

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027

– Drucksache 21/7860 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1068. Sitzung am 25. September 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Nummer 1 KTFG)

In Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a § 4 Absatz 1 Nummer 1 ist die Angabe „soweit diese Einnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil der Einnahmen übersteigen und“ zu streichen.

Begründung:

Der mit diesem Vorschlag zu streichende Einschub in § 4 Absatz 1 Nummer 1 KTFG-E würde die Verschiebung von Einnahmen aus dem Emissionshandel in den Kernhaushalt ermöglichen. Konkret ist eine Umschichtung von Einnahmen in Höhe von 2,7 Milliarden Euro für 2027 und insgesamt über 13 Milliarden Euro bis 2030 zur Konsolidierung des Kernhaushalts vorgesehen. Dies stellt eine Zweckentfremdung von Klimaschutzmitteln dar. Auch die zusätzlichen Mittel, die dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) durch das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz zugutekommen, rechtfertigen ein Abfließen der Einnahmen aus dem Emissionshandel in den Bundeshaushalt nicht. In Anbetracht der hohen finanziellen Bedarfe für die Transformation und des Zweckbindungsprinzips des Emissionshandels sind sämtliche Einnahmen im KTF zu belassen und für die klimaneutrale Transformation zu verwenden.

2. Zu Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Nummer 1 KTFG)

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass durch eine Änderung von § 4 Absatz 1 Nummer 1 des Klima- und Transformationsgesetzes die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass zukünftig ein Teil der Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe der im Treib-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hausgas-Emissionshandelsgesetz für die Versteigerung geltenden Regeln (ETS 1) im Bundeshaushalt veranschlagt werden kann. Im Bundeshaushalt werden insoweit für das Jahr 2027 entsprechende Einnahmen in Höhe von 2,7 Milliarden Euro veranschlagt, die dann nicht in den Klima- und Transformationsfonds fließen.

- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, von der vorgesehenen Zuführung in den Bundeshaushalt abzusehen und die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel vollständig für Maßnahmen des Klimaschutzes, der Dekarbonisierung und der Transformation zu verwenden.
- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung grundsätzlich für die Transformation derjenigen Wirtschaftsbereiche eingesetzt werden sollten, die durch die CO₂-Bepreisung unmittelbar belastet werden. Eine Verwendung zur allgemeinen Finanzierung des Bundeshaushalts schwächt die Lenkungswirkung des Emissionshandels, vermindert die für die Transformation zur Verfügung stehenden Mittel und kann die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung beeinträchtigen.
- d) Im Hinblick auf die von der Industrie und der Energiewirtschaft zu leistenden Zahlungen für Emissionsrechte sind entsprechende Einnahmen vollständig für die Unterstützung der betroffenen Unternehmen und den Klimaschutz einzusetzen, um Investitionen in einen klimaneutralen und wettbewerbsfähigen Industriestandort zu ermöglichen. Sie sollten zur finanziellen Unterstützung von Investitionen in Transformationsmaßnahmen sowie zur Senkung der Energiepreise, um weitere Dekarbonisierungsmaßnahmen anzureizen, genutzt werden.

3. Zu Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Nummer 1, 2 KTFG)

Mit dem Gesetzentwurf sieht die Bundesregierung erstmalig vor, dass Erlöse aus Veräußerungen von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) in den Kernhaushalt verschoben werden sollen. Geplant ist, Mittel in Höhe von 2,7 Milliarden Euro zu verschieben. Ergänzend sollen erstmals 400 Millionen Euro aus dem CO₂-Grenzausgleich in den Kernhaushalt fließen. Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass hier von der gewohnten Praxis, die Mittel vollständig und zweckorientiert an den KTF fließen zu lassen, Abstand genommen wird. Das Finanzierungssaldo und die Globalposition wachsen dadurch auf über 20 Prozent der geplanten Ausgaben an. Dadurch wird der Druck auf die wichtigen Programme zum Klima- und Naturschutz weiter zunehmen. Zudem entsteht der Eindruck, dass die Mittel des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), die dem KTF zugeführt werden, entgegen ihrer Zweckbestimmung nicht für zusätzliche Investitionen genutzt werden, sondern zur Ermöglichung von Abflüssen anderer Mittel in den Kernhaushalt.

Die Begründung, dass im Kernhaushalt ebenfalls Klimaschutzmaßnahmen verbucht sind, die damit gegenfinanziert werden, greift zu kurz. Dies wäre aus klimapolitischer Perspektive nur schlüssig, wenn gleichzeitig zusätzliche Mittel für Klimaschutzausgaben in derselben Höhe über den Kernhaushalt ausgewiesen und dauerhaft abgesichert würden.

Zudem kritisiert der Bundesrat, dass die vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge zu einem erheblichen Teil zulasten von Klima- und Naturschutzprogrammen erbracht werden sollen, während fossile und klimaschädliche Subventionen weitestgehend erhalten blieben.

4. Zu Artikel 7 (§ 6a Absatz 2 Satz 4 BKGG)

Artikel 7 ist zu streichen.

Begründung:

Artikel 7 des Gesetzentwurfs sieht die Streichung des § 6a Absatz 2 Satz 4 des Bundeskindergeldgesetzes und damit die Abschaffung des Sofortzuschlags im Kinderzuschlag vor.

Der Sofortzuschlag ist seit seiner Einführung Bestandteil der finanziellen Unterstützung von Familien mit geringen Einkommen. Er beträgt derzeit 25 Euro monatlich je Kind und wird zusätzlich zum Kinderzuschlag gewährt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Kinderzuschlag ist ein zentrales Instrument zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit und zur Unterstützung von Familien, deren Einkommen zwar für den eigenen Lebensunterhalt, nicht jedoch für den vollständigen Bedarf ihrer Kinder ausreicht. Im Jahr 2024 erhielten bundesweit rund 487 000 Familien für rund 1,21 Millionen Kinder Kinderzuschlag.

Die vorgesehene Abschaffung des Sofortzuschlags würde die verfügbaren Einkommen dieser Familien unmittelbar reduzieren. Bei einem Betrag von bis zu 25 Euro monatlich je Kind kann dies je nach Haushaltsgröße zu einer jährlichen Mehrbelastung von bis zu 300 Euro je Kind führen. Betroffen wären Haushalte, die bereits heute nur über geringe finanzielle Spielräume verfügen und für die der Kinderzuschlag einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur gesellschaftlichen Teilhabe ihrer Kinder leistet.

Ferner kann sich der Wegfall des Sofortzuschlags auf die Prüfung der Hilfebedürftigkeit und die Höhe weiterer existenzsichernder Leistungen auswirken. Dadurch können zusätzliche Prüf-, Berechnungs- und Abstimmungsbedarfe bei den zuständigen Leistungsträgern entstehen.

Zudem führt die Abschaffung des Sofortzuschlags nicht ausschließlich zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs stehen den Einsparungen beim Kinderzuschlag Mehrausgaben in anderen Leistungssystemen gegenüber. Für den Bereich des Grundversicherungsgeldes werden jährliche Mehrausgaben von rund 150 Millionen Euro erwartet. Im Bereich des Wohngeldes werden zwar Einsparungen von insgesamt rund 40 Millionen Euro jährlich prognostiziert; diese verteilen sich jedoch auf den Bund und die Länder. Die Maßnahme verlagert damit einen Teil der finanziellen Belastungen zwischen den Leistungssystemen und den staatlichen Ebenen, ohne die zugrunde liegenden Unterstützungsbedarfe der Familien faktisch zu beseitigen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Beibehaltung des Sofortzuschlags sowohl sozialpolitisch als auch verwaltungs- und haushaltswirtschaftlich sachgerecht. Der Kinderzuschlag unterstützt Familien dabei, ihren Lebensunterhalt möglichst eigenständig zu sichern und den Bezug existenzsichernder Leistungen zu vermeiden. Die Streichung des Sofortzuschlags würde dieses Ziel erschweren.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Die finanzielle Lage von Bund, Ländern und Kommunen erfordert eine Priorisierung der bisherigen Ausgaben.
- b) Der Bundesrat unterstreicht, dass auch die angekündigte Überprüfung des Sofortzuschlags im SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) im Sinne einer kontinuierlichen Optimierung der Leistungen verstanden werden soll. Sie sollte dazu beitragen, Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen im Leistungsbezug zu bekämpfen.

Begründung:

Trotz der moderaten Erhöhung der Leistungen für Kinder und Jugendliche durch den Sofortzuschlag, zunächst um 20 Euro, später um 25 Euro monatlich, ist die Kinderarmutsquote heute weiterhin hoch: Während nach der Einführung des Sofortzuschlags zunächst ein Absinken der Armutsgefährdung auf 14 Prozent im Jahr 2023 zu verzeichnen war, lag sie laut Statistischem Bundesamt zuletzt wieder über dem Stand von 2022 bei 15,2 Prozent, wobei die exakten Zahlen je nach Datenbasis und Berechnungsmethoden variieren können. Leistungen für armutsgefährdete Kinder und Jugendliche sind daher aktuell unabhkömmlich, um die Wahrung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Zudem führt Armut zu gesundheitlichen Belastungen und schlechteren Chancen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen, sodass Kürzungen in dem Bereich langfristig höhere Folgekosten verursachen. Daher sind Kürzungen beim Sofortzuschlag sowohl im BKGG als auch im SGB II, SGB XII und AsylbLG abzulehnen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6. Zu Artikel 8 (§ 287g Satz 1 SGB VI)

Artikel 8 ist zu streichen.

Begründung:

Die Bundeszuschüsse sind keine Subventionen, sondern dienen überwiegend der sachgerechten Finanzierung nicht beitragsgedeckter (versicherungsfremder) Leistungen. Der Staat nutzt mit diesen Leistungen die gesetzliche Rentenversicherung als Instrument des sozialpolitischen Ausgleichs, um Personen in bestimmten Lebenssituationen zu fördern (z. B. Beiträge für Kindererziehungszeiten, Grundrentenzuschlag).

Die Alterssicherungskommission hat in ihrer Empfehlung unter Nummer 17 die Gewährleistung einer nachvollziehbaren Systematisierung und transparenten Darstellung von Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, für die keine Beiträge entrichtet wurden, empfohlen. Diese Leistungen seien perspektivisch vollständig aus Bundesmitteln zu erstatten. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, diese Bundesmittel zukünftig als Bundesanteil statt Bundeszuschüsse zu bezeichnen.

Durch die im zugrunde liegenden Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung des SGB VI in Artikel 8, welche eine Einsparung in Höhe von einer Milliarde Euro bezweckt, wird auch dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren zu den Empfehlungen der Alterssicherungskommission vorgegriffen, indem Fakten geschaffen werden, welche der Empfehlung unter Nummer 17 widersprechen. Auch daher soll Artikel 8 gestrichen werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zu dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027 – BR-Drs. 442/26 (Beschluss) – wie folgt:

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2027 werden rechtliche Grundlagen im Zusammenhang mit der Konsolidierung des Bundeshaushalts 2027 und des Finanzplans bis 2030 geschaffen. Die vom Bundesrat geforderten Anpassungen im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027 würden die Konsolidierung des Bundeshaushalts erschweren und sind daher abzulehnen.

Zu den Ziffern 1, 2 und 3 (KTFG):

Eine zielgenauere Ausrichtung und Priorisierung der Maßnahmen im KTF ermöglicht es, anteilig Erlöse aus dem europäischen Emissionshandel ETS 1 in einem Umfang von 2,7 Mrd. Euro in 2027 im Kernhaushalt zu vereinnahmen. Der Konsolidierungsbeitrag im KTF wird erwirtschaftet, ohne bereits zugesagte Förderungen anzutasten.

Die Vereinnahmung eines Teils der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel (ETS 1) im Kernhaushalt ist sachgerecht: Auch der Kernhaushalt finanziert Klimaschutz- und Transformationsmaßnahmen. Dazu zählen z. B. Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien und der Dekarbonisierung der Industrie sowie Ausgaben für eine klimafreundliche Mobilität. Diese klimapolitischen Ausgaben teilweise durch klimapolitische Einnahmen zu finanzieren, ist angemessen und folgerichtig.

Der KTF leistet weiterhin einen zentralen Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele Deutschlands. Die im Regierungsentwurf 2027 des KTF-Wirtschaftsplans enthaltenen Programmausgaben fallen mit rund 40,3 Mrd. Euro sogar höher aus als im Wirtschaftsplan 2026 (Soll: rund 37,4 Mrd. Euro).

Aus dem KTF werden u.a. umfassende Maßnahmen zur Entlastung sowohl der Unternehmen als auch der Verbraucherinnen und Verbraucher bei den Energiekosten finanziert.

Zu den Ziffern 4 und 5b) (BKGG):

Der Sofortzuschlag beim Kinderzuschlag wurde mit Wirkung zum 1. Juli 2022 als pauschale Übergangsleistung bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene eingeführt, die Anspruch auf Grundsicherung nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II oder SGB XII), auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) haben oder für die Kinderzuschlag nach dem BKGG bezogen wird. Zu einer Einführung der Kindergrundsicherung kam es jedoch nicht. Der Sofortzuschlag ist eine zusätzliche und von den sozialrechtlichen Regelbedarfen unabhängige Leistung.

Der Kinderzuschlag unterstützt Familien, in denen die Eltern ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen finanzieren können, denen aber die finanziellen Mittel für die Deckung des vollständigen Bedarfs eines Kindes oder mehrerer Kinder fehlen. Damit sichert bereits der Kinderzuschlag an sich, zusammen mit dem Kindergeld und den Leistungen für Bildung und Teilhabe, die materielle und soziale Teilhabe von Kindern.

Mit der Beendigung des Sofortzuschlags beim Kinderzuschlag wird zudem eine Empfehlung der Kommission zur Reform des Sozialstaats umgesetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Ziffer 6 (SGB VI):

Die Bundesregierung hält an der vorgeschlagenen Regelung fest. Angesichts der robusten Basis der gesetzlichen Rentenversicherung hat die Bundesregierung beschlossen, die Leistungen des Bundes durch eine diskretionäre Minderung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die allgemeine Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2027 gegenüber der gesetzlich verankerten Fortschreibung zu senken, was zu einer Entlastung des Bundeshaushalts in gleicher Höhe führt. Die Maßnahme leistet einen notwendigen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts.

Weiterhin hat der Koalitionsausschuss am 1. Juli 2026 beschlossen, die Empfehlungen der Alterssicherungskommission umzusetzen. Die Umsetzung der Empfehlungen soll einen ausgewogenen Ausgleich zwischen den Interessen der Generationen schaffen, ein substantielles Rentenniveau sichern und zugleich die langfristige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung gewährleisten. Dabei sollen die mit dem demografischen Wandel verbundenen Belastungen angemessen zwischen den Generationen verteilt werden. Die konkrete Ausgestaltung der gesetzgeberischen Umsetzung der Kommissionsempfehlungen sowie deren Wirkungen wird derzeit erarbeitet.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.