfassungsrechtlich unbedenklich bzw. sogar geboten (3.2.). Bezüglich der genannten Frage wird zum Teil indes ausdrücklich auf verfassungsrechtliche Unklarheiten hingewiesen (3.3.).

Auf Grundlage der erstgenannten Auffassung, welche eine verfassungsrechtliche Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen grundsätzlich bejaht, dürfte nach gegenwärtiger Rechtslage (mangels einfachgesetzlicher Festlegung einer diesbezüglichen Referenzgröße) keine rechtlich durchsetzbare Umsetzungsverpflichtung der Länder und Kommunen im Hinblick auf das genannte Kriterium bestehen. Nach der zweitgenannten Auffassung scheidet eine verfassungsrechtliche Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit gegenüber den genannten Gebietskörperschaften bereits dem Grunde nach aus (3.4.).

Nach der Präambel der VV-LuKIFG „ergänzt“ das vom Bund zur Verfügung gestellte „Finanzvolumen von 100 Milliarden Euro die weiterhin notwendigen Anstrengungen der Länder und Kommunen für die dauerhafte Sicherstellung ihrer Investitionstätigkeit in die öffentliche Infrastruktur und soll diese nicht ersetzen.“ Hieraus dürfte sich indes bereits deshalb keine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung der Länder im Sinne eines Kriteriums der Zusätzlichkeit ergeben, da die VV-LuKIFG (ebenso wie das LuKIFG) keine entsprechende Referenzgröße vorsieht (4.).

Selbst wenn man – ausgehend von der erstgenannten Auffassung – eine verfassungsrechtliche Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen bejaht, lässt sich im Rahmen einer nachträglichen Verwendungskontrolle aufgrund des Nichtbestehens entsprechender Referenzgrößen nicht zuverlässig feststellen, ob die Länder und Kommunen die Mittel aus dem SVIK im Sinne dieses Kriteriums verwendet haben. Sofern eine solche Feststellung nicht getroffen werden kann, kommt auch keine Rückforderung in Betracht. Nach der erstgenannten Auffassung gilt das Kriterium der Zusätzlichkeit somit zwar verfassungsrechtlich auch für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen. Allerdings ist rechtlich nicht sichergestellt, dass die genannten Gebietskörperschaften Mittel des SVIK tatsächlich nach dieser Vorgabe verwenden. Nach der zweitgenannten Auffassung (nach welcher das Kriterium der Zusätzlichkeit für aus dem SVIK finanzierte Investitionen der Länder und Kommunen verfassungsrechtlich nicht gilt) stellt sich die Frage einer rechtlichen Absicherung einer Mittelverwendung gemäß diesem Kriterium dagegen nicht (5.).
