

27.09.24

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HG 2025)

Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes und

zu dem Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028 gemäß § 9 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und gemäß § 50 Absatz 3 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Nachwirkungen der Krisen der vergangenen Jahre (Corona-Pandemie, Energieversorgung, Inflation) weiterhin spürbar sind. Dazu treten inzwischen weitere geopolitische Herausforderungen: ein zunehmender Protektionismus, die Handelskonflikte Chinas mit den USA und der EU, kriegерische Auseinandersetzungen in Nahost sowie die anstehende Wahl in den USA. Zugleich führt Russland seit zweieinhalb Jahren Krieg gegen die Ukraine. All dies erhöht die Unsicherheit und belastet auch in Deutschland stark die Konjunktur und die Haushalte.

- b) Von einer Trendumkehr hin zu Aufschwung und stabilem Wachstum kann aktuell nicht gesprochen werden. Nachdem sich das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Gesamtjahr 2023 mit minus 0,2 Prozent rückläufig entwickelt hatte, war zwar zu Jahresbeginn 2024 eine leichte Erholung erkennbar und die Wirtschaft wuchs im 1. Quartal 2024 gegenüber dem 4. Quartal 2023 um 0,2 Prozent. Allerdings ging schon im 2. Quartal 2024 das BIP um 0,1 Prozent zurück. Weiter unklar bleibt, ob das von der Bundesregierung in der Frühjahrsprojektion für 2024 erwartete Wirtschaftswachstum von 0,3 Prozent erreichbar ist. Auch für die öffentlichen Haushalte ist die verhaltene konjunkturelle Entwicklung unbefriedigend. Sie belastet die sozialen Kassen, erschwert die Steuerung der Etats und schränkt erheblich die Finanzierung dringend notwendiger Investitionen, beispielsweise in Infrastruktur, Klimaschutz und Digitalisierung ein.
- c) Der Bundesrat hält fest, dass es aus konjunktureller und auch struktureller Sicht Anlass für zusätzliche Wachstumsimpulse gibt und verweist darauf, dass die Bundesregierung mit ihrem Haushalt 2025 angekündigt hat, eine Wachstumsinitiative auf den Weg zu bringen. Die Maßnahmen eines solchen Pakets müssen nach Ansicht der Länder sorgsam austariert sein und für einen nachhaltigen Wachstumsimpuls sorgen.
- d) Von großer Relevanz ist dabei vor allem das vom Bund eingebrachte Steuerfortentwicklungsgesetz, das ein Entlastungsvolumen von rund 20,9 Milliarden Euro vorsieht (volle Jahreswirkung); auf das Haushaltsjahr 2025 entfällt dabei eine Kassenwirkung von insgesamt rund 7,4 Milliarden Euro. Etwa 12,4 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung), also rund 60 Prozent der Mindereinnahmen, würden dabei von Ländern und Kommunen getragen. Das zeitgleich eingebrachte Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 bedeutet für Bürgerinnen und Bürger eine Entlastung von rund 2 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung); für das Haushaltsjahr 2025 beläuft sich die Kassenwirkung auf rund 3,3 Milliarden Euro. Hierbei tragen Länder und Kommunen rund 1,1 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung), auch hier also über 50 Prozent der vollen Jahreswirkung.

- e) Der Bundesrat stellt fest, dass die Länder und Kommunen zur Bewältigung überregionaler und regionaler Notlagen in den vergangenen Jahren neben dem Bund eine Vielzahl von Maßnahmen finanziert haben, die die öffentlichen Haushalte erheblich belastet haben. Die aktuelle gesamtwirtschaftliche Lage erhöht darüber hinaus den Druck auf die öffentlichen Haushalte, da die Steuereinnahmen weniger stark wachsen als ursprünglich prognostiziert. Gleichzeitig stehen die Haushalte der Länder vor anhaltend großen Herausforderungen. Dazu gehören insbesondere die Investitionsbedarfe bei der öffentlichen Infrastruktur, die Rückzahlung der krisenbedingten Notlagenkredite, die Dekarbonisierung, die Finanzierung der Folgen der Fluchtmigration und nicht zuletzt die Finanzierung von Bildung und Digitalisierung.
- f) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Haushalt des Bundes hohen strukturellen Belastungen ausgesetzt ist. Vor dem Hintergrund der generationengerechten Finanzpolitik ist ungeachtet und unabhängig etwaiger Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Bundeshaushaltsaufstellung eine Einhaltung der zugesagten Finanzierungsmittel an die Länder geboten.
- g) Der Bundesrat erkennt an, dass der Bund die Länder und Kommunen bei der Finanzierung bestimmter Aufgaben in der Vergangenheit nicht unerheblich unterstützt hat bzw. noch immer unterstützt. Insbesondere im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, der Krankenhausfinanzierung, der Anpassungen an den Klimawandel, der Unterbringung und Integration von Geflüchteten oder der Bildung und Ganztagesbetreuung stehen Länder und Kommunen vor immensen Herausforderungen. Die Bewältigung dieser Aufgaben hat eine gesamtstaatliche Dimension, auch wenn die Aufgabenerfüllung originär den Ländern oder Kommunen obliegt. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass sich der Bund bei der Finanzierung solcher Aufgaben weiterhin in gebotenem Umfang beteiligen sollte, etwa in Bezug auf das KiTa-Investitionsprogramm oder die Anschlusslösung für den Digitalpakt Schule. Weiterhin gilt dies beispielsweise in Bezug auf die Städtebau- und soziale Wohnraumförderung, Integrationskurse und -beratung, den Aufbau des BOS-Breitbandnetzes oder die Verwaltungsdigitalisierung und Registermodernisierung. Insbesondere wenn Entscheidungen auf Bundesebene dazu führen, dass in die Hoheit und die Finanzen der Länder oder Kommunen eingegriffen wird, darf sich der Bund nicht davor verschließen, die Länder und Kommunen bei der finanziellen Bewältigung der daraus resultierenden Aufgaben weiterhin signifikant zu unterstützen.

- h) In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, dass der Bund regelmäßig Maßnahmen anstößt, deren dauerhafte Finanzierung dann bei den Ländern verbleibt. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bei derartigen Programmen aus Gründen der Planbarkeit von Anfang an rechtssicher feststehen sollte, dass der Bund sie dauerhaft und dynamisch mitfinanziert. Auch die Dauer dieser gemeinsam finanzierten Programme darf ebenso wie die Aufteilung der Jahrestanchen nicht wie zuletzt ständigen Änderungen durch den Bund unterliegen.
- i) Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang auch an die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben und das damit einhergehende Mitwirkungsgebot des Bundes. Von essenzieller Bedeutung ist es dabei, für einen bezahlbaren öffentlichen Personennahverkehr einzustehen. Hierbei steht aus Sicht der Länder der Bund in der Pflicht, die Attraktivität und die Verlässlichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel zu erhalten, damit diese auch mit Blick auf Umwelt und Klima stärker genutzt werden. Die Minderung der Regionalisierungsmittel oder auch nur eine Verschiebung von Geldern in Folgehaushaltsjahre führt unaufhaltsam in eine kritische Gemengelage. Die Preisgestaltung im ÖPNV hat zur Folge, dass inzwischen nur noch eine Kostendeckungsquote von 55 Prozent erreicht wird. Vor Einführung des Deutschlandtickets lag diese noch bei 70 Prozent. Für einen weiterhin attraktiven Nahverkehr ist eine Beteiligung des Bundes unabdingbar.
- j) Der Bundesrat stellt fest, dass der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine weiterhin anhält und die Länder und Kommunen sich nach wie vor mit der Aufgabe konfrontiert sehen, weiteren Kriegsflüchtlingen Schutz zu gewähren. Der Einstieg in ein atmendes System für die Finanzierung der Kosten der Asylersantragsteller mit einer Pro-Kopf-Pauschale ist ein erster wichtiger Schritt, um die Finanzierung den Flüchtlingszahlen dynamisch anzupassen. Der Bundesrat sieht es zugleich als erforderlich an, dass der Bund seine finanzielle Unterstützung für die Länder und Kommunen intensiviert. Die Beschränkung der Kostenbeteiligung auf Asylersantragsteller greift viel zu kurz. Sowohl im Bereich der Ukraineerflüchtlinge, die aufgrund der Entscheidung der Bundesregierung nicht dem Asylrechtskreis unterliegen, als auch im Bereich der Asylbewerber, die das Verfahren bereits durchlaufen haben, entstehen den Ländern und Kommunen erhebliche finanzielle Belastungen (z. B. durch Fehlbelegungen in Asylunterkünften und im Bereich der Integration). Die Länder und Kommunen müssen in die Lage versetzt werden,

die laufenden Aufgaben der Versorgung und Integration aller Schutzsuchenden bewältigen zu können, ohne die Handlungsfähigkeit an anderer Stelle stark einschränken zu müssen.

- k) Im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien ist die Einführung eines KiTa-Investitionsprogramms verankert. Bis heute wurde dieses wichtige Programm, um die Infrastruktur der Kindertagesstätten zu unterstützen, nicht auf den Weg gebracht. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Bundeshaushalt 2025 sowie im Finanzplan hierfür Mittel einzuplanen.
- l) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, einen tatsächlichen Digitalpakt 2.0 auf mindestens demselben finanziellen Niveau wie der Digitalpakt 1.0 mit dem Bundeshaushalt 2025 auf den Weg zu bringen. Die hierfür im Haushaltsentwurf veranschlagten Mittel lassen Zweifel aufkommen, ob es sich lediglich um den Übertrag noch nicht abgerufener Mittel handelt, oder ob hier, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, ein Anschlussprogramm veranschlagt wurde. Hinsichtlich der Ausreichung der Mittel sollte der Bund den im Rahmen des Digitalpakts 1.0 gewonnenen Erfahrungen Rechnung tragen und auf zu weitreichende Vorgaben und unnötige Bürokratie verzichten. Länder und Kommunen müssen in der Lage sein, die Bundesmittel flexibel und für die jeweilige Situation vor Ort passgenau zu verwenden. Schematische Vorgaben des Bundes behindern diesen Prozess und gefährden den Erfolg des Projekts.
- m) Der Bundesrat begrüßt die Fortsetzung der Unterstützung des Bundes zur Verbesserung der KiTa-Qualität und zur KiTa-Teilhabe mit weiterhin jährlich 2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2026. Wie die vorherigen Programme zur Verbesserung der KiTas gezeigt haben, ist dieser Beitrag essentiell, um die bundesgesetzlich angestoßenen Vorgaben vor Ort umzusetzen. Darüber hinaus ist aber eine dauerhafte und dynamisierte Beteiligung des Bundes erforderlich.

- n) Der Bundesrat sieht die Aussage der Bundesregierung kritisch, dass bei neuen Maßnahmen, bei denen der Bund die Länder unterstützt, der Anteil des Bundes maximal bis zu 50 Prozent betragen darf. Der Bundesrat erwartet mit Sorge, dass in der Folge gerade Länder und Kommunen mit angespannten Haushaltslagen diese Programme und Hilfen nicht in Anspruch nehmen werden können. In der Folge wird auch der Bund die mit den jeweiligen Maßnahmen verfolgten Ziele nicht erreichen können. Der Bundesrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass dadurch gerade das Ziel in Frage gestellt würde, einen notwendigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu leisten.
- o) Der Bundesrat erinnert erneut wie zum Haushaltsgesetz 2023 geschehen (BR-Drucksache 320/23 (Beschluss)) an die Zusage des Bundes, schrittweise einen höheren Anteil an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) zu übernehmen. Er fordert von der Bundesregierung einen nächsten Entlastungsschritt im Rahmen eines konkreten Stufenplans bis zu einer vollständigen Übernahme der AAÜG-Lasten, die aus der Zuständigkeit des Bundes für das Rentenrecht folgt.