

Franke, Siegfried F.

**Article — Digitized Version**

## Der Verfassungsstreit um den Länderfinanzausgleich aus politikwissenschaftlicher Sicht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franke, Siegfried F. (2001) : Der Verfassungsstreit um den Länderfinanzausgleich aus politikwissenschaftlicher Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 12, pp. 706-712

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40854>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Siegfried F. Franke\*

# Der Verfassungstreit um den Länderfinanzausgleich aus politikwissenschaftlicher Sicht

*Probleme des Länderfinanzausgleichs finden im normalen politischen Ablauf selten den Weg auf die Tagesordnung der Politik, da das Interesse der Öffentlichkeit und demzufolge das der Medien an dieser spröden Materie nicht sonderlich ausgeprägt ist. Wie kann eine aus Sicht der Geberländer notwendige Novellierung denn überhaupt angestoßen werden? Professor Siegfried F. Franke gibt eine denkbare Antwort aus politikwissenschaftlicher Sicht.*

Gestaltungsprobleme des Finanzausgleichs, insbesondere solche des Länderfinanzausgleichs, sind für föderal gegliederte Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland von großer Bedeutung. Gleichwohl lassen sich Änderungswünsche oder -notwendigkeiten selten in üblicher Weise auf die Tagesordnung der Politik bringen. Die mit Gesetzesinitiativrecht ausgestatteten Bundesorgane, d.h. die Bundesregierung, der Bundestag nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung sowie der Bundesrat, sind für gewöhnlich nicht in der Lage, von sich aus Novellierungen des Länderfinanzausgleichs anzustoßen.

Die Begründung dafür ist ziemlich simpel: Einerseits sind die Detailregelungen des (Länder-)Finanzausgleichs viel zu kompliziert und zudem sind ihre Auswirkungen – im Unterschied zu denen der Einkommen- bzw. Lohnsteuer – von den einzelnen Bürgern kaum direkt erfahrbar. Der Finanzausgleich kann daher die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nicht dauerhaft auf sich ziehen. Demzufolge greifen die Medien das Thema nur unter besonderen Umständen auf.

Auf der anderen Seite ist der nach Art. 107 Abs. 2 GG geforderte angemessene Ausgleich der Finanzkraft der Länder in einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz zu regeln. Es liegt also auf der Hand, daß sich hier stets Koalitionen auf Länderebene bilden. Bislang verfügen die Nehmerländer über eine deutliche Stimmenmehrheit im Bundesrat<sup>1</sup>. Da bisher distributive Aspekte den Finanzausgleich bestimmen<sup>2</sup>, standen sie zudem kaum unter nennenswertem Druck, Strukturreformen einzuleiten. Unter politökonomischen Aspekten ist verständlich, daß erst länger-

fristig greifende Maßnahmen im Blick auf die jeweils nächsten Wahlen vermieden werden, wenn mit ihnen kurz- und mittelfristige Belastungen der Bürger verbunden sind.

Diese Zusammenhänge belegen, warum sich die Nehmerländer vehement gegen Novellierungsbegehren der Geberländer wehren. Dem Einwand der Geberländer, sie würden überfordert, während die steten hohen Geldflüsse das Eigeninteresse der Nehmerländer erlahmen ließen, wird regelmäßig mit dem Argument mangelnder Solidarität begegnet. Zu der die Öffentlichkeit abschreckenden Kompliziertheit der Detailregelungen tritt die ermüdende Wiederholung solcher vorgestanzter Politformeln.

## Prozesse des Agenda-Setting

Vor dem geschilderten Hintergrund stellt sich die Frage, wie eine aus Sicht der Geberländer notwendige Novellierung denn überhaupt zum Gegenstand des politischen Geschäfts gemacht werden kann. Die Lancierung von Themen in die Medien, um über den so erzeugten öffentlichen Druck ein Thema in den Gesetzgebungsprozeß bringen zu können, wird in der politik- bzw. medienwissenschaftlichen Literatur Agenda-Setting genannt<sup>3</sup>. Die daraus hinsichtlich des Finanzausgleichs entwickelte Hauptthese berührt das Grenzgebiet von Finanzwissenschaft, Politikwissenschaft und Verfassungsrecht.

\* Die nachstehenden Ausführungen basieren auf einem Vortrag, den der Verfasser am 26. Juni 2001 an der Universität Leipzig gehalten hat.

<sup>1</sup> Göbel konstatiert deshalb gar eine praktische Unreformierbarkeit des Finanzausgleichs; H. Göbel: Länder in der Hängematte, in: FAZ, Nr. 97 vom 26. April 2001, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. S. F. Franke: Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich. Allokative Ergänzung der Finanzverfassung, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 4/1991, S. 312 f.

<sup>3</sup> Vgl. F. Brettschneider: Agenda-Setting. Forschungsstand und politische Konsequenzen, in: M. Jäckel, P. Winterhoff-Spurk (Hrsg.): Politik und Medien. Analysen zur Entwicklung der politischen Kommunikation, Berlin 1994, S. 211-229; U. v. Alemann: Parteien und Medien, in: O. W. Gabriel u.a. (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 1997, S. 478-494.

*Prof. Dr. Siegfried F. Franke, 59, ist hauptamtlicher Dekan der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Stuttgart und lehrt dort Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht.*

Die hier zu diskutierende These läuft darauf hinaus, daß es den jeweils klageführenden Ländern in erster Linie gar nicht um wirkliche verfassungsrechtliche Probleme geht: Sie benutzen vielmehr das hohe Renommee des Bundesverfassungsgerichts, um das spröde Thema in die Öffentlichkeit zu bringen und damit eine Chance zu haben, es als lösungsbedürftiges Problem auf die Tagesordnung der Politik setzen zu können. Zur Entfaltung der vorgestellten Behauptung ist es zweckmäßig, den politischen Prozeß näher zu strukturieren und seine Determinanten kurz zu beleuchten.

## Zweiteilung des politischen Prozesses

Arbeitsteilige, hochkomplexe Industriegesellschaften erzeugen fortwährend eine ungeheure Fülle an regelungsbedürftigen Problemen. Wegen der begrenzten Aufnahme- und Verarbeitungskapazität der am politischen Prozeß beteiligten Akteure kann nur ein kleiner Teil dieser Probleme berücksichtigt werden. Der politische Auswahl- und Lösungsprozeß greift mithin nur wenige der lösungsbedürftigen oder für lösungsbedürftig gehaltenen Probleme auf, um sie schließlich in den Gesetzgebungsprozeß einzuspeisen und rechtliche Regelungen dafür zu finden. Er läßt sich ganz grob in zwei Phasen einteilen: Zu unterscheiden ist erstens die Phase der Grobsteuerung und zweitens die Phase der Feinsteuerung der Politik.

Mit der gedanklichen Vorstellung von der Grobsteuerung wird eine Antwort auf die Frage gegeben, wie ein Thema überhaupt auf die Tagesordnung der Politik und damit in den Gesichtskreis der Politiker als ein zu lösendes Problem gelangt. Demgegenüber wird mit der Feinsteuerung der vielfältig verästelte und von außen her kaum zu durchschauende Weg vom Aufgreifen des Problems bis zur gefundenen Lösung bezeichnet.

Der Begriff des Agenda-Setting verknüpft diese beiden Phasen. Natürlich muß ein Problem als solches in der Phase der Grobsteuerung in den Wahrnehmungshorizont der Politiker gebracht werden, um überhaupt die Chance zu eröffnen, Lösungen dafür zu finden. Ein erfolgreiches Agenda-Setting zeichnet sich indessen dadurch aus, daß es darüber hinaus gelingt, bestimmte Lösungsvorschläge in den Prozeß der Feinsteuerung einzuspeisen und ihnen dort eine möglichst hohe Akzeptanz zu verschaffen.

Betrachtet man im folgenden kurz die Determinanten der Grobsteuerung und die Bedingungen, unter denen die Detailarbeit im Rahmen der Feinsteuerung stattfindet, so ist belegbar, daß Fragen des Finanz-

ausgleichs ebenfalls der genannten Struktur von Grob- und Feinsteuerung folgen.

## Wählerbeweglichkeit und Promotoren

Nach Zohlnhöfer ist die Grobsteuerung der Politik abhängig von der sogenannten Wählerbeweglichkeit und dem Einfluß von Promotoren. Hinzu treten oft der schiere Zufall und vor allem der Einfluß von Medien<sup>4</sup>.

Mit dem Begriff der Wählerbeweglichkeit wird erfaßt, ob ein bestimmtes Thema für die Wähler so interessant oder brennend ist, daß sie sich – abweichend von ihrem üblichen Wahlverhalten – der Stimme enthalten oder ihre Stimme einer konkurrierenden oder gar neuen Partei geben, falls das Problem nicht oder nicht hinreichend von jener Partei aufgegriffen wird, die sie eigentlich präferieren<sup>5</sup>.

Der relative Druck der Wähler veranlaßt die Parteien mithin dazu, bestimmte Themen aufzugreifen und andere hingegen zu vernachlässigen. Ob und in welchem Ausmaß sich der Wählerdruck bemerkbar macht, hängt im einzelnen von den (noch) wirksamen parteipolitischen Präferenzen der verschiedenen Wählergruppen, von der Unterscheidbarkeit (Heterogenität bzw. Homogenität) der Partei- und Wahlprogramme, vom Informationsgrad der Wähler und schließlich von der Einkommenswirksamkeit geplanter oder bereits durchgeführter Maßnahmen ab.

Sind bestimmte Themen aufgrund der Wählerbeweglichkeit nicht ausdrücklich von einer näheren Erörterung im politischen Prozeß ausgeschlossen, so können sie selbst bei mangelndem Interesse zum Gegenstand der Politik werden. Dazu ist es erforderlich, daß sich ein Politiker dieses Themas mit großer Beharrlichkeit annimmt. Personell eignen sich dafür Politiker, die aufgrund ihrer spezifischen Fachkompetenz über eine hervorragende Reputation in der Öffentlichkeit verfügen, oder Politiker, die über ein entsprechendes Machtpotential in ihrer Partei gebieten (sogenannte Fach- oder Machtpromotoren). Ihre Anliegen bedürfen jedoch auch der medialen Unterstützung. Als Beispiele lassen sich Ludwig Erhard und Gerhard Schröder anführen. Der eine vermochte es, das von Konrad Adenauer und großen Teilen der Wirtschaft nicht geliebte Gesetz gegen Wettbewerbsbe-

<sup>4</sup> Vgl. W. Zohlnhöfer: Das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs im Bereich staatlicher Wirtschaftspolitik, in: E. Boettcher u.a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980, S. 85 ff.; ders.: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie, Marburg 1999, S. 101 ff.; vgl. auch S. F. Franke: (Irr)rationale Politik?, Marburg 2000, S. 92 ff.

<sup>5</sup> Als Beispiel dafür kann die letzte Bürgerschaftswahl in Hamburg genannt werden. Den etablierten Parteien war offenbar die Brisanz des Themas der inneren Sicherheit entgangen. Folglich gewann die „Rechtsstaatliche Offensive“ des Richters Schill aus dem Stand rund 20% der Stimmen, die von Wählern aller bisherigen Parteien kamen.

schränkungen (GWB) entscheidend voranzubringen, während der andere erst kürzlich das Thema einer notwendigen Zuwanderung auf die Tagesordnung brachte, indem er für das ausgewählte Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung eine Green card empfahl<sup>6</sup>.

**Der Einfluß der Medien**

Die bereits angesprochenen Medien spielen eine wichtige Rolle im Prozeß des Agenda-Setting. Sie beeinflussen maßgeblich mit, was überhaupt auf die Tagesordnung der Politik kommt. Nur ein äußerst begrenzte Teil der sich Tag für Tag zutragenden Ereignisse wird von den einzelnen Bürgern direkt erfahren. Die weit überwiegende Anzahl des Geschehens bedarf der medialen Vermittlung, um von ihnen überhaupt wahrgenommen zu werden. Nicht nur Einzelheiten des Weltgeschehens, sondern selbst Details aus dem unmittelbaren landesbezogenen oder kommunalen Umfeld werden bewußt nur erfaßt, wenn die Medien sie als Realität präsentieren: Ein Fußballspiel beispielsweise, über das die Medien nicht berichten, wird von den meisten ebensowenig registriert wie der Finanzausgleich, den im Normalfall weder Zeitungen noch Hörfunk oder Fernsehen aufgreifen.

Weil jedoch die Medien verständlicherweise nicht über alles berichten können, kommt ihnen unvermeidbar eine Selektionsfunktion zu. Damit ist die Lenkung der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit untrennbar verbunden. Das kann manipulativ genutzt werden oder jedenfalls verzerrend wirken, allerdings ist nicht jede Selektion als Manipulation zu bezeichnen, denn zu den Medien gesellen sich zahlreiche weitere Akteure im Sozialisationsprozeß der Menschen. Ihre Vorausbildung beeinflusst jedoch zwangsläufig nicht nur, worüber wir nachdenken, sondern zum Teil jedenfalls auch, was wir denken<sup>7</sup>.

**Beziehungsgeflecht zwischen Medien und Politik**

Verständlicherweise mißt die Bevölkerung eines Landes den Vorgängen im eigenen Land, den Einstellungen der politischen Parteien dazu sowie der Frage, mit welchen Personen und Konzepten sie Lösungen finden wollen, größere Bedeutung bei als anderen Themen. Konsequenterweise sind Journalisten und Politiker eines Landes erheblich aufeinander angewiesen. Einen plastischen Ausdruck findet diese wechselseitige Abhängigkeit in der Begrifflichkeit vom Bio-

<sup>6</sup> Vgl. S. F. Franke: (Irr)rationale Politik?, a.a.O., S. 96 ff.

<sup>7</sup> Vgl. F. Brettschneider: Agenda-Setting, a.a.O., S. 212, 226; F. Brettschneider, A. Vetter: Mediennutzung, politisches Selbstbewußtsein und politische Entfremdung, in: Rundfunk und Fernsehen. Zeitschrift für Medien- und Kommunikationswissenschaft, 46. Jg. (1998), H. 4, S. 463 ff.

**NOMOS Aktuell**

*Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation*

Martin Geppert/Ernst-Olav Ruhle/Fabian Schuster

**Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation**

2. Auflage

i. Vb. März 2002, 1.000 S., geb. mit Schutzumschlag,  
174,- DM, 89,- €, 149,50 sFr (Subskriptionspreis bis zum Erscheinen 79,- €),  
ISBN 3-7890-7524-8

Der zunehmend auch europäisch beeinflusste Regulierungsrahmen im Bereich der Telekommunikation führt dazu, daß die beteiligten Nutzer wie Anbieter zunehmend mit juristischen Detailproblemen konfrontiert sind. Dies gilt auch für die seit Liberalisierungsbeginn 1998 stürmische Entwicklung auf ökonomischem wie technischem Sektor.

Die zunehmende Internationalisierung wird durch die neu aufgenommenen Länderteile Schweiz und Österreich Rechnung getragen. Neu berücksichtigt wurden die Topthemen der ersten Jahre wie etwa EBC, Flatrate, UMTS-Lizenzversteigerung und T-DSL.



**NOMOS Verlagsgesellschaft**

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de

top-Modell<sup>6</sup>: Die Journalisten brauchen die Politiker für interessante politische Themen, und die Politiker brauchen die Journalisten, um Themen öffentlichkeitswirksam zu machen. Hinzu kommt, daß Politiker durchaus auch auf öffentlichkeitswirksame Medienberichte reagieren, die zufallsbedingt entstanden sein können<sup>9</sup>.

Die Frage ist, ob und unter welchen Umständen Journalisten auf den Versuch der Politiker eingehen, ein bestimmtes Thema in die Medien zu bringen, es begrifflich zu besetzen, um es so auf die Tagesordnung der Politik bringen zu können (Grobsteuerung) und bestimmte Lösungswege vorzustrukturieren (Feinststeuerung).

Es ist sicher verfehlt, Journalisten zu unterstellen, daß sie sich als Meinungstransporteur ihnen nahestehender Parteien andienen, so wie es gleichermaßen ins Leere geht, verschwörungstheoretische Abhängigkeitsverhältnisse anzunehmen. Allerdings ist unbestreitbar, daß zwischen den Medien und der Politik ein Beziehungsgeflecht besteht, das den „Austausch von Informationen gegen Publizität zwischen den Akteuren regelt“<sup>10</sup>.

### **Spröde Materie Finanzausgleich**

Die spröde Materie des Finanzausgleichs erschwert freilich solche Austauschbeziehungen zwischen Medien und Politik, weil sie den Grundregeln des medienvermittelten Agenda-Setting widerspricht<sup>11</sup>:

- Die Regelungen des Finanzausgleichs sind weder einfach noch zugänglich,
- und sie lassen sich kaum durch einprägsame Bilder untermalen.
- Hinzu kommt, daß der Finanzausgleich kein dauerhaft wählerrelevantes Thema ist, so daß das Interesse an Hintergründen und komplizierten Zusammenhängen verschwindend gering ist.

Für die Geberländer im Finanzausgleich ergibt sich mithin ein betrüblicher Befund: Sie haben auf dem üb-

<sup>6</sup> Vgl. U. v. Alemann: Parteien und Medien, a.a.O., S. 491 ff.

<sup>9</sup> So konnte niemand weder Zeitpunkt, Umfang und Reichweite des Reaktorunfalls von Tschernobyl im Jahre 1986 noch die Auswirkungen der Flutkatastrophe in Mosambik Anfang 2000 erahnen. Die mit eindrucksvollen Bildern unterlegten Berichte schürten jedoch Ängste und Mitleid, dem sich die Politiker nicht entziehen konnten. So verdanken wir dem ersten Ereignis die Einrichtung eines Bundesumweltministeriums, dessen Bereiche bis dahin im Innenressort recht ordentlich betreut wurden, und das zweite führte zu Hilfsmaßnahmen, die freilich – wie könnte es in der Mediendemokratie anders sein? – sofort von der Opposition als völlig unzulänglich bewertet wurden.

<sup>10</sup> B. Pfetsch: „Amerikanisierung“ der politischen Kommunikation? Politik und Medien in Deutschland und den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 41-42/2001, S. 28.

<sup>11</sup> Vgl. zum folgenden Th. Leif: Macht ohne Verantwortung. Der wuchernde Einfluss der Medien und das Desinteresse der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 41-42/2001, S. 8.

lichen Weg kaum eine Möglichkeit, die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes anzustoßen, weil ihnen eine Mehrheit von Nehmerländern gegenübersteht. Für die bundesweit agierenden Medien aber ist der Finanzausgleich kein Thema, das von Interesse ist; er ist allenfalls von landesspezifischer Bedeutung und das auch nur für eine begrenzte Dauer, etwa wenn in Wahlkampfzeiten den Wählern eines Landes begreiflich gemacht werden soll, warum sie – trotz guter Wirtschaftstätigkeit – sogar Einschnitte zu erwarten haben.

### **Das Bundesverfassungsgericht als unfreiwilliger Helfer**

In der zuvor beschriebenen Situation bleibt den sich benachteiligt fühlenden Ländern gar keine andere Wahl, als über eine sogenannte abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG die Verfassungsmäßigkeit des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes anzuzweifeln und das Bundesverfassungsgericht als Helfer im Prozeß des Agenda-Setting zu benutzen.

Diese Vorgehensweise bietet sich aus zwei miteinander verknüpften Gründen an. Wegen des hohen Renommées des Bundesverfassungsgerichts sorgt allein die Tatsache, daß ein Bundes- oder Landesorgan den Klageweg in Karlsruhe beschreitet – unabhängig vom Inhalt – allemal für eine gehörige mediale Aufmerksamkeit. Für einen begrenzten Zeitraum kann das Thema in der Öffentlichkeit gehalten und Druck auf den Bundesgesetzgeber ausgeübt werden. Dies gelingt vor allem dann besonders gut, wenn die Klageerhebung selbst, die Erläuterung von (Teil-)Ergebnissen in Auftrag gegebener Gutachten und die Fürsorge für die Landesbevölkerung, die nicht weiter über Gebühr durch den Länderfinanzausgleich in Anspruch genommen werden dürfe, medial geschickt präsentiert wird. Daß dies für die eine oder andere Partei recht hilfreich in einer gerade anstehenden Landtagswahl sein kann, wird durch die auffallende Häufung der Klagen über den bestehenden Länderfinanzausgleich vor einem Urnengang unterstrichen.

Hinzu tritt, daß das Bundesverfassungsgericht mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Haar in der Suppe des Finanzausgleichs findet. Belege dafür sind die Deutungsfähigkeit des Bundesstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Interpretationsweite des den Ländern aufgegebenen Ausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG sowie die komplizierten Detailregelungen des jeweils gültigen Finanzausgleichsgesetzes. So zeigten schon die bisherigen Klageserien von 1983 bis 1985 und von 1988 bis 1992, daß das Bundesverfassungsgericht

nicht davor zurückscheut, dem Gesetzgeber die teilweise oder vollständige Neuordnung des Finanzausgleichs aufzuerlegen.

Die eingangs bereits geäußerte Vermutung, daß es den klagenden Ländern nicht um verfassungsrechtliche Probleme im engeren Sinne geht, sondern vielmehr darum, das Thema des Finanzausgleichs in die Medien zu bringen, um einen Novellierungsprozeß zu ermöglichen, ist daher gut begründet. Damit ist noch nicht gesagt, daß die klagenden Länder nach der Neuregelung zufriedener sein werden als vorher; ohne den Gang nach Karlsruhe hätten sie indes kaum eine Chance gehabt, das Thema überhaupt auf die Tagesordnung der Politik zu heben.

## Einstieg in die Feinststeuerung

Im Rahmen der Feinststeuerung der Wirtschaftspolitik geht es darum, für jene Probleme, die im Prozeß der Grobsteuerung auf die Tagesordnung der Politik und somit in den Gesetzgebungsprozeß gelangt sind, konkrete Lösungen zu finden<sup>12</sup>. Regierung, Parlament und die in ihnen vertretenen Parteien bedienen sich dabei natürlich des Sachverständs der (Ministerial-) Bürokratie, weil sie nur mit deren Hilfe ihre hinsichtlich der ausgewählten Probleme getroffenen Grundentscheidungen konkret umsetzen und mögliche negative Folgen minimieren können.

Die Ministerialbürokratie legt in diesem Prozeß zwar selbst keine Ziele fest; ihre Stärke ergibt sich jedoch aus der Bündelung ihres Sachverständs mit ihrem von der Verfassung ausdrücklich gewollten ausgleichendem Wirken gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften und der Tatsache, daß Ziel- und Lösungsvorgaben immer (juristisch) interpretierbar sind.

Die Parteien, insbesondere ihre Fraktionen, etwaige Arbeitskreise wie auch die Verbände suchen daher den steten Gedankenaustausch mit der Ministerialbürokratie. Diese wiederum ist insbesondere an dem Kontakt mit den Verbänden interessiert, weil sie sich von dort am ehesten sachlich-relevante Informationen erhofft, die sie braucht, um – was für die jeweils verantwortlichen Beamten entscheidend für ihr berufliches Fortkommen ist – keine Mißgriffe bei den geplanten Gesetzesvorhaben zu riskieren<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Vgl. W. Zohlnhöfer: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie, a.a.O., S. 127 ff., 149 ff.; zum folgenden auch S. F. Franke: Politik und Wirtschaft: Eine notwendige, aber reformbedürftige Verbindung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 3, S. 150 ff.

<sup>13</sup> Gegebenenfalls nehmen noch ausländische oder supranationale Entscheidungs- oder Willensträger Einfluß auf die Feinststeuerung. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Institutionen der Europäischen Union zu nennen.

## Die Akteure

Soweit die Wissenschaft in den verschachtelten Gängen der Feinststeuerung nicht von vornherein nur Alibifunktionen wahrnimmt, ist ihr Einfluß davon abhängig, daß sie „Empfehlungen anzubieten hat, die geeignet sind, die sachlichen Aspekte des anstehenden Problems zu bewältigen, ohne ... den Fortbestand der Regierung zu gefährden“ und daß sie „die Denk- und Bewertungskategorien der Praxis [d.h. die der Ministerialbürokratie; S.F.F.] bewußt zur Kenntnis nimmt“<sup>14</sup>.

In bezug auf den Länderfinanzausgleich ist festzustellen, daß das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – wie ausgeführt – zum einen dazu dient, das Thema angemessener Zahlungen zwischen den Ländern auf die Gesetzgebungsebene des Bundes zu bringen. Zugleich ist jedoch erkennbar, daß mit dem Verfahren selbst bereits ein Einstieg in die Feinststeuerung vorgenommen wird. Die klageführenden Länder, die Gegenparteien sowie der Bund werden nämlich regelmäßig von hochkarätigen Staatsrechtslehrern vertreten; dies allein schon deshalb, weil sie natürlich bei den diffizilen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage vor dem Verfassungsgericht keinen Schiffbruch erleiden wollen und weil sie um eine gute Begründung ihrer Normenkontrollanträge bemüht sind. Hinzu kommen finanzwissenschaftliche Untersuchungen, um den jeweils eigenen Standpunkt als sachlich begründet darzustellen, der im Sinne des Bundesstaatsprinzips und des Gemeinwohls unbedingt aufgegriffen und umgesetzt werden sollte.

Die Vorbereitung der Schriftsätze, etwaige Anforderungen des Gerichts, der Austausch zwischen den beteiligten Ministerialbeamten, das Treffen der Finanzminister und schließlich die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht sind als erste Phasen der Feinststeuerung zu verstehen, in denen bereits um die Möglichkeiten und Grenzen etwaiger Neuregelungen gerungen wird.

Es ist zu vermuten, daß die Eckwerte, die in den Gesprächen der Finanzminister vorbereitet und im Treffen der Ministerpräsidenten dann festgezurrert werden, auf Vorlagen der Ministerialbürokratie zurückgehen. Daß Entlastungen für die Geberländer mittlerweile notwendig sind, dürfte unbestritten sein; zu überlegen ist jedoch, welches Ausmaß diese annehmen sollen. Zu große Entlastungen können ungewollte Effekte bei den Empfängerländern hervorrufen, die wiederum – etwa in Form von zu großen internen Arbeitskräftewanderungen – auf die Geberländer zurückwirken.

<sup>14</sup> W. Zohlnhöfer: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung, a.a.O., S. 162, 169.

Schließlich wirkt beim Finanzausgleich das Bundesverfassungsgericht – wenn auch ungewollt – allein schon durch seine Fragen während des Verfahrens im Reigen der Akteure der Feinststeuerung mit.

### **Das Maßstäbengesetz: Abschirmwirkung für wen?**

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 11. November 1999 vom vielzitierten „Schleier des Nichtwissens“ (John Rawls)<sup>15</sup> leiten lassen und in der Sache gar nicht entschieden. Seine auf dieser Basis ersonnene Drei-Stufen-Theorie (Verfassung – Maßstäbengesetz – einfaches Gesetz) soll dazu dienen, die Verfassung schrittweise zu konkretisieren. Das Maßstäbengesetz soll dabei „Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs“ entwickeln und so „eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können“. Das damit Bund und Ländern aufgegebene Vorschaltgesetz zum Finanzausgleichsgesetz soll eine Abschirmwirkung gegenüber aktuellen Finanzierungsinteressen, Besitzständen und Privilegien entfalten<sup>16</sup>.

Vermutlich aber hat das Gericht zugleich eine Abschirmwirkung für sich selbst im Auge gehabt; kann man doch die dem Gesetzgeber gestellte Aufgabe, zwischen die Verfassung und das einfache Gesetz ein Maßstäbengesetz zu schalten, als den Versuch werten, sich gegenüber weiteren Klagen zum Finanzausgleich (immerhin war dies die dritte Klageserie seit 1986) abzusichern und sich so der Rolle als unfreiwilliger Helfer im Prozeß des Agenda-Setting zu entledigen.

### **Das Maßstäbengesetz: Abschirmwirkung auf Dauer?**

Dem Versuch der Karlsruher Richter, der Instrumentalisierung im Agenda-Setting-Prozeß zu entrinnen, wird indessen kein dauerhafter Erfolg beschieden sein<sup>17</sup>. Die Funktionsbedingungen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie bei pluralistischer Interessenvielfalt reißen nämlich von vornherein allzu viele Löcher in den „Schleier des Nichtwissens“.

Die Verfassung schreibt vor, daß finanzwirksame Gesetze gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedet werden müssen. Der Abstimmung im Bundestag muß die Zustimmung im Bundesrat folgen. Wie deshalb nicht anders zu erwarten war, wurde also

der Entwurf des Maßstäbengesetzes wie auch der Entwurf für die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes von den Ministerialbürokraten aus Bund und Ländern aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit und der Prognosen über die Wirkungen der Maßstäbe als Einheit gesehen und deshalb im Kontext beraten und formuliert<sup>18</sup>. Dabei waren selbstverständlich im Wechselspiel mit der politischen Spitze Vorgaben über das Ausmaß der gewünschten Änderungen zu beachten<sup>19</sup>. Ende Juni 2001 haben sich dann die Ministerpräsidenten der Länder mit dem Bund auf ein gemeinsames Reformpaket geeinigt.

Es meldeten sich sogar schon juristische Stimmen, die behaupten, daß die allgemeinen Maßstäbe für den Finanzausgleich und der Finanzausgleich selbst in einem einheitlichen Gesetz verabschiedet werden könnten<sup>20</sup>. Rätselhaft bleibt bei dieser Einschätzung, wie denn dabei die Trennung zwischen der Regelsetzung und den konkreten Folgen bewirkt werden soll. Immerhin ist die Politik diesem Rat nicht gefolgt, sondern hat aus Respekt vor den Verfassungshütern zwischen die Verabschiedung des Maßstäbengesetzes im September 2001<sup>21</sup> und den zeitnah geplanten Beschluß über die Finanzausgleichsnovelle eine formale Schamfrist gesetzt<sup>22</sup>.

Schließlich ist davon auszugehen, daß Maßstäbe oder „Spielregeln“ nur solange eingehalten und akzeptiert werden, solange die resultierenden Ergebnisse ungefähr den Erwartungen der „Regelsetzer“ entsprechen<sup>23</sup>. Ist dies nachhaltig nicht mehr der Fall, wird es zu Konflikten und Auseinandersetzungen kommen, die früher oder später in einer Regeländerung münden. In diesem Sinne wird sich das Verfas-

<sup>15</sup> Vgl. J. Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit, 4. Aufl., Frankfurt (Main) 1988, Kap. 3, insbes. Abschn. 24, S. 159 ff.

<sup>16</sup> BVerfG, 2 BvF, Tz. 280, 282.

<sup>17</sup> Vgl. vertieft dazu S. F. Franke: Finanzausgleich in der Demokratie, erscheint 2002 im Rahmen der Publikationen des Arbeitskreises Neue Politische Ökonomie.

<sup>18</sup> Vgl. Th. Lenk: „Im Schleier des Nichtwissens“ das Maßstäbengesetz verabschiedet?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 8, S. 435.

<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die immer wieder zitierte Größe von 12 DM je Einwohner verwiesen, die an Einbußen oder Gewinnen der Länder durch die Neuregelung nicht überschritten werden sollte; vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), 27. Jg., 21. Juni 2001, S. 6.

<sup>20</sup> Vgl. J. Wieland: Das Konzept eines Maßstäbengesetzes zum Finanzausgleich, in: Deutsches Verwaltungsblatt, H. 18, 15. Sept. 2000, S. 1310 ff.

<sup>21</sup> Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG), BGBl. I, 2001, S. 2302.

<sup>22</sup> Dies hat freilich politische Kommentatoren nicht beeindruckt: Dietrich warf der Politik vor, einen groben Klotz, den ihr das Bundesverfassungsgericht mit dem Maßstäbengesetz vor die Tür gestellt habe, zu Kleinholz verarbeitet zu haben; St. Dietrich: Die Fesseln des Länderfinanzausgleichs, in: FAZ, Nr. 144 vom 25. Juni 2001, S. 1.

<sup>23</sup> Peffekoven folgert deshalb auch, daß das Maßstäbengesetz eine eigenständige Position zwischen Grundgesetz und Finanzausgleichsgesetz gar nicht einnehmen kann; R. Peffekoven: Karlsruhe kann Länderstreit nicht schlichten, in: Handelsblatt, Nr. 68 vom 5. April 2001, S. 12.

sungsgericht über kurz oder lang wieder in der Situation befinden, über die Verfassungskonformität des Finanzausgleichs entscheiden zu müssen.

Daß dies so kommt, ist aus drei Umständen abzuleiten: Zum ersten ist das bereits verabschiedete Maßstäbengesetz mit einer Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe versehen; es bietet also einen breiten Interpretationsspielraum. Zweitens bleibt es – nach dem vorliegenden Entwurf für die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes – bei komplizierten Detailregelungen, die in ihrer Summe jedoch zu recht minimalen Änderungen am bisherigen Finanzausgleich führen. Und: „Die schädlichen Wirkungen des bisherigen Finanzausgleichs werden mit dieser Reform schließlich kaum behoben“, d.h., daß distributive Elemente nach wie vor den Finanzausgleich dominieren<sup>24</sup>. Drittens schließlich ergeben sich zwei bislang nicht vorhandene Klageansätze. War bisher nur das jeweils geltende Finanzausgleichsgesetz als verfassungswidrig angreifbar, so kann künftig zusätzlich die Unvereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit dem Maßstäbengesetz und die Unvereinbarkeit des Maßstäbengesetzes mit der Verfassung vorgebracht werden.

### Trügerische Ruhe für Karlsruhe

Die Bedingungen, unter denen in der Demokratie Verfahrensweisen für einen Finanzausgleich gefunden werden müssen, führen regelmäßig dazu, daß etwaige Novellierungen nur minimale Änderungen beinhalten. Dies bestätigt sich auch bei der jetzt in Aussicht genommenen Novellierung. Dabei ist die Variation der denkbaren Alternativen – wie die Analysen von Lenk/Birke zeigen – beträchtlich<sup>25</sup>. Verhandlungsgeschick, Stimmentausch und Abstimmungsmodus sind Faktoren, die die konkrete Lösung des Novellierungsgesetzes prägen.

Die im bereits verabschiedeten Maßstäbengesetz aufgestellten Grundsätze sowie die im kurz vor der Verabschiedung stehenden Finanzausgleichsgesetz verabredeten Regelungen, die nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ab 2005 zur Anwen-

dung kommen sollen, werden kaum – wie jetzt anvisiert (vgl. § 15 MaßStG; § 20 Entwurf FAG) – bis zum Ende des Jahres 2019 halten. Allein schon der jetzt den Ländern eingeräumte Eigenbehalt (§ 3 MaßStG; § 10 Entwurf FAG) wird von den Geber- oder Nehmerländern früher oder später als nicht ausreichend eingestuft werden. Ein neuer Gang nach Karlsruhe ist daher wahrscheinlich, weil sich – wie in diesem Beitrag begründet – die profitierenden Länder in ihrer Ablehnung einer Novellierung auf dem politischen Verhandlungswege einig sein werden.

Für diese Vermutung spricht die kurze bisherige Akzeptanz der Regelungen zum jeweiligen Finanzausgleich. Sieht man von einem im Jahre 1952 angestregten Verfahren ab, so ergeben allein die Klageserien ab 1983 bzw. ab 1988 eine „Halbwertszeit“ der Akzeptanz des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes von etwa sechs bis sieben Jahren, wenn man die Zeit bis zum Urteil und etwaige Übergangsfristen einrechnet.

Vergangenheitsbezogene Erfahrungen sprechen also ebenso wie die Wirkungszusammenhänge einer parlamentarisch-repräsentativen Demokratie für ein immer wieder aufflammendes Ringen um die „angemessene Mittelverteilung“. Fehr prognostiziert, „daß die Diskussion um die Reform des reformierten Finanzausgleichs spätestens nach der Bundestagswahl erneut einsetzen wird“, dies vor allem deshalb, weil die Einigung der Ministerpräsidenten eindeutig zu Lasten des Bundes ging<sup>26</sup>. Und Peffekoven sieht ab 2004 weitere Probleme auftauchen, wenn über die Einführung einer begrenzten Steuerautonomie für die Länder befunden werden soll<sup>27</sup>.

Alle Erfahrungen und Prognosen deuten also darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht die Rolle des unfreiwilligen Helfers im Prozeß des finanzverfassungsbezogenen Agenda-Setting nicht dauerhaft wird abstreifen können. Eine Abhilfe könnte sich nur ergeben, wenn in der Verfassung deutliche Grenzen der Umverteilung verankert werden. Bislang haben sich jedoch alle Akteure geweigert, an eine solcherart begründete Einschränkung ihres politischen Spielraums überhaupt zu denken<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> H. Fehr: Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 10, S. 579; vgl. auch R. Peffekoven: Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 8, S. 428 f. Siehe dazu auch den bislang noch nicht verabschiedeten Entwurf des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG). Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern.

<sup>25</sup> Vgl. Th. Lenk, A. Birke: Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999, erscheint ebenfalls im in Fußnote 18 genannten Band; vgl. auch dies.: Neuordnung der Finanzierungslasten des Fonds „Deutsche Einheit“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000) H. 12, S. 722 ff.

<sup>26</sup> H. Fehr: Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, a.a.O., S. 579, 577.

<sup>27</sup> R. Peffekoven: Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail, a.a.O., S. 427.

<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der sogenannte Halbbeteiligungsgrundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Vermögensteuerurteil entwickelt hat (BVerfGE 93, 121) als eine solche (halbwegs) strikte Grenze in bezug auf die Steuerlast der Bürger zu werten ist. Allerdings ist zu beobachten, daß die eingespielten politischen Kräfte seit geraumer Zeit – übrigens unter tatkräftiger Mithilfe des Bundesfinanzhofs – dabei sind, den Grundsatz wieder aufzuweichen.