



---

**Fachbereich WD 4**

---

**Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)**  
Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

**Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)**  
Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 031/26  
Abschluss der Arbeit: 08.05.2026  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den Finanzausgleich nach Art. 106, 107 des Grundgesetzes</b>	<b>5</b>
3.1.	Konnexitätsprinzip	5
3.2.	Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens	5
3.3.	Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetzgebung	6
<b>4.</b>	<b>Regelungen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes</b>	<b>8</b>
4.1.	Vertikale Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 Satz 1 GG	8
4.2.	Horizontale Ertragsaufteilung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG	11
4.3.	Horizontaler Finanzkraftausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG	11
4.4.	Vertikaler Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG	12
4.4.1.	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	13
4.4.2.	Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG (Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen sowie Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich)	14
4.4.3.	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	14
<b>5.</b>	<b>Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz</b>	<b>16</b>
5.1.	Einführung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes	16
5.2.	Bisherige Änderungen der Erstattungsanteile	17
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>17</b>

## 1. Fragestellung

Gebeten wird um die Darstellung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für ein Gesetz zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG) nach dem Entwurf der Bundesregierung vom 15. April 2026 (dazu nachfolgend 2.). Hierzu werden zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Finanzausgleich nach Art. 106, 107 des Grundgesetzes (GG)<sup>1</sup> erläutert (dazu nachfolgend 3.). Anschließend erfolgt ein Überblick über die einschlägigen Regelungen des Maßstäbengesetzes (MaßstG)<sup>2</sup> sowie des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)<sup>3</sup> (dazu nachfolgend 4.) und es werden Fragen zum Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)<sup>4</sup> behandelt (dazu nachfolgend 5.). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung (dazu nachfolgend 6.).

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

Zur Unterstützung der finanziellen Situation der Länder und ihrer Kommunen hat die Bundesregierung ein zeitlich befristetes Entlastungspaket beschlossen, mit dem den Ländern ab 2026 bis 2029 zusätzliche Entlastungen in Höhe von 1 Milliarde Euro pro Jahr bereitgestellt werden sollen.<sup>5</sup> Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>6</sup> sieht im Wesentlichen vor, dass finanzstarke Länder in den Jahren von 2026 bis 2029 im Finanzkraftausgleich durch eine Kürzung der jeweiligen Umsatzsteuerabschläge um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich entlastet werden. Die Verteilung der Entlastung erfolgt entsprechend den Anteilen am Gesamtvolumen der Umsatzsteuerabschläge. Zum Ausgleich der daraus folgenden Kürzung der Umsatzsteuerzuschläge für die finanzschwachen Länder sollen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt 400 Millionen Euro jährlich erhöht werden. Darüber hinaus gewährt der Bund den finanzschwachen Flächenländern von 2026 bis 2029 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) von jährlich insgesamt 250 Millionen Euro zum Ausgleich von Sonderlasten, die sich aus den kommunalen Liquiditätskreditbeständen dieser Länder ergeben, die entsprechend dem jeweiligen Anteil an der Summe der zu berücksichtigenden kommunalen Schulden aller genannten Länder zum Stichtag 31. Dezember 2024 verteilt werden. Die zu berücksichtigenden

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

2 Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522) geändert worden ist.

3 Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 255) geändert worden ist.

4 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.

5 Bundesministerium der Finanzen: Gesetz zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG), 15.04.2026, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzes-texte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_V/21\\_Legislaturperiode/2026-04-15-LKEG/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzes-texte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/21_Legislaturperiode/2026-04-15-LKEG/0-Gesetz.html), abgerufen am 05.05.2026.

6 BR-Drs. 254/26.

kommunalen Schulden eines Landes bemessen sich nach dem Bestand der übermäßigen Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunen) eines Landes. Weiterhin soll der von den ostdeutschen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR in den Jahren von 2026 bis 2029 von 50 Prozent auf 40 Prozent reduziert werden. Der Anteil des Bundes steigt entsprechend von 50 Prozent auf 60 Prozent.<sup>7</sup>

### **3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den Finanzausgleich nach Art. 106, 107 des Grundgesetzes**

#### **3.1. Konnexitätsprinzip**

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder grundsätzlich – soweit das GG nichts anderes bestimmt – die Ausgaben gesondert, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.<sup>8</sup> Damit beruht die Finanzverfassung des Grundgesetzes auf dem Gedanken, sowohl dem Bund als auch den Ländern eine an den Aufgaben orientierte ausreichende und angemessene Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln zu gewährleisten und beiden Ebenen das Recht einzuräumen, über die Verwaltung und Verwendung der entsprechenden Mittel eigenverantwortlich zu entscheiden.<sup>9</sup> Damit ist die Aufgabenverteilung auch maßgeblich für die Verteilung der Ausgabenverantwortung und der Einnahmenverteilung. Der Finanzverfassung kommt dabei die Aufgabe zu, die verschiedenen staatlichen Ebenen mit solchen finanziellen Mitteln auszustatten, dass eine effektive Aufgabenwahrnehmung im Interesse des Gemeinwohls möglich wird.<sup>10</sup>

#### **3.2. Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens**

Die föderale Steueraufteilung der grundgesetzlichen Einnahmenverfassung soll dem Bund wie den Ländern unter Beachtung ihrer jeweiligen Eigenständigkeit eine insgesamt aufgabenangemessene Finanzausstattung zuweisen. Es besteht damit zwar kein direkter Bezug, wohl aber ein allgemeiner Sinnzusammenhang zwischen der vertikalen Steueraufteilung und der Finanzierungsverantwortung nach Art. 104a GG. Ein in diesem Lichte „angemessener Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“ wird sogar zum nach Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsänderungsfesten „Hausgut“ der Länder gezählt.<sup>11</sup> Finanzmacht ist für die Glieder des Bundesstaates dabei *conditio sine qua non*, um das föderative Prinzip mit Leben zu erfüllen.<sup>12</sup>

---

7 BR-Drs. 254/26, S. 2, 4 f., 7 ff.

8 Kritisch zur Praxis der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Bundesrechnungshof, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, S. 30 ff., <https://www.bundesrechnungshof.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2025/einzelplan-2026/gesamtplan-volltext.html?nn=23102>, abgerufen am 05.05.2026.

9 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 104a GG Rn. 13.

10 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 104a GG Rn. 24.

11 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 2 f.

12 Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 106 GG Rn. 1.

---

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) führt dazu aus:<sup>13</sup>

Diese Verteilung zielt insgesamt darauf ab, Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortung finanziell zu ermöglichen. Bund und Ländern soll im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse eine Finanzausstattung verschafft werden, die der gemäß Art. 104a Abs. 1 bis 3 und Abs. 5 GG an die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung gebundenen Ausgabenbelastung möglichst angemessen Rechnung trägt. Mit dieser Zielsetzung regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind. Daraus ergibt sich insgesamt ein verfassungsrechtliches Gefüge des Finanzausgleichs, das zwar in sich durchaus beweglich und anpassungsfähig ist, dessen einzelne Stufen aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden dürfen.

Die Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens und eine ausgleichende Annäherung der Finanzkraft der Länder bilden in der Zusammenschau der Art. 106 und 107 GG ein mehrstufiges System.<sup>14</sup> Ausgangspunkt ist die vertikale Ertragsaufteilung nach Art. 106 GG im Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit.<sup>15</sup> Auf einer zweiten Stufe ist eine horizontale Ertragsaufteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen gemäß Art. 107 Abs. 1 GG zwischen den einzelnen Ländern vorzunehmen.<sup>16</sup> Im Rahmen des sekundären horizontalen Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG erfolgt dann ein angemessener Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern.<sup>17</sup> Und den Abschluss bilden im Rahmen des sekundären vertikalen Finanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG punktuelle Bundeshilfen an einzelne finanzkraftschwache Länder.<sup>18</sup>

### 3.3. Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetzgebung

Das GG verwendet zur Steueraufteilung und zum Finanzkraftausgleich unbestimmte Rechtsbegriffe und eröffnet somit Beurteilungsspielräume, die prinzipiell nur einer auf die Einhaltung des verfassungsrechtlich verbindlich gesetzten Rahmens achtenden verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich sind. Eine Präzisierung soll unter Rückgriff auf die Rechtsfigur des MaßstG erfolgen, da sich die Maßstäbe für eine gerechte Ertragsverteilung ausschließlich dem

---

13 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 173.

14 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 33.

15 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 174; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 36.

16 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 175; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 38.

17 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 176; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 40.

18 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 178; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 43.

Grundgesetz entnehmen lassen.<sup>19</sup> Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Steueraufteilung und zum Finanzkraftausgleich wird deshalb zunächst durch die Voranstellung einer eigenständigen gesetzlichen Maßstabbildung aufgrund konkreter legislativer Aufteilungs- und Ausgleichsentscheidungen durch das MaßstG umgesetzt. Anschließend erfolgt dann die genaue Aufteilung des Aufkommens namentlich der Umsatzsteuer sowie die nachfolgende ausgleichende Berichtigung beachtlicher Unterschiede der Finanzkraft einzelner Länder durch das FAG.<sup>20</sup> Der Finanzausgleich dient dabei der Korrektur der Ergebnisse der Steuerverteilung, um die unterschiedliche Finanzkraft der Länder einander anzunähern, ohne den fiskalischen Wettbewerb zu ersticken.<sup>21</sup>

Den an der Aufteilung und dem Ausgleich des gesamtstaatlichen Steueraufkommens beteiligten politischen Kräften wird dabei abverlangt, über ihre widerstreitenden institutionellen Eigeninteressen zu befinden. Daraus entsteht eine besondere Spannungslage, die im vertikalen Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit Bundestag und Bundesrat in eine grundsätzlich gleichberechtigte Verhandlungsposition rückt und im horizontalen Verhältnis der Länder untereinander aufgrund des Mehrheitsprinzips eine zu überstimmende Minderheit ohne wirksamen institutionellen Schutz ließe.<sup>22</sup> Das BVerfG hat deshalb vor diesem Hintergrund aus der Zusammenschau der verschiedenen Gesetzgebungsaufträge aus Art. 106 Abs. 3 und 4 GG sowie Art. 107 GG diese vom Regelfall der Gesetzgebung abweichende, mehrstufige Vorgehensweise hergeleitet.

Der jeweils mit Zustimmung des Bundesrates entscheidende Bundesgesetzgeber hat sich zunächst auf einer ersten Regelungsstufe um strukturierende allgemeine Maßstäbe auf der Grundlage finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse zu bemühen (MaßstG) und darf erst danach auf einer zweiten Regelungsstufe die konkreten, aber maßstabgebundenen Verteilungsentscheidungen treffen (FAG). Zwischen beiden Gesetzgebungsschritten muss, um die Eigennützigkeit als Kriterium zurückzudrängen, ein hinreichender zeitlicher Abstand liegen, der eine Vorhersehbarkeit der konkret-individuellen Auswirkungen erschwert und damit die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Körperschaften und nicht zuletzt die politische Betroffenheit der Entscheidungsträger ungewisser werden lässt. Feste Abstandsfristen zwischen Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz hat das Gericht allerdings nicht vorgegeben.<sup>23</sup> Den Bundesgesetzgeber trifft somit die Pflicht, aus den allgemeinen Prinzipien und Grundsätzen sowie den Vorgaben der Art. 106 und 107 GG langfristige, im Rahmen kontinuierlicher Planung fortzuschreibende Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe zu entwickeln und sie im Rahmen des MaßstG zu normieren. Dieses muss der Gesetzgeber erlassen, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind. Deshalb muss dieses maßstabgebende Gesetz in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen

---

19 Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 106 GG Rn. 26 f.

20 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 44 f.

21 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 107 Rn. 5.

22 BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 –, juris Rn. 172 ff.; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 46 ff.

23 BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, juris Rn. 263 ff.; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 49 f.

---

gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen.<sup>24</sup>

#### 4. Regelungen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichgesetzes

Nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 GG steht das Aufkommen der Umsatzsteuer dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, deren Anteile durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf festgesetzt werden. Dabei ist gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 und 2 GG davon auszugehen, dass im Rahmen der laufenden Einnahmen Bund und Länder gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung haben. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Nach Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzulegen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.

Diese relativ offene Zielsetzung bedingt einen grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Maßstabs- und Aufteilungsgesetzgebers. Allerdings darf die Aufteilung der Umsatzsteuer zwar flexibel, aber keineswegs beliebig ausgestaltet werden.<sup>25</sup> Zunächst erfolgt gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 5a GG ein gesetzlich zu definierender Vorwegabzug der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer.<sup>26</sup>

##### 4.1. Vertikale Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 Satz 1 GG

Die einfachgesetzliche Aufteilung des nach Abzug des Gemeindeanteils verbleibenden Umsatzsteuervolumens erfolgt gemäß § 4 Abs. 1 MaßstG und § 1 FAG. Nach § 4 Abs. 1 MaßstG wird die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage des Deckungsquotenprinzips festgesetzt. Damit beschränkt sich diese Vorgabe im offenen Widerspruch zur Vorgabe des BVerfG darauf, dass die Ist-Ergebnisse der bisherigen Haushaltsführung (Verhältnis der getätigten Ausgaben zu den verfügbaren Einnahmen) zur Soll-Größe erklärt werden.<sup>27</sup>

Das BVerfG führt dazu aus:<sup>28</sup>

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die „notwendigen“ von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, also in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht in ihrer

---

24 Huber, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 107 GG Rn. 47, 49.

25 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 147.

26 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 106 Rn. 12.

27 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 155.

28 BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, juris Rn. 277.

Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Dementsprechend ist die Garantie der Haushaltsautonomie in Art. 109 Abs. 1 GG den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nachgeordnet. Bund und Länder müssen die in diesen Vorschriften ausgesprochenen Einschränkungen ihrer Finanzhoheit hinnehmen. Ein Deckungsquotenverfahren, das allein nach den in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bemessen ist, genügt diesen Erfordernissen nicht.

Die auf die Maßstabsbildung folgende einfachgesetzliche Konkretisierung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung erfolgt durch § 1 FAG, der dem grundgesetzlichen Anspruch womöglich im zahlenmäßigen Ergebnis, aber kaum in der Art und Weise seiner Bemessung gerecht wird. Die Vorschrift beziffert dabei die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden durch eine allgemeine Aufteilungsquote nach § 1 Abs. 1 FAG und jahresbezogene Korrekturbeträge nach § 1 Abs. 2 bis 6 FAG. Das Gesetz selbst gibt dabei keine Begründung, wie sich diese Werte ermitteln.<sup>29</sup>

Bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Folge des Urteils des BVerfG vom 11. November 1999 im Jahr 2001 hatte der Bundesgesetzgeber zunächst eine Befristung bis zum Jahr 2019 vorgesehen, um eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 zu ermöglichen. Als Ergebnis der Beratungen von Bund und Ländern für eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen haben sich die Regierungschefs von Bund und Ländern mit Beschluss vom 14. Oktober 2016 auf die Eckpunkte der damaligen Reform verständigt.<sup>30</sup> Die Gesetzesbegründung zur Änderung des FAG im Jahr 2017 führt dazu aus, dass die vertikale Umsatzsteuerverteilung ab dem Jahr 2020 entsprechend der zwischen Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 getroffenen Vereinbarung unter Berücksichtigung der Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfen des Bundes nach Art. 143d Abs. 2 GG durch die Länder und der Ablösung der im Aufbauhilfegesetz geregelten Länderbeteiligung an der Finanzierung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ erfolgt. Auch wurden Anpassungen zum Ausgleich einer Kindergelderhöhung, einer Steuersatzerhöhung und anderer Belastungen vorgenommen.<sup>31</sup>

Änderungen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung im Jahr 2018 wurden mit dem Auslaufen der Mitfinanzierung der Länder an der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE)<sup>32</sup> und den Verträgen zwischen Bund und Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung gemäß § 4 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)<sup>33</sup> begründet.<sup>34</sup> Die Änderungen im Jahre 2019 erfolgten aufgrund der korrespondierenden Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zur Anpassung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die ostdeutschen Flächenländer zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung

---

29 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 156.

30 BT-Drs. 18/11135, S. 62, 81 f.

31 BT-Drs. 18/11135, S. 64.

32 BT-Drs. 19/5465, S. 21 f.

33 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

34 BT-Drs. 19/4947, S. 31 f.

---

von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige erhalten, sowie der Kompensation der Gemeinden im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung für die Absenkung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach § 46 Abs. 7 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)<sup>35</sup> und anderer Ausgleichs.<sup>36</sup>

Anschließend erfolgten weitere Änderungen im Jahr 2020 aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie<sup>37</sup>, zur Weiterführung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Kosten von Ländern und Kommunen<sup>38</sup> und im Jahr 2021 zur Finanzierung des im Dritten Corona-Steuerhilfegesetz vom 10. März 2021 festgelegten Kinderbonus<sup>39</sup>, aufgrund der Starkregenfälle und des Hochwassers im Juli 2021<sup>40</sup> sowie im Kontext der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung.<sup>41</sup> Im Jahr 2022 erfolgten Änderungen zur Unterstützung der Länder und Kommunen bei den Mehraufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine,<sup>42</sup> aufgrund des „Pakts für den Rechtsstaat“, des „Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“, der Entlastung der Länder hinsichtlich der Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge sowie von Steuerermindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Steuerentlastungsgesetz 2022<sup>43</sup> und im Zusammenhang mit den Verträgen zwischen Bund und Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung gemäß § 4 KiQuTG.<sup>44</sup>

Im Jahr 2023 erfolgten Änderungen aufgrund flüchtlingsbezogener Entlastungen der Länder durch den Bund und des „Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“<sup>45</sup>, im Jahr 2024 unter Hinweis auf die flüchtlingskostenbezogene Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund sowie im Zusammenhang mit der Wärmeplanung<sup>46</sup> und im Hinblick auf die Mehrbelastungen der Länder aus der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung<sup>47</sup> sowie

---

35 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1a des Gesetzes vom 16. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 107) geändert worden ist.

36 BT-Drs. 19/14246, S. 16; BT-Drs. 19/16060, S. 3.

37 BT-Drs. 19/20058, S. 13, 30 f.

38 BT-Drs. 19/23481, S. 8, 10.

39 BT-Drs. 19/28902, S. 17, 25 f.

40 BT-Drs. 19/32039, S. 17, 26.

41 BT-Drs. 19/29764, S. 32.

42 BT-Drs. 20/1768, S. 35.

43 BT-Drs. 20/3446, S. 19 ff.

44 BT-Drs. 20/3880, S. 25.

45 BT-Drs. 20/8296, S. 12 f.

46 BT-Drs. 20/11522, S. 12.

47 BT-Drs. 20/12771, S. 42.

---

im Jahr 2025 zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem Gewalthilfegesetz<sup>48</sup> und zur Kompensation kommunaler Steuermindereinnahmen, zur Anpassung der Zahlung der Pauschale für Asylwerber, zur Umsetzung des „Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ sowie aufgrund der Absenkung des Gesamtbetrages der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.<sup>49</sup>

#### 4.2. Horizontale Ertragsaufteilung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG

Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 MaßstG und § 2 FAG nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu. Anschließend ist nach Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 MaßstG und §§ 4 und 5 FAG sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden sind dabei zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sind Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer vorzusehen (hierzu 4.3.). Ebenso kann bestimmt werden, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt. Damit wird der Finanzkraftausgleich in die Umsatzsteueraufteilung integriert und Finanzkraft horizontal umgeschichtet (hierzu 4.4.).<sup>50</sup>

#### 4.3. Horizontaler Finanzkraftausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG

Die Grundlagen des horizontalen Finanzkraftausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG werden durch die §§ 5 bis 8 MaßstG angeleitet und in den §§ 4 bis 10 FAG näher ausgestaltet. Er bezweckt im Interesse grundsätzlich gleichwertiger Lebensverhältnisse einen „angemessenen“, das heißt hinreichenden, aber keinesfalls vollständigen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Ein solcher Finanzkraftausgleich bedarf normativ gesetzter Maßstäbe und widerspricht reinen Verhandlungslösungen im Bundesrat.<sup>51</sup> Die Finanzkraft bemisst sich dabei gemäß § 6 MaßstG in Verbindung mit §§ 6 bis 8 FAG grundsätzlich nach allen verfügbaren staatlichen Einnahmen, während § 7 Abs. 1 Satz 1 MaßstG die Einwohnerzahl zur prinzipiell maßgeblichen Vergleichsgröße erklärt.<sup>52</sup> Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 bis 5 MaßstG sind abstrakte Mehrbedarfe aufgrund struktureller Eigenarten zu berücksichtigen, die in § 9 FAG ausgestaltet werden. Schließlich normiert § 8 MaßstG das Ziel einer den ländereigenen Aufgaben entsprechenden hinreichenden Annäherung der Finanzkraft der Länder, die zugleich ihre Eigenstaatlichkeit und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft berücksichtigt.<sup>53</sup>

---

48 BT-Drs. 20/14025, S. 39.

49 BT-Drs. 21/1892, S. 13.

50 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 69.

51 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 75.

52 Dingendorf, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 74. Lfg. – 01.11.2020, Art. 107 GG Rn. 60 ff.

53 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 88.

Die eigentlichen Aufteilungsentscheidungen sind in §§ 4 ff. FAG angesiedelt. Hierbei findet sich in § 10 Abs. 1 FAG die Bemessung des Zuschlags, der einem Land gewährt wird, während § 10 Abs. 2 FAG die Höhe des Abschlags, der von einem Land zu erheben ist, bestimmt. Für diese gesetzgeberische Entscheidung dürften äußere Schranken bestehen. Einerseits kann aus der grundgesetzlichen Ausgleichspflicht auf ein nicht konkret bezifferbares Mindestmaß an solidarischer Umverteilung geschlossen werden. Es dürfte unterschritten sein, falls einzelne Länder in eine Sondersituation struktureller laufender Unterfinanzierung gerieten, auf Grund derer sie nicht mehr in der Lage wären, ihre grundgesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erledigen, oder falls zu große Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse grundlegend in Gefahr brächten. Andererseits widersprächen der Wortlaut, die Teleologie föderaler Eigenständigkeit aller Länder und die gestufte Systematik von Steueraufteilung und Finanzkraftausgleich einer auch entstehungsgeschichtlich nie gewollten vollständigen Angleichung der Finanzausstattung der Länder. Die Unterschiedlichkeit der Länderfinanzkraft ist daher dem Grunde nach anzuerkennen und nur der Höhe nach abzumildern. Insgesamt bewegt sich das zulässige Maß des föderalen Ausgleichs im nicht trennscharf umgrenzten, auch im Lichte seiner normativen Umgebung zu würdigenden Bereich zwischen einem relativen Angleichungsgebot und einem absoluten Nivellierungsverbot.<sup>54</sup> Innerhalb dieser äußeren Grenzen obliegt die Entscheidung über Struktur und Höhe des Tarifs dem Gesetzgeber, der insofern über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt. Die eigentliche Ausgleichsentscheidung trifft dabei § 10 FAG. Der lineare Ausgleichstarif von 63 Prozent in § 10 FAG führt angesichts erheblicher Finanzkraftunterschiede zu hohen absoluten Transferbeträgen und einem nicht unbeträchtlichen Angleichungsniveau, das deutlich über dem ursprünglich angestrebten Spitzenausgleich liegt.<sup>55</sup>

Im Hinblick auf ein relatives Angleichungsgebot einerseits und ein absolutes Nivellierungsverbot andererseits besteht also für die gesetzgeberische Entscheidung über Struktur und Höhe des Tarifs, wie in Art. 1 Nr. 1 bis 2 des Entwurfes eines LKEG zu § 10 Abs. 1 bis 2 FAG vorgesehen, ein weiter Gestaltungsspielraum.

#### 4.4. Vertikaler Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG

Schließlich eröffnet Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG dem Bund die Möglichkeit ergänzender finanzieller Zuweisungen an leistungsschwache Länder. Sie haben die Aufgabe, verbliebene Defizite in der Finanzausstattung der Länder, die auf den vorhergehenden Stufen nicht ausgeglichen worden sind, zu beseitigen oder doch zu verringern. Als Teil des sekundären Finanzausgleichs ermöglichen sie einen abschließenden, ergänzenden Ausgleich aus Bundesmitteln, der allerdings weder die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern noch die Ergebnisse des horizontalen Finanzausgleichs ersetzen oder überlagern darf.<sup>56</sup> Ihre Inanspruchnahme steht im legislativen Ermessen des mit Zustimmung des Bundesrates entscheidenden Bundesgesetzgebers. Die Entscheidung über die Gewährung ergänzender Zuweisungen ist aber im vom MaßstG vorgezeichneten FAG zu treffen.<sup>57</sup> Damit kann der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen

---

54 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 106.

55 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 108.

56 Huber, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 107 GG Rn. 154.

57 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 120.

---

Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewähren. In den Grenzen des grundsätzlichen Verbots der Mischfinanzierung von Bundes- und Länderaufgaben nach Art. 104a Abs. 1 GG, das auch nicht durch das Instrument der Bundesergänzungszuweisung umgangen werden darf, hat der Gesetzgeber hier einen grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum.<sup>58</sup> Ob und in welchen Fällen Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren sind, liegt deshalb im Ermessen des einfachen Gesetzgebers.<sup>59</sup>

Nach § 9 Abs. 1 MaßstG dienen die Bundesergänzungszuweisungen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Finanzkraftausgleich und setzen eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Der Bund kann dabei gemäß § 9 Abs. 2 MaßstG die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen), Sonderlasten leistungsschwacher Länder mitfinanzieren (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) oder die Finanzkraft solcher leistungsschwacher Länder erhöhen, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen, sowie außerdem solcher leistungsschwacher Länder, deren Anteile an den Fördermitteln nach Art. 91b GG (Forschungsförderung) ihre Einwohneranteile unterschreiten. Nach § 9 Abs. 3 MaßstG handelt es sich dabei um eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzkraftausgleichs.

Bundeszuweisungen sind deshalb nach Gestalt und Umfang auf eine Ergänzungsfunktion zu beschränken und an den Wertungen des Finanzkraftausgleichs auszurichten.<sup>60</sup> Tritt ein Sonderbedarf als Anlass der Leistungsschwäche hinzu, gewinnt das länderspezifische Verhältnis von Finanzausstattung und Sonderbelastung Bedeutung und kann einen im Einzelfall relativierenden Umgang mit den grundsätzlich auch hier beachtlichen Maßstäben des Finanzkraftausgleichs einschließlich des Nivellierungsverbotes rechtfertigen.<sup>61</sup> Die eigentliche Verteilungsentscheidung trifft dann § 11 FAG.

#### 4.4.1. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestimmt sich gemäß § 10 Abs. 1 MaßstG in Verbindung mit § 11 Abs. 2 FAG die Leistungsschwäche eines Landes danach, ob dessen Finanzkraft im Anschluss an den Finanzkraftausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist dabei dann unangemessen, wenn sie erkennbar unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.

---

58 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 122.

59 Dingendorf, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 74. Lfg. – 01.11.2020, Art. 107 GG Rn. 76.

60 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 123.

61 BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, juris Rn. 319 ff.; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 124.

---

Der Bundesgesetzgeber hat dabei für sein legislatives Ermessen im Hinblick auf Ergänzungszuweisungen, wie in Art. 1 Nr. 3 des Entwurfes eines LKEG zu § 11 Abs. 2 FAG vorgesehen, grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum.

4.4.2. Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG (Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen sowie Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich)

Nach § 11 Abs. 1 MaßstG in Verbindung mit § 11 Abs. 5 FAG kann eine am Länderdurchschnitt je Einwohner gemessene kommunale Steuerkraftschwäche Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern diese Steuerkraftschwäche besonders ausgeprägt ist. Auch eine im Vergleich zum Einwohneranteil unterdurchschnittliche Teilhabe von Ländern an Nettozuflüssen aus der Forschungsförderung nach Art. 91b GG kann gemäß § 11 Abs. 2 MaßstG in Verbindung mit § 11 Abs. 6 FAG Bundesergänzungszuweisungen begründen.

4.4.3. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen setzt gemäß § 12 Abs. 1 MaßstG voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur aus besonderen Gründen können Sonderlasten berücksichtigt werden. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen nämlich nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuwehren, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen. Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist nach § 12 Abs. 3 MaßstG zu befristen.

Das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen findet seine Grundlage im Tatbestandsmerkmal der Leistungsschwäche, die neben einer zu geringen allgemeinen Finanzausstattung zusätzlich durch bestimmte Sonderlasten einzelner Länder verzerrt sein kann. Die entsprechenden Sonderbedarfe müssen den belasteten Ländern dabei indisponibel vorgegeben sein und dürfen nicht auf ihren eigenen politischen Entscheidungen beruhen. Diese Unverfügbarkeit lässt es vertretbar erscheinen, die bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestehende strenge Bindung an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs zu lockern. Aus Gründen föderaler Gleichbehandlung sind alle Länder mit vergleichbaren Bedarfen zu begünstigen. Die abzufedernden Sonderbedarfe sind der rechtfertigende Grund, liefern aber auch den ausgestaltenden Maßstab sowie die sachlichen und zeitlichen Grenzen einer solchen indirekten Mitfinanzierung des Bundes.<sup>62</sup> Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgt durch § 11 Abs. 3 und 4 FAG.

Das BVerfG führt dazu aus:<sup>63</sup>

---

62 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 186 ff.; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 107 GG Rn. 129.

63 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 180.

Entschließt sich der Gesetzgeber, Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen, also Sonderbedarfszuweisungen zu gewähren, so finden solche Zuweisungen vornehmlich in diesen Sonderlasten ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen. Anders als bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind dagegen die Bindungen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs deutlich gelockert. Jedoch unterliegen solche Zuweisungen einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht. Auch für alle Sonderbedarfszuweisungen gilt zudem das föderative Gleichbehandlungsgebot, zu dessen Realisierung der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen. Diese sind bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen, und sie müssen in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüft werden.

Bisher wurden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für besonders hohe Kosten der politischen Führung und für die ostdeutschen Flächenländer zum Ausgleich von durch strukturelle Arbeitslosigkeit begründeten überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige gewährt.<sup>64</sup> Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung kommen gemäß § 12 Abs. 5 Satz 1 MaßstG in Betracht, wenn ein Land mit diesen Kosten gemessen an seiner Einwohnerzahl überproportional belastet ist. Da diese Kosten je Einwohner in der Regel umso höher sind, je geringer die Einwohnerzahl eines Landes ist, ergibt sich insoweit für kleinere Länder eine Sonderbelastung, die auf den vorherigen Stufen des Finanzausgleichs nicht berücksichtigt wurde. Dies ist nach der Konkretisierung des § 11 Abs. 4 Satz 1 FAG bei Ländern mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl der Fall.<sup>65</sup> Der Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 5 GG und des § 12 MaßstG enthält aber keine Einschränkung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für diese Zwecke.

Sofern die Sonderlasten benannt und begründet sowie bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen und nicht auf eigenen politischen Entscheidungen beruhen, können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, wie in Art. 1 Nr. 4 bis 5 des Entwurfes eines LKEG zu § 11 Abs. 4a FAG und § 16 Abs. 2 FAG vorgesehen, gewährt werden. Der Regierungsentwurf begründet diese dabei mit hohen Liquiditätskreditbeständen zahlreicher Kommunen in Deutschland, die der dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten in den Kommunen dienen und sich auf strukturelle exogene Faktoren außerhalb des landespolitischen Gestaltungsspielraums zurückführen ließen. Vielen Kommunen gelinge es nicht, sich ohne Hilfe von hohen Liquiditätskreditbeständen zu befreien und es bestehe die Gefahr, dass finanzschwache Kommunen ihren Bürgern kein ausreichendes Angebot zur Verfügung stellen könnten. Finanzschwache Länder sollen deshalb bei ihrer Aufgabe der Entlastung dieser Kommunen unterstützt werden.<sup>66</sup> Der Bund mache damit von seinem verfassungsrechtlichen Ermessensspielraum Gebrauch, Sonderlasten bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen. Die allgemeine Stärkung der Finanzkraft der leistungsschwachen Länder durch allgemeine

---

64 BT-Drs. 18/11135, S. 84; BT-Drs. 20/11522, S. 13; Huber, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 107 GG Rn. 170.

65 Dingendorf, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 74. Lfg. – 01.11.2020, Art. 107 GG Rn. 92 ff.

66 BR-Drs. 254/26, S. 1, 4, 10 f.

---

Bundesergänzungszuweisungen würde demnach nicht zu denselben Verteilungsergebnissen führen und würde das Problem übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite daher nicht zielgenau adressieren.<sup>67</sup>

Entscheidend für die Einhaltung der Begründungspflicht und des föderativen Gleichbehandlungsgebots dürften in diesem Fall deshalb die tatsächlichen Umstände der Begründung der Sonderlasten für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sein.

## **5. Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz**

### **5.1. Einführung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes**

Mit Art. 3 des Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz – RÜG) vom 25. Juli 1991<sup>68</sup> wurde das Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG)<sup>69</sup> eingeführt. Nach § 15 Abs. 1 AAÜG in der Fassung vom 25.07.1991 erstattet der Bund der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die Aufwendungen, die ihr aufgrund der Überführung der Ansprüche und Anwartschaften in die Rentenversicherung entstehen, die aufgrund der Zugehörigkeit zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen im Beitrittsgebiet erworben worden sind. Die dem Bund dadurch entstehenden Aufwendungen werden ihm gemäß § 15 Abs. 2 AAÜG in der Fassung vom 25.07.1991 für das Sonderversorgungssystem der Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs von den Ländern im Beitrittsgebiet erstattet. Diese erstatten dem Bund darüber hinaus in Höhe von zwei Dritteln auch die Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme.

Nach der Gesetzesbegründung<sup>70</sup> ist der Bund nach den im Einigungsvertrag geregelten Vorgaben gegenüber der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die aus der Überführung resultierenden Aufwendungen erstattungspflichtig und erhält dafür einen Rückgriffsanspruch gegen die Länder, da es sich um Aufwendungen für Personen handelt, die in Bereichen der Verantwortlichkeit der Länder beschäftigt gewesen seien. Hierzu wurde aber auch geäußert, dass das Sonderversorgungssystem früher in zentralstaatlicher Verantwortung gestanden habe und im Hinblick auf die unzulängliche Finanzausstattung der Länder eine Übertragung der Verantwortung unvertretbar sei.<sup>71</sup>

---

67 BR-Drs. 254/26, S. 10 ff.

68 BGBl. I 1991, Nr. 46 vom 31.07.1991, S. 1606.

69 BGBl. I 1991, Nr. 46 vom 31.07.1991, S. 1677.

70 BR-Drs. 197/91, S. 114, 148 (dort noch zu § 14 AAÜG), BT-Drs. 12/630, S. 7 in Verbindung mit BT-Drs. 12/405, S. 114, 148 (dort noch zu § 14 AAÜG).

71 BT-Drs. 12/826, S. 14 f. (dort noch zu § 14 AAÜG).

## 5.2. Bisherige Änderungen der Erstattungsanteile

Eine Änderung des dem Bund zu erstattenden Anteils wurde durch Art. 13 des Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007 vorgenommen.<sup>72</sup> Dadurch wurde § 15 Abs. 2 AAÜG dahingehend geändert, das sich die dem Bund zu erstattenden Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme auf 64 Prozent im Jahr 2008, auf 62 Prozent im Jahr 2009 und auf 60 Prozent ab dem Jahr 2010 verringern.<sup>73</sup> Die Anhebung des Finanzierungsanteils des Bundes erfolgte aufgrund einer Kabinettentscheidung vom 13. Dezember 2006.<sup>74</sup>

Mit Art. 4 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 erfolgte eine weitere Änderung des dem Bund zu erstattenden Anteils.<sup>75</sup> Der nach § 15 Abs. 2 AAÜG dem Bund zu erstattende Anteil an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme wurde ab dem Jahr 2021 von 60 Prozent auf 50 Prozent verringert.<sup>76</sup> Nach der Gesetzesbegründung schränke der von den neuen Ländern zu tragende Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR die Möglichkeiten der notwendigen Unterstützung ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände ein. Deshalb würden die Haushalte der neuen Länder entlastet, so dass finanzielle Spielräume zur Stärkung der kommunalen Investitionen entstünden.<sup>77</sup>

Eine Änderung des dem Bund zu erstattenden Anteils, wie in Art. 2 des Entwurfes eines LKEG zu § 15 Abs. 2 AAÜB vorgesehen, würde insoweit die bisherige Vorgehensweise fortsetzen.

## 6. Zusammenfassung

Die Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens und eine ausgleichende Annäherung der Finanzkraft der Länder bilden in der Zusammenschau der Art. 106 und 107 GG ein mehrstufiges System,<sup>78</sup> das im MaßstG und dem FAG seine einfachgesetzliche Ausgestaltung erfährt. Dabei unterlag die vertikale Umsatzsteuerverteilung häufigen Änderungen und es besteht hinsichtlich des vertikalen und horizontalen Finanzkraftausgleichs ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Im Hinblick auf die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen weist das BVerfG darauf hin, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen. Auch sind diese bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen, und

---

72 BGBl. I 2007, Nr. 67 vom 22.12.2007, S. 3024.

73 BGBl. I 2007, Nr. 67 vom 22.12.2007, S. 3034.

74 BR-Drs. 543/07, S. 30, 60, BT-Drs. 16/6540, S. 19, 30.

75 BGBl. I 2020, Nr. 45 vom 14.10.2020, S. 2072.

76 BGBl. I 2020, Nr. 45 vom 14.10.2020, S. 2074.

77 BT-Drs. 19/20598, S. 1, 10, 15.

78 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 106 GG Rn. 33.

---

sie müssen in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüft werden. Die tatsächlichen Umstände der für die Sonderbedarfszuweisungen erforderlichen Sonderlasten bestimmen dabei ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen.<sup>79</sup>

Der dem Bund durch die ostdeutschen Länder zu erstattende Anteil der Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme im Beitrittsgebiet unterlag ebenfalls bereits mehrfachen Änderungen.

\* \* \*

---

79 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, juris Rn. 180.