

Ergebnisbericht

der Beratungen zu einem Regelungsmechanismus für eine Orientierung an der Veranlassungskonnexität

Die UAG 1 „Regelungsmechanismus (für eine Orientierung an der Veranlassungskonnexität inkl. damit verbundener Thematiken)“ hat in vier Sitzungen beraten (17.10.2025, 24.10.2025, 29.10.2025 und 4.11.2025). Im Zuge der Beratungen haben Bund und Länder zwei unterschiedliche Lösungskonzepte vorgelegt. Im Austausch zu beiden Konzepten wurden folgende Gemeinsamkeiten in den Positionen von Bund und Ländern deutlich:

Gemeinsames Verständnis

1. Bund und Länder eint das Verständnis, dass alle Ebenen – Bund und Länder (inkl. ihrer Kommunen) – gleichgerichtet Anspruch auf bedarfsgerechte und angemessene Finanz-ausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben.
2. Ziel ist eine zeitnahe und nachhaltige Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit insbesondere der Kommunen, aber auch von Bund und Ländern.
3. Diese wird im geltenden verfassungsrechtlichen Rahmen ohne eine Änderung des Grundgesetzes verfolgt.
4. Die Umsatzsteuer bietet dabei als Scharnier den Ansatzpunkt für eine stärkere Orientierung am Prinzip der Veranlassungskonnexität.
5. Es soll ein regelbasierter Mechanismus für Kompensationen errichtet werden, um sich aus Verhandlungssituationen bei Einzelgesetzen zu lösen. Dieser Mechanismus soll sich nicht im Status Quo erschöpfen, sondern die künftigen Entwicklungen fokussieren und so auf allen Ebenen Planbarkeit und Transparenz schaffen.

Unterschiedliche Lösungsvorschläge

1. Bund

Der Bund schlägt als Regelungsmechanismus die *Reaktivierung des sog. Deckungsquotenverfahrens* vor, das das Grundgesetz gemäß Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz für die Verteilung der Umsatzsteuer vorgibt. Danach werden nicht einzelne Gesetze, sondern alle notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen des Bundes, der Länder (inkl. ihrer Kommunen) in einer gesamtheitlichen Betrachtung erfasst, wodurch die Belastungen aller staatlichen Ebenen nach gleichen Maßstäben Berücksichtigung finden und eine insgesamt faire Lastenverteilung erreicht wird. Durch eine Anpassung der Verteilung der Umsatzsteuer werden sie in einen billigen Ausgleich gebracht.

Das setzt voraus, dass sich Bund und Länder auf eine gemeinsame, gesetzlich fixierte Berechnungs- und Bewertungsmethodik sowie ein entsprechendes Gremium einigen. Im Rahmen dieser Methodik ist die künftige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben zu

fokussieren. Dabei bedarf es eines abgestimmten Finanzplans der Ländergesamtheit, der die Lage der Kommunen berücksichtigt. Die Deckungsquotenberechnung kann in regelmäßig festgelegten zeitlichen Abständen – z.B. alle zwei Jahre – aber auch flexibel stattfinden. Es obliegt den Ländern, anschließend die Kommunen entsprechend landesrechtlich geltender Veranlassungskonnexität zu kompensieren, damit die Mittel bei der ausführenden Ebene ankommen. Der Regelungsmechanismus wird gesetzlich fixiert.

Der Regelungsmechanismus des Bundes erfasst die Auswirkungen von Änderungen durch Leistungsgesetze und Steuergesetze; ein an steuerliche Einzelgesetze anknüpfender Finanzierungsmechanismus wird hingegen begrifflich nicht von der Konnexität erfasst. Er begründet keinen rückwirkenden Erstattungsanspruch für bereits verabschiedete bzw. durchgeführte Maßnahmen.

2. Länder

Die Länder schlagen vor, das Gesetzgebungsverfahren bei Bundesgesetzen zu optimieren, die zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen bei Ländern und Kommunen führen.

Außerdem sollen verbindliche *Regelungen für eine Kompensation* wesentlicher Belastungen durch gesetzlich bedingte Mehrausgaben oder Mindereinnahmen von Ländern und Kommunen gelten. Der Bund soll zusichern, bei Gesetzesvorhaben, die in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten mit Kostenfolgen für Länder und Kommunen von mehr als 250 Mio. Euro bzw. 100 Mio. Euro jährlich verbunden sind, eine Kompensation zu leisten. Diese wird möglichst in Verbindung mit dem Gesetzesvorhaben über einen höheren Anteil der Länder an der Umsatzsteuer gewährt und dynamisch ausgestaltet. Bei Erreichen der genannten Schwellenwerte wird eine Evaluation, auch bestehender Gesetze, vorgenommen und ggf. mit weiteren Kompensationen verknüpft. Der Mechanismus soll Steuergesetze miterfassen und hier nur einseitig zugunsten der Länder wirken; Steuermehreinnahmen der Länder sollen nicht zugunsten des Bundes kompensiert werden. Minderausgaben der Länder werden nur bei Evaluierung eines Leistungsgesetzes berücksichtigt, nicht aber, wenn das Gesetz bereits bei seinem Inkrafttreten Minderausgaben auslöst.

3. Gegenüberstellung

Die Länder beziehen sich mit ihrem Vorschlag auf den Begriff der „Veranlassungskonnexität“ im Koalitionsvertrag und den Umstand, dass eine entsprechende politische Vereinbarung nur die Praxis der letzten Jahre verstetigen würde. Damit wollen sie eine bislang an jedem Einzelgesetz anknüpfende Diskussion vermeiden und eine schnelle Kompensation von prospektiven Mehrbelastungen und Mindereinnahmen bereits beim nächsten Anwendungsfall (Leistungs- oder Steuergesetz) zum Jahresende ermöglichen. Die Praktikabilität der Lösung zeigt sich darin, dass sie erst oberhalb bestimmter Schwellenwerte greift.

Der Bund sieht in der mit der Umsetzung des Vorschlags der Länder einhergehenden Veränderung von Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Ebenen die verfassungsrechtlich bereits festgelegte Notwendigkeit, Deckungsquotenverhandlungen aufzunehmen. Durch einen entsprechenden Abgleich und angemessenen Ausgleich werden sämtliche Kostensteigerungen und -senkungen sowie Einnahmensteigerungen oder -minderungen einbezogen, die bereits eingetreten sind oder innerhalb der mehrjährigen Finanzplanung projiziert werden können. Zudem werden auch die den Kommunen entstehenden

notwendigen Kosten als Teil der Länderkosten umfassend berücksichtigt, unabhängig davon, ob bei der ursprünglichen Kostenschätzung Schwellenwerte erreicht wurden oder nicht. Das Verfahren lässt durch den gestaltungsoffenen Maßstab unterschiedliche methodische Ansätze zu. Insofern wirkt es flexibel und sorgt über eine Legislaturperiode hinaus für nachhaltige Planbarkeit und eine faire Verteilung der Mittel sowie Transparenz.

Die jeweilige Sicht auf die für eine gemeinsame Lösung kritischen Entscheidungspunkte wurden in anliegender Tabelle festgehalten. **Bund-Länder AG Konnexität** Unterarbeitsgruppe 1
Stand: 04.11.2025

**Tabellarische Gegenüberstellung der Positionen
von Bund und Ländern zu einem Regelungsmechanismus für eine Orientierung an der
Veranlassungskonnexität**

	Kriterien	Bund		
1.	Rechtliche/verbindliche Lösung?	Ja	<i>verfassungsrechtlich geboten</i>	Nein
2.	Dauerhafte Lösung?	Ja		Nein
3.	Kurzfristige Lösung?	Nein	<i>zuvor Einigung zu Methodik, Verfahren, Gremium</i>	Ja
4.	Rechtssichere Lösung?	Ja	<i>Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG</i>	Ja
5.	Berücksichtigung der Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen?	Ja	<i>alle Ebenen</i>	Nein
6.	Anpassung der USt-Verteilung bei einfachem Gesetz?	Nein	<i>Gesamtbetrachtung</i>	Ja
7.	Schwellenwert 100 Mio./250 Mio. Euro	Offen	Schwellenwerte zu niedrig	Ja
8.	Wie viel Prozent Ausgleich als Kompensation?	Offen	Welcher Prozentsatz schwebt Ländern vor?	Ja
9.	Einbeziehung Leistungsgesetze	Ja	<i>gesamtheitliche Betrachtung, die Auswirkungen von Leistungsgesetzen gehen in die Deckungsquotenberechnung ein.</i>	Ja
10.	Zusätzliche Einbeziehung von Steuergesetzen?	Nein	<i>Art. 106 GG berücksichtigt Einnahmen und Ausgaben; die Auswirkungen von Steuergesetzen gehen in die Deckungsquotenberechnung ein.</i>	Ja
11.	Einbeziehung von Be- und Entlastungen? (Symmetrie)	Ja		Ja
12.	Deckungsquotenberechnung (flexibel – unterjährig)	Ja		Offen
13.	Zukunftsgerichtetheit?	Ja	<i>prospektiver Ausgleich</i>	Ja
14.	Flexibilität?	Ja	<i>inhaltlich: Methodik, Verfahren, Gremium gestaltungsoffen; zeitlich: Zeitraum für Deckungsquotenberechnung gestaltungsoffen; gegenständlich: auch</i>	Ja

	Kriterien	Bund		
			<i>Kostensteigerungen bei bestehenden Gesetzen, Lebenssachverhalten, Fallzahlen; Zielrichtung: kann Bund, aber auch Länder entlasten</i>	
15 .	Entlastung der Kommunen?	Ja	<i>Finanzlage der Kommunen wird berücksichtigt; Kommunen auf Ausgleich über Länder angewiesen</i>	Ja
16 .	Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren?	Nein		Ja
17 .	Kostenfolgeschätzungen	Offen	denkbar wäre ggf. eine Einbeziehung über die Kriterien der notwendigen Ausgaben oder des billigen Ausgleichs.	Ja
18 .	Rückwirkung (z. B. Bundesteilhabegesetz)	Nein	über die Prognose notwendiger Ausgaben werden aber auch Kostensteigerungen bestehender Gesetze für die Zukunft berücksichtigt	Ja