

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 21/500 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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 Kreditemächtigung 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 bundeseitige 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 Asylverfahren und Asylverfahren 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 Asylverfahren und Asylverfahren 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu den Buchstaben a, b und c:

Die Bundesregierung teilt die Feststellungen des Bundesrates zu der anhaltenden Schwächephase der deutschen Wirtschaft. Die Nachwirkungen der multiplen und sich überlagernden Krisen der vergangenen Jahre und die aktuellen geopolitischen Herausforderungen belasten die öffentlichen Haushalte. Die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte bestehen aufgrund des anhaltend geringen Wachstumspotenzials fort. Die Bundesregierung setzt auf die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Gemeinsam mit den neugesetzten Wachstumsimpulsen der Bundesregierung geht die Entwicklung allmählich in eine positive Richtung.

Mit dem 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 legt die Bundesregierung einen klaren Fokus auf Investitionen. Die Investitionsausgaben des Bundes werden im Jahr 2025 auf rd. 115 Mrd. Euro erhöht werden. Dies ist eine Steigerung um über 40 Mrd. Euro und damit um 55 Prozent im Vergleich zu 2024. Die Investitionen des Bundes liegen damit erneut deutlich über dem Vorkrisenniveau. Mit Investitionen in dieser Legislaturperiode von jährlich rund 120 Mrd. Euro wird der Wachstumskurs und die Modernisierung Deutschlands fortgesetzt.

Schwerpunkte der Investitionsausgaben sind die Verkehrsinfrastruktur sowie die Bereiche Wohnungsbau, Bildung, Forschung und Betreuung, Digitalisierung, Klimaschutz und Sicherheit. Hierzu tragen die Ausgaben aus den Sondervermögen des Bundes, insbesondere aus dem Klima- und Transformationsfonds und dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität erheblich bei. Damit werden Impulse für nachhaltiges und stabiles Wachstum, für eine Verbesserung der Infrastruktur sowie für den klimaneutralen Umbau unserer Volkswirtschaft gesetzt.

Von dieser wachstumsorientierten Finanzpolitik der Bundesregierung profitieren auch Länder und Kommunen.

Darüber hinaus teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates zur Notwendigkeit von Strukturreformen und hat die hierzu erforderlichen Schritte sowie erste Maßnahmen bereits eingeleitet.

Im Übrigen weist die Bundesregierung zu den konkret genannten Themen auf Folgendes hin:

Zu Buchstabe d:

Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen umfassend aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) und aus dem künftigen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Daneben bleiben eigene Beiträge der Länder und Kommunen zur Zielerreichung notwendig, insbesondere soweit das Grundgesetz das ausnahmsweise finanzielle Engagement des Bundes im Aufgabenbereich der Länder und Kommunen an eine Kofinanzierung knüpft.

Zu Buchstabe e:

Bereits jetzt werden Länder und Kommunen mit erheblichen Mitteln aus dem KTF gefördert.

Zu Buchstabe f:

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrats, dass der Finanzierungsbedarf durch überregionale und regionale Notlagen in den vergangenen Jahren für Bund, Länder und Kommunen gestiegen ist. Durch geringere Steuereinnahmen sind nicht nur die Haushalte der Länder, sondern vor allem auch der Bundeshaushalt intensiv herausgefordert. Der Konsolidierungsbedarf besteht auf allen Ebenen und ist durch die gleichzeitig bestehenden Investitionsbedarfe besonders beschwerlich. Die schon bestehende bundeseitige Unterstützung der Länder und Kommunen wird durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität erheblich ausgeweitet und fortgeführt.

Zu Buchstabe g:

Die vom Bundesrat geäußerte Erwartung, dass der Bund seine Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Ertüchtigung der Infrastruktur in Abstimmung mit den Ländern vornimmt, nimmt die Bundesregierung zur Kenntnis. Mit der Änderung des Grundgesetzes werden die Ausgaben des Bundes für bestimmte Bereiche, unter anderem die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, ab einer bestimmten Höhe nicht mehr auf die Schuldenregel des Grundgesetzes angerechnet. Zudem sind durch das Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität u. a. gemäß Artikel 143h Absatz 2 des Grundgesetzes 100 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen der Länder und Kommunen vorgesehen. Die bundesseitigen Maßnahmen und Finanzierungen erfolgen – soweit angezeigt und zur zielführenden Umsetzung nötig – unter Einbeziehung der jeweilig betroffenen Stakeholder. Für einen Abstimmungsvorbehalt durch die Länder wird kein Raum gesehen.

Zu Buchstabe h:

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Sie betont in diesem Zusammenhang, dass sie auch im Politikfeld Flucht und Asyl trotz der bestehenden verfassungsrechtlichen Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten der Länder weiterhin die Länder und Kommunen im Rahmen der verfassungsrechtlich eröffneten Möglichkeiten umfangreich finanziell unterstützt. Für Geflüchtete aus der Ukraine und Asylbewerber und Asylbewerberinnen, die das Verfahren bereits durchlaufen haben, übernimmt der Bund bei Bedürftigkeit überwiegend die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie die medizinische Versorgung. Außerdem unterstützt der Bund die Geflüchteten durch die Jobcenter bei der Arbeitssuche sowie mit Deutschsprachkursen, Weiterbildungen und anderen arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen. Das an der Anzahl der Asylantragsteller orientierte System der Pro-Kopf-Pauschale ist aus Sicht der Bundesregierung weiterhin gut geeignet, die finanziellen Lasten für die Kommunen abzufedern und zugleich die Interessen des Bundes zu wahren.

Zu den Buchstaben i und j:

Die Bundesregierung steht weiterhin zu den umfangreichen gesetzlich bereits festgeschriebenen Mitfinanzierungen von Aufgaben, die in die Verwaltungszuständigkeit der Länder oder Kommunen fallen, sowie den bereits verabredeten Zusagen des Bundes. Eine von den Ländern gewünschte dauerhafte und dynamische Mitfinanzierung neuer Maßnahmen wird von der Bundesregierung abgelehnt.

Zu Buchstabe k:

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Sie vertritt die Auffassung, dass es sich beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nicht um eine Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Grundgesetzes handelt. Ungeachtet dessen unterstützt der Bund die Länder und Gemeinden seit Jahren bei der Sicherstellung eines bezahlbaren ÖPNV. Dabei engagiert sich der Bund in erheblichem Umfang finanziell im ÖPNV und wird dies auch weiterhin tun. Dieses Engagement zeigt sich auch im 2. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025.

Zu Buchstabe l:

Die Bundesregierung setzt mit den im Koalitionsausschuss vereinbarten Maßnahmen ein starkes Signal für wettbewerbsfähige Strompreise für alle Bereiche der Wirtschaft und zugleich zur Entlastung für private Verbraucher. Die Maßnahmen greifen ab dem 1. Januar 2026 und geben gezielt Entlastungen: Für das produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft über die Verstetigung der Absenkung der Stromsteuer und für alle Verbraucher über die Abschaffung der Gasspeicherumlage. Darüber hinaus bereitet die Bundesregierung weitere Entlastungen beim Strompreis für alle Verbraucher über Zuschüsse aus dem KTF zu den Übertragungsnetzkosten sowie Umlagen vor. Die Bundesregierung prüft weiterhin, ob und wann weitere Schritte erfolgen und finanziert werden können.

