

11.07.25

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1056. Sitzung am 11. Juli 2025 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass sich die deutsche Wirtschaft immer noch in einer anhaltenden Schwächephase befindet. Die Schwierigkeiten sind konjunktureller, vor allem aber struktureller Natur. Die anhaltenden handels- und geopolitischen Herausforderungen, namentlich der protektionistische und kaum berechenbare Kurs der neuen US-Regierung, die Handelskonflikte zwischen den USA mit allen ihren Handelspartnern sowie die kriegerischen Auseinandersetzungen in Nahost und in der Ukraine, erhöhen die Unsicherheit bei Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern nicht nur in Deutschland, sondern weltweit. Diese belastet die Konjunktur in Deutschland stark, dämpft die Wachstumsaussichten und wirkt sich somit negativ auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen aus. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft war nach dem Jahr 2023 auch im Jahr 2024 real rückläufig (minus 0,2 Prozent). Die Bundesregierung hatte vor diesem Hintergrund in ihrer Frühjahrsprognose

die Wachstumsprognosen sowohl für das Jahr 2025 als auch für das Jahr 2026 deutlich nach unten revidiert (für das Jahr 2025 von 1,1 Prozent auf 0 Prozent und für das Jahr 2026 von 1,6 Prozent auf 1,0 Prozent). Von einer stabilen Trendumkehr hin zu Aufschwung und Wachstum kann aktuell zwar noch nicht gesprochen werden, allerdings deuten viele Indikatoren zuletzt darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft im Winterhalbjahr die Talsohle hinter sich lassen könnte. So haben einige Forschungsinstitute – auch angesichts des zu erwartenden fiskalpolitischen Impulses aufgrund der von der neuen Bundesregierung geplanten Vorhaben sowie der geänderten finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen – ihre Prognosen jüngst wieder angehoben. Für die öffentlichen Haushalte bleiben die bislang verhaltene konjunkturelle Entwicklung wie auch die strukturelle Wachstumsschwäche jedoch absehbar unbefriedigend. Sie belasten darüber hinaus die Einnahmen der Sozialversicherung, erschweren die Steuerung der Etats und schränken erheblich die Finanzierung dringend notwendiger Investitionen, beispielsweise in Infrastruktur, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Digitalisierung, ein.

- b) Der Bundesrat begrüßt die verfassungsrechtliche Verankerung eines Sondervermögens des Bundes mit eigener Kreditermächtigung über 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität. Der darin enthaltene Anteil von 100 Milliarden Euro für Investitionen in den Ländern und Kommunen, verteilt auf einen Zeitraum von zwölf Jahren, kann einen substanziellen Beitrag zum Abbau des Investitionsstaus in Ländern und Kommunen leisten. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass sich Bund und Länder einig sind, dass für die konkrete Umsetzung des Sondervermögens einfache und bürokratiearme Verfahren notwendig sind sowie dass insbesondere anstelle der Genehmigungen von Einzelprojekten pauschale Zuweisungen erfolgen und eine Doppelförderung ermöglicht wird.
- c) Um einen nachhaltigen Wachstumsimpuls aus dem Sondervermögen Infrastruktur zu erzeugen, ist zudem erforderlich, dass die Investitionsmaßnahmen durch weitere strukturelle Reformen, z. B. in den Bereichen der gesetzlichen Renten-, Pflege- und Krankenversicherung, der Transferleistungen und des Vergabe- und Baurechts, begleitet werden. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, die erforderlichen Strukturreformen zügig anzugehen.

- d) Durch das Sondervermögen muss darüber hinaus sichergestellt werden, dass die notwendigen Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität auf allen föderalen Ebenen umgesetzt werden können. Der Bundesrat begrüßt, dass weitere Bundesmittel – auch aus dem neuen Sondervermögen des Bundes und aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) – in Form von Bundesprogrammen an die Länder und Kommunen fließen. Diese dringend erforderlichen zusätzlichen Investitionen aus dem neuen Sondervermögen des Bundes und aus dem KTF können nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn sie insgesamt ohne Kofinanzierungsverpflichtungen der Länder und Kommunen umgesetzt werden können.
- e) Ein angemessener Anteil der zusätzlichen Mittel im KTF aus dem Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro sollte darüber hinaus zur Finanzierung von Projekten den Ländern und Kommunen – ohne Anrechnung auf andere Mittelzuweisungen an die Länder – zur Verfügung gestellt werden, weil in ihren Aufgabenbereich ein erheblicher Teil der notwendigen Investitionen, etwa für den Ausbau der Wärmenetze zur Umsetzung der Klimawende, fällt.
- f) Der Bundesrat stellt fest, dass Länder und Kommunen zur Bewältigung überregionaler und regionaler Notlagen in den vergangenen Jahren neben dem Bund eine Vielzahl von Maßnahmen finanziert haben, die für sie eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen. 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 Dekarbonisierung, die Finanzierung der Folgen der Fluchtmigration und nicht zuletzt die Finanzierung von Bildung und Digitalisierung.

- g) Die deutlich erweiterten verfassungsrechtlichen Finanzierungsspielräume des Bundes für Ausgaben der Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben dienen auch dem Schutz der Zivilbevölkerung, der informationstechnischen Systeme und der Infrastruktur. Vor allem präventive Maßnahmen des Zivilschutzes berühren dabei Belange der Länder und Gemeinden, beispielsweise hinsichtlich der notwendigen Fähigkeiten der Polizei, des Katastrophenschutzes und der zusätzlichen Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur, die auch nicht innerhalb der durch die Änderung der Schuldenbremse erweiterten Finanzierungsspielräume der Länder im notwendigen Umfang finanziert werden können. Die Länder erwarten daher, dass für notwendige präventive Maßnahmen des Schutzes der Zivilbevölkerung und der Ertüchtigung der Infrastruktur eine bundesseitige Finanzierung in Abstimmung mit den Ländern erfolgt.
- h) Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Länder und Kommunen aufgrund der anhaltenden geopolitischen Konflikte nach wie vor mit der Aufgabe konfrontiert sehen, den geflüchteten Menschen Schutz zu gewähren. Ein atmendes System für die Finanzierung der Kosten der Asylersantragstellerinnen und Asylersantragsteller mit einer Pro-Kopf-Pauschale ist ein 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 Asylersantragstellerinnen und Asylersantragsteller greift viel zu kurz. Den Ländern und Kommunen entstehen erhebliche über die Pro-Kopf-Pauschale hinausgehende finanzielle Belastungen (z. B. durch soziale Folgekosten und im Bereich der Integration). Kürzungen der Haushaltsansätze im Vergleich zum Vorjahr in diesem Bereich wie zum Beispiel bei Integrationskursen, Migrationsberatung oder „Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern und Spätaussiedlern“ sind vor diesem Hintergrund abzulehnen. 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.

- i) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Haushalt des Bundes zwar hohen strukturellen Belastungen ausgesetzt ist. Vor dem Hintergrund der generationengerechten Finanzpolitik ist ungeachtet und unabhängig etwaiger Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Bundeshaushaltsaufstellung aber eine Einhaltung der Finanzierungszusagen an die Länder geboten.
- j) 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.
- k) Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang auch an die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben und das damit einhergehende Mitwirkungsgebot des Bundes. Hierbei ist es von essenzieller Bedeutung, für einen bezahlbaren öffentlichen Personennahverkehr einzustehen. Aus Sicht der Länder steht 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. Eine Minderung der Regionalisierungsmittel oder auch nur eine Verschiebung von Geldern in Folgehaushaltsjahre führt unaufhaltsam in eine kritische Gemengelage. Für einen weiterhin attraktiven Nahverkehr ist eine Beteiligung des Bundes unabdingbar.
- l) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die geplanten Maßnahmen zur Senkung der Stromkosten inklusive der Absenkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß für alle Verbrauchergruppen – Unternehmen wie Haushalte – so schnell wie möglich umzusetzen. Neben der geplanten Absenkung der Übertragungsnetzentgelte würden hierdurch Anreize für die Elektrifizierung gesetzt, welche zur Erreichung der Klimaziele in den Sektoren Wärme und Verkehr notwendig sind und den Verbraucherinnen und Verbrauchern auch als Kompensation für die steigende CO₂-Bepreisung in Aussicht gestellt wurden.