



IM FOKUS!

Mainz, 24. März 2025

Nr. 18/20

Das Bundes-Finanzpaket und seine Auswirkungen für die Bundesländer

Der Deutsche Bundestag hat am Dienstag, 18. März 2025, mit der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Zweidrittelmehrheit das sog. Finanzpaket verabschiedet (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 20/15096 und 20/15117). Der Bundesrat hat diesem am Freitag, 21. März 2025, ebenfalls mit der nötigen Zweidrittelmehrheit zugestimmt (vgl. BR-Drs. 115/25). Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Nachfolgend wird der wesentliche Inhalt des Finanzpakets (1.) und seine Auswirkungen für die Bundesländer (2.) vorgestellt.

1. Das Finanzpaket

Das Finanzpaket beinhaltet Lockerungen der Schuldenbremse (a.) sowie die Einrichtung eines Sondervermögens (b.). Für die Bundesländer sieht es mehr Spielraum für eine eigene Verschuldung vor (c.)

a. Lockerungen der Schuldenbremse

Das Grundgesetz (GG) des Bundes wird in **Artikel 109 und Artikel 115** dahingehend ergänzt, dass **Ausgaben für Verteidigung, Zivilschutz, Nachrichtendienste und Cybersicherheit** nur noch bis zu einer Grenze von **einem Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP)** unter die Beschränkungen der **Schuldenbremse**, die einer Neuverschuldung

des Bundes enge Grenzen setzt, fallen. Gemessen am BIP 2024 sind das in etwa 43 Milliarden Euro. Alles darüber hinaus soll beliebig aus Krediten finanziert werden dürfen.

b. Einrichtung eines Sondervermögens

In **Artikel 143h GG** wird zudem **ein 500 Milliarden Euro** schweres, kreditfinanziertes **Sondervermögen „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“** (hierzu zählen z.B. Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung) **und „für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045“** eingeführt. Für dieses Sondervermögen gilt die Schuldenbremse nicht.

Ein Fünftel dieser Summe, also **100 Milliarden Euro**, soll in den **Klima- und Transformationsfonds** fließen und damit für den Klimaschutz und den klimafreundlichen Umbau der Wirtschaft eingesetzt werden.

Weitere **100 Milliarden Euro** aus dem Sondervermögen sollen den **Bundesländern** für Investitionen in deren Infrastruktur sowie in die kommunale Infrastruktur zugutekommen. Die Länder haben 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.

Investitionen sollen laut Gesetz über einen **Zeitraum von zwölf Jahren** bewilligt werden können.

c. Einführung einer Strukturkomponente für die Bundesländer

Die Länder sollen mehr Spielraum für eine eigene Verschuldung bekommen. Die bislang strenge Schuldenregel für die Bundesländer wird hierfür gelockert. Ihnen soll es möglich sein, **zusammen jährlich Schulden bis zur Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP aufzunehmen**. Dies entspricht, gemessen an dem BIP 2024, einer Summe von rund 15 Milliarden Euro.

Den Ländern wird damit neben der Konjunkturkomponente und der Ausnahmeregelung für Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit, die sog. „Strukturkomponente“ eingeräumt, die bislang nur für den Bund gilt (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG).

Die **Aufteilung** der für die Ländergesamtheit zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder soll **durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates** geregelt werden. Erst mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes können die Länder den strukturellen Verschuldungsspielraum nutzen.

Bestehende **landesrechtliche Regelungen**, etwa in den Landesverfassungen oder Haushaltsordnungen, die hinter der für jedes Bundesland geltenden Kreditobergrenze zurückbleiben, sollen laut dem Gesetz **außer Kraft**

treten. Hiermit soll die sofortige und unmittelbare Anwendbarkeit der Neuverschuldungsregelung in allen Ländern ermöglicht werden, unter der Maßgabe, dass die vorgesehene Aufteilung durch die noch zu treffenden Regelungen in einem Bundesgesetz erfolgt ist.

2. Auswirkungen für die Bundesländer

a. 100 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen

Aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen sollen den Ländern 100 Milliarden Euro für Investitionen in deren Infrastruktur und in die kommunale Infrastruktur bereitgestellt werden. Details bleiben einer einfachgesetzlichen Regelung vorbehalten.

Der Gesetzgeber stellt in der Begründung zu dem Entwurf klar, dass mit der Statuierung dieser Finanzierungszuständigkeit des Bundes aufgrund des großen Investitionsbedarfs der Länder **von dem Konnexitätsprinzip des Artikels 104a Absatz 1 GG abgewichen** werde, weshalb die Verankerung der Rechte und Pflichten auf der Verfassungsebene erforderlich sei. Die **Aufgabenzuständigkeit der Länder** bleibe hierdurch **unberührt**; die wirtschaftliche Last des Sondervermögens (Kredite inklusive der Zinslast) trage ausschließlich der Bund.

b. Strukturkomponente für die Länder

aa. Begründung des Bundesgesetzgebers

Zur Begründung der Einführung einer Strukturkomponente für die Länder führt der Gesetzgeber an, dass diese und ihre Kommunen **außergewöhnliche Finanzierungsbedarfe in verschiedenen Aufgabenbereichen** haben.

Hierzu zählten beispielsweise der demographische Wandel, die Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen, die Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, der Erhalt und die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, die Begleitung von Strukturwandelprozessen, die Digitalisierung der Verwaltung, die Anpassung an den Klimawandel oder die Stärkung des Bevölkerungsschutzes.

Die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder reichten nicht aus, um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Der zusätzliche Verschuldungsspielraum ermögliche jedem einzelnen Land die **Finanzierung von Zukunftsausgaben**, wie beispielsweise in den Bereichen Bildung und Forschung, die in besonderem Umfang neben den laufenden Ausgaben erforderlich seien. Er stärke zudem das Subsidiaritätsprinzip, da die Länder den zusätzlichen finanziellen Spielraum je nach Bedarf im eigenen Land nutzen könnten.

bb. Verfassungsgerichtliche Eilentscheidungen

Die FDP-Landtagsfraktionen in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen sind mit ihren **Eilanträgen** vor den jeweiligen Landesverfassungsgerichten **gescheitert**.¹ Sie wollten verhindern, dass die jeweiligen Landesregierungen im Bundesrat der Änderung der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG zustimmen. Denn diese komme einer Änderung der

Landesverfassung gleich, ohne dass das Landesparlament daran beteiligt werde. Darin liege ein Verstoß gegen die Verfassungsautonomie der Länder und gegen die föderale Ordnung.

Zur Begründung des Scheiterns des Eilantrags führte der Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern unter anderem aus, dass **die Landesregierung in ihrem Stimmverhalten im Bundesrat keinen Weisungen oder Instruktionen des Landtags** unterliege. Allein die Landesregierung sei zur Entscheidung über das Verhalten der Landesvertreter im Bundesrat berufen. Demnach sei auch das Landesverfassungsgericht nicht dazu befugt, den Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat eine konkrete Stimmabgabe vorzugeben.

Ob eine Vorschrift des Grundgesetzes Landesverfassungsrecht außer Kraft setzen darf, ist nach Auffassung einiger Landesverfassungsgerichte keine Frage des Landesverfassungsrechts, sondern des **Bundesverfassungsrechts** (Art. 79 Abs. 3 GG). Dies könne nur das Bundesverfassungsgericht in einem möglichen späteren Verfahren prüfen. Maßnahmen des Landes, bei denen es auf die Auswirkung der Grundgesetzänderung für die Landesverfassung ankomme, z.B. ein Beschluss eines entsprechenden Haushaltsgesetzes, könnten in **gesonderten Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht** angegriffen werden.

¹ Aktenzeichen: Baden-Württemberg - 1 GR 17/2, Bremen - St 1/25; Hessen - P.St. 2995; Mecklenburg-Vorpommern - LVerfG 5/25 e.A.; NRW - VerfGH 21/25.

cc. Ausblick

Nach der Annahme durch den Bundestag und der Zustimmung durch den Bundesrat wird das verfassungsändernde Gesetz vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG). Einen Tag danach tritt es in Kraft. Nähere einfachgesetzliche Ausformungen der verfassungsändernden Regelungen erfolgen durch Bundesgesetz, das, soweit die Bundesländer betroffen sind, der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf.

Unmittelbare und sofortige Auswirkungen für die Bundesländer sind daher mit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen (vorerst) nicht verbunden. Dies gilt insbesondere für die Frage des Außerkrafttretens bestehender Schuldenbremsen in den Bundesländern, da die für jedes Land geltende Kreditobergrenze erst mit der Aufteilung der für die Ländergesamtheit zulässigen Kreditaufnahme bestimmt wird.