POSITIONSPAPIER

Finanzkraftausgleich unter den Ländern – Solidarität und Verfassungstreue zusammendenken

Solidarität ist keine politische Belohnung und ihre Einschränkung darf keine politische Strafe sein. Sie ist ein Verfassungsprinzip. Wer sie in Anspruch nimmt, muss deshalb auf ihre Gewährung vertrauen können – solange er sich seinerseits an die gemeinsamen verfassungsrechtlichen Grundlagen, unsere freiheitliche demokratische Grundordnung und die verfassungsrechtlich verbrieften Werte hält.

I. Ausgleich unter den Ländern ist Gebot des Bundesstaates

Der bundesstaatliche Finanzausgleich dient dazu, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen und damit die finanziellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgaben einander anzunähern. Damit leistet der bundesstaatliche Finanzausgleich zugleich einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland. Seine verfassungsrechtliche Grundlage findet der Ausgleich insbesondere in Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes. Ziel ist dabei nicht, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder vollständig zu nivellieren, sondern bestehende Unterschiede angemessen zu verringern.

Der Ausgleich hat dabei selbst unter verfassungsrechtlichen Grenzen. Er soll Finanzkraftunterschiede angemessen vermindern, darf aber die Eigenstaatlichkeit und finanzielle Selbständigkeit der Länder nicht aushöhlen. Problematisch ist, dass zusätzliche Einnahmen eines Bundeslandes zu einem so hohen Anteil umverteilt werden, dass sich in vielen Fällen Anstrengungen zur Einnahmesteigerung nicht lohnen. Daher ist die Frage, wie diese Grenzen unter dem seit 2020 geltenden System konkret zu bestimmen sind, Gegenstand der von Bayern angestrengten abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht. Solidarität ist schon im bestehenden Verfassungsrecht kein grenzenloses Prinzip.

Bis einschließlich 2019 erfolgte dieser Ausgleich im Rahmen des klassischen Länderfinanzausgleichs. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde dieser zum 1. Januar 2020 durch den heutigen Finanzkraftausgleich (FKA) ersetzt. Ökonomisch findet dabei weiterhin ein horizontaler Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Ländern statt.

Baden-Württemberg gehört seit Beginn des Länderfinanzausgleichs durchgehend zu den Geberländern. Anders als beispielsweise Bayern, das über einen längeren Zeitraum selbst zu den Empfängerländern gehörte, ist Baden-Württemberg in seiner gesamten Geschichte des Länderfinanzausgleichs nie auf die Empfängerseite gewechselt.

CDU-Landtagsfraktion Baden-Württemberg
Konrad-Adenauer-Straße 12
70173 Stuttgart

Tel. 0711 2063-8000
E-Mail post@cdu.landtag-bw.de
Web www.cdu-fraktion-bw.de

Bereits im Jahr 1950 trug Baden-Württemberg rund 25,6 Prozent des damaligen gesamten Ausgleichsvolumens. Im Lauf der Zeit hat das Land von 1950 bis zum Jahr 2013 bereits rund 55 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich eingezahlt.

Auch nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen setzt sich diese erhebliche Belastung fort. In den Jahren 2020 bis 2025 belief sich das bundesweite Umverteilungsvolumen im Finanzkraftausgleich auf rund 107 Milliarden Euro. Baden-Württemberg trug hiervon mit rund 26 Milliarden Euro knapp ein Viertel.

Allein im Jahr 2025 entfielen von einem bundesweiten Ausgleichsvolumen von rund 20 Milliarden Euro gut 4 Milliarden Euro auf Baden-Württemberg. Damit trug das Land rund 20 Prozent des gesamten Finanzkraftausgleichs dieses Jahres.

Baden-Württemberg steht damit seit Jahrzehnten in besonderer Weise für bundesstaatliche Solidarität. Das Land lebt diese Solidarität auch in Zeiten, in denen das in den letzten Jahren bis zu seiner Neuregelung im Juni 2026 aufgeweichte Konnexitätsprinzip mit seinen Folgen in der eigenen Bevölkerung noch immer Verwunderung bis Unverständnis auslöst, weil kommunale Pflichtaufgaben im Geberland mit erheblichen Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger verbunden sind, wohingegen die gleichen Leistungen in manchen Nehmerländern kostenfrei organisiert werden, wie beispielsweise bei der Kinderbetreuung.

Baden-Württemberg trägt also dauerhaft, in erheblichem Umfang und trotz kritischer Stimmen seiner Bürgerinnen und Bürger weiter dazu bei, Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder auszugleichen und allen Ländern die Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben zu ermöglichen.

Unabhängig von der Debatte über die Höhe des Finanzkraftausgleichs und seine wirtschaftlichen Anreizwirkungen stellt sich eine eigenständige verfassungsrechtliche Frage: Welche Konsequenzen soll es haben, wenn ein Land schwerwiegend gegen die gemeinsame Verfassungsordnung verstößt und dennoch uneingeschränkt von der finanziellen Solidarität der anderen Länder profitiert?

II. Bundesstaatliche Solidarität setzt Verfassungstreue voraus

Solidarität im Bundesstaat ist keine Einbahnstraße. Sie setzt voraus, dass alle Beteiligten die gemeinsame Verfassungsordnung und die rechtsstaatlichen Grundprinzipien des Grundgesetzes achten.

Das gegenwärtige System des Finanzkraftausgleichs knüpft die Gewährung von Zuschlägen im Wesentlichen an die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Landes. Ob ein Land seinen verfassungsrechtlichen und bundesstaatlichen Verpflichtungen nachkommt, spielt für die Berechnung seiner Finanzkraft und die Gewährung von Zuschlägen grundsätzlich keine Rolle. Die zusätzlichen Einnahmen fließen in den allgemeinen Landeshaushalt; eine Zweckbindung besteht nicht.

Diese fehlende Verknüpfung sollte einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Wer in erheblichem Umfang von der finanziellen Solidarität anderer Länder profitiert, muss darauf vertrauen können, dass diese Solidarität unabhängig von politischen Mehrheiten gewährt wird. Umgekehrt muss die bundesstaatliche Solidargemeinschaft aber auch darauf vertrauen können,

dass ihre Solidarität nicht zur Finanzierung von Maßnahmen beiträgt, die in qualifizierter Weise gegen die gemeinsame Verfassungsordnung verstoßen.

Maßstab hierfür darf niemals die politische Ausrichtung einer Landesregierung sein. Unterschiedliche politische Mehrheiten, unterschiedliche gesellschaftspolitische Vorstellungen und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen gehören zum Wesen des Föderalismus. Auch politisch umstrittene oder rechtlich zweifelhafte Entscheidungen reichen für finanzielle Konsequenzen nicht aus.

Der Finanzkraftausgleich kann dabei auch Fehlanreize erzeugen, weil die finanziellen Folgen landespolitischer Entscheidungen teilweise bundesstaatlich aufgefangen werden. Dies rechtfertigt jedoch keine politische oder wirtschaftspolitische Konditionalität. Die föderale Eigenverantwortung umfasst auch das Recht eines Landes, politische Entscheidungen zu treffen, die andere Länder für wirtschaftlich falsch halten. Eine finanzielle Rechtsstaatskonditionalität darf deshalb erst dort ansetzen, wo nicht lediglich politische oder wirtschaftliche Fehlentscheidungen vorliegen, sondern qualifizierte Verstöße gegen die gemeinsame Verfassungsordnung rechtsstaatlich festgestellt sind.

Die Schwelle muss bewusst hoch liegen. Erforderlich ist ein schwerwiegender oder systematischer Verstoß gegen tragende rechtsstaatliche oder verfassungsrechtliche Grundsätze, der nach rechtsstaatlichen Maßstäben festgestellt worden ist.

Ein solcher Mechanismus könnte beispielsweise relevant werden, wenn eine Landesregierung ihre Zuständigkeiten im Bildungsbereich gezielt dazu nutzt, verfassungsrechtliche Grundprinzipien aus Bildungsplänen zu verdrängen oder staatliche Bildung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung auszurichten.

Gleiches gilt für einen Umbau der Sicherheitsarchitektur. Die politische Entscheidung über Organisation, Ausstattung und Befugnisse von Polizei oder Verfassungsschutz ist zunächst Sache des jeweiligen Landes. Eine Grenze wäre jedoch dort erreicht, wo konkrete Maßnahmen die Funktionsfähigkeit verfassungsrechtlich gebotener staatlicher Strukturen beeinträchtigen oder gegen bindendes Verfassungsrecht verstoßen.

Auch weitreichende Eingriffe in das Eigentum, etwa die Enteignung oder Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen, können in diesem Zusammenhang relevant werden. Das Grundgesetz lässt Enteignungen und Vergesellschaftungen unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich zu. Nicht die Entscheidung über eine Enteignung oder Vergesellschaftung als solche, sondern erst die qualifizierte Missachtung ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen kann einen solchen Mechanismus auslösen. Ein Anknüpfungspunkt für einen Konditionalitätsmechanismus besteht deshalb erst dann, wenn ein Land die verfassungsrechtlichen Grenzen des Eigentumsschutzes oder die für Enteignungen beziehungsweise Vergesellschaftungen geltenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in qualifizierter Weise missachtet und ein entsprechender Verfassungsverstoß rechtsstaatlich festgestellt wird.

Es geht damit ausdrücklich nicht darum, politische Entscheidungen eines Landes durch finanzielle Sanktionen zu beeinflussen. Es geht um einen eng begrenzten Ausnahmefall: die Reaktion der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auf einen qualifizierten und festgestellten Verfassungsverstoß.

Dabei muss gelten: **Hohe Hürden bei der Feststellung – klare Konsequenzen nach der Feststellung.**

III. Ein Rechtsstaatsmechanismus für den Finanzkraftausgleich

Für den Finanzkraftausgleich soll deshalb ein eigenständiger Rechtsstaatsmechanismus geschaffen werden. Er muss wirksame finanzielle Konsequenzen bei schwerwiegenden Verfassungsverstößen ermöglichen und zugleich verhindern, dass der Finanzkraftausgleich zum Instrument parteipolitischer Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern wird.

Für die grundsätzliche Verbindung von finanzieller Solidarität und Rechtsstaatlichkeit kann der Rechtsstaatsmechanismus der Europäischen Union als Orientierung dienen. Die Europäische Union hat mit ihrer Konditionalitätsregelung einen Mechanismus geschaffen, mit dem Verstöße gegen rechtsstaatliche Grundsätze unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Konsequenzen bis hin zur Aussetzung von Zahlungen nach sich ziehen können.

Dieses Grundprinzip sollte für den deutschen Bundesstaat weitergedacht und an dessen besondere verfassungsrechtliche Anforderungen angepasst werden. Ein bundesstaatlicher Rechtsstaatsmechanismus bedarf hoher materieller Voraussetzungen, eines klar geregelten Verfahrens und eines umfassenden gerichtlichen Rechtsschutzes.

Ein Verfahren soll nur eingeleitet werden können, wenn konkrete Tatsachen den begründeten Verdacht eines schwerwiegenden oder systematischen Verstoßes gegen tragende rechtsstaatliche oder verfassungsrechtliche Grundsätze rechtfertigen.

Über das Vorliegen eines Verfassungsverstoßes darf jedoch nicht allein eine politische Mehrheit entscheiden. Vor finanziellen Konsequenzen muss deshalb eine qualifizierte rechtliche Feststellung stehen. Das betroffene Land ist anzuhören und muss Gelegenheit erhalten, den Vorwurf auszuräumen oder einen beanstandeten Zustand innerhalb einer angemessenen Frist zu beseitigen. Soweit die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes oder einer sonstigen staatlichen Maßnahme entscheidungserheblich ist, muss eine verbindliche gerichtliche Klärung gewährleistet sein. Die konkrete Rolle des Bundesverfassungsgerichts und gegebenenfalls der Landesverfassungsgerichte ist im Zuge der rechtlichen Ausgestaltung festzulegen.

Das Grundgesetz sieht mit dem Bundeszwang nach Artikel 37 GG bereits die Möglichkeit vor, gegen ein Land vorzugehen, das seine bundesstaatlichen Pflichten nicht erfüllt. Bislang kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates entsprechende Maßnahmen ergreifen. Artikel 37 GG könnte dahingehend weiterentwickelt werden, dass der Bundesrat auf Antrag von mindestens einem Drittel seiner Stimmen und nach rechtsstaatlicher Feststellung eines schwerwiegenden Verfassungsverstoßes mit qualifizierter Mehrheit auch eine zeitweise Kürzung oder Aussetzung von Zuschlägen aus dem Finanzkraftausgleich beschließen kann.

Ist ein qualifizierter Verfassungsverstoß festgestellt und wird dieser trotz Gelegenheit zur Abhilfe nicht beseitigt, muss ein abgestuftes System finanzieller Konsequenzen greifen können.

Als erste Stufe sollen Zuschläge aus dem Finanzkraftausgleich ganz oder teilweise zurückbehalten werden können. Der grundsätzliche Anspruch eines Landes auf Teilhabe am bundesstaatlichen Finanzausgleich würde dadurch zunächst nicht beseitigt. Die entsprechenden Mittel stünden der Landesregierung jedoch nicht mehr uneingeschränkt zur Verfügung.

Zurückbehaltene Mittel sollen in einer weiteren Stufe zweckgebunden für konkret bestimmte verfassungskonforme Aufgaben freigegeben werden können. Damit könnten Mittel beispielsweise weiterhin Kommunen, Schulen, Hochschulen, Infrastruktur oder anderen verfassungsgemäßen staatlichen Aufgaben zugutekommen, ohne dass die beanstandeten Maßnahmen mittelbar durch die bundesstaatliche Solidargemeinschaft finanziert werden.

Bei fortdauernden oder besonders schwerwiegenden Verstößen soll darüber hinaus eine teilweise Kürzung der Zuschläge möglich sein. Als schärfste Maßnahme muss bei besonders gravierenden, systematischen und anhaltenden Verstößen auch eine zeitweise vollständige Aussetzung der Zuschläge in Betracht kommen.

Dabei gilt ein zentraler Grundsatz: **Nicht die Bürgerinnen und Bürger, sondern der Verfassungsverstoß muss getroffen werden.**

Finanzielle Konsequenzen dürfen deshalb nicht dazu führen, dass in erster Linie Bürgerinnen und Bürger oder Kommunen für das Handeln einer Landesregierung einstehen müssen. Gerade die Option, Mittel zunächst zurückzubehalten und anschließend für verfassungskonforme Zwecke freizugeben, ermöglicht eine zielgerichtetere Reaktion. Kommunale Leistungen und andere für die staatliche Daseinsvorsorge wesentliche Aufgaben sollen nach Möglichkeit abgesichert bleiben.

Der Mechanismus folgt damit nicht dem Prinzip „Geld weg“, sondern dem Prinzip **„Solidarität unter rechtsstaatlichen Bedingungen“**. Die Solidargemeinschaft soll weiterhin für die Menschen und die verfassungsgemäßen Aufgaben eines Landes einstehen. Sie soll aber nicht verpflichtet sein, einer Landesregierung Mittel uneingeschränkt zur Verfügung zu stellen, wenn ein qualifizierter Verfassungsverstoß festgestellt wurde und fortbesteht.

Zugleich muss der Mechanismus einen klaren Weg zurück zur uneingeschränkten Teilnahme am Finanzkraftausgleich eröffnen. Beseitigt ein Land den festgestellten Verfassungsverstoß und stellt den verfassungsgemäßen Zustand wieder her, sind die finanziellen Maßnahmen unverzüglich zu überprüfen und aufzuheben. Zurückbehaltene, aber noch nicht endgültig gekürzte Mittel sollen anschließend grundsätzlich wieder freigegeben werden können.

Der Rechtsstaatsmechanismus ist damit nicht auf dauerhafte finanzielle Bestrafung gerichtet. Sein Ziel ist die Wiederherstellung eines verfassungsgemäßen Zustands.

Ein Instrument zum Schutz der Verfassungsordnung muss dabei selbst höchsten rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Entscheidungen über Zurückbehaltung, Zweckbindung, Kürzung oder Aussetzung müssen auf klaren gesetzlichen Tatbeständen beruhen, begründet und verhältnismäßig sein sowie effektiver gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Umfang und Dauer einer Maßnahme sind regelmäßig zu überprüfen. Entfallen ihre Voraussetzungen, ist die Maßnahme aufzuheben.

Die Einführung eines solchen Mechanismus wäre eine grundlegende Weiterentwicklung des bestehenden Finanzkraftausgleichs. Nach geltendem Recht sieht das System weder eine entsprechende Rechtsstaatskonditionalität noch eine solche Zweckbindung der Mittel vor.

Deshalb ist zu prüfen, welche Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes und der Finanzverfassung erforderlich sind, um den Rechtsstaatsmechanismus rechtssicher zu verankern. Dabei muss insbesondere das Verhältnis zwischen bundesstaatlicher Solidarität einerseits sowie Eigenstaatlichkeit, Haushaltsautonomie und finanzieller Selbständigkeit der Länder andererseits berücksichtigt werden. Soweit erforderlich, ist hierfür das Grundgesetz zu ändern.

Ziel muss eine verfassungsrechtlich belastbare Regelung sein, die beide Seiten miteinander verbindet: Die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihr Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung bleiben geschützt. Gleichzeitig wird die Inanspruchnahme bundesstaatlicher Solidarität bei qualifizierten und rechtsstaatlich festgestellten Verfassungsverstößen nicht

länger vollständig von der Einhaltung der gemeinsamen verfassungsrechtlichen Grundlagen entkoppelt.

Bundesstaatliche Solidarität bleibt der Grundsatz. Ihre Einschränkung bleibt die eng begrenzte Ausnahme. Wo jedoch ein schwerwiegender Verfassungsverstoß rechtsstaatlich festgestellt ist und trotz Gelegenheit zur Abhilfe fortbesteht, muss die Solidargemeinschaft handlungsfähig sein.

IV. Unsere fünf Forderungen

1. Rechtsstaatskonditionalität im Finanzkraftausgleich verankern.

Der Finanzkraftausgleich soll um einen rechtsstaatlichen Konditionalitätsmechanismus ergänzt werden. Finanzielle Konsequenzen dürfen ausschließlich an schwerwiegende oder systematische und rechtsstaatlich festgestellte Verstöße gegen tragende verfassungsrechtliche Grundsätze anknüpfen.

2. Ein unabhängiges und rechtssicheres Feststellungsverfahren schaffen.

Nicht politische Mehrheiten, sondern klare gesetzliche Kriterien und ein formalisiertes Verfahren müssen über die Voraussetzungen des Mechanismus entscheiden. Das betroffene Land ist anzuhören; eine verbindliche gerichtliche Klärung und effektiver Rechtsschutz müssen gewährleistet sein.

3. Abgestufte finanzielle Konsequenzen ermöglichen.

Das Instrumentarium soll von der teilweisen oder vollständigen Zurückbehaltung von Zuschlägen über deren zweckgebundene Freigabe bis zur teilweisen Kürzung und – als letztem Mittel – zeitweisen vollständigen Aussetzung reichen. Schwere, Dauer und Reichweite des Verfassungsverstoßes bestimmen die Rechtsfolge.

4. Bürger und Kommunen schützen.

Finanzielle Maßnahmen müssen möglichst zielgerichtet den festgestellten Verfassungsverstoß adressieren. Zurückbehaltene Mittel sollen deshalb für verfassungskonforme Aufgaben zweckgebunden freigegeben werden können. Kommunale Leistungen und wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge sollen nach Möglichkeit geschützt bleiben.

5. Finanzverfassung rechtssicher weiterentwickeln.

Der Rechtsstaatsmechanismus muss mit der Eigenstaatlichkeit, Haushaltsautonomie und finanziellen Selbständigkeit der Länder in Einklang gebracht werden. Hierzu sind die notwendigen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes und der Finanzverfassung vorzunehmen. Soweit erforderlich, ist das Grundgesetz zu ändern.