

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)

A. Problem und Ziel

Um die finanzielle Situation der Länder und ihrer Kommunen zu unterstützen, hat sich die Bundesregierung entschlossen, über ein zeitlich befristetes Entlastungspaket sowohl Änderungen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) wie auch Anpassungen im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) vorzunehmen. Das Vorhaben umfasst eine Entlastung finanzstarker Länder im Finanzkraftausgleich, eine Kompensation finanzschwacher Länder über eine Anhebung der Bundesergänzungszuweisungen, die Einführung neuer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Beteiligung des Bundes an der Finanzierung übermäßiger kommunaler Liquiditätskreditbestände (den sogenannten „Altschulden“) sowie schließlich die Übernahme von weiteren 10 Prozentpunkten an den AAÜG-Lasten aus den Zusatzversorgungssystemen zugunsten der Länder.

Zur Beteiligung des Bundes an Maßnahmen der Länder zur Entlastung ihrer Kommunen von übermäßigen Liquiditätskrediten im Einzelnen:

Zahlreiche Kommunen in Deutschland sind erheblich mit hohen Liquiditätskreditbeständen belastet. Ende 2024 beliefen sich die Liquiditätskredite (Kassenkredite und Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung) in den finanzschwachen Flächenländern auf insgesamt rund 32 Milliarden Euro. Der weitaus größte Teil dieser Kredite diente entgegen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung nicht zur unterjährigen Liquiditätssicherung, sondern der dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten in diesen Kommunen. Diese Defizite lassen sich zu einem wesentlichen Teil auf strukturelle Faktoren zurückführen. Sie sind zudem insofern problematisch, als dass ihnen, anders als den Investitionskrediten, keine Vermögensbildung gegenübersteht.

Vielen betroffenen Kommunen gelingt es nicht, sich ohne Hilfe von ihren hohen Liquiditätskreditbeständen zu befreien. Die hohen Zins- und Tilgungslasten dieser Kredite schränken die ohnehin durch Finanz- und Strukturschwäche belasteten Haushaltsspielräume der betroffenen Kommunen erheblich ein. Im Hinblick auf die aktuell schwierige kommunale Finanzlage besteht die Gefahr, dass gerade finanzschwache Kommunen mit hohen Kassenkrediten ihren Bürgerinnen und Bürgern kein ausreichendes Angebot in wichtigen Lebensbereichen – von der Verkehrs-, Schul- und Betreuungsinfrastruktur bis hin zur sozialen Daseinsvorsorge – zur Verfügung stellen können und auf Investitionen in ihre Infrastruktur verzichten müssen. Es bedarf daher einer Entlastung dieser Kommunen von den Fi-

finanzierungslasten übermäßiger Kassenkredite durch die betroffenen Länder, welche die grundgesetzliche Finanzverantwortung für ihre Kommunen tragen. Durch die Gewährung der Sonderbedarf-Ergänzungszuweisungen sollen die finanzschwachen Länder bei dieser Aufgabe unterstützt werden.

B. Lösung

Finanzstarke Länder werden in den Jahren von 2026 bis 2029 durch eine Kürzung ihrer jeweiligen Umsatzsteuerabschläge im Finanzkraftausgleich um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich entlastet. Die Verteilung der Entlastung auf die finanzstarken Länder erfolgt entsprechend ihrer Anteile am Gesamtvolumen der Umsatzsteuerabschläge. Infolge der Kürzung der Umsatzsteuerabschläge werden die Umsatzsteuerzuschläge für die finanzschwachen Länder im Finanzkraftausgleich in den Jahren von 2026 bis 2029 ebenfalls um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich abgesenkt. Zum Ausgleich werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren von 2026 bis 2029 für diese Länder um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich erhöht. Die Aufteilung dieser Erhöhung auf die finanzschwachen Länder stellt sicher, dass die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge für jedes einzelne finanzschwache Land exakt ausgeglichen wird.

Vor dem Hintergrund der Lageanalyse unter A. unterstützt der Bund von 2026 bis 2029 finanzschwache Flächenländer mit insgesamt 250 Millionen Euro jährlich bei ihren Maßnahmen zur Entlastung ihrer von übermäßigen Kassenkrediten betroffenen Kommunen. Die finanziellen Mittel sollen einen Beitrag zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Kommunen leisten. Die Mittel werden im Zeitraum von 2026 bis 2029 als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten gewährt, die sich aus den übermäßigen kommunalen Liquiditätsbeständen in diesen Ländern ergeben. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden auf die Länder entsprechend ihrer zum 31. Dezember 2024 bestehenden kommunalen Schuldenbestände verteilt. Die zu berücksichtigenden kommunalen Schuldenbestände eines Landes setzen sich zusammen aus dem Bestand übermäßiger Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände eines Landes, sowie ggf. bei dem Land noch bestehende Entschuldungsvolumina aus einem bereits durchgeführten Entschuldungsprogramm – jeweils zum Stichtag 31. Dezember 2024. Als übermäßig gelten Liquiditätskredite einer Kommune, wenn diese einen Sockelbetrag von 100 Euro je Einwohner überschreiten.

Der von den ostdeutschen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR wird in den Jahren von 2026 bis 2029 von 50 Prozent auf 40 Prozent reduziert. Der Anteil des Bundes steigt entsprechend von 50 Prozent auf 60 Prozent. Damit werden die Haushalte der ostdeutschen Länder in den kommenden Jahren deutlich entlastet und damit deren finanziellen Spielräume verbessert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

In den Jahren von 2026 bis 2029 ergeben sich für den Bund jährliche Mehrbelastungen im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von

400 Millionen Euro aufgrund der Entlastung der finanzstarken Länder im Finanzkraftausgleich sowie 250 Millionen Euro jährlich durch die befristete Einführung neuer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), denen entsprechende Mehreinnahmen der Länder gegenüberstehen. Für die Mindereinnahmen des Bundes von insgesamt 650 Millionen Euro jährlich ist in der geltenden Finanzplanung im Einzelplan 60 bereits Vorsorge getroffen. Der Bund erwartet, dass die Länder die Mehreinnahmen aus den neuen SoBEZ – neben eigenen Entlastungsmaßnahmen – zur zusätzlichen Entlastung ihrer von übermäßigen Liquiditätskrediten betroffenen Kommunen einsetzen.

Aus der Verringerung des von den ostdeutschen Ländern zu tragenden Anteils an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR von 50 Prozent auf 40 Prozent in den Jahren von 2026 bis 2029 resultiert eine Entlastung für die ostdeutschen Länder in Höhe von rund 350 Millionen Euro jährlich. Die Entlastung der ostdeutschen Länder entspricht der Belastung des Bundes in Form von Mindereinnahmen. Dies ist in der geltenden Finanzplanung des Bundes ab 2026 im Einzelplan 11 berücksichtigt.

Die Steuerkraftverschiebungen und Belastungen vom Bund zu den Ländern sind in Tabelle 1 nach Jahren und Maßnahmen aufgeschlüsselt.

Tabelle 1: Steuerkraftverschiebungen und Belastungen des Bundes zugunsten der Länder, 2026 bis 2029

Jahr	Artikel 1, Nr. 1-3 (Finanzkraftausgleich, BEZ)	Artikel 1, Nr. 4 (SoBEZ)	Artikel 2 (AAÜG)
2026	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 346 000 000 Euro
2027	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 349 000 000 Euro
2028	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 351 000 000 Euro
2029	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 348 000 000 Euro

Die Mindereinnahmen des Bundes zugunsten der Länder belaufen sich auf insgesamt rd. 996 Millionen Euro im Jahr 2026, im Jahr 2027 auf rd. 999 Millionen Euro, im Jahr 2028 auf rd. 1.001 Millionen Euro und im Jahr 2029 auf rd. 998 Millionen Euro.

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 entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

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

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER**

Berlin, 18. Juni 2026

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 Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen
(Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 1066. Sitzung am 12. Juni 2026 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2
ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als
Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen
Friedrich Merz

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)

Vom ...

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

Artikel 1

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 27. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 255) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Abweichend von Satz 1 ergibt sich in den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 die Höhe des Zuschlags eines Landes, indem der Fehlbetrag, um den seine Ausgleichsmesszahl seine Finanzkraftmesszahl übersteigt, nach Bereichen getrennt mit gestaffelten Prozentsätzen ausgeglichen wird. Für den Fehlbetrag eines Landes nach Satz 2, der auf den Bereich zwischen 147/148 und 100 Prozent seiner Ausgleichsmesszahl entfällt, beträgt der Ausgleich 63 Prozent dieses Fehlbetrags. Weist ein Land ferner einen Fehlbetrag nach Satz 2 an 147/148 seiner Ausgleichsmesszahl auf, beträgt der Ausgleich für diesen Teil des Fehlbetrags 63 Prozent abzüglich eines Prozentsatzes k. Der Prozentsatz k nach Satz 4 ergibt sich für das jeweilige Ausgleichsjahr, indem die Fehlbeträge der einzelnen Länder an 147/148 ihrer Ausgleichsmesszahl summiert werden und anschließend 400 Millionen Euro durch diese Summe geteilt wird.“

2. Nach § 10 Absatz 2 Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Abweichend von Satz 1 ergibt sich in den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 der Abschlag eines Landes, indem der Betrag, um den seine Finanzkraftmesszahl seine Ausgleichsmesszahl übersteigt, mit 63 Prozent abzüglich eines Prozentsatzes p multipliziert wird. Der Prozentsatz p nach Satz 2 wird für das jeweilige Ausgleichsjahr bestimmt, indem die Beträge, um die die Finanzkraftmesszahlen der einzelnen Länder ihre jeweiligen Ausgleichsmesszahlen übersteigen, summiert werden und anschließend 400 Millionen Euro durch diese Summe geteilt wird.“

3. Nach § 11 Absatz 2 Satz 3 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Abweichend von Satz 3 erhält in den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 ein leistungsschwaches Land 80 Prozent zuzüglich eines Prozentsatzes z der Fehlbeträge nach Satz 2 als allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Der Prozentsatz z nach Satz 4 ergibt sich, indem der Prozentsatz k nach § 10 Absatz 1 Satz 5 mit 0,2 multipliziert und anschließend durch die Summe aus 0,37 und dem Prozentsatz k nach § 10 Absatz 1 Satz 5 geteilt wird.“

4. Nach § 11 Absatz 4 wird der folgende Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Zum Ausgleich von Sonderlasten aus übermäßigen kommunalen Liquiditätskrediten erhalten nachstehende Länder im Zeitraum von 2026 bis 2029 jährlich folgende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen:

Brandenburg	381.203 Euro,
Mecklenburg-Vorpommern	1.571.917 Euro,
Niedersachsen	22.926.288 Euro,

Nordrhein-Westfalen	164.466.009 Euro,
Rheinland-Pfalz	35.269.622 Euro,
Saarland	10.519.462 Euro,
Sachsen	1.818.336 Euro,
Sachsen-Anhalt	9.592.526 Euro,
Schleswig-Holstein	3.344.211 Euro,
Thüringen	110.425 Euro.“

5. In § 16 Absatz 2 wird die Angabe „§ 11 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 11 Absatz 3 und 4a“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes

Das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1677), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 15 Absatz 2 wird durch den folgenden Absatz 2 ersetzt:

„(2) Die dem Bund durch die Erstattung nach Absatz 1 entstehenden Aufwendungen werden ihm in Höhe der Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem nach Anlage 2 Nummer 2 sowie in Höhe von 50 Prozent der Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme nach Anlage 1 Nummer 1 bis 22 von den Ländern im Beitrittsgebiet erstattet. Abweichend von Satz 1 beträgt der von den Ländern im Beitrittsgebiet an den Bund zu erstattende Anteil an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme nach Anlage 1 Nummer 1 bis 22 in den Jahren 2026 bis 2029 40 Prozent“

Artikel 3

Inkrafttreten

- (1) Artikel 1 tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 2 tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2026 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit Hilfe erheblicher Steuerkraftverschiebungen zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder in den nachfolgend genannten Bereichen sollen die Haushalte der Länder und ihrer Kommunen entlastet werden.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird die Feinjustierung zwischen den maßgeblichen Grundsätzen der bundesstaatlichen Solidarität einerseits und der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder andererseits angepasst. Die finanzstarken Länder im Finanzkraftausgleich werden in den Jahren von 2026 bis 2029 um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich entlastet. Für die finanzschwachen Länder wird das bestehende Ausgleichsniveau im bundesstaatlichen Finanzausgleich beibehalten.

Zahlreiche Kommunen in Deutschland sind erheblich mit hohen Liquiditätskreditbeständen, den sogenannten „Altschulden“ belastet. Vielen betroffenen Kommunen gelingt es trotz einiger Konsolidierungsanstrengungen nicht, sich ohne Hilfe von ihren Altschulden zu befreien. Die hohen Zins- und Tilgungslasten aus übermäßigen Liquiditätskrediten schränken die ohnehin durch Finanz- und Strukturschwäche belasteten Haushaltsspielräume der betroffenen Kommunen erheblich ein. Es bedarf daher einer Entlastung dieser Kommunen von ihren strukturell bedingten Schuldenlasten durch die Länder, die nach dem Grundgesetz die Finanzverantwortung für ihre Kommunen tragen. Durch die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 250 Millionen Euro jährlich sollen die Länder bei diesen Entlastungsmaßnahmen unterstützt werden.

Die zu leistenden Erstattungen für die Aufwendungen der Ansprüche aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR schränken die finanziellen Spielräume der ostdeutschen Länder auch mit Blick auf die notwendigen Unterstützungen ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände ein. Um die finanziellen Spielräume der ostdeutschen Länder zu verbessern, erhöht der Bund seinen Anteil an den Lasten aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR, was zu einer entsprechenden Entlastung der ostdeutschen Länder führt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Finanzstarke Länder werden in den Jahren von 2026 im Finanzkraftausgleich bis 2029 durch eine Kürzung ihrer jeweiligen Umsatzsteuerabschläge um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich entlastet. Die Verteilung der Entlastung auf die finanzstarken Länder erfolgt entsprechend ihrer Anteile am Gesamtvolumen der Umsatzsteuerabschläge. Infolge der Kürzung der Umsatzsteuerabschläge werden die Umsatzsteuerzuschläge für die finanzschwachen Länder im Finanzkraftausgleich in den Jahren von 2026 bis 2029 ebenfalls um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich abgesenkt. Zum Ausgleich werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren von 2026 bis 2029 um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich erhöht. Die Aufteilung dieser Erhöhung auf die finanzschwachen Länder stellt sicher, dass die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge für jedes einzelne finanzschwache Land exakt ausgeglichen wird.

Der Bund gewährt den finanzschwachen Flächenländern im Zeitraum von 2026 bis 2029 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) von jährlich insgesamt 250 Millionen Euro zum Ausgleich von Sonderlasten, die sich aus den kommunalen Liquiditätskreditbeständen in diesen Ländern ergeben.

Die SoBEZ von jährlich 250 Millionen Euro werden auf die oben genannten Länder entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Summe der zu berücksichtigenden kommunalen Schulden aller genannten Länder zum Stichtag 31. Dezember 2024 verteilt. Die zu berücksichtigenden kommunalen Schulden eines Landes bemessen sich nach dem Bestand der übermäßigen Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunen) eines Landes. Als übermäßig gelten Liquiditätskredite einer Kommune, wenn diese einen Sockelbetrag von 100 Euro je Einwohner überschreiten. Im Fall der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland sind die Entschul-

derungsvolumina des jeweiligen durchgeführten Entschuldungsprogramms – soweit die übernommenen Schulden zum Zeitpunkt 31. Dezember 2024 noch nicht getilgt worden sind – hinzuzurechnen.

Der von den ostdeutschen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR wird in den Jahren von 2026 bis 2029 von 50 Prozent auf 40 Prozent reduziert. Der Anteil des Bundes steigt entsprechend von 50 Prozent auf 60 Prozent. Damit werden die Haushalte der ostdeutschen Länder in den kommenden Jahren deutlich entlastet.

III. Exekutiver Fußabdruck

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

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in Artikel 1 dieses Gesetzentwurfs ergibt sich aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 sowie aus Artikel 107 Absatz 2 Grundgesetz.

Für die Regelungen in Artikel 2 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 Grundgesetz (Sozialversicherung).

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

Unvereinbarkeiten mit höherrangigem Recht sind nicht zu erkennen.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetzesvorhaben steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, indem es dazu beiträgt, dass Bund und Länder ihre Aufgaben weiterhin sachgerecht und angemessen erfüllen können. Das Vorhaben entspricht dem Leitprinzip LP 1 – nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden – der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge und -abschläge im Finanzkraftausgleich um 400 Millionen Euro soll durch eine Anhebung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um exakt 400 Millionen Euro ausgeglichen werden. Daher entstehen in den Jahren von 2026 bis 2029 Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 400 Millionen Euro jährlich.

Die Gewährung von SoBEZ führt für den Bund zu jährlichen Mindereinnahmen in Höhe von 250 Millionen Euro in den Jahren von 2026 bis 2029, denen entsprechende Mehreinnahmen der Länder gegenüberstehen. Für die Mindereinnahmen des Bundes von insgesamt 650 Millionen Euro jährlich ist in der geltenden Finanzplanung im

Einzelplan 60 bereits Vorsorge getroffen. Der Bund erwartet, dass die Länder die Mehreinnahmen aus den neuen SoBEZ – neben eigenen Entlastungsmaßnahmen – zur Entlastung ihrer von kommunalen Altschulden betroffenen Kommunen einsetzen.

Aus der Verringerung des von den ostdeutschen Ländern zu tragenden Anteils an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR von 50 Prozent auf 40 Prozent in den Jahren von 2026 bis 2029 resultiert eine Entlastung für die Länder in Höhe von rund 350 Millionen Euro jährlich. Die Entlastung der ostdeutschen Länder entspricht der Belastung des Bundes in Form von Mindereinnahmen. Dies ist in der geltenden Finanzplanung des Bundes ab 2026 im Einzelplan 11 berücksichtigt.

Die Steuerkraftverschiebungen und Belastungen zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Steuerkraftverschiebungen und Belastungen des Bundes zugunsten der Länder, 2026 bis 2029

Jahr	Artikel 1, Nr. 1-3 (Finanzkraftausgleich, BEZ)	Artikel 1, Nr. 4 (SoBEZ)	Artikel 2 (AAÜG)
2026	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 346 000 000 Euro
2027	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 349 000 000 Euro
2028	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 351 000 000 Euro
2029	minus 400 000 000 Euro	minus 250 000 000 Euro	minus 348 000 000 Euro

Die Mindereinnahmen des Bundes zugunsten der Länder belaufen sich auf insgesamt rd. 996.000.000 Euro im Jahr 2026, im Jahr 2027 auf rd. 999.000.000 Euro, im Jahr 2028 auf rd. 1.001.000.000 Euro und im Jahr 2029 auf rd. 998.000.000 Euro.

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 entsteht kein Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

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

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VIII. Befristung; Evaluierung

Die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge und -abschläge (Artikel 1 Nummern 1 und 2), die Erhöhung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 1 Nummer 3), die Einführung neuer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie deren Einbettung in den Zahlungsverkehr (Artikel 1 Nummern 4 und 5) und die Verringerung des von den ostdeutschen Ländern zu tragenden Anteils an den Erstattungen für die Aufwendungen

der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR (Artikel 2) sind bis zum 31. Dezember 2029 befristet.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Zu Nummer 1

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird die Feinjustierung zwischen den maßgeblichen Grundsätzen der bundesstaatlichen Solidarität einerseits und der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder andererseits zugunsten der finanzstarken Länder und zu Lasten des Bundes angepasst. Die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge für finanzschwache Länder in den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich ist eine Folgeänderung der beabsichtigten Entlastung der finanzstarken Länder in diesem Zeitraum um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich (siehe Nummer 2). Zum Ausgleich der Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in den Jahren von 2026 bis 2029 entsprechend erhöht (siehe Nummer 3).

In den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 wird der Betrag, um den die Ausgleichsmesszahl eines Landes seine Finanzkraftmesszahl übersteigt (Fehlbetrag), nach Bereichen getrennt mit gestaffelten Prozentsätzen ausgeglichen (sog. Stufentarif). Hierzu wird der Fehlbetrag eines Landes auf zwei Bereiche aufgeteilt. Die Grenze zwischen den Bereichen liegt bei 147/148 (ca. 99,324 Prozent) der Ausgleichsmesszahl eines Landes. Fehlbeträge oberhalb dieser Grenze werden zu 63 Prozent ausgeglichen. Weist ein Land darüber hinaus einen Fehlbetrag auch unterhalb dieser Grenze auf, wird dieser Teil des Fehlbetrags zu 63 Prozent minus eines Prozentsatzes k ausgeglichen (zusätzlich zu dem Ausgleich für den Teil des Fehlbetrags oberhalb der Grenze). Ist die Finanzkraftmesszahl eines Landes kleiner als 147/148 seiner Ausgleichsmesszahl, gilt für seinen Fehlbetrag also folgendes: Die Differenz zwischen seiner Ausgleichsmesszahl und 147/148 seiner Ausgleichsmesszahl entfällt auf den oberen Bereich und wird zu 63 Prozent ausgeglichen, und die Differenz zwischen 147/148 seiner Ausgleichsmesszahl und seiner Finanzkraftmesszahl entfällt auf den unteren Bereich und wird zu 63 minus k Prozent ausgeglichen. Die Umsatzsteuerzuschläge des Landes sind insgesamt die Summe des Ausgleichs für beide Bereiche. Ist die Finanzkraftmesszahl eines finanzschwachen Landes größer oder gleich 147/148 seiner Ausgleichsmesszahl, weist es einen Fehlbetrag nur im oberen Bereich auf und erhält hierfür einen Ausgleich in Höhe von 63 Prozent. Für Länder mit einer Finanzkraftmesszahl in diesem Bereich ergeben sich also gegenüber der bisherigen Rechtslage keine Änderungen.

Für die Bestimmung des jährlich variablen Prozentsatzes k werden zunächst die Fehlbeträge der einzelnen Länder an 147/148 ihrer jeweiligen Ausgleichsmesszahl summiert (über die Länder, die solche Fehlbeträge aufweisen). Länder, die keine Fehlbeträge an 147/148 ihrer Ausgleichsmesszahl aufweisen, werden bei der Bildung der Summe nicht berücksichtigt. Der Prozentsatz k ergibt sich, indem ein Betrag von 400 Millionen Euro durch diese Summe geteilt wird. Durch die jährliche Neuberechnung des Prozentsatzes k beträgt die gesamte Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge gegenüber dem bisherigen Recht in jedem Ausgleichsjahr von 2026 bis 2029 exakt 400 Millionen Euro und entspricht damit der Kürzung der Umsatzsteuerabschläge der finanzstarken Länder (siehe Nummer 2).

Ein jährlich variabler Ausgleichstarif ist im bundesstaatlichen Finanzausgleich kein Novum. Bis zum Ausgleichsjahr 2019 war der Ausgleichstarif durch den jährlich neu zu berechnenden Anpassungsfaktor, mit dem die Ausgleichsbeträge und die Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich in Übereinstimmung gebracht wurden, ebenfalls variabel (für die finanzstarken Länder). Auch wurden Stufentarife im bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Vergangenheit bereits angewendet (bis zum Ausgleichsjahr 2004, von 2005 bis 2019 deutlich komplexere linear-progressive Tarife).

Die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge hat keinen Einfluss darauf, ob ein Land das Kriterium der Leistungsschwäche gemäß § 11 Absatz 2 Satz 2 erfüllt. Folglich ergeben sich keine Auswirkungen darauf, ob ein Land Bundesergänzungszuweisungen erhält. Der Kreis der Länder, die Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen sind, bleibt unverändert. Dies ergibt sich wie folgt: Wie nach der bisherigen Rechtslage weisen Länder, deren Finanzkraftmesszahl vor dem Finanzausgleich größer oder gleich 147/148 ihrer Ausgleichsmesszahl ist, nach

dem Finanzkraftausgleich eine Finanzkraft (Finanzkraftmesszahl plus Umsatzsteuerzuschläge) auf, die größer oder gleich 99,75 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl ist. Diese Länder erfüllen damit wie nach der bisherigen Rechtslage das Kriterium der Leistungsschwäche gemäß § 11 Absatz 2 Satz 2 nicht. Denn bei einer Finanzkraftmesszahl von 147/148 der Ausgleichsmesszahl beträgt der Fehlbetrag 1/148 der Ausgleichsmesszahl, die Umsatzsteuerzuschläge belaufen sich damit auf $63\% \cdot (1/148)$ der Ausgleichsmesszahl, und die Finanzkraft nach Finanzkraftausgleich beträgt damit $(147/148) + 63\% \cdot (1/148) = 99,75\%$ der Ausgleichsmesszahl. Hingegen weisen Länder, deren Finanzkraftmesszahl vor dem Finanzkraftausgleich kleiner als 147/148 ihrer Ausgleichsmesszahl ist, nach dem Finanzkraftausgleich wie nach der bisherigen Rechtslage eine Finanzkraft auf, die kleiner als 99,75 Prozent ihrer Ausgleichsmesszahl ist. Sie sind damit weiterhin leistungsschwach gemäß § 11 Absatz 2 Satz 2.

Zu Nummer 2

Die finanzstarken Länder im Finanzkraftausgleich werden in den Jahren von 2026 bis 2029 durch eine Kürzung ihrer Umsatzsteuerabschläge um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich entlastet. Hierzu wird der Betrag, um den die Finanzkraftmesszahl eines Landes seine Ausgleichsmesszahl übersteigt (Finanzkraftüberschuss), mit einem gegenüber dem bisherigen Recht verringerten Prozentsatz ausgeglichen. Dieser Prozentsatz beläuft sich in den Jahren von 2026 bis 2029 auf 63 Prozent minus eines jährlich variablen Prozentsatzes p . Der Prozentsatz p ergibt sich, indem die Finanzkraftüberschüsse der finanzstarken Länder (d. h. derjenigen Länder, die eine ihre Ausgleichsmesszahl übersteigende Finanzkraftmesszahl aufweisen) addiert werden und anschließend ein Betrag von 400 Millionen Euro durch diese Summe geteilt wird. Länder, die keine Finanzkraftüberschüsse aufweisen (finanzschwache Länder), werden bei der Bildung der Summe nicht berücksichtigt.

Durch die jährliche Neuberechnung des Prozentsatzes p wird sichergestellt, dass die Gesamtentlastung der finanzstarken Länder gegenüber dem bisherigen Recht in jedem Ausgleichsjahr von 2026 bis 2029 exakt 400 Millionen Euro beträgt. Der Anteil eines finanzstarken Landes an der Gesamtentlastung von 400 Millionen Euro entspricht seinem Anteil an den Finanzkraftüberschüssen aller finanzstarken Länder (denn es gilt: Entlastung Land $X = p \cdot \text{Finanzkraftüberschuss Land } X = (\text{Finanzkraftüberschuss Land } X / \text{Summe Finanzkraftüberschüsse finanzstarke Länder}) \cdot 400 \text{ Millionen Euro}$). Dies wiederum entspricht einer Verteilung der Gesamtentlastung nach den Anteilen der einzelnen finanzstarken Länder am Gesamtvolumen der Umsatzsteuerabschläge (nach bisherigem und neuem Recht), da diese proportional zu den Finanzkraftüberschüssen der einzelnen Länder sind.

Zu Nummer 3

Zum Ausgleich der Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in den Ausgleichsjahren von 2026 bis 2029 entsprechend erhöht. Hierzu wird der Prozentsatz, mit dem die Fehlbeträge nach Satz 2 ausgeglichen werden, auf 80 Prozent plus eines jährlich variablen Prozentsatzes z angehoben. Der Prozentsatz z errechnet sich, indem der Prozentsatz k , um den im Finanzkraftausgleich der Ausgleich der Fehlbeträge gemäß § 10 Absatz 1 Satz 4 und 5 abgesenkt wird (siehe Nummer 1), mit 0,2 multipliziert und anschließend durch die Summe aus 0,37 und dem Prozentsatz k geteilt wird, also $z = 0,2 \cdot k / (0,37 + k)$. Die Erhöhung des BEZ-Tarifs um z Prozent führt durch diese Parameterwahl dazu, dass der durch Absenkung des Finanzkraftausgleichstarifs um k Prozent abgesenkte Umsatzsteuerzuschlag vollständig durch BEZ ausgeglichen wird. Hierbei entspricht das Verhältnis aus der Absenkung des linearen Finanzkraft-Ausgleichstarifs um k Prozent und Anhebung des linearen BEZ-Tarifs um z Prozent dem in der jeweiligen Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht ausgeglichenen Anteilen des Fehlbetrags eines Landes. Wird der Tarif im Finanzkraftausgleich abgesenkt, vergrößert sich der Abstand der Finanzkraft des betroffenen Landes zu der für das Land relevanten Ausgleichsmessgröße um 37 Prozent der Absenkung, bei Absenkung um k Prozent um 37 plus k Prozent. Wird der Tarif der allgemeinen Bundesergänzung dagegen angehoben, verringert sich der Abstand der Finanzkraft des betroffenen Landes zu der für das Land relevanten Ausgleichsmessgröße um 20 Prozent der Anhebung.

Der Zusammenhang kann auch mithilfe eines mathematischen Beweises nachgewiesen werden. Die Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 bis 5 wird durch die Erhöhung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen durch Beachtung der beschriebenen Kompensationsverhältnisse exakt ausgeglichen.

Folglich ergeben sich insgesamt im bundesstaatlichen Finanzausgleich für die einzelnen finanzschwachen Länder keine finanziellen Veränderungen. Die Entlastung der finanzstarken Länder um 400 Millionen Euro jährlich im Zeitraum von 2026 bis 2029 wird vollständig durch den Bund über höhere allgemeine Bundesergänzungszuweisungen getragen. Kein Land erleidet einen finanziellen Verlust.

Durch die Absenkung der Zu- und Abschläge zur Umsatzsteuer und die Erhöhung der all-gemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden das Verhältnis und die Gewichtung zwischen diesen beiden Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht grundsätzlich verändert. Im Jahr 2025 betrug das Gesamtvolumen der Zu- und Abschläge zur Umsatzsteuer (Finanzkraftausgleich) jeweils 20,0 Mrd. Euro, das der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen 8,8 Mrd. Euro (Ergebnisse der vorläufigen Jahresrechnung 2025). Wären die Rechtsänderungen im Jahr 2025 schon in Kraft gewesen, hätte das Gesamtvolumen der Zu- und Abschläge zur Umsatzsteuer jeweils 19,6 Mrd. Euro und das der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen 9,2 Mrd. Euro betragen. Die im Verhältnis zum Finanzkraftausgleich lediglich ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen bleibt also gewahrt. Eine Überlagerung des Finanzkraftausgleichs durch die sich im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs daran anschließende Stufe der Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich weiterhin nicht.

Zu Nummer 4

In den betroffenen Ländern ergeben sich durch die hohen kommunalen Liquiditätskredite erhebliche Sonderlasten. Die aus diesen Krediten entstehenden Zins- und Tilgungslasten unterminieren die kommunale Aufgabenerfüllung und hemmen wichtige kommunale Investitionen. Viele Kommunen befinden sich hierbei in einer Schuldenfalle, aus der sie sich trotz Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr von alleine befreien können. In den finanzschwachen Flächenländern beliefen sich die übermäßigen kommunalen Liquiditätskredite Ende 2024 auf 28,4 Milliarden Euro.

Die Länder tragen nach dem Grundgesetz die Finanzverantwortung für ihre Kommunen. Damit kommt den Ländern die Aufgabe zu, ihre Kommunen von den übermäßigen Liquiditätskrediten zu entlasten. Die Länder Niedersachsen, Saarland und Rheinland-Pfalz haben ihre Kommunen bereits im Rahmen von Entschuldungsprogrammen von einem Teil der übermäßigen kommunalen Liquiditätskredite entlastet. Die Entlastungsvolumina belaufen sich zum Stichtag 31. Dezember 2024 nach Abzug bereits getätigter Tilgungen auf insgesamt ca. 4,4 Milliarden Euro.

Die Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 32,8 Mrd. Euro führen für die o.g. Länder und ihre Kommunen zu erheblichen Haushaltsbelastungen. Mit den SoBEZ sollen diese Sonderlasten abgedeckt werden. Der Bund macht damit von seinem verfassungsrechtlichen Ermessensspielraum Gebrauch, Sonderlasten bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen. Die grundsätzlich auch denkbare Möglichkeit, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein stärker als bisher anzuheben (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen), würde nicht zu denselben Verteilungsergebnissen führen und würde das Problem übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite daher nicht zielgenau adressieren. Bei den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund übermäßiger Liquiditätskredite von Kommunen handelt es sich nicht um Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der Haushaltsnotlage oder der extremen Haushaltsnotlage eines Landes.

Die Vorschrift legt fest, dass der Bund im Zeitraum von 2026 bis 2029 den finanzschwachen Flächenländern SoBEZ in Höhe von insgesamt 250 Millionen Euro jährlich zum Ausgleich von Sonderlasten, die sich in diesen Ländern durch das Auflaufen übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite ergeben, gewährt.

Die SoBEZ von jährlich 250 Millionen Euro werden auf die oben genannten Länder entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Summe der zu berücksichtigenden kommunalen Schulden aller genannten Länder zum Stichtag 31. Dezember 2024 verteilt. Die zu berücksichtigenden kommunalen Schulden eines Landes bemessen sich nach dem Bestand der übermäßigen Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes. Hinzurechnet werden die Entschuldungsvolumina eines vom Land bereits durchgeführten Entschuldungsprogramms – soweit die übernommenen Schulden zum Zeitpunkt 31.12.2024 noch nicht getilgt worden sind. Berücksichtigt werden folgende Programme der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland: Zins- und Tilgungshilfen zur Zukunftssicherung / Stabilisierung von Kommunen (§§ 14a und 14b Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich, NFAG), Saarlandpakt und Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz – PEK-RP.

Die Liquiditätskredite einer Gemeinde (eines Gemeindeverbandes) ergeben sich aus den zum 31. Dezember 2024 in der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts ausgewiesenen kommunalen Kassenkrediten beim nicht-öffentlichen Bereich, den kommunalen Kassenkrediten beim öffentlichen Bereich, bereinigt um die von Cashpool-Führern aufgenommenen Kassenkredite, und den Wertpapiersschulden zur Liquiditätssicherung. Übermäßig sind solche Liquiditätskredite einer Kommune, die einen Sockelbetrag von 100 Euro pro Einwohner übersteigen.

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Aufnahme von Liquiditätskrediten nicht problematisch ist, solange diese wieder zeitnah zurückgeführt werden können. Für die Bestimmung der übermäßigen Liquiditätskredite je Einwohner wird die Einwohnerzahl der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamts zum 30. Juni 2024 zugrunde gelegt.

Die Ursachen für die Entstehung permanent hoher Kassenkredite sind vielfältig und komplex. Wissenschaftlichen Analysen und empirischen Studien zufolge können die aufgelaufenen Kassenkredite zu einem wesentlichen Teil auf strukturelle exogene Faktoren außerhalb des landespolitischen Gestaltungsspielraums zurückgeführt werden.

Eine umfassende Analyse der Ursachen kommunaler Altschulden hat die Facharbeitsgruppe „Kommunale Altschulden“ im Rahmen der Kommission gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgenommen. Sie legt in ihrem Abschlussbericht dar, dass strukturelle Faktoren, wie z.B. tiefgreifende Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur oder eine langandauernde Struktur- und Finanzschwäche zu den wesentlichen Ursachen permanent hoher kommunaler Kassenkredite gehören, die die kommunalen Haushalte langfristig belasten.

Ausgabeseitig führen beispielsweise eine hohe Arbeitslosenzahl bzw. eine hohe Zahl an SGBII-Empfängern zu hohen kommunalen Sozialausgaben – insbesondere den fiskalisch bedeutsamen Kosten der Unterkunft (KdU), die von den Gemeinden nur begrenzt beeinfluss- und steuerbar sind. Wie in den Berichten der AG „Altschulden“ dargelegt, gehen hohe KdU-Belastungen mit hohen Kassenkrediten einher – sofern nicht Sonderfaktoren entgegenwirken. Auf der Einnahmeseite generieren struktur- und finanzschwache Kommunen aufgrund der geringen Wirtschaftskraft nur geringe Gewerbesteuererträge und partizipieren in geringerem Maße an den Gemeinschaftssteuern. Niedrige durch eine regionale Strukturschwäche bedingte Steuereinnahmen sind nach der Analyse der Facharbeitsgruppe ebenfalls ursächlich für die Entstehung und Verfestigung von Kassenkrediten. Der starke Anstieg der Kassenkredite im Zeitraum von 2000 bis zum Beginn der 2010er Jahre ist nach Darstellung der Facharbeitsgruppe auf Ausfälle bei den Steuereinnahmen aufgrund von Konjunkturkrisen und Steuerreformen in den 2000er Jahren zurückzuführen. Diese hätten bei den ohnehin bereits finanzschwachen Kommunen auf Grund niedriger Pufferfähigkeit zu überproportionalen Defiziten und damit zu Kassenkrediten geführt. Finanzschwache Kommunen haben zur Aufrechterhaltung der kommunalen Aufgabenerfüllung deutlich weniger Möglichkeiten, auf exogene Schocks z.B. durch die Einschränkung weiterer Leistungen, Kürzung von Investitionen oder Veräußerung von Vermögen zu reagieren.

Den Analysen der Facharbeitsgruppe der Kommission gleichwertiger Lebensverhältnisse liegen die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien zugrunde (z.B. Bogumil et al. 2014, Böttcher 2013, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012, Junkernheinrich und Wagschal 2014, Seuberlich 2017). Danach können übermäßige Kassenkredite zu einem großen Teil durch sozioökonomische Faktoren erklärt werden, die in einem engen Zusammenhang mit der Strukturschwäche einer Gemeinde bzw. der Region stehen (z.B. Arbeitslosenquote, Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo, regionales BIP, Bedeutung der Kommune als Arbeitsort).

Neben diesen strukturellen Faktoren stehen – wie die empirische Literatur zeigt – auch endogene Faktoren institutioneller, rechtlicher und politischer Art in einem statistischen Wirkungszusammenhang mit den kommunalen Kassenkrediten. Eine abschließende Quantifizierung der exogenen und endogenen Ursachen der hohen Kassenkreditbestände ist nicht möglich. Mit Blick auf die hohen Gesamtlasten der übermäßigen kommunalen Kassenkredite bei Ländern und Kommunen kann aber davon ausgegangen werden, dass die SoBEZ, solange sie eine „vergleichsweise geringe“ Höhe nicht überschreiten, eine Beteiligung an den Schuldenlasten darstellen, die durch exogene Faktoren verursacht, aufgabenbedingt notwendig und damit unvermeidbar waren.

Durch die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige gemäß § 11 Absatz 3 FAG wurden lediglich besonders hohe Belastungen der ostdeutschen Flächenländer aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit ausgeglichen (Teilausgleich). Sie waren daher allgemein nicht geeignet, einem Aufwuchs von kommunalen Liquiditätskrediten entgegenzuwirken, der in den betroffenen Kommunen durch verschiedene Faktoren wie geringe Steuereinnahmen oder hohe Sozialausgaben verursacht wurde und vor allem in den westdeutschen Flächenländern zu beobachten war. Daher erfolgt durch die Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite kein (erneuter oder doppelter) Ausgleich von Sonderlasten, die bereits durch die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit abgegolten worden sind. Da die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Ar-

beitslosigkeit gemäß § 11 Absatz 3 FAG sich an den jeweils laufenden Kosten orientieren, wäre ein rückwirkender Ausgleich entsprechender Belastungen in der Vergangenheit durch eine Ausweitung und Erhöhung dieser Bundesergänzungszuweisungen nicht zielführend.

Aufgrund der Befristung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich übermäßiger Liquiditätskredite auf 4 Jahre kann auf eine Überprüfung dieser Bundesergänzungszuweisungen verzichtet werden.

Zu Nummer 5

Um die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in den Vollzug und Zahlungsverkehr des Finanzausgleichsgesetzes einzubetten, sind diese in § 16 Absatz 2 zu berücksichtigen. Durch die Regelung in Nummer 5 wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes)

Nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) übernehmen Bund und Länder im Beitrittsgebiet gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung die vollständige Erstattung der Rentenlasten, die auf der Überführung der in den ehemaligen Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR erworbenen Ansprüche und Anwartschaften in die gesetzliche Rentenversicherung beruhen. Im Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern im Beitrittsgebiet gilt für die Erstattung der Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme nach Anlage 1 Nummer 1 bis 22 seit dem Jahr 2021 ein Verteilungsschlüssel von 50 Prozent zu Lasten der Länder und 50 Prozent zu Lasten des Bundes. Dies wird nunmehr in Satz 1 geregelt. Der bisherige Satz 2 kann entfallen.

Der neue Satz 2 regelt, dass sich der von den ostdeutschen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen nach Anlage 1 Nummer 1 bis 22 in den Jahren von 2026 bis 2029 auf 40 Prozent verringert. Der Anteil des Bundes steigt entsprechend auf 60 Prozent. Damit werden die Haushalte der ostdeutschen Länder in den kommenden Jahren deutlich entlastet.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung enthält die Inkrafttretensregelungen.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1066. Sitzung am 12. Juni 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit dem Gesetzentwurf die Vereinbarung im Koalitionsvertrag auf Bundesebene umgesetzt wird und die finanzielle Situation der Länder und ihrer Kommunen mit einem Paket entlastender Maßnahmen unterstützt werden soll.
- b) Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Lage der Kommunalhaushalte seit Abschluss des Koalitionsvertrages auf Bundesebene weiter deutlich verschlechtert hat. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen sind befristet ausgestaltet und der Höhe nach begrenzt. Sie sind unzureichend, um die bestehenden strukturellen Probleme der Kommunalhaushalte zu lösen.
- c) Der Bundesrat stellt darüber hinaus fest, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen spätestens seit dem Jahr 2023 erheblich zuspitzt. Das Finanzierungsdefizit der Kommunen der Flächenländer betrug im Jahr 2025 31,9 Milliarden Euro und hat sich damit erneut gegenüber dem Vorjahr deutlich verschlechtert (2024: 24,8 Milliarden Euro). Auch die kommunalen Kassenkredite sind deutlich gestiegen. Zum 31. Dezember 2025 betrug der kommunale Kassenkreditbestand 41,6 Milliarden Euro. Das ist der höchste Stand seit dem Jahr 2017 und bedeutet einen Aufwuchs gegenüber dem 31. Dezember 2024 um 27,3 Prozent.
- d) Mit dem Gesetzentwurf sollen in den Jahren 2026 bis 2029 jeweils 250 Millionen Euro bereitgestellt werden, um die Flächenländer bei Maßnahmen zur Entlastung ihrer von übermäßigen Kassenkrediten betroffenen Kommunen zu unterstützen. Angesichts der Diskrepanz zwischen dem immer größer werdenden Defizit sowie dem tatsächlichen Schuldenstand der Kommunen und der Höhe der bereitgestellten Bundesmittel stellt der Bundesrat fest, dass der Gesetzentwurf zu kurz greift. Eine spürbare Entlastung der Kommunen wird mit dem Länder- und Kommunalentlastungsgesetz nicht eintreten. Der Bundesrat verweist hierzu auch auf die kritische Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.
- e) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, einen angemesseneren, wirksamen Beitrag zum Abbau kommunaler Altschulden unter vollständiger Anrechnung der bisherigen Entschuldungsprogramme zu leisten.
- f) Überdies sind die aktuellen kommunalen Finanzierungsdefizite zu einem erheblichen Teil auf die Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben zurückzuführen. Der Bundesrat betont, dass es weiterer substanzieller und dauerhaft wirksamer Schritte von Seiten des Bundes zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen bedarf. Er verweist darauf, dass der Koalitionsvertrag auf Bundesebene die zentrale Rolle der Kommunen in der Umsetzung staatlicher Aufgaben anerkennt und dass der Bund angekündigt hat, eine angemessene finanzielle Ausstattung kommunaler Aufgaben etwa im Rahmen eines Zukunftspakts sicherzustellen. Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung die dafür notwendigen Schritte zügig weiter konkretisiert.
- g) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung weiterhin auf, zur strukturellen Entlastung der Kommunen wirksame Reformen auf den Weg zu bringen. Der Bund hat den Kommunen – und somit auch den Stadtstaaten – in den letzten Jahren immer mehr Aufgaben übertragen oder diese in ihrer Qualität erweitert, ohne eine auskömmliche Finanzierung sicherzustellen. Ein temporärer Finanzierungsbeitrag des Bundes auf dem bisher vorgesehenen Niveau wegen bestehender Altschulden löst die strukturellen Probleme daher nicht ansatzweise.
- h) Der Bundesrat stellt zudem fest, dass die Bundesregierung mit einer Anhörungsfrist von nur drei Werktagen die angemessene Frist (in der Regel vier Wochen) für eine Beteiligung der Länder deutlich unterschritten hat. Der Bundesrat erwartet, dass den Ländern – insbesondere bei nicht zeitkritischen Gesetzgebungsverfahren – eine angemessene Frist eingeräumt wird und die jeweils zugrunde liegenden Berechnungsparameter transparent, umfassend und zeitnah mit den Ländern geteilt werden.

- i) Der Bundesrat kritisiert, dass die Stadtstaaten an der Entlastungsmaßnahme für überschuldete Kommunen nicht partizipieren können. Der Ausschluss der Stadtstaaten entspricht nicht dem föderalen Gleichbehandlungsgrundsatz, der durch das Maßstäbengesetz (MaßstG) konkretisiert wird. Entsprechend § 12 Absatz 1 Satz 5 MaßstG sind Lasten bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen. Daher ist bei Stadtstaaten auch deren Doppelfunktion als Land und Kommune zu berücksichtigen, um diesen Vorgaben gerecht zu werden.

Eine gerechte Lösung für die Altschuldenproblematik setzt aufgrund der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten eine Gesamtbetrachtung der Landes- und Kommunalverschuldung voraus. Aus einer solchen ergibt sich, dass die Stadtstaaten besonders stark von der Altschuldenproblematik betroffen sind. Das Anknüpfen der Kommunalentlastung lediglich an die Höhe der kommunalen Kassenkredite birgt verfassungsrechtliche Risiken, die auch das Bundesministerium der Finanzen den Ländern dargelegt hatte. Danach ist insbesondere die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Definition der Sonderlast verfassungsrechtlich bedenklich. Die im Gesetzentwurf enthaltene Einfügung eines § 11 Absatz 4a Finanzausgleichsgesetz legt die Aufteilung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen fest, die Kriterien sowie die Verteilung der Mittel werden jedoch nicht ausreichend erläutert.

Der Bundesrat fordert dazu auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch die Stadtstaaten angemessen finanziell zu berücksichtigen.

- j) Der Bundesrat begrüßt, dass der von den ostdeutschen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen aus den Zusatzversorgungssystemen der DDR von 50 Prozent auf 40 Prozent reduziert wird und die Haushalte der ostdeutschen Länder dadurch entlastet werden. Diese Entlastung ist allerdings entgegen der bisherigen Zusagen des Bundes bis zum Jahr 2029 befristet.
- k) Der Bundesrat fordert, die zeitliche Befristung dieser Entlastung zu streichen. Es ist systemfremd und nicht sachgerecht, dass die ostdeutschen Länder für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR finanziell einstehen müssen. Die ostdeutschen Länder sind weder Rechtsnachfolger der DDR noch handelt es sich bei der Finanzierung von Rentensystemen um eine Aufgabe der Länder. Deshalb ist es dringend geboten, dass der Bund in absehbarer Zeit die Lasten sowohl der Zusatz- als auch der Sonderversorgungssysteme vollständig übernimmt.

Die aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz resultierenden Lasten für die ostdeutschen Länder liegen heute bei rund 2,6 Milliarden Euro jährlich mit immer noch steigender Tendenz. Zum Zeitpunkt des Einigungsvertrages war diese Entwicklung nicht abzusehen und wurde unterschätzt. Die finanzielle Dimension für die Haushalte der ostdeutschen Länder war bereits in der Vergangenheit Anlass, die Finanzierungsverantwortung zugunsten der Länder schrittweise zu reduzieren. In einem nächsten Schritt ist die vorgesehene weitere Reduzierung der Finanzierungsverantwortung der ostdeutschen Länder bei den Zusatzversorgungssystemen um weitere 10 Prozentpunkte ohne zeitliche Limitierung erforderlich. Den beschriebenen systemischen Widersprüchen wird nur eine dauerhafte Entlastung gerecht.

Nach wie vor stellen die von den ostdeutschen Ländern zu tragenden Lasten für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR eine signifikante strukturelle Benachteiligung dar, der nach Auslaufen des Solidarpaktes II auch keine besondere Förderung der ostdeutschen Länder über die Mechanismen des föderalen Finanzausgleichs gegenübersteht.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Ziffer 1 und Ziffer 2 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zur Kenntnis. Die Forderung nach einer Erhöhung der finanziellen Entlastung durch das Länder- und Kommunalentlastungsgesetz weist sie zurück.

Mit dem Gesetzentwurf werden verschiedene Maßnahmen im Rahmen eines Entlastungspakets umgesetzt, mit denen die Länder und ihre Kommunen zeitlich und in der Höhe begrenzt finanziell unterstützt werden sollen. In Bezug auf die Beteiligung des Bundes an Maßnahmen der Länder zur Entlastung ihrer Kommunen von übermäßigen Kassenkrediten sieht der Gesetzentwurf die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) i. H. von 250 Mio. Euro p.a. für die Jahre 2026 bis 2029 vor. Bisherige von den Ländern bereits durchgeführte Entschuldungsprogramme sind bei der Verteilung der SoBEZ folgerichtig berücksichtigt. Eine Unterstützung der Länder beim Abbau kommunaler Altschulden über die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung hinaus ist schon allein angesichts der Haushaltslage des Bundes nicht darstellbar.

Die Bundesregierung teilt die Sorge der Länder bezüglich der schwierigen Finanzlage der Kommunen. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf die verfassungsrechtliche Verantwortung der Länder hin, die auskömmliche Finanzausstattung ihrer Kommunen sicherzustellen und diesen bei zusätzlichen finanziellen Belastungen einen Mehrbelastungsausgleich zu gewähren. Dies gilt auch für die Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben. Hiervon unabhängig unterstützt der Bund die Länder und Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der vorhandenen finanziellen Spielräume.

Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass der Bund den Kommunen weder Aufgaben übertragen noch diese funktional äquivalent erweitern kann (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 85 Abs. 1 Satz 2 GG, 125a Abs. 1 Satz 1 GG). Wurden in den letzten Jahren Aufgaben an die Länder und damit auch die Stadtstaaten übertragen, haben die Länder dies mitgetragen.

Ungeachtet dessen bekennt sich die Bundesregierung unverändert zu ihrer politischen Mitverantwortung für die Kommunen. Der Bund unterstützt die Kommunen bereits jetzt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und in ihrer Investitionstätigkeit in erheblichem Umfang.

Angesichts der prekären Lage der öffentlichen Haushalte wird eine strukturelle Verbesserung der kommunalen Haushalte nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinsam strukturelle Reformschritte einleiten. Die Bundesregierung hat hierzu bereits verschiedene Prozesse in Gang gesetzt.

Zu Ziffer 3 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zur Kenntnis. Die Forderung nach einer Ausweitung der zu berücksichtigenden Schulden weist sie zurück.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen sollen die Länder bei ihren Maßnahmen zur Entlastung ihrer Kommunen von ihren übermäßigen Kassenkrediten unterstützt werden. Entsprechend der Verabredung der Koalitionspartner vom 10./11. Dezember 2025 erfolgt die rechtliche Umsetzung der geplanten Altschuldenhilfe (einfachgesetzlich, auf 250 Mio. Euro p.a. und auf den Zeitraum 2026 bis 2029 begrenzt) über die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Ausgleich von Sonderlasten, die sich aus den übermäßigen kommunalen Liquiditätsbeständen in den finanzschwachen Ländern ergeben. Die Stadtstaaten werden bei der Altschuldenhilfe nicht berücksichtigt, da dort weder statistisch abgrenzbare Bestände an kommunalen Kassenkrediten noch Belastungen der Länderhaushalte aus der Übernahme solcher übermäßigen Kassenkredite ausgewiesen sind. In der Nichtberücksichtigung der Stadtstaaten besteht daher kein Verstoß gegen das Gebot der föderalen Gleichbehandlung. Das Abstellen auf die kommunalen Kassenkredite ist

auch nicht sachwidrig (vgl. BVerfG zum KInvFG, Beschl. v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/18 – BVerfGE 167, 290 (320, Rn. 84 ff.).

Eine Ausweitung der Definition der zu berücksichtigenden Schulden entspricht nicht der Zielsetzung der Bundesregierung, die Länder bei der Lösung der im Gesetzentwurf benannten Problematik der „kommunalen Altschulden“ zu unterstützen. Die Berücksichtigung der Landes- und Kommunalverschuldung insgesamt würde eine Sonderlast definieren, die deutlich über die nach dem Gesetzentwurf im Rahmen der SoBEZ auszugleichende Sonderlast hinausginge.

Die im Regelungsentwurf vorgesehene Definition der Sonderlast entspricht den Vorgaben des BVerfG, wonach SoBEZ nur für Sonderlasten gewährt werden dürfen, wenn diese keine unmittelbare oder voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes sind. Die übermäßigen Kassenkredite können – wie empirische Studien belegen - zu einem großen Teil durch sozioökonomische Faktoren erklärt werden, die in einem engen Zusammenhang mit der Strukturschwäche einer Gemeinde bzw. der Region stehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die SoBEZ, solange sie eine vergleichsweise geringe Höhe nicht überschreiten, eine Beteiligung an den Schuldenlasten darstellen, die durch exogene Faktoren verursacht, aufgabenbedingt notwendig und damit unvermeidbar waren.

Die Kritik an der fehlenden Erläuterung der Aufteilung der SoBEZ ist nicht nachvollziehbar. Die Kriterien für die Verteilung der SoBEZ werden in der Gesetzesbegründung (zu Artikel 1 Nr. 4) ausführlich beschrieben.

Zu Ziffer 4 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zur Kenntnis. Die Forderungen nach Streichung der zeitlichen Befristung der beabsichtigten Anhebung der Bundesbeteiligung an den Aufwendungen der DDR-Zusatzversorgungssysteme sowie nach weiteren Entlastungsschritten im Bereich des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG) werden nicht geteilt.

Die Finanzierungsverantwortung für die vom Bund und von den ostdeutschen Ländern zu tragenden Kosten aus dem AAÜG folgt grundsätzlich dem Prinzip der Funktionsnachfolge im Hinblick auf die Versorgungslasten für Angehörige bestimmter Berufsgruppen in den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR.

Dennoch sind die ostdeutschen Länder seit dem Jahr 2008 in mehreren Schritten durch die Festsetzung eines höheren Anteils für den Bund an den Aufwendungen für die DDR-Zusatzversorgungssysteme entlastet worden. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen soll der Bundesanteil in den Jahren 2026-2029 trotz der angespannten Lage des Bundeshaushalts nunmehr um weitere zehn Prozentpunkte von 50 Prozent auf 60 Prozent erhöht werden. Dadurch werden die ostdeutschen Bundesländer um weitere rd. 350 Mio. Euro p.a. entlastet.