

Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs

Scheller, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheller, H. (2014). Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7(1), 137-156. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16240>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Henrik Scheller

Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus?

Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs

Zusammenfassung

Als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmen Fragen der öffentlichen Verschuldung bis heute nahezu täglich die politische und mediale Debatte. Im vorliegenden Beitrag wird mit Hilfe einer Diskursanalyse aufgezeigt, dass eine Vielzahl der Argumente aus diesem Kontext inzwischen auch in die neu angelaufene Diskussion über eine Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern „eingewandert“ ist. Der Beitrag untersucht deshalb zum einen, von wem dieser neue Konnex wie argumentativ konstruiert wird. Zum anderen wird der Frage nach den Intentionen und Wirkungen dieser thematischen Verknüpfung nachgegangen. Dabei wird argumentiert, dass das neue finanz- und haushaltspolitische „Kontrollparadigma“ nicht nur der im Grundgesetz normierten Logik des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern entgegensteht. Vielmehr konterkariert es auch die Forderung nach einer grundlegenden Neuausrichtung der föderalen Transferströme innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichssystems.

Schlagworte: Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Kontrollparadigma, Föderalismusverständnis, Reformdiskurs, öffentliche Verschuldung

Abstract

On the way to a fiscal “control federalism”? Narratives and lines of argumentation as negotiation restrictions in the new discourse about Germany’s fiscal equalization scheme

Due to the global financial and economic crisis, matters of public debt are still a topic of daily political and media debates. Based on a discourse analysis this contribution wants to show that a large number of arguments from this context has now “migrated” into the newly discussion on a reform of the fiscal equalization scheme in Germany. For that purpose, the article examines by whom of the Bund’s and the Lander’s protagonists this new nexus is constructed in which way. Beyond, it is focusing possible intentions and impacts of this discursive linkage. The new “control paradigm” – so the main thesis – contravenes not only the logic of the fiscal equalization scheme as stipulated in the Basic Law. It rather contradicts demands for a fundamental reform of the federal transfer streams within and outside the equalization system.

Key words: Fiscal equalization scheme, control paradigm, federalism narratives, reform discourse, public debt of Bund and Länder

1. Einleitung

Seit März 2013 liegt dem Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen vor. Dieser zielt auf eine Überprüfung des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes (FAG) hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Der seit Abschluss der Föderalismusreform II im August 2009 schwelende Streit über den Fi-

nanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist damit in eine neue Phase getreten. Auch wenn der Verfahrenszeitplan des Gerichts noch unbekannt ist, scheint der Ausgang des Verfahrens vorhersehbar. Die Erfahrungen aus früheren Verfahren machen dabei nicht viel Kaffeesatzleserei erforderlich: Das Gericht wird den Ball aller Voraussicht nach an den Gesetzgeber und die politischen Kontrahenten zurückspielen. Eine grundlegende Infragestellung oder gar Nichtigkeitserklärung stehen nicht zu erwarten. Denn dann müsste das Bundesverfassungsgericht mit seiner eigenen, inzwischen über sechzigjährigen Rechtsprechung brechen. Die Judikatur der vier bisherigen Urteile (BVerfGE 1, 117 von 1952, BVerfGE 72, 330 von 1986, BVerfGE 86, 148 von 1992 und BVerfGE 101, 158 von 1999) ist dabei so fein ziseliert, dass das Ausgleichssystem mit seinen diversen Einzelmechanismen inzwischen „ausgeurteilt“ ist. Zudem ist im ersten Senat des Gerichts bisher kein Richter auszumachen, der sich – wie 1999 Paul Kirchhof – mit der Materie und einem entsprechenden Urteil profilieren wollte. Gertrude Lübke-Wolff, die zurzeit noch als Berichterstatterin mit dem Verfahren betraut ist, wird das Gericht in diesem Jahr nach zwölfjähriger Amtszeit regulär verlassen.

Die für 2016 von den Ministerpräsidenten anvisierte Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern dürfte damit einmal mehr inkrementell und pfadabhängig als Fortentwicklung des bestehenden Systems ausfallen (*Renzsch* 1991; *Bräuer* 2005; *Scheller* 2005). Hauptstreitpunkt in der öffentlichen Debatte zwischen Geber- und Nehmerländern bildet der Länderfinanzausgleich i.e.S. – die dritte Stufe des vierstufigen Finanzausgleichssystems, auf der 2013 rund 8,5 Mrd. Euro umverteilt wurden (*BMF* 2014, S. 29). Öffentliche Meinungsäußerungen dazu beziehen sich meist auf diesen horizontalen Ausgleichsmechanismus, werden aber zum Teil bewusst verschleiert. Denn zu den Merkmalen der Kontroverse zählt seit jeher, dass Geber- und Nehmerländer die einzelnen Stufen und Ausgleichsmechanismen mit Blick auf ihre Verteilungswirkung im Gesamtsystem in unterschiedlicher Weise interpretieren (so z.B. wieder: *Feld/Schnellenbach* 2013, S. 4 und 23).

Die Föderalismusforschung liefert Erklärungen, warum die deutsche Bundesstaatstradition „Big-Bang-Reformen“ nicht kennt. Zu diesen Ansätzen zählen der historische, der soziologische und der Rational- bzw. Public-Choice-Institutionalismus sowie institutionenökonomische Ansätze. Historisch-institutionalistische Arbeiten erklären die Dynamik von Mehrebenensystemen mit Verweis auf die entwicklungsgeschichtliche Pfadabhängigkeit von Institutionen sowie mögliche Strukturbrüche aufgrund gegensätzlicher Interaktionslogiken in der föderalen Verhandlungsarena einerseits und dem Parteienwettbewerb andererseits (*Lehmbruch* 2000; *Benz* 1985; *Renzsch* 1991). Der soziologische oder akteurszentrierte Institutionalismus stellt auf eine ebenenübergreifende Politikverflechtung ab, die durch spezifische Verhandlungs- und Kompromissfindungsmechanismen der Akteure begründet wird (*Scharpf* 1976, 1985, 2000; *Kropp* 2010; *Scheller/Schmid* 2008). Mit dem Fokus auf das eigennutzorientierte Verhalten von politischen Akteuren („Wiederwahlinteresse“) und Wählern („Fiskalillusion“) versucht der Public-Choice-Institutionalismus öffentliches Ausgabenverhalten sowie den Bestandserhalt bestehender Strukturen zu erklären (*Oates* 1988; *Buchanan* 1991). Während die vorstehenden Ansätze eher die Beharrungstendenzen in föderalen Systemen erklären, unterstellen Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus die Gestaltbarkeit einer effizienten Kompetenz- und Ressourcenallokation zwischen den Ebenen (*Oates* 1972; *Olson* 1969; *Rodden* 2006; *Hepp/von Hagen* 2012; *Feld/Schnellenbach* 2012).

Alle Theorieansätze können ein zentrales Ergebnis der Föderalismusreform II jedoch nur bedingt erklären. Denn mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der sogenannten

Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG haben sich Bund und Länder selbstverpflichtet, ab 2016 bzw. 2020 auf die Aufnahme neuer Schulden zu verzichten. Nur dem Bund wird danach noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIPs pro Jahr erlaubt sein. Den Ländern hingegen wird eine der letzten autonomen Einnahmequellen verloren gehen, die ihnen bisher zugestanden hat. Denn allenfalls in „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche(n) Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, wird dann noch – gemäß Art. 109 Abs. 3 GG – eine Kreditfinanzierung zulässig sein. Mit dem Verzicht auf dieses Instrument beschneiden Bund und Länder nicht nur ihre finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten. Mit dem Stabilitätsrat wurde 2009 vielmehr eine neue Institution geschaffen, die die Haushaltslage der Länder kontinuierlich überwachen soll und diese auf spezifische Konsolidierungsziele und -pfade verpflichten kann (Hildebrandt 2011). Im Zuge der Krise in der Eurozone und der Inkraftsetzung des „Sixpacks“ und des „Euro-Plus-Pakts“ (2011), des „Fiskalpakts“ (2012) sowie des „Two Packs“ (2013) ist es zu einer weiteren Synchronisierung der mitgliedstaatlichen Finanz- und Haushaltspolitiken sowie einer Aufwertung des Stabilitätsrates gekommen. Damit haben verschärfte Formen des Monitoring, Benchmarking und Peer-Reviewing auch in der Finanz- und Haushaltspolitik Einzug gehalten – einem der letzten autonomen Kompetenzbereiche von Bund und Ländern.

Der Grundgesetzgeber hat in der Finanzverfassung einzelne, voneinander unabhängige Regelsysteme institutionalisiert. Dies spiegelt sich auch in der Anordnung der in Abschnitt X des Grundgesetzes normierten Artikel wider. Ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zwischen dem Bund-Länder-Finanzausgleich (Art. 106 und 107 GG) auf der einen Seite und dem Staatsschuldenrecht (Art. 109 und 115 GG) auf der anderen Seite besteht nicht. Diese klare Trennung scheint im Zuge der nach wie vor schwelenden Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa und der grundgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse – zumindest in argumentativer Hinsicht – zu fallen: Fragen der öffentlichen Verschuldung und Forderungen nach strengen Maßnahmen zur Konsolidierung der staatlichen Haushalte bestimmen nahezu täglich die politischen und medialen Debatten. In der Folge lässt sich beobachten, wie entsprechende Argumentationsmuster inzwischen immer stärker auch die Diskussion über die Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern prägen. Dieser neue, diskursiv konstruierte Konnex begründet – so die hier vertretene These – Verhandlungsrestriktionen für die bevorstehenden Reformverhandlungen. Denn entwickelt sich die Forderung nach Haushaltskonsolidierung und -kontrolle zum dominierenden Leitbild, wird ein ergebnisoffener Diskurs – auch über grundlegendere Reformansätze – faktisch obsolet. Stattdessen bilden die vom Stabilitätsrat formulierten Konsolidierungsziele den zentralen Prüfmaßstab für sämtliche Reformvorschläge. Neue Ausgabenbedarfe dürfen die Länder – gemäß diesem neuen „Überwachungs- und Kontrollparadigma“ – nicht mehr geltend machen – eine Argumentation, die sich aus der grundgesetzlich normierten Finanzausgleichslogik nicht ableiten lässt. Mit Blick auf diesen vor allem von den Geberländern forcierten Perspektivwechsel, dürften die finanzschwächeren Länder jedoch noch stärker als bisher versuchen, ihren Status quo im Finanzausgleich möglichst zu erhalten.

In der vorliegenden Analyse sollen deshalb die Verschiebungen dominierender Leitvorstellungen im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs sowie ihre argumentative Vermittlung aufgezeigt werden. Die theoretische Hintergrundfolie für diese Untersuchung liefern Deleuzes Überlegungen zur „Kontrollgesellschaft“ (Deleuze 1993) – ein Ansatz, der auf Foucaults Konzept der „Disziplinargesellschaft“ aufsetzt. Nach einer kurzen Darstellung der Grundannahmen beider Ansätze, wird im dritten Abschnitt eine Diskursanalyse

überregionaler und regionaler Printmedien vorgenommen. Um den neuen „Kontroll-Impetus“ aufzuzeigen, wird dazu am Beispiel ausgewählter Aussagen beleuchtet, wie die systemisch-institutionelle, die prozessuale und die Akteursebene der Finanzausgleichs-problematik diskursiv problematisiert wird. Im letzten Abschnitt werden dann nicht nur die Implikationen diskutiert, die mit den neuen Forderungen nach finanz- und haushalts-politischer Kontrolle für die anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen verbunden sind. Vielmehr sollen auch die föderalismustheoretischen Implikationen aufgezeigt werden.

2. Theoretischer Rahmen: Merkmale der „Disziplinar- und Kontrollgesellschaft“

Gilles Deleuze veröffentlichte sein Konzept der „Kontrollgesellschaft“ 1993 als eine Weiterentwicklung von Foucaults Ansatz der „Disziplinargesellschaft“ (Foucault 2007). Beide Ansätze stellen keine in sich geschlossenen Gesellschaftstheorien dar. Vielmehr handelt es sich um Beschreibungen von „Machttechnologien, die darauf zielen, die ökonomische Nützlichkeit des Einzelnen zu steigern“ (Schröter 2012, S. 10 und 28).

„Disziplinargesellschaften“ zeichnen sich nach Foucault durch staatliche Institutionen aus, die Menschen „einschließen“, um sie im Interesse einer Macht- bzw. Produktivitätssteigerung zu disziplinieren. Klassische Institutionen dieser Art sind Schulen, Kasernen, Krankenhäuser, Gefängnisse, aber auch die Verwaltung. Zu den spezifischen „Machttechnologien“, die in diesen Institutionen Anwendung finden, zählen eine exakte „Codierung“ von Tätigkeiten, eine „Zeithäufung“ in Form einer Optimierung von Zeitabläufen der zu verrichtenden Tätigkeiten, eine „räumliche Verteilung von Individuen“ in Form einer klaren Lokalisierbarkeit und Überwachung des Einzelnen sowie eine „Kombination“ von Individuen und Werkzeugen (ebd., S. 18f.). Damit beschreibt bereits Foucault eine Form der Disziplinierung durch Subjektivierung. Zu den Merkmalen der Disziplinartechniken zählen eine „Normierung“ durch „Konstruierung des ‚Normalen‘ und dessen Durchsetzung“ (ebd., S. 21) gegenüber Abweichlern von der Norm. Grundlage dafür bilden detaillierte Verhaltenskodizes und Regelwerke zur Qualifizierung und zum Vergleich der Individuen. Daneben kommt es zu einer „Überwachung“ durch ständige Sichtbarkeit sowie eine „Prüfung“ durch Datenerhebung, in denen „Merkmale von Individuen isoliert und untersucht werden, Veränderungen kontrolliert, immer genauere Methoden der Beobachtung entwickelt und immer fortgeschrittenere Techniken der Dokumentation erfunden werden“ (ebd., S. 23).

Deleuzes Weiterentwicklung versteht sich als Antwort auf einen beobachteten Gesellschaftswandel im Zuge von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung. Nach Deleuze verlieren die von Foucault beschriebenen „Einschließungsmilieus“ der Disziplinargesellschaft und ihre spezifischen Techniken (Hierarchie und Befehl) aufgrund permanenter Reformen zunehmend ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung (Deleuze 1992, S. 255). An ihre Stelle treten modulationsfähige Netzwerkstrukturen, die „nicht mehr durch Internierung, sondern durch unablässige Kontrolle und unmittelbare Kommunikation“ (Schröter 2012, S. 27) gekennzeichnet sind. Diese „ultra-schnellen Kontrollformen mit freiheitlichem Aussehen“ (Deleuze 1993, S. 255) funktionieren vor allem deshalb, da dem Individuum aufgrund neuer Kommunikationstechnologien permanente „Zeit“- „Raum“- und „Engagement-Modulationen“ abverlangt werden. Diese nötigen den Einzelnen, immer und überall zur Verfügung zu stehen, sich zu engagieren und den sich beständig wandelnden Erwartungen und Normen anzupassen. Durch eine Internalisierung dieser neuen Disziplinierungs-

formen komme es zu einer „Herrschaft auf Distanz“ und einer Form der „gebilligten Unterwerfung“ (*Schröter* 2012, S. 34 mit Verweis auf *Zarifian* 2010). Kontrolle kann durch diese neuen Disziplinierungsinstrumente wechselseitig ausgeübt werden und ist damit selbst modulationsfähig: Kontrollierte sind zugleich auch immer Kontrolleure. Zudem führt der internalisierte Zwang zur Selbstkontrolle zu einem permanenten Konkurrenz- und Optimierungsdruck (*Deleuze* 1993, S. 257). Die Übertragung (scheinbarer) Eigenverantwortung geht meist mit einer moralischen Aufladung sowie einer Zuschreibung individueller Verantwortung einher. Dabei bestehe die „numerische Sprache der Kontrolle (...) aus Chiffren, die den Zugang zur Information kennzeichnen bzw. die Abweisung“ (ebd., S. 258). Für den vorliegenden Kontext ist auch die Abgrenzung erhellend, die *Deleuze* in konzeptioneller Hinsicht von *Foucault* mit Blick auf die Bedeutung des Geldes vornimmt: Während für die „Disziplinargesellschaft“ die Währungsbindung an den Gold-Standard „als Eichmaß“ charakteristisch gewesen sei, verweise die Kontrolle schwankender Wechselkurse „auf Modulationen“, die „einen Prozentsatz der verschiedenen Währungen als Eich-Chiffre einführen“ (ebd., S. 258). Auch wenn sich das System globaler Wechselkurse durch die Einführung des Euros als Gemeinschaftswährung inzwischen verändert hat, so verweist diese Feststellung auf die zunehmende Dominanz einer indikatorengestützten Politik.

Die hier angestrebte Übertragung eines mikrosoziologischen Ansatzes auf eine sehr spezifische Problematik der öffentlichen Finanz- und Haushaltspolitik in der Bundesrepublik ist nicht unproblematisch. Denn ähnlich wie *Foucaults* Ansatz zur „Disziplinargesellschaft“, verstehen sich *Deleuzes* Überlegungen als Kritik an den gesellschaftlichen Machtverhältnissen seiner Zeit. Zudem handelt es sich bei *Deleuzes* Überlegungen explizit nicht um eine in sich geschlossene Theorie. Die wissenschaftliche Rezeption und Weiterentwicklung seines abstrakten und nicht unumstrittenen Ansatzes wurde vornehmlich durch andere Autoren vorgenommen. Dabei bleibt das Konzept aufgrund seiner Kürze stellenweise kryptisch und liefert nur wenige direkt operationalisierbare Kriterien. Nichtsdestotrotz bietet der Ansatz Anhaltspunkte für die in einer Diskursanalyse notwendige Kategorienbildung. Zudem wurde der Ansatz bereits für induktive Analysen anderer Policies in der Bundesrepublik verwandt (*Schröter* 2012).

3. Methodischer Ansatz: Diskursanalyse

Mit Hilfe einer (kritischen) Diskursanalyse von überregionalen und regionalen Zeitungsberichten und -kommentaren sollen im Folgenden Verschiebungen im jüngeren Finanzausgleichsdiskurs der Bundesrepublik aufgezeigt werden. Über den Begriff des Diskurses selber besteht Uneinigkeit (*Strübing* 2013, S. 171; *Blatter/Janning/Wagemann* 2007, S. 96). Weitgehender Konsens besteht jedoch darin, dass Diskurse „neben sprachlichen Aussagen, die miteinander verknüpft sind, auch nichtsprachliche Ereignisse, die mit diesen Aussagen in Verbindung stehen“ (*Bickes u.a.* 2012, S. 24ff.) umfassen. Von Bedeutung ist damit stets das soziale Umfeld, in dem Kommunikation stattfindet. Diskurse lassen sich somit als „Gesamtheit von Texten zu einem bestimmten Thema, Wissenskomplex oder Konzept, die in einem gemeinsamen Aussage-, Kommunikations-, Funktions- oder Zweckzusammenhang stehen und explizit oder implizit Bezug aufeinander nehmen“ definieren (*Busse/Teubert* 1994, S. 14). Sprechakte sowie politisch relevante Text werden verschiedentlich als (politische) Handlungen interpretiert, durch die „ideelle und symbolische Konstrukte in der sozialen Welt aktualisiert und ‚realisiert‘“ werden (*Donati* zitiert

nach *Konerding* 2007, S. 107). Denn immer geht es um das Ringen um „Deutungsmacht“ und die „Durchsetzung von Diskurshoheit“ (*Blatter/Janning/Wagemann* 2007, S. 96) und somit – nach Foucault – letztlich um die „Herstellung und Aufrechterhaltung von Machtverhältnissen“ (*Strübing* 2013, S. 172).

In Diskursen werden nicht nur sprachliche Handlungsabsichten formuliert. Vielmehr geben Sie auch Aufschluss über die Denkweisen der interagierenden Akteure (*Bickes u.a.* 2012, S. 26). Denn in der Regel drücken Menschen mehr aus, „als sie wissen oder explizit beabsichtigen“ (*Strübing* 2013, S. 132). Dabei werden sie durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt und prägen diese ihrerseits. Neben ihrer symbolischen Dimension zielen Diskurse auch auf soziale Integration und Konsensfindung sowie auf die „Mobilisierung kollektiven Handelns, der Definition von Normalität und Abweichung, der Transformation bestehender Wissens- und Moralsysteme“ (*Keller et al.* 2001, S. 12). Der explizit „kritischen“ Diskursanalyse geht es als Form einer Weiterentwicklung des Ansatzes um eine „kritische Bewertung“ des jeweiligen Forschungsgegenstandes, um so das „Verhältnis von Sprache und Macht“ zu decodieren. Auf diese Weise soll „Kommunikation kritisch“ hinterfragt, „Machtstrukturen“ analysiert, „Diskriminierung“ aufgezeigt „und die Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit“ untersucht werden (*Bickes u.a.* 2012, S. 31). In der diskursiven Reproduktion des sozialen Status quo wird dabei von asymmetrischen Machtbeziehungen ausgegangen (*ebd.*, S. 34). Deswegen geht es darum, mit Hilfe unterschiedlicher inhaltsanalytischer und hermeneutischer Methoden „latente Sinnstrukturen“ sowie „objektive Bedeutungsstrukturen“ freizulegen (*Strübing* 2013, S. 132).

4. Diskursanalyse: Die neue Kontrolldimension des Finanzausgleichsdiskurses

Die folgende Diskursanalyse zielt auf die Frage, in welchen Kontexten welche Akteure mit welchen sprachlichen Stilmitteln und Bildern im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs Kontrollansprüche formulieren. Neben der Frage nach dem „Wie“ stellt sich auch die Frage nach dem „Wozu“ (*Strübing* 2013, S.132) und damit nach der Intention sowie den Folgen dieser „Kontrollrhetorik“. Mit qualitativ-inhaltsanalytischen und hermeneutischen Methoden sollen deshalb „Untertitel“ und „Zwischentöne“ einzelner, situativ bedingter Aussagen im Kontext der Gesamtdebatte verortet werden. Um den Untersuchungszeitraum abzustecken, wurde auf der einen Seite der Abschluss der Föderalismusreform II am 1. August 2009 gewählt. Den anderen Endpunkt bildete der 30. Juli 2013. An diesem Tag erfolgte die förmliche Weiterleitung des Normenkontrollantrags von Bayern und Hessen an die anderen Länder durch das Bundesverfassungsgericht – verbunden mit der Aufforderung zur Einreichung möglicher Gegenäußerungen.

Die Grundgesamtheit aller Artikel, die in die Analyse mit einbezogen worden sind, setzt sich aus 372 Berichten und Kommentaren überregionaler und regionaler Printmedien folgender Tages- und Wochenzeitungen zusammen: Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt, BILD, Die ZEIT, Financial Times Deutschland, Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Der Spiegel sowie Stuttgarter Zeitung, Hessische Allgemeine, Bayern-Kurier, Passauer Neue Presse und Münchner Merkur. Bereits in einer quantitativen Auswertung dieses Gesamtkorpus werden einige Auffälligkeiten des Finanzausgleichsdiskurses erkennbar. So steigt beispielsweise im Untersuchungszeitraum stets in den beiden ersten Monaten der jeweiligen Jahre die Zahl der Berichte deutlich an. Dies gründet darin,

dass das Bundesfinanzministerium im Februar immer die vorläufige Gesamtrechnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern für das Vorjahr veröffentlicht.

Neben diesen zeitlichen Themenkonjunkturen stilisieren die Medien einzelne Akteure – aufgrund der Anzahl namentlicher Erwähnungen sowie der Verwendung entsprechender Originalzitate – zu Protagonisten des Diskurses. Zu den „Spitzenreitern“ zählen dabei der bayrische und hessische Ministerpräsident (mit jeweils 438 bzw. 146 Nennungen), der Regierende Bürgermeister von Berlin (121 Nennungen) und der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, der in diesem Zeitraum allerdings wechselte (Mappus: 104 und Kretschmann 92 Nennungen). Auch bei der Nennung der jeweiligen Finanzminister dominieren Bayern und Berlin (Söder: 124 und Nußbaum: 90 Nennungen). Nicht nur die ostdeutschen Ministerpräsidenten und Finanzminister folgen – was die bloße Erwähnung in den untersuchten Printmedien betrifft – weit abgeschlagen (Ministerpräsident Tillich (Sachsen): 28 und Ministerpräsidentin Lieberknecht (Thüringen) 16 Nennungen). Bereits diese wenigen Zahlen geben Aufschluss, welche Akteure und Diskurskoalitionen die deutsche Finanzausgleichsdebatte dominieren.

Im Folgenden soll – in Anlehnung an die Grounded Theory – stärker hermeneutisch-interpretativ (Kuckartz 2012, S. 51) vorgegangen und auf eine strenge Codierung verzichtet werden. Der begrenzte Umfang der vorliegenden Analyse macht es stattdessen erforderlich, sich auf eine „summarische“ und „reflektierende Interpretation“ zu beschränken. Dazu soll mit Hilfe verschiedener mikroskopischer „Feinanalysen“ (Strübing 2013, S. 140 und 149) exemplarisch ausgewählter Diskursbeiträge induktiv vorgegangen werden. Durch die Herstellung von Bezügen zum Diskurskontext sollen so Einzelaspekte des neuen „Kontrollparadigmas“ rekonstruiert und verallgemeinert werden. Zur Spezifizierung dieser dominierenden Perspektive werden drei analytische Kategorien gebildet, die sich bei der „initiierten Textarbeit“ (Kuckartz 2012, S. 44) herauskristallisiert haben: Neben der systemischen Ebene soll untersucht werden, inwieweit auch mit Blick auf die Prozess- und Akteurebene argumentative Bezüge zur Kontrollproblematik hergestellt werden.

4.1 Kontextualisierung: Einbettung des Finanzausgleichsdiskurses

Die Besonderheiten des gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurses lassen sich nur im Spiegel der historischen Genese würdigen, die für die Entwicklung dieser Säule der bundesdeutschen Finanzverfassung prägend war. Das in seiner heutigen Form vierstufige Ausgleichssystem besteht seit der großen Finanzverfassungsreform von 1969. Seine Grundstrukturen wurden auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung nicht verändert. Gleichwohl haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten durch den Beitritt der fünf neuen Bundesländer und Berlins die Transfervolumina und das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerländern verschoben. Seit ihrer Integration in das Ausgleichssystem profitieren vor allem die ostdeutschen Länder von der Verteilung im Rahmen des sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleichs, des Länderfinanzausgleichs i. e. S. (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Im Jahr 2013 erhielten sie rund 75 Prozent des gesamten Ausgleichsvolumens in Höhe von 26,8 Mrd. Euro. Auch der rund 156 Mrd. Euro umfassende Solidarpakt II wird über den Finanzausgleich abgewickelt. Danach erhalten Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen noch bis 2019 degressiv auslaufende Finanzausgleichszuweisungen.

Die vom Grundgesetzgeber vorgesehene Verzahnung zwischen Steuerverteilung und Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Art. 106 und 107 GG), verweist bereits auf

das Grundverständnis der Verfassung: Das Ausgleichssystem bildet – ähnlich wie auch in anderen Föderalstaaten – ein Instrument zur nachgelagerten Korrektur der zum Teil extremen Unterschiede im Steueraufkommen der einzelnen Bundesländer. Würde es keinerlei Ausgleich geben, wäre die originäre Finanzkraft Hamburgs pro Kopf – im Verhältnis zum Länderdurchschnitt – 2013 mit 147,6 Prozent nahezu dreimal so hoch gewesen wie die Finanzkraft des finanzschwächsten Bundeslandes Thüringen mit 53,3 Prozent (*BMF* 2014, S. 31). Dass Ausgleichsansprüche und -verpflichtungen im Finanzausgleich auf der Grundlage der einwohnerbezogenen Finanzkraft ermittelt werden, stellt die „Atmungsaktivität“ des gesamten Systems sicher. Denn entsprechend der Schwankungen im gesamtstaatlichen Steueraufkommen reduziert bzw. erhöht sich so die Ausgleichsmasse. Dieser Effekt ließ sich in den vergangenen Jahren infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise anschaulich nachvollziehen: Während Baden-Württemberg und Hessen im Jahr 2008 noch jeweils rund 2,4 Mrd. Euro in den Länderfinanzausgleich einzahlen mussten, waren es 2009 nur noch 1,4 bzw. 1,9 Mrd. Euro. Diese Schwankungen verleiten die Geberländer jedoch bei steigendem Steueraufkommen als Folge wirtschaftlicher Erholung immer wieder dazu, von einem „exponentiellen Anstieg“ ihrer Ausgleichsverpflichtungen zu sprechen. So lagen die Ausgleichszahlungen 2013 beispielsweise wieder bei rund 4,3 bzw. 2,4 Mrd. Euro (*BMF* 2014, S. 31).

Vergleicht man die Akteurskonstellation der laufenden Finanzausgleichsdiskussion mit der letzten Verhandlungsrunde von 1998 bis 2001, so lassen sich gewisse Unterschiede feststellen. Klagten damals drei von fünf Geberländern (Bayern, Hessen und Baden-Württemberg) vor dem Bundesverfassungsgericht, so scheint der Kreis heute noch weniger geschlossen. Denn Baden-Württemberg verfolgt in der Föderalismus- und Finanzausgleichsdiskussion seit Übernahme der grün-roten Koalition unter Ministerpräsident Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) einen erkennbar moderateren Kurs. Der Klage der beiden Nachbarländer hat sich das Land deshalb nicht angeschlossen. Hamburg als SPDgeführtes „Nicht-Mehr-Geberland“ koordiniert hingegen die Nehmerländer. Nordrhein-Westfalen lässt sich – entgegen seiner einflussreichen Vermittlerrolle in früheren Zeiten – alleine beim Bundesverfassungsgericht vertreten.

Die nun angelaufene Finanzausgleichsdiskussion in der Bundesrepublik muss – trotz ihrer binnenföderalen Spezifik – in den europäischen Kontext eingebettet werden. Denn auf dem ersten Höhepunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 konnten sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform II „nur“ auf die Einführung einer Schuldenbremse in das Grundgesetz verständigen. Angesichts des milliardenschweren Bürgschaftsrahmens, der vor allem mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) zur Stützung angeschlagener Banken aufgespannt wurde und als „alternativlose“ Notfallmaßnahme ganz im Widerspruch zum damals neuen Konsolidierungsparadigma stand, wurde der „vertrauensbildende“ Charakter der Schuldenbremse hervorgehoben (*Scheller* 2011). Mit dem völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag), gelang es der Bundesregierung im Jahr 2012, ihr Modell der Schuldenbremse auch gegenüber den europäischen Partnern durchzusetzen. Denn kommen diese der Selbstverpflichtung zur innerstaatlichen Einführung eines solchen Mechanismus – möglichst in der eigenen Verfassung – nicht nach, droht ihnen gemäß Art. 8 des Vertrages ein Verfahren vor dem EuGH. Bereits 2011 war mit dem sogenannten „Sixpack“ der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft worden. Den Staaten, die sich nicht in einem Defizitverfahren befinden, aber die mit der Kommission vereinbarten Haushaltsziele „dauerhaft“ nicht einhalten, drohen

danach Sanktionen. Diese können in Form einer Zahlung einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des BIPs durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) verhängt werden (Schwarzer 2013, S. 190). Damit die Mitgliedstaaten die haushaltspolitischen Maßgaben der EU einhalten, verpflichtet sie ergänzend der sogenannte „Two Pack“ seit 2013, ein politisch unabhängiges Gremium einzurichten, das eine kontinuierliche innerstaatliche Haushaltsüberwachung sicherstellen soll. Geht es nach der EU-Kommission, sollen die Mitgliedstaaten in Zukunft quartalsweise über ihre jeweilige Haushaltsentwicklung nach Brüssel berichten.

Neben einer Verschärfung dieses Monitoring in den Mitgliedstaaten selber, zeichnet sich die europäische Krisenpolitik durch Konditionalitäten und Sanktionen aus. Denn vor allem der 2012 eingerichtete ESM knüpft – wie schon seine Vorgänger EFSM und EFSF – die Gewährung von Notfallkrediten und Bürgschaften an betroffene Krisenstaaten an strenge Konsolidierungspflichten. Dahinter steht die Logik, jedweder Form von langfristigen und automatisierten Finanzausgleichsansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten entgegenzutreten. Eine ähnliche Position vertritt auch das Bundesverfassungsgericht. Dies wurde in der Entscheidung über die Klagen gegen die Bundesregierung wegen einer (vermeintlich) unterlassenen Intervention gegen den EZB-Beschluss zum „Outright-Monetary-Transaction-Programm“ (OMT) deutlich. Darin stellten die Richter unmissverständlich fest, dass das Programm zu einer „erheblichen Umverteilung zwischen den Haushalten und damit den Steuerzahlern der Mitgliedstaaten“ führen könne „und damit Züge eines Finanzausgleichs“ trage, den „die europäischen Verträge nicht vorsehen“ (BVerfG, 2 BvR 2728/13). Trotzdem wird gerade in den EU-Krisenstaaten (Griechenland, Portugal, Slowakei u.a.) sowie den durch innerstaatliche Sezessionsbestrebungen geprägten Mitgliedstaaten (Spanien, Großbritannien und Belgien) die Diskussion, wie die Bundesrepublik zukünftig den eigenen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern organisieren will, durchaus aufmerksam verfolgt.

Wie sehr die Finanzausgleichsdiskussion inzwischen eine europäische Dimension aufweist, macht auch der Koalitionsvertrag der seit Dezember 2013 im Bund regierenden Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD deutlich. Darin ist – entgegen den Vorstellungen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) – die erneute Einsetzung einer Kommission vorgesehen, „in der Bund und Länder vertreten“ sein sollen. Gegenstand der Kommissionsberatungen sollen Fragen der föderalen Finanzbeziehungen sein. Bis Mitte der Legislaturperiode sollen Ergebnisse zu folgenden Themenbereichen vorliegen: „Europäischer Fiskalvertrag, Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten, Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen, Reform des Länderfinanzausgleichs, Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten, Zukunft des Solidaritätszuschlags“ (CDU/CSU und SPD 2013, S. 95). Auch an dieser Enumeration fällt der thematische Schwerpunkt auf Fragen des Staatsschuldenrechts auf.

4.2 Systemisch-institutionelle Dimension: Das vierstufige Ausgleichssystem

In der politischen Diskussion gilt das Finanzausgleichssystem seit Jahren allgemein hin als intransparent, komplex, streitanfällig, verfassungswidrig und sogar wirtschaftsfeindlich und wachstumshemmend (stellvertretend: Feld/Schnellenbach 2013; Berthold/Fricke

2007; Behnke 2009; Kube/Seiler 2013, S. 85). Tatsächlich sind einzelne Abschnitte des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) aufgrund syntaktischer Überlängen sowie mathematischer Formeldarstellungen nur noch schwerlich mit den Maßstäben der Normenklarheit und -wahrheit vereinbar (Woisin 2008). Allerdings bleibt anzuerkennen, dass der rechnerische Vollzug des Ausgleichssystems mit einem Gesamtvolumen von immerhin rund 30 Mrd. Euro pro Jahr zentral im Bundesfinanzministerium (BMF) von kaum mehr als einem halben Dutzend Personen streitfrei administriert wird. Die Maschinerie des gesamten Ausgleichs im Steuerverbund wird täglich störungsfrei zwischen den Kassen des Bundes und der Länder centgenau vollzogen – mit einem Jahresvolumen von mehr als 600 Mrd. Euro. Daran gemessen sind die gesetzlichen Regelungen schlank und präzise.

Die Methapern und Negativzuschreibungen, mit denen die unterstellte Intransparenz und Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichssystems artikuliert wird, implizieren häufig schon in ihrer überspitzten Form eine indirekte Forderung nach Reform. Wenn z.B. der frühere CSU-Generalsekretär, Alexander Dobrindt, im parteieigenen „Bayernkurier“ kommentiert, dass das Ausgleichssystem „eindeutig aus dem Ruder gelaufen“ sei (*Bayernkurier* 09.02.2013), so enthält diese Feststellung die Forderung nach mehr Kontrolle. Geradezu mustergültig für diese Argumentation ist aber auch die Aussage: „Wo eine Struktur so kompliziert ist, hat jemand etwas zu verstecken. Hier versteckt eine Mehrheit von Bundesländern ihr Missmanagement“ (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011). Systemische Komplexität und Intransparenz werden dabei mit demokratisch nicht legitimiertem Handeln von politischen Akteuren gleichgesetzt. Das vermeintliche Fehlverhalten einer Mehrheit gehe dabei zulasten der Minderheit.

Die Finanzwissenschaft beschreibt diese Problematik mit den Stichworten „Fehlansatz“, „Anreizfeindlichkeit“ oder „Trittbrettfahrerverhalten“ (Ostrom 1990). Die wechselseitige Bedingtheit von systemischen Defiziten und politischem Akteurshandeln spiegelt sich auch in der Formulierung vom „System organisierter Verantwortungslosigkeit“ wider (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25.01.2011). Deutlich negativer konnotiert ist die Feststellung, dass das System eine „ebenso komplizierte und ungerechte Subventionsmaschine“ sei und eine Form „politisch organisierter Ausplünderung“ darstelle (*Passauer Neue Presse* 02.02.2013). Der Subventionsbegriff wird dabei gezielt eingesetzt, um zu suggerieren, dass die Ausgleichsverpflichtungen im Finanzausgleich ein Fass ohne Boden darstellten. Denn vor allem von Ökonomen wird die Vielzahl an Subventionen kritisiert, die von der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik gewährt werden (stellvertretend: Boss/Rosenschon 2002; Kortmann 2004). Neben der Problematik einer trennscharfen Definition und Abgrenzung des Subventionsbegriffs werden dabei vor allem die mit den Finanzhilfen verbundenen Eingriffe in die Marktautonomie kritisiert. Aufgrund nur schwer objektivierbarer Verteilungsmaßstäbe werden Subventionen deshalb oft mit Attributen, wie „gerechtigkeitsverzerrend“ und „betrugsanfällig“, versehen.

Beispielhaft für die Übertragung von systemfremden ökonomischen Theoremen auf den Bund-Länder-Finanzausgleich steht eine Äußerung des früheren bayrischen Wirtschaftsministers Martin Zeil (FDP): „Der Länderfinanzausgleich ist zur Strafabgabe für solides Wirtschaften verkommen“. Das System stelle jeden Leistungsgedanken auf den Kopf und sei Sozialismus auf Länderebene“ (*Passauer Neue Presse* 18.01.2013). In dieser Perspektive wird der Ausgleich als strafendes und einengendes Regelsystem interpretiert, das keine hinreichenden Anreize für eine eigenständige regionale Wirtschaftspolitik setze (so bereits früher: Berthold/Fricke 2007). Dabei bleibt unerwähnt, dass die zentrale Berechnungsgrundlage des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern eben gerade

nicht die regionale Wirtschaftskraft, sondern die Finanzkraft bildet. Das System zielt damit auch nicht auf den Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten im Ländervergleich. Eine rechnerische Umstellung des Ausgleichssystems auf die Wirtschaftskraft der Länder – so wie in einem Gutachten zum Normenkontrollantrag von Bayern und Hessen gefordert (*Feld/Schnellenbach* 2013) – würde ohne eine Änderung der bestehenden Tarife dazu führen, dass die derzeitigen Geberländer pro Kopf deutlich höhere Ausgleichsbeiträge leisten müssten. Eine weitere Schwierigkeit bildet zudem die Ermittlung des regionalisierten Bruttoinlandsprodukts für die einzelnen Bundesländer (*Halder/Hofmann* 2007).

Die politischen Schlussfolgerungen, die die Geberländer aus solchen Zustandsbeschreibungen des bestehenden Ausgleichssystems ziehen, münden meist in der Forderung nach Einführung von Ober- bzw. Kappungsgrenzen sowie einer Absenkung der Ausgleichstarife zur Stärkung des finanziellen Eigenbehalts. Nur mit solchen Kontrollinstrumenten sei die vermeintlich überschrittene „Schmerzgrenze“, die „Überbeanspruchung“, „Überdehnung“, „Überkompensation der Finanzkraftunterschiede“ und „Übernivellierung“ (*Passauer Neue Presse* 21.01.2011; *Stuttgarter Zeitung* 11.03.2011) im bestehenden Finanzausgleichssystem einzudämmen und „eine Überforderung“ der Zahlerländer – so der frühere CSU-Generalsekretär, Alexander Dobrindt, „zu verhindern“ (*Bayernkurier* 09.02.2013). Nicht umsonst stellt der 2013 von Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Normenkontrollantrag schwerpunktmäßig auf die „Gesamtwirkung“ des Systems ab (*Kube/Seiler* 2013, S. 75-85).

4.3 Akteursebene

In der medialen Auseinandersetzung über Finanzausgleichsfragen wird die Forderung nach stärkerer finanz- und haushaltspolitischer Kontrolle häufig indirekt artikuliert. Dazu wird auf das rhetorische Stilmittel der Impersonalisierung bzw. – seltener – der direkten Personalisierung zurückgegriffen. Durch die Anprangerung von vermeintlichem Fehlverhalten werden dabei (implizit) Konsequenzen eingefordert. So wird den Nehmerländern beispielsweise pauschal vorgeworfen, dass sie „sorglos und ungeniert über ihre Verhältnisse“ lebten (*Bayernkurier* 16.02.2013) bzw. die „übliche Geschenke- und Prasserpolitik“ verfolgten (*Bayernkurier* 02.04.2011). Derartige Aussagen enthalten nicht nur den Vorwurf mangelnder Haushaltsdisziplin und -kontrolle. Vielmehr suggeriert die Kritik, dass die Ausgaben der Nehmerländer – entgegen den auch in der Bundeshaushaltsordnung normierten Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Gesamtdeckung (§ 7 und 8 BHO) – nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt seien („ungeniert“). Hier wird ein vermeintlich missbräuchlicher Umgang mit der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie unterstellt, obwohl jeder öffentliche Haushaltsplan erst bei Nachweis eines Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben vom jeweils verantwortlichen Parlament verabschiedet werden darf. Die immer wieder anzutreffenden Verschwendungsmetaphern verdecken ein grundsätzliches Problem des öffentlichen Gesamthaushalts: Das staatliche Steueraufkommen in der Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren zunehmend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt.

Als Konsequenz aus dem vermeintlichen Fehlverhalten der Nehmerländer forderte beispielsweise der damalige bayrische Wirtschaftsminister Martin Zeil (FDP): „Wir müssen verhindern, dass die Folgen einer überzogenen Ausgabenpolitik permanent auf andere abgewälzt werden können“ (*Bayernkurier* 21.07.2012). Auch dieser Ruf nach Sanktionsmecha-

nismen wird durch einen Verweis auf das ökonomische Anreiz- und Wettbewerbsparadigma unterlegt: „Wer konnte ahnen, dass einige Länderfürsten lieber Wohltaten auf Kosten der Bayern verteilen, als ihr Land wettbewerbsfähig zu machen?“ (ebenda). Nicht selten wird in diesem Kontext die Gewährung eines dritten, kostenfreien Kindergartenjahres für Familien oder der Verzicht auf Studiengebühren durch „Berlins Lotterpolitiker“ kritisiert (*Bayernkurier* 04.02.2012). Dieser abstrakte Ausgabenvergleich provoziert einen Rechtfertigungsdruck der Nehmerländer und impliziert damit ein Moment der Kontrolle im Deleuzschen Sinne.

Verschiedentlich werden Schuldzuweisungen an die Adresse der Nehmerländer sowie die daraus abgeleiteten Forderungen parteipolitisch aufgeladen, obwohl Parteizugehörigkeiten in Finanzausgleichsverhandlungen in der Vergangenheit eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben (*Renzsch* 1991; *Scheller* 2005). So wird beispielsweise den „roten Schuldenkönige(n)“ bzw. den „roten Landesfürsten“ unterstellt, sich „jeder Anstrengung für einen gesunden Haushalt“ zu verweigern (*Bayernkurier* 02.03.2013). Solche pauschalen Polemiken unter Rückgriff auf historisch eindeutig gefärbte Metaphern unterstellen den kritisierten Ministerpräsidenten nicht nur eine gewisse Selbstherrlichkeit. Vielmehr wird damit auch eine unzureichende finanz- und haushaltspolitische Kontrolle durch den demokratisch-legitimierten Souverän suggeriert. Allerdings formuliert auch die Parteidifferenztheorie (*Castles/Mair* 1984; *Schmidt* 1982) eine ähnliche Annahme. So neigten sozialdemokratische Regierungen eher als konservative Exekutiven zu großzügigerem Ausgabenverhalten. Für die deutschen Bundesländer ist diese Annahme jedoch weitgehend entkräftet worden (*Wagschal/Wintermann/Petersen* 2009, S. 348; *Egner* 2012).

Eine besondere Spannungslage auf der Akteursebene, die auch im öffentlichen Diskurs gepflegt wird, besteht seit jeher zwischen Bayern und Berlin. Seit 2005 und der Aufnahme der neuen Bundesländer in das Ausgleichssystem hatte der Freistaat – mit Blick auf die absolute Höhe des Transfervolumens, nicht jedoch gemessen an der Pro-Kopf-Belastung – nahezu jährlich die höchsten Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. Während Bayern so im Jahr 2013 4,320 Mrd. Euro in das Ausgleichssystem einzahlen musste, erhielt die Bundeshauptstadt rund 3,338 Mrd. Euro, gefolgt von Sachsen mit rund 1 Mrd. Euro (*BMF* 2014, S. 31). Solche plakativen Gegenüberstellungen enthalten offenbar hinreichend Potenzial, um das „politische Lotterleben des Berliner Bürgermeisters“ zu kritisieren (*Passauer Neue Presse* 09.01.2013). Zugleich verdeutlichen Aussagen dieser Art nicht nur, wie sehr sich der Fokus der finanz- und haushaltspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik in Folge des dominanten Konsolidierungsparadigmas fast ausschließlich auf die Ausgabenseite der Länderhaushalte verlagert hat. Vielmehr implizieren sie – wie auch die Kritik an der angeblichen „Verschwendung pur in der Verwaltung“ Bremens (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011) – einen Konnex, der durch das Grundgesetz nicht gedeckt ist: Die Durchführung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern wird als nachgelagerter Korrekturmechanismus der originären Steueraufteilung zwischen den Verfassungsebenen ausschließlich einnahmebezogen vollzogen. Ausgabenbedarfe der Länder dürfen nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls in abstrakter Form und in Ausnahmefällen berücksichtigt werden.

Mit der Kritik an den handelnden Akteuren der Nehmerländer wird die Kritik am bestehenden Ausgleichssystem zu einem Mentalitätsproblem umgedeutet. Denn diese Form der Anprangerung impliziert auch den (indirekten) Vorwurf fehlender haushaltspolitischer Anstrengungen, eines mangelnden politischen Willens und schwacher Durchsetzungsfähigkeit. Diese Argumentation offenbart noch eine weitere Ebene: Zielt die Kritik am Ausgleichssystem auf einen Mangel an Selbstdisziplin und Selbstkontrolle der Nehmerländer,

können Grundsatzfragen historisch-struktureller Art, wie Folgeprobleme der deutsch-deutschen Wiedervereinigung oder des Strukturwandels, sowie der bündischen Solidarität vernachlässigt werden. Wird die Höhe der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich zwischen Bund und Länder vor allem als Ausfluss einer „falschen“ Mentalität der Nehmerländer gedeutet, dann bedarf es in dieser Logik vor allem eines Mentalitätswechsels auf Seiten der Empfängerländer. Eine vermeintlich „richtige“ Einstellung – ergo eine geringere Anspruchshaltung – würde damit letztlich auch eine Absenkung des finanziellen Ausgleichs- und Solidaritätsniveaus verkraftbar machen. Indem die Finanzausgleichsproblematik so argumentativ von ihrer institutionellen Dimension gelöst wird, offenbart sich, dass selbst die finanzstarken Länder in der Vorstellung einer pfadabhängigen und inkrementellen Fortschreibung des bestehenden Systems verhaftet bleiben.

Eine solche Umdeutung der Kritik am Gesamtsystem entbindet die Kritiker zudem, selber Szenarien für grundlegende Strukturreformen des Ausgleichssystems durchzudeklinieren. So verwundert es kaum, dass die Geberländer – im Gegensatz zur letzten Verhandlungsrunde – bisher keine wirklichen Alternativvorschläge zur Reform vorgelegt haben. Auch der Normenkontrollantrag von Bayern und Hessen hebt vor allem auf das „Zusammenwirken der Ausgleichsmechanismen“ ab (*Kube/Seiler* 2013, S. 75-85). Bei der Würdigung der Einzelnormen des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes, die eigentlich als verfassungswidrig eingestuft werden, bleiben die Antragsteller jedoch eigentümlich wage.

Im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs lässt sich feststellen, dass das (neue) „Kontrollparadigma“ auch von den Nehmerländern aufgegriffen wird. Diese Internalisierung ließe sich im Deleuzschen Sinne als Form „gebilligter Unterwerfung“ deuten. So stellte beispielsweise der Berliner Finanzsenator Nußbaum (parteilos) mit Blick auf den Stabilitätsrat fest: „Die Geberländer können uns dort transparent machen und ihre Fragen stellen“ (*Financial Times Deutschland* 21.01.2011). Eine solche Aussage impliziert die grundsätzliche Anerkennung der ländervergleichenden Haushaltsüberwachung. Außerdem wird damit Kooperationsbereitschaft und die Notwendigkeit zur Offenlegung der eigenen Bücher signalisiert. Dass bei den Nehmerländern nichtsdestotrotz eine ambivalente Einstellung fortbestehen bleibt, wird deutlich, wenn Nußbaum äußert: „Wir strengen uns in Berlin an, unsere Wirtschaftskraft zu stärken und Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb lassen wir uns von den Südländern nicht als Schmarotzer bezeichnen“ (*Bild-Zeitung* 25.01.2011). Diese Aussage erscheint zwar auf den ersten Blick als klare Absage an eine „Einmischung in innere Angelegenheiten“. Allerdings offenbart die Wortwahl, dass die personalisierte „Fleiß- und Selbstanstrengungs-Rhetorik“ der Geberländer inzwischen offenbar auch in den Nehmerländern verinnerlicht worden ist. Diese steht in einem Widerspruch zu einem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der von seiner verfassungsrechtlichen Anlage her als Ausgleichsautomatismus konzipiert worden ist.

4.4 Prozess-Dimension

Das neue Kontrollparadigma bestimmt nicht nur die Diskussion über das Ausgleichssystem einschließlich seiner diversen Einzelmechanismen. Auch die politischen Verhandlungs- und Ausgleichsprozesse sind Gegenstand dieses medial vermittelten Reframing der Debatte. Besonders auf dieser Diskursebene fällt auf, wie Argumentationsmuster aus der europäischen Debatte zur finanziellen Stützung angeschlagener EU-Krisenstaaten auf die innerdeutsche Finanzausgleichsproblematik übertragen werden. Beispielhaft dafür steht

die folgende Aussage des bayrischen Finanzministers Söder (CSU): „In Europa geben wir Krisenstaaten Finanzhilfe nur bei Verpflichtung zu einem Sanierungskurs. In Deutschland zahlen wir Länderfinanzausgleich ohne Gegenleistung“ (*Passauer Neue Presse* 18.01.2013). Neben der fragwürdigen Gleichsetzung der Nehmerländer mit sanierungsbedürftigen EU-Krisenstaaten, bedient sich Söder hier – bewusst oder unbewusst – einer Anleihe aus der Abgabenordnung (AO). Denn nach § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; [...]“.

Das Prinzip der gegenleistungsfreien Leistung, das prägend für das grundsätzlich bedarfsneutrale Finanzausgleichssystem ist, stellt Söder allerdings in Frage. Stattdessen enthält seine Aussage ein Plädoyer zugunsten konditionalisierter Ausgleichszuweisungen für den fiskalischen Notfall, deren zweckgerichtete Verausgabung durch die Geberländer kontrollierbar bleibt. Die FDP-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen der Geberländer gehen noch einen Schritt weiter, wenn die Frankfurter Rundschau berichtet, dass Florian Rentsch (Hessen), Thomas Hacker (Bayern) und Hans-Ulrich Rülke beklagten, dass „auf europäischer Ebene in die Finanzpolitik souveräner Staaten eingegriffen“ werden könne, während dies innenpolitisch nicht möglich sei (*Frankfurter Rundschau* 22.07.2011). Aussagen dieser Art zeigen, wie sehr sich die Gewichte zwischen föderaler Autonomie einerseits sowie finanz- und haushaltspolitischer Kontrolle andererseits verschoben haben. Eine ähnliche Stoßrichtung weist die Feststellung auf, dass der Stabilitätsrat – im Gegensatz zur EU – „kein Land zwingen“ könne, auf „Ausgaben zu verzichten oder Staatsbesitz zu verkaufen“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.06.2011). Mit dieser Art der sprachlichen Rollenzuweisung an den Stabilitätsrat artikuliert die Autorin ihr Bedauern, dass die innerstaatliche Kontrollinstanz, die ja eigentlich das „Agens“ sein sollte, aufgrund einer unzureichenden Kompetenzzuschreibung zum „Patiens“ verdammt wird.

Mit Blick auf die Prozessdimension der ganzen Finanzausgleichsdiskussion stellt auch die wiederholte Klage der Geberländer beim Bundesverfassungsgericht eine Besonderheit dar – selbst wenn sie inzwischen eine „res-judicata“-Gefahr birgt. Aus Sicht der Geberländer stellt der Gang nach Karlsruhe „ein Akt politischer Notwehr“ dar (*Bayernkurier* 09.02.2013). Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Form eines Normenkontrollantrags wird als unumgänglich dargestellt, weil das Ausgleichssystem in „seiner jetzigen Form unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“ sei (ebenda). Die Feststellung der vermeintlichen Ungerechtigkeit des Systems soll mithin durch die externe Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts förmlich bestätigt werden. Einer politischen Auseinandersetzung, die angesichts der Befristung von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz bis Ende 2019 ohnehin absehbar war, hätten sich die Nehmerländer verwehrt (*Kube/Seiler* 2013, S. 20).

Eine abstrakte Form der Selbstkontrolle im Deleuzschen Sinne impliziert letztlich auch die Anreiz-Problematik, die vor allem von der Finanzwissenschaft immer wieder problematisiert wird (stellvertretend: *Blankart* 2011, S. 622ff.). Aber auch in der politischen Diskussion wird die Forderung nach einer stärkeren „Anreizorientierung“ und „Anreizgerechtigkeit“ sowie einer Beseitigung von (systemischen) Fehlanreizen immer wieder aufgegriffen. Beispielhaft dafür steht die Forderung der beiden klageführenden Ministerpräsidenten, dass das „System eine stärker anreizgerechte Ausgestaltung“ erfordere, damit „Sparen belohnt“ werde. Denn dem „Dolce Vita“ der Nehmerländer, die mehrheitlich von der SPD regiert werden, „auf Kosten der drei Südländer“, müsse ein Ende gesetzt werden (*Bayernkurier* 09.02.2013). Eine ähnlich Stoßrichtung enthält die Forderung: „Mehr Mut zur Haushaltssa-

nierung einerseits, eine zügige Überprüfung des Länderfinanzausgleichs auf Fehlanreize andererseits, sind deshalb angebracht“ (*Passauer Neue Presse* 06.02.2012). In diesen Aussagen wird nicht nur ein Konnex zwischen dem Ausgleichssystem und der Verschuldungsproblematik hergestellt, der verfassungsrechtlich so nicht existiert. Vielmehr flankiert die wissenschaftlich grundierte Anreiz-Metaphorik die Kritik an der vermeintlich verschwenderischen Mentalität der Nehmerländer. Das dahinter stehende Anreiz-Verständnis zeichnet sich durch eine eigentümliche Engführung aus – selbst wenn der Begriff an sich selten konkretisiert wird. Denn die Konstruktion eines kausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs zwischen gesetzlichen Einzelnormen und dem Verhalten von politischen Akteuren ist faktisch nicht möglich, zumal gerade finanz- und haushaltspolitisches Handeln auf allen Ebenen der Bundesrepublik durch eine Vielzahl an Normen eng eingehegt wird. Politische Akteure handeln zudem meist in Koalitionen. Qua Amtseid sind sie dabei zur „Fremdnützigkeit“ (*Scharpf* 1993, S. 63) verpflichtet. So sollen sie beispielsweise nach Art. 56 GG ihre Kraft „dem Wohle“ des Souveräns widmen, „seinen Nutzen mehren“ und „Schaden von ihm wenden“. Wenn politische Akteure gar nicht ausschließlich eigennutzorientiert handeln können und dürfen, liegt es auf der Hand, dass sich auch ökonomisch möglicherweise sinnvolle Anreizstrukturen nicht notwendigerweise mit politischen Handlungsnotwendigkeiten und -ambitionen decken (*Schulte* 2013).

Als anreizfördernde Maßnahme wird verschiedentlich auch ein Mehr an föderalem Wettbewerb postuliert. Dieser befördere – in Analogie zu einer ökonomischen Konkurrenzsituation individueller Akteure und Unternehmen auf einem Markt – eine stärkere Eigenanstrengung der einzelnen Länder. Eine Art Kontrollfunktion des Marktes begründet dabei der permanente Druck, der aus der intrinsischen Motivation des Einzelnen resultiert, im Wettbewerb – möglichst mit monetärem Erfolg – zu bestehen. Nach Deleuze setzt ein solcher Wettbewerb nicht nur die beständige Modulationsfähigkeit der einzelnen Marktakteure und den damit verbundenen Zwang zur Selbstkontrolle voraus. Permanenter Konkurrenz- und Optimierungsdruck im Sinne der neuen Schuldenbremse hat auch eine Lockerung der föderalen Bande sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Verhältnis zur Folge. Ein vollständiger Verzicht z.B. auf den „brüderlichen Finanzausgleich“ (*Häde* 2011, S. 103) könnte eine stärkere „Herrschaft auf Distanz“ begünstigen. Allerdings lässt sich feststellen, dass selbst Vertreter der Geberländer inzwischen deutlich weniger auf die Wettbewerbsrhetorik zurückgreifen. Denn mit ihrem in der letzten Verhandlungsrunde fast schon aggressiv vorgetragenen Petitum nach Einführung wettbewerbsföderalistischer Strukturen in der Bundesrepublik haben sie ihrem eigenen Anliegen mehr geschadet als genutzt. Nichtsdestotrotz finden sich auch in der laufenden Auseinandersetzung entsprechende Aussagen. Diese erinnern jedoch stärker an die gängigen Begründungen für den Ausbau und die Vertiefung des europäischen Binnenmarktes: „Wettbewerb zwischen den Ländern verbessert deren Allgemeinzustand“ (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011). Auch der Prozessbevollmächtigte der beiden klageführenden Geberländer, Seiler, argumentiert ähnlich, wenn er die Auffassung vertritt, dass „Eigenverantwortung und Solidarität (...) nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis“ zu einander stehen (*Die Tageszeitung* 25.01.2011).

Mit solchen Aussagen wird zugleich eine Personalisierung des Ausgleichssystems vorgenommen. Dabei wird auf sprachlich abstrakte Kategorien zurückgegriffen, die vor allem im Sozialstaatsdiskurs zu Fragen der interpersonellen Gerechtigkeit und Solidarität Verwendung finden. Auf diese Weise wird auch für die breite Öffentlichkeit, die nicht mit der Materie vertraut ist, eine Verständnisebene geschaffen, die individuelle Betroffenheit

suggeriert. Typisch für diese Art der Argumentation ist die folgende Aussage: „Schließlich geht es um mehr Gerechtigkeit – und in der Umverteilungsmaschinerie dieses Kuschel- statt Wettbewerbsföderalismus, der die Früchte guter Wirtschafts- und Finanzpolitik sozialisiert und weniger erfolgreiches Regierungshandeln dafür belohnt, um etwas Grundsätzliches: Der Webfehler des Finanzausgleichs besteht darin, dass sich wirtschaftspolitische Leistung nicht mehr lohnt, wie es sein sollte, wenn Länder umso mehr an die Schwächeren zahlen müssen, je, sagen wir mal, fleißiger und effektiver sie sind“ (*Passauer Neue Presse* 11.02.2012). Auch diese Aussage knüpft an den Krisendiskurs an – hier insbesondere die vielfach kritisierte Sozialisierung milliardenschwerer Verluste durch die europäischen Finanzinstitute. Dazu wird durch die immer wieder anzutreffende Herstellung eines semantischen Gegensatzes zwischen „guter“ Wirtschaftspolitik und „schlechter“ Finanz- und Haushaltspolitik eine Gegenüberstellung und Abgrenzung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern konstruiert.

Auffällig an dieser Argumentation ist der Rückgriff auf vermeintlich eindeutige Maßstäbe in Form leicht verständlicher Antonyme: gut versus schlecht, gerecht versus ungerecht, anständig versus unanständig, solidarisch versus unsolidarisch, leistungsbereit versus leistungsfeindlich, effektiv versus ineffektiv. Vor allem die positiv besetzten Bestandteile dieser Gegensatzpaare dienen im Finanzausgleichsdiskurs oft als Chiffren im Deleuzschen Sinne, um mit Blick auf eine verwaltungstechnisch komplexere Materie vermeintlich klare Zustandsbeschreibungen und Gruppenzugehörigkeiten zu konstruieren. Durch solche Gegenüberstellungen wird die strukturelle Komplexität der finanz- und haushaltspolitischen Realität im bundesdeutschen Mehrebenensystem zwar – auch im Sinne einer dominierenden Medienlogik – extrem vereinfacht. Allerdings wird damit gleichzeitig eine differenzierte Auseinandersetzung über tatsächlich bestehende Reformnotwendigkeiten, die die Voraussetzung zur Schaffung einer breiten Legitimationsgrundlage für das Ausgleichssystem bildet, erschwert.

5. Fazit und Ausblick

Die hier aufgezeigte Kontrolldimension des Finanzausgleichsdiskurses wirft auch ein Licht auf das gegenwärtig dominierende Föderalismusverständnis in der Bundesrepublik. Die letzte Verhandlungsrunde zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern (1998 bis 2001) wurde durch eine Dualität der beiden Leitbilder vom „Wettbewerbsföderalismus“ einerseits und der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ andererseits bestimmt (*Scheller* 2005). Im gegenwärtigen Diskurs lässt sich dagegen eine immer stärkere Verengung auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung beobachten, die auch als Maßstab für eine Reform des Ausgleichssystems dient. Der Bund-Länder-Finanzausgleich wird damit immer weniger als integraler Korrekturmechanismus der in den Art. 106 und 107 GG vorgesehenen Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen verstanden. Stattdessen wird das Ausgleichssystem zunehmend als Hindernis für eine nachhaltige Konsolidierungspolitik der Länder interpretiert. Die Diskussion kreist damit fast ausschließlich um die Ausgabenseite der Länderhaushalte – Aufgaben- und Einnahmenseite werden vernachlässigt, obwohl der Finanzausgleich ein reiner Einnahmenausgleich ist. Denn Vorschläge zur einer grundlegenden Neuordnung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern – einschließlich der seit Jahren immer wieder vorgebrachten Zu- und Abschlagsmodelle auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – dürften auch mittelfris-

tig keine Realisierungschancen haben. Dazu sind Unterschiede in der originären Steuerkraft zwischen den Ländern – namentlich zwischen Ost- und Westdeutschland – zu groß. Die wechselseitige Kontrolle der Länder untereinander erschwert stattdessen zunehmend die horizontale Koordination. Die Abstimmung gemeinsamer Länderpositionen zu einzelnen Gesetzesvorlagen im Bundesrat sowie administrativen Vollzugsfragen wird dadurch immer aufwändiger.

Bereits *Deleuze* hat darauf hingewiesen, dass Kontrollierende zugleich auch immer zu Kontrollierten werden können – und umgekehrt. Dies wird besonders augenfällig im Stabilitätsrat, der 2009 neu institutionalisiert wurde, um die im Zuge der Schuldenbremse vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen zu überwachen. Das dort inzwischen sehr konkret praktizierte „governing by numbers“ (*Heintz* 2008) zur Umsetzung länderspezifischer Austeritätsziele hat nicht nur in argumentativer Hinsicht zu einer Verknüpfung verfassungsrechtlich eigentlich autonomer Regelkreisläufe geführt. Vielmehr besteht nun faktisch auch in struktureller Hinsicht keine Notwendigkeit mehr, das grundgesetzlich vorgesehene Verfahren zur Neujustierung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern zu bemühen, wenn die Länder auf Jahre hinaus strikte Sparauflagen erfüllen müssen. Neue Ausgabenbedarfe dürften in einer solchen Situation konsequenterweise nicht mehr geltend gemacht werden, da die in Art. 106 Abs. 4 GG beschriebene Voraussetzung dann kaum eintreten dürfte: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt [...]“. Wenn die Länder zudem zukünftig ihre Haushalte stets ausgleichen, der Bund aber seine ihm zustehende Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIPs pro Jahr ausschöpft, entsteht permanent ein Deckungsquotenunterschied. Dieser würde es dem Bund sogar erlauben, Forderungen gegenüber den Ländern geltend zu machen.

Das neue „Kontrollparadigma“, das inzwischen auch die Finanzausgleichsdiskussion prägt, begründet einen zweiten „Strukturbruch“ (*Lehmbruch* 2000). Dabei treffen zwei inkompatible Interaktionslogiken aufeinander: Der Forderung nach fiskalischer Selbstdisziplinierung und wechselseitiger Kontrolle durch Haushaltsüberwachung steht die Autonomie aller Bundespartner gegenüber, die durch das föderale Prinzip garantiert wird und sich in freien Ausgabenentscheidungen manifestiert. Durch die Forderungen nach Stärkung der Länderautonomie einerseits bei gleichzeitiger Verschärfung der Verschuldungsregeln andererseits wird damit eine ganz eigene Spannungslage erzeugt. Diese lässt sich aus Sicht der Verfechter beider Paradigmen nur auflösen, wenn die politischen Akteure das neue Konsolidierungsparadigma fest internalisieren. Fragen der öffentlichen Verschuldung müssen dazu in einer Weise moralisch aufgeladen werden, dass sich ein Abweichen vom kontrollierten Konsolidierungspfad nicht nur mit Sanktionen, sondern faktisch auch mit gesellschaftlicher Stigmatisierung belegen lässt.

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten wirft das (neue) „Kontrollparadigma“ Fragen auf. Denn zumindest in der Theorie wird gerade Bundesstaaten ein demokratischer Mehrwert zugeschrieben (*Benz* 1999). Politische Gestaltungsspielräume im Interesse der Bürger werden vor allem dann beschnitten, wenn nicht nur finanz- und haushaltspolitisches Handeln als Kern bundesstaatlicher Souveränität, sondern auch fiskalische Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen einer beständigen externen Kontrolle unterzogen werden. Denn diese sollen ja gerade aufgrund regelgebundener Automatismen ein gewisses Maß an Planungssicherheit gewährleisten und eine Gleichbehandlung sicherstellen, um so die verfassungsrechtlich normierte Kompetenzverteilung nicht ins Lee-

re laufen zu lassen (*Renzsch* 1991, S. 12; *Korioth* 1997). Die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise erkennbar zugenommenen Konsolidierungs- und Kontrollanforderungen sind unter demokratiethoretischen Aspekten auch deshalb problematisch, weil ihre Umsetzung mit einer Verlagerung auf nur mittelbar demokratisch legitimierte Institutionen der Exekutiven einhergegangen ist.

Mit dem hier konstatierten „Kontrollparadigma“ grenzen Bund und Länder nicht nur ihre eigenen finanz- und haushaltspolitischen Optionen stark ein. Vielmehr ersetzt es auch Diskurs ein über langfristige Reformnotwendigkeiten und föderale Leitbilder. Der beständige Verweis auf Konsolidierungspflichten zementiert zudem bestehende Disparitäten zwischen Geber- und Nehmerländern. Denn zumindest kurz- und mittelfristig steht von der neue „Generalkonditionalität“ – finanzieller Ausgleich nur als Gegenleistung für Konsolidierung – keine wirtschaftliche Erholung und Stabilisierung der Nehmerländer zu erwarten, da ein Großteil dieser Bundesländer nicht nur ein Verschuldungsproblem, sondern auch wirtschaftliche Strukturschwächen aufweist.

Literatur

- Behnke, Nathalie*, 2010: Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der Landtagsfraktionen von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Konstanz.
- Benz, Arthur*, 2003: Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. Fernuni Hagen: polis Nr. 57/2003.
- Benz, Arthur*, 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39, S. 558-589.
- Benz, Arthur*, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Baden-Baden: Nomos.
- Berthold Norbert/Fricke, Holger*, 2007: Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg.
- Bickes, Hans/Butulussi, Eleni/Otten, Tina/Schendel, Janina/Sdroulia, Amalia/Steinhof Alexander*, 2012: Die Dynamik der Konstruktion von Differenz und Feindseligkeit am Beispiel der Finanzkrise Griechenlands: Hört beim Geld die Freundschaft auf? Kritisch-diskursanalytische Untersuchungen der Berichterstattung ausgewählter deutscher und griechischer Medien, München: iudicium.
- Blankart, Charles B.*, 2012 (8.): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Vahlen.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius*, 2007: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag.
- BMF*, 2014: Monatsbericht Februar 2014, Berlin.
- BMF*, 2013: Subventionsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Boss, Alfred/Rosenschon, Astrid*, 2002: Subventionen in Deutschland – Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, IfW, Kiel 2002.
- Bräuer, Christian*, 2005: Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland. Föderale Finanzströme: Struktur, Entwicklung, Relevanz, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Buchanan, James M.*, 1991: Constitutional Economics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busse, Dietrich/Teubert, Wolfgang*, 1994: Ist Diskurs ein sprachwissenschaftliches Objekt? Zur Methodenfrage der Semantik, in: *Busse, Dietrich/Hermanns, Fritz/Teubert, Wolfgang* (Hrsg.) 1994: Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 10-28.
- BVerfG*, 1952: 1 BvF 2/51, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 1, S. 117. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 20. Februar 1952.

- BVerfG*, 1986: 2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 und 1,2/85, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 72, S. 330. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 24. Juni 1986.
- BVerfG*, 1992: 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 86, S. 148. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992.
- BVerfG*, 1999: 2 BvF 2, 3/98, 1,2/99, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 101, S. 158. Internet: <http://www.bverfg.de/>. Absatz 1 – 347. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.
- Castles, Francis G./Mair, Peter, 1984: “Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements“, *European Journal of Political Research* 12 (1), S. 73-88.
- CDU, CSU und SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Deleuze, Gilles*, 1993: Postskriptum über die Kontrollgesellschaften, in: *Deleuze, Gilles* 1993: Unterhandlungen 1972-1990, Frankfurt: Suhrkamp.
- Egner, Björn*, 2012: Staatsausgaben in Gliedstaaten föderaler Systeme. Deutschland, Österreich, Schweiz, USA, Kanada und Australien im Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Feld, Lars/Schnellenbach, Jan*, 2013: Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen, Freiburg.
- Feld, Lars/Schnellenbach, Jan*, 2012: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, in: *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremens* 13, S. 90-109.
- Foucault, Michel*, 2007 (9): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Häde, Ulrich*, 2011: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 20 (3), S. 97-103.
- Halder, Gitta/Hofmann, Kai*, 2007: Das (regionalisierte) Bruttoinlandsprodukt als Maßstab für die Bundesländer-Finanzbeziehungen, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/ Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2007: Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch: Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Lüdenscheid: Analytica Verlag, S. 233-250.
- Heintz, Bettina*, 2008: Governance by Numbers. Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Globalisierung am Beispiel der Hochschulpolitik, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), 2008: Governance von und durch Wissen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hepp, Ralf/von Hagen, Jürgen*, 2012: „Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification“, in: *Publius – The Journal of Federalism*, 42 (2), S. 234-259.
- Hildebrandt, Achim*, 2011: Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Hildebrandt, Achim*, 2011: Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy* (Hrsg.), 2001: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich.
- Konerding, Klaus Peter*, 2007: Themen, Rahmen und Diskurse – Zur linguistischen Fundierung des Diskursbegriffs, in: *Warnke, Ingo H.* (Hrsg.), 2007: Diskurslinguistik nach Foucault. Theorie und Gegenstände, Berlin: de Gruyter, S. 107-140.
- Kube, Hanno/Seiler, Christian*, 2013: Normenkontrollantrag im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen.
- Kuckartz, Udo*, 2012: *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Korioth, Stefan*, 1997: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen.
- Kropp, Sabine*, 2010: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000 (3): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen.
- Olson, Mancur*, 1969: The principle of „fiscal equivalence“, in: *American Economic Review* 59, S. 479-487.
- Ostrom, Elinor*, 1990: *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press: Cambridge/New York/Victoria.

- Oates, Wallace E.*, 1972: Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E.*, 1988: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: *Brennan, Geoffrey et al.* (eds.), 1988: Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews, Sydney: Australian National University Press, pp. 65-82.
- Renzsch, Wolfgang*, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn: Dietz.
- Rodden, Jonathan A.*, 2005: Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: UTB.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? MPIfG Working Paper 99/3.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor Verlag.
- Scheller, Henrik*, 2011: Fiscal Governance in Zeiten der Krise – Vertikalisierung der Finanzverfassung infolge verfahrensrechtlicher Legitimitätsdilemmata?, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Scheller, Henrik/Schmid, Josef* (Hrsg.), 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, in: Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scheller, Henrik*, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenschied: Analytica Verlagsgesellschaft.
- Schmidt, Manfred G.*, 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schulte, Hubert*, 2013: Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2013: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Schwarzer, Daniela*, 2013: Integration und Desintegration in der Eurozone, in: *Eppler, Annegret/Scheller, Henrik* (Hrsg.), 2013: Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schröter, Eric*, 2012: Zur Entstehung der Kontrollgesellschaft im deutschen Bildungssystem Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Strübing, Jörg*, 2013: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende, München: Oldenbourg Verlag.
- Wagschal Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thieß* (Hrsg.), 2009: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Woisin, Matthias*, 2008: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, 88, 7, S. 446-450.

Anschrift des Autors:

Dr. Henrik Scheller, Vertretung der Professur „Politik und Regieren in Deutschland und Europa“, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: Henrik.scheller@uni-potsdam.de