

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes

A. Problem und Ziel

Im Rahmen der am 25. März 2025 in Kraft getretenen Änderungen des Grundgesetzes (GG) wurde die in Artikel 109 Absatz 3 GG verankerte Schuldenbremse geändert. Ergänzt wurde unter anderem die Möglichkeit für die Länder, unabhängig von konjunktur- und notsituationsbedingter Kreditaufnahme jährlich Kredite in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufzunehmen. Der zusätzliche Verschuldungsspielraum soll jedem einzelnen Land die Finanzierung von Zukunftsausgaben ermöglichen.

Gemäß dem Sanierungshilfengesetz (SanG) erhalten Bremen und das Saarland seit dem Jahr 2020 zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro pro Jahr. Beide Länder sind durch das SanG zu einem Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung verpflichtet. Hierzu sind durch beide Länder jährliche haushaltsmäßige Mindesttilgungen nachzuweisen, an die eine vollständige Auszahlung der Sanierungshilfen durch das Bundesministerium der Finanzen geknüpft ist. Ein Unterschreiten der Tilgungspflichten kann nur in begründeten Ausnahmefällen für unbeachtlich erklärt werden.

Die bestehenden Tilgungspflichten nach dem SanG führen dazu, dass Bremen und das Saarland die Möglichkeit der strukturellen Kreditaufnahme gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG nicht nutzen können, ohne die im SanG vorgesehenen Sanktionsmechanismen auszulösen. Die Folgen wären kurzfristig der Einbehalt der Sanierungshilfen in Höhe des Differenzbetrags zwischen erforderlicher Tilgung und tatsächlich geleisteter Tilgung und langfristig Erhöhungen der Beträge der nachzuweisenden haushaltsmäßigen Tilgungen. Ein fortlaufender ungekürzter Erhalt der Sanierungshilfen wäre für beide Länder nur bei einem Verzicht auf die gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässige Kreditaufnahme möglich.

Die Gewährung der Sanierungshilfen ist durch Artikel 143d Absatz 4 GG verfassungsrechtlich fundiert. Die Mittel sind demnach als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG angelegt. Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

B. Lösung

Das SanG wird an die neuen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die sich aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG ergeben, angepasst. Damit auch Bremen und das Saarland die zusätzlichen Möglichkeiten zur Finanzierung von Zukunftsaufgaben vollständig nutzen können, die sich durch den neu eingeführten Kreditaufnahmespielraum für die Länder ergeben, wird im SanG die gesetzliche Voraussetzung dafür geschaffen, die gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässige Kreditaufnahme bei der Berechnung der für das SanG maßgeblichen haushaltmäßigen Tilgung zu neutralisieren. Damit wird eine Kompatibilität der angepassten Schuldenregel für die Länder mit dem SanG erreicht.

Das in Artikel 143d Absatz 4 GG angelegte Ziel der künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG wird im SanG nunmehr operationalisiert. Bremen und das Saarland werden verpflichtet, trotz der Möglichkeit der strukturellen Kreditaufnahme gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG anhand von geeigneten finanzpolitischen Größen die Entwicklung der Übermäßigkeit ihrer Verschuldung sowie Planungen der künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG im Rahmen von regelmäßigen Berichten aufzuzeigen. Die Berichterstattung soll nach jeweils drei Kalenderjahren zum 30. April erfolgen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung in Bremen und dem Saarland entsteht ein geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Dieser ergibt sich aus der zusätzlichen Berichtspflicht. Der mit den im Dreijahresrhythmus vorzulegenden Berichten verbundene

zusätzliche Zeit- und Sachaufwand hängt vom Personaleinsatz und den Erfordernissen der Datenaufbereitung in Bremen und dem Saarland ab, dürfte jedoch voraussichtlich geringfügig sein. Von einer Bezifferung wird abgesehen, weil im Rahmen der Berichterstattung keine neuen Daten erhoben werden, sondern die Berichte ausschließlich auf bestehende Daten zurückgreifen. Damit liegt eine absehbar geringe Fallzahl von lediglich zwei Ländern und ein absehbar geringer Zeit- und Sachaufwand alle drei Jahre vor.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, bestehen nicht.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER**

Berlin, 8. September 2025

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 15. August 2025 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Sanierungshilfengesetzes

Das Sanierungshilfengesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126) wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes erhalten die Länder Bremen und Saarland nach Maßgabe dieses Gesetzes ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich. Die künftig eigenständige Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes gilt als erreicht, wenn diese vollständig ohne Sanierungshilfen des Bundes im Sinne dieses Gesetzes erfolgen kann.“

2. In § 2 werden die Absätze 2 bis 4 durch die folgenden Absätze 2 bis 5 ersetzt:

„(2) Die Länder verpflichten sich zu einem Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung. Jährlich muss die strukturelle Nettokreditaufnahme mindestens in Höhe von einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe hinter der gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes zulässigen Einnahme aus Krediten zurückbleiben. In einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren ist die übermäßige Verschuldung um mindestens ein Fünftel der gewährten Sanierungshilfen abzubauen. Die Länder streben an, im Zeitraum der Gewährung der Hilfen ihre Finanzierungssalden stetig zu verbessern.

(3) Nach Ablauf von jeweils zwei Kalenderjahren, erstmals im Jahr 2022, prüft das Bundesministerium der Finanzen, ob die nach Absatz 2 Satz 2 erforderlichen Schuldenbegrenzungen in den beiden Vorjahren insgesamt eingehalten wurden. Eine Verfehlung der Schuldenbegrenzung in einem Jahr kann durch eine gegenüber der Schuldenbegrenzung entsprechend verringerte Nettokreditaufnahme im Folgejahr ausgeglichen werden. In begründeten Ausnahmefällen kann festgestellt werden, dass eine Verfehlung der in den beiden Jahren einzuhaltenden Schuldenbegrenzung nach Absatz 2 Satz 2 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen ergeht bis zum Ablauf des 1. Juni des Folgejahres. Wird die Einhaltung der erforderlichen Schuldenbegrenzung nach Absatz 2 Satz 2 nicht festgestellt und liegt zudem kein begründeter Ausnahmefall vor, wird in Höhe des Differenzbetrags zwischen erforderlicher und tatsächlich erreichter Schuldenbegrenzung die Sanierungshilfe einbehalten und auf ein Verwahrkonto des Bundes einbezahlt. Der Bund zahlt die einbehaltene Sanierungshilfe bei nachgeholter Einhaltung der Schuldenbegrenzung an das jeweilige Land aus.

(4) Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium der Finanzen, ob ein Abbau der übermäßigen Verschuldung gemäß Absatz 2 Satz 3 erreicht wurde. In begründeten Ausnahmefällen kann festgestellt werden, dass eine Unterschreitung des erforderlichen Wertes unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen ergeht bis zum Ablauf des 1. Juni des Folgejahres. Wird der nach Absatz 2 Satz 3 erforderliche Abbau der übermäßigen Verschuldung nicht festgestellt und liegt zudem kein begründeter Ausnahmefall vor, erhöht sich der Betrag, in dessen Höhe die strukturelle Nettokreditaufnahme nach Absatz 2 Satz 2 hinter der gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes zulässigen Einnahme aus Krediten zurückbleiben muss, in den fünf Folgejahren jährlich um ein Fünftel des Differenzbetrags zwischen dem erforderlichen und dem tatsächlich geleisteten Abbau.

(5) Nach Ablauf von drei Kalenderjahren, erstmals im Jahr 2028, legen die Länder bis zum Ablauf des 30. April dem Bundesministerium der Finanzen anhand von geeigneten finanzpolitischen Größen einen Bericht zur Darstellung der Entwicklung der Übermäßigkeit ihrer Verschuldung im jeweiligen Berichtszeitraum sowie zu ergriffenen und geplanten Maßnahmen für eine künftig eigenständige Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes vor. Der Bericht wird mit einer Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen an den Deutschen Bundestag weitergeleitet.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit den Änderungen im SanG werden die darin geregelten Pflichten für Bremen und das Saarland im Zusammenhang mit dem Erhalt der Sanierungshilfen an den neuen grundgesetzlichen Rahmen für die strukturelle Kreditaufnahme der Länder gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG angepasst. Ziel ist es zu vermeiden, dass die Inanspruchnahme des neuen Kreditaufnahmespielraums für Bremen und das Saarland zu Sanktionen bei den Sanierungshilfen führt.

Mit der Ergänzung einer regelmäßigen Berichtspflicht hinsichtlich der Entwicklung der Übermäßigkeit der Verschuldung sowie der künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG und dem geplanten Pfad bis zu diesem Ziel wird den Vorgaben aus Artikel 143d Absatz 4 Satz 1 GG und dem grundsätzlich temporären Charakter der Sanierungshilfen noch stärker Rechnung getragen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit den Änderungen wird die gesetzliche Voraussetzung dafür geschaffen, die gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässige Kreditaufnahme bei der Berechnung der für das SanG maßgeblichen haushaltsmäßigen Tilgung zu neutralisieren. Darüber hinaus wird eine zusätzliche Regelung verankert, nach der Bremen und das Saarland anhand von geeigneten finanzpolitischen Größen regelmäßig die Entwicklung der Übermäßigkeit ihrer Verschuldung darstellen, um die Fortschritte auf dem Weg bis zur Erreichung des Ziels der eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG aufzuzeigen.

III. Exekutiver Fußabdruck

Der Gesetzesentwurf ist nicht durch Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter oder beauftragte Dritte beeinflusst worden.

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 143d Absatz 4 Satz 3 GG.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Bundesregierung misst den Erfolg ihrer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung anhand bestimmter Indikatoren und darauf bezogener Ziele, die sich in ihrer Systematik an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele) der Vereinten Nationen orientieren. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich aus dem Leitprinzip 1 (nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden) sowie dem Sustainable Development Goal 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum).

Der Gesetzentwurf berührt das Ziel 8.2 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Mit den Änderungen des SanG wird am Abbau der übermäßigen Verschuldung der Länder Bremen und Saarland festgehalten.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung in Bremen und dem Saarland entsteht ein geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Dieser ergibt sich aus der zusätzlichen Berichtspflicht. Der mit den im Dreijahresrhythmus vorzulegenden Berichten verbundene zusätzliche Zeit- und Sachaufwand hängt vom Personaleinsatz und von den Erfordernissen der Datenaufbereitung in Bremen und dem Saarland ab, dürfte jedoch voraussichtlich geringfügig sein. Von einer Bezifferung wird abgesehen, weil im Rahmen der Berichterstattung keine neuen Daten erhoben werden, sondern die Berichte ausschließlich auf bestehende Daten zurückgreifen. Damit liegt eine absehbar geringe Fallzahl von lediglich zwei Ländern und ein absehbar geringer Zeit- und Sachaufwand alle drei Jahre vor.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, entstehen nicht.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen. Die Möglichkeit für Bremen und das Saarland, die gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässige strukturelle Kreditaufnahme nutzen zu können, ohne dass dies Sanktionen bei den Sanierungshilfen auslöst, und die damit verbundenen Investitionsspielräume für Bremen und das Saarland können zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen.

VIII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz gilt unbefristet.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Sanierungshilfengesetzes)

Zu Nummer 1

Mit der Ergänzung des Satzes ist eine Konkretisierung des mit den Sanierungshilfen intendierten Ziels der künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG beabsichtigt. Sie bekräftigt den temporären Charakter der Sanierungshilfen, der durch Artikel 143d Absatz 4 GG grundsätzlich angelegt ist.

Zu Nummer 2

Durch die Neufassung von § 2 Absatz 2 werden die durch Bremen und das Saarland zu erfüllenden Pflichten auf den Abbau der Übermäßigkeit ihrer jeweiligen Verschuldung im Ländervergleich ausgerichtet. Die bisherige Fokussierung auf Schuldentilgung entfällt damit. Dies ist erforderlich, um die mit Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 eingeführte Möglichkeit der strukturellen Kreditaufnahme für Bremen und das Saarland nutzbar zu machen, ohne die im SanG verankerten Sanktionsmechanismen auszulösen. Bei einer veränderten grundgesetzlich zulässigen Verschuldungsgrenze stellt die Neufassung des Absatzes sicher, dass die von Bremen und dem Saarland zu erreichenden Abstände zu dieser Verschuldungsgrenze in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfen pro Jahr und in Höhe von mindestens einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen innerhalb eines Fünfjahreszeitraums gewahrt bleiben. Hierin ist ein Abbau der Übermäßigkeit der Verschuldung beider Länder angelegt, weil die Möglichkeit zur Aufnahme struktureller Kredite im Vergleich aller Länder für Bremen und das Saarland einer zusätzlichen, strengeren Begrenzung unterliegt. Bei regelmäßig vollständiger Inanspruchnahme des strukturellen Verschuldungsspielraums durch alle Länder führt diese zusätzliche Begrenzung der Neuverschuldung für Bremen und das Saarland zu einer Annäherung an die anderen Länder beim Verschuldungsniveau.

Durch die Bereinigung der Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt um den gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässigen Kreditaufnahmebetrag entfallen haushaltsmäßige Tilgungen als die für das SanG maßgebliche finanzpolitische Maßnahme zur Zielerreichung des Artikels 143d Absatz 4 GG sowie des § 1 Absatz 1 SanG. Die Erfüllung der jährlichen Pflichten im Zusammenhang mit dem SanG sind unter dieser Maßgabe nicht mehr an Tilgungen, sondern an Begrenzungen der Neuverschuldung zu knüpfen, die für Bremen und das Saarland strenger bleiben als für alle übrigen Länder. Mit den Änderungen von § 2 Absatz 3 wird diesem Sachverhalt auch sprachlich Rechnung getragen.

Die Neufassung von § 2 Absatz 4 steht im Zusammenhang mit den Änderungen der Absätze 2 und 3. Weil sich auch die Prüfung der Erfüllung der im SanG für einen Fünfjahreszeitraum definierten Pflichten der Länder nicht mehr auf die effektive Schuldentilgung beziehen kann, sondern angesichts der gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG zulässigen Kreditaufnahme auf eine Begrenzung der Verschuldung beziehen muss, sind entsprechende sprachliche Änderungen erforderlich. Dementsprechend wird der Abbau der Übermäßigkeit der Verschuldung als Prüfmaßstab definiert.

Mit der Einfügung des Absatzes 5 werden Bremen und das Saarland dazu verpflichtet, regelmäßig über die Entwicklung der Übermäßigkeit ihrer Verschuldung sowie zu ergriffenen und geplanten Maßnahmen für eine künftig eigenständige Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG zu berichten. Damit wird das mit den Sanierungshilfen verbundene Ziel, das aus Artikel 143d Absatz 4 GG sowie aus § 1 Absatz 1 SanG hervorgeht, stärker und instrumentell konkreter als bisher im SanG verankert. Die demnach künftig im Dreijahresrhythmus vorzulegenden Berichte sollen zudem die Bemühungen der Länder verdeutlichen, absehbar eine Unabhängigkeit von den Sanierungshilfen des Bundes zu erreichen und erhöhen somit die Transparenz. Die Wahl der für die vorzulegenden Berichte maßgeblichen finanzpolitischen Größen liegen im Ermessen der Länder. Die Berichte werden zusammen mit einer Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen dem Deutschen Bundestag zugeleitet und dienen der Information.

Die nach Artikel 1 vorgesehenen Regelungen sind erstmals auf das Haushaltsjahr 2025 anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung enthält die erforderliche Inkrafttretensregelung.

