

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders

**Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt**

Neue Folge Band 71

Länderfinanzausgleich in Deutschland

**Analyse und umsetzungsorientierte
Reformmodelle**

Von

Michael Thöne und Christian Jacobs



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50245-5>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 12:06:50

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

MICHAEL THÖNE / CHRISTIAN JACOBS

Länderfinanzausgleich in Deutschland

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 71

Länderfinanzausgleich in Deutschland

Analyse und umsetzungsorientierte
Reformmodelle

Von

Michael Thöne und Christian Jacobs



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Thöne, Michael:

Länderfinanzausgleich in Deutschland : Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle / Michael Thöne ; Christian Jacobs. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N.F., Bd. 71)

ISBN 3-428-10245-2

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0430-4977

ISBN 3-428-10245-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der deutsche Föderalismus steht vor der Bewährungsprobe. Die Europäische Union ist in einem Prozess simultaner räumlicher Erweiterung und substantieller Vertiefung. Sie hat den Charakter eines klassischen Staatenbundes schon lange hinter sich gelassen und befindet sich derzeit im Zwischenstadium eines „föderalen Gebildes“. Dieses dürfte in Zukunft mehr und mehr die Merkmale eines Bundesstaates annehmen, in dem die EU-Mitgliedstaaten die Rolle föderaler Gliedstaaten übernehmen.

In diesem Europa der „Fünfzehn plus x“ sind nur wenige Mitglieder ihrerseits Bundesstaaten mit einer, aus der europäischen Vogelperspektive, dritten staatlichen Ebene: in Deutschland den Ländern. Wie sich die sechzehn deutschen Länder – *Regionen* in europapolitischer Diktion – im entstehenden, heterogenen europäischen Föderalismus bewähren werden, ist noch weitgehend offen. Ob allerdings das spezifisch deutsche Modell des *kooperativen Föderalismus* mit seinen eng gewachsenen, vertikalen und horizontalen Verflechtungen den einzelnen Ländern noch genügend Freiräume und Flexibilität beläßt, um sich dem unvermeidlichen und schon sehr realen Wettbewerb der Regionen in Europa zu stellen, wird zusehends zweifelhaft.

Zur Schärfung der „individuellen“ Länderprofile und zur Aktivierung innovativer Potentiale wird in den letzten Jahren von wissenschaftlicher Seite immer häufiger mehr *Konkurrenz* und weniger *Konsens* für den deutschen Föderalismus empfohlen. In der entstehenden Theorie institutionellen Wettbewerbs trifft eine Renaissance Tieboutschen Gedankenguts – zumindest im Ergebnis – auf die Argumente, die von der hayekianisch-evolutiorischen, „österreichischen“ Schule hierzu vorgebracht werden.

Die Frage, wie viel Kooperation im Föderalismus nötig und wie viel Konkurrenz möglich ist, findet sich in Deutschland schon im Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes angelegt, ausgedrückt als die (heikle) Balance zwischen *Wahrung der Länderautonomie* auf der einen und *bündischer Beistandspflicht* auf der anderen Seite. Zwar wäre nach der Aufbaulogik des Föderalismus am ehesten zu erwarten, dass sich Konflikte an Fragen der *Aufgabenverteilung* entzünden. In der politischen Praxis ist es jedoch die *Einnahmenverteilung*, an der das Spannungsverhältnis regelmäßig aufbricht.

Jüngstes Beispiel hierfür ist der Streit über den *Länderfinanzausgleich*. 1998 und 1999 hatten drei Ländern – Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – Normenkontrollanträge zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des seit 1995

angewandten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) gestellt. In der Folge hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil von 11. November 1999 den geltenden Finanzausgleich in Teilen für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber dessen zweistufige Reform auferlegt. Zunächst ist bis 2003 ein Maßstäbesgesetz zu verabschieden, bis spätestens 2005 muss ein darauf basierendes Finanzausgleichsgesetz in Kraft gesetzt werden. Die Kontroverse ist also noch nicht ausgestanden. Zugleich stehen Bund und Länder jetzt unter erhöhtem Einigungsdruck, denn bei Versäumnis nur einer der beiden Fristen wird das geltende FAG nichtig.

Die vorliegende Studie analysiert den Länderfinanzausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht und hält damit – naturgemäß – gewissen Abstand von der verfassungsrechtlichen Diskussion. Verfassungskonformität ist eine notwendige, gewiss aber keine hinreichende Bedingung für einen nach finanzwissenschaftlichen Kriterien *rationalen* Finanzausgleich.

Die Autoren fragen folglich primär, ob die gegenwärtig angewandten Instrumente horizontaler und vertikaler Umverteilung geeignet sind, die fiskalische Autonomie der Länder auch in dynamischer Perspektive zu gewährleisten, indem sie hinreichende Anreize zu einer wohlstandssteigernden Standortpolitik und nachhaltigen Finanzpolitik belassen. Dabei wird die „andere Seite“ der fiskalischen Autonomie, die Sicherstellung einer notwendigen fiskalischen Mindestausstattung, nicht aus den Augen verloren. Zudem wendet sich die Untersuchung sehr intensiv den verschiedenen, im aktuellen Finanzausgleich berücksichtigten spezifischen Bedarfen zu: der sog. Stadtstaatenveredelung, der Veredelung der Gemeindesteuereinnahmen, der Berücksichtigung von Sonderlasten aus dem Unterhalt von Seehäfen und – als vertikal abgegoltenem Sonderbedarf – den Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung in kleineren Ländern. Finanzausgleichssystematisch lassen sich solche spezifischen Bedarfselemente nur dann rechtfertigen, wenn sie jeweils der Internalisierung bzw. Kompensation externer Effekte dienen können.

Der Befund für den geltenden Länderfinanzausgleich ist eindeutig: Zwar erfüllt der Länderfinanzausgleich seine Aufgabe, allen Ländern eine zureichende Mindestausstattung zu gewährleisten. Dies allerdings mit einer Umverteilungstechnik, die bei Empfängern wie Zählern gleichermaßen nahezu jeglichen Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen zunichte macht. Auch lassen sich die derzeit entgoltenen spezifischen Bedarfe entweder gar nicht oder zumindest nicht in der genutzten Form und Höhe rechtfertigen.

In den Reformvorschlägen zum Länderfinanzausgleich tritt die Herkunft der Studie am deutlichsten zu Tage: Die Untersuchung wurde ursprünglich im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt und im Sommer 1999 im Wesentlichen abgeschlossen. Eine wissenschaftliche Arbeit aus der Politikberatung muss sich immer *auch* an ihrer Praxisnähe und der sachdienlichen Umsetzungsorientierung der in ihr vorgeschlagenen Alternativen

messen lassen. Die Autoren präsentieren drei unterschiedlich Reformklassen, nach ihrer Reformintensität absteigend gestuft. Jede dieser Klassen zeichnet sich gegenüber dem Status quo durch höhere Transparenz, deutlich verbesserte Anreizgerechtigkeit und auch – was bei Vorschlägen aus der Wissenschaft zuweilen zu kurz kommt – durch Umverteilungsergebnisse aus, die für alle Seiten akzeptabel sein können und den Ländern mittelfristig tragfähige fiskalische Mindestausstattungen bieten.

Eines wird deutlich: Jeder kommende Länderfinanzausgleich muss Kompromiss bleiben. Die geforderte Verbesserung der dynamischen fiskalischen Autonomie der Länder findet ihre Grenzen an der weiterhin immensen Aufgabe, die großen Finanzkraftdiskrepanzen zwischen Ost und West zu mildern. Um gegenüber dieser distributiven Anforderung für die Verbesserung der Anreizgerechtigkeit überhaupt Raum zu schaffen, muss z. T. sogar auf horizontale und vertikale Pauschaltransfers zurückgegriffen werden – einer Ausgleichstechnik, die finanzausgleichssystematisch nicht unproblematisch und so selbst Ausdruck des Kompromisses ist.

Dieser Preis dürfte aber kaum zu hoch sein angesichts der eingangs skizzierten Aufgabe: Um im europäischen Wettbewerb dauerhaft bestehen und ihre Vorteile ausspielen zu können, brauchen die deutschen Länder mehr Autonomie als heute. Dass die sachlogisch nachgeordnete Stufe einer Reform der Länderfinanzausgleichs dabei nur ein Puzzlestein in einer sehr viel breiteren Agenda für die Wiederbelebung des deutschen Föderalismus sein kann, versteht sich beinahe von selbst.

Die Publikation der Arbeit ist Klaus Mackscheidt gewidmet, der im Juni 2000 sein 65. Lebensjahr vollendet hat. Als Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln unterstützt und gestaltet er seit vielen Jahren dessen wissenschaftliche Arbeit in der freien wie auch in der Auftragsforschung. Zudem hat er von 1994 bis 1998 das Institut als dessen geschäftsführender Direktor hauptverantwortlich geleitet. Dass wir unserem verehrten Kollegen und langjährigen, freundschaftlichen Mitstreiter Klaus Mackscheidt hiermit eine Studie zueignen, die direkt aus der aktuellen wissenschaftlichen Politikberatung stammt, sei als Reverenz an seinen Forschungs- und Lehrstil verstanden: Theoretischer Anspruch verbindet sich bei ihm stets mit Praxisnähe und Gespür für das Machbare – ganz in der Kölner Tradition der Finanz- und Staatswissenschaften.

Köln, im Juni 2000

Karl-Heinrich Hansmeyer

Wolfgang Kitterer

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	20
II. Vorgehensweise	22
B. Der geltende Finanzausgleich	23
I. Vertikale Verteilung der Steuererträge	24
II. Horizontale Ertragsverteilung zwischen den Ländern	28
1. Steuerverteilung und -zerlegung	28
2. Umsatzsteuerverteilung	31
a) Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer	31
b) Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer	32
III. Länderfinanzausgleich i. e. S.	35
IV. Bundesergänzungszuweisungen	43
V. Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“	46
C. Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich	48
I. Normative Anforderungen	48
II. Allokationspolitische Anforderungen	49
1. Anreizkompatibilität	49
2. Internalisierungsfähigkeit	55
III. Distributionspolitische Anforderungen	57
1. Sicherung einer Mindestausstattung	57
2. Nivellierungsverbot	58
IV. Axiomatische und verfahrenstechnische Anforderungen	59
D. Analyse des geltenden Länderfinanzausgleichs	61
I. Horizontale Steuerverteilung als Zuordnung des Eigenen	61
1. Verteilung der Umsatzsteuer	65

2. Zerlegung der Körperschaftsteuer	66
3. Verteilung der Einkommensteuer	67
a) Zerlegung der Lohnsteuer	68
b) Verteilung der veranlagten Einkommensteuer	69
c) Verfahrensfragen einer Einkommensteuerzerlegung	71
4. Zerlegung des Zinsabschlags	72
5. Horizontale Steuerverteilung: Zusammenfassung	73
II. Umsatzsteuerausgleich	74
1. Umverteilungseffizienz im Gesamtsystem	75
2. Umverteilungseffizienz – separat betrachtet	80
3. Anreizwirkungen	81
III. Länderfinanzausgleich i. e. S.	85
1. Ermittlung der Finanzkraft	86
a) Die Berücksichtigung von Sonderlasten durch Seehäfen	87
b) Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft	90
2. Ermittlung des Finanzbedarfs	92
a) Das Stadtstaatenprivileg	94
aa) Die Berechtigung eines spezifischen Bedarfs der Stadtstaaten	95
bb) Das Stadtstaatenproblem vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung der Gemeinschaftsteuern ...	100
b) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen	104
aa) Die Rechtfertigung der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen	105
bb) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuerein- nahmen vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung	106
3. Ausgleichstarif und Garantieklauseln	107
a) Transparenz	108
b) Anreizgerechtigkeit	108
c) Umverteilungseffizienz	114
IV. Bundesergänzungszuweisungen	116
1. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	117

2. Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung	118
E. Zusammenfassung und Reformoptionen	121
I. Der Befund für den geltenden Länderfinanzausgleich	121
II. Reformoptionen für den Länderfinanzausgleich	124
1. Leitgedanken	124
2. Drei Reformklassen	125
3. Die Wirkungen der drei Reformklassen in beispielhaften Reformmodellen ..	138
a) Die Berechnung der Reformmodelle	138
b) Anreizwirkungen der Reformmodelle	141
c) Verteilungswirkungen der Reformmodelle	145
III. Ein kurzes Fazit	150
Literaturverzeichnis	152
Anhang	156

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vertikale Ertragsverteilung nach Steuern	25
Tabelle 2:	Länderfinanzausgleich i. e. S. – Umverteilungsvolumina 1975-1998	36
Tabelle 3:	Definitionen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl	38
Tabelle 4:	LFA-Tarife	39
Tabelle 5:	Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1975–1998	45
Tabelle 6:	Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile – Finanzkraft vor / nach LFA ..	77
Tabelle 7:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen	82
Tabelle 8:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen	83
Tabelle 9:	Reformklassen A, B und C	126
Tabelle 10:	Horizontale und vertikale Auffüllung in den Reformmodellen	140
Tabelle 11:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen in den Modellen A1 und A2	141
Tabelle 12:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen in den Modellen A1 und A2	142
Tabelle 13:	Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen in allen Reformmodellen	143
Tabelle 14:	Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen in allen Reformmodellen	144
Tabelle 15:	Umverteilungswirkungen im Reformmodell A1	146
Tabelle 16:	Umverteilungswirkungen aller Reformmodelle im 11. Jahr	149

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Primäre vertikale Ertragsverteilung nach Steuereinnahmen (1997)	27
Abbildung 2: Zerlegungen – Wirkung im Vergleich zum örtlichen Aufkommen	31
Abbildung 3: Steueraufkommen und -kraft der Länder vor USt-Verteilung (1997)	33
Abbildung 4: Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile – Umverteilungsvolumen	34
Abbildung 5: Steuereinnahmen und -kraft der Länder nach USt-Verteilung (1997)	35
Abbildung 6: LFA i. e. S. – Umverteilungsvolumina und Finanzkraftänderung	40
Abbildung 7: Garantieklauseln zum LFA – Umverteilungsvolumina	42
Abbildung 8: Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1997	44
Abbildung 9: Finale Einnahmen der Länder nach Quelle (1997)	46
Abbildung 10: Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ (1997)	47
Abbildung 11: Anteil am Volumen der Lohnsteuer-Zerlegung für die Länder (LSt-Matrizen 1992 und 1995)	69
Abbildung 12: Finanzkraft vor LFA i. e. S.: Mit / ohne USt-Ergänzungsanteile	76
Abbildung 13: Be- und Entlastungswirkungen durch Hafenlasten	88
Abbildung 14: Abschöpfungswirkung des Gemeindesteueraufwandes	91
Abbildung 15: Aufhebung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten (c. p.)	94
Abbildung 16: In der Zerlegung abgegebene Lohnsteueranteile (Matrizen 1992 und 1995)	98
Abbildung 17: Aufhebung der Einwohnerwertung „Gemeindesteuereinnahmen“	105
Abbildung 18: Grenzabschöpfung der Finanzkraft im LFA i. e. S.	110
Abbildung 19: Umsetzung der drei Reformklassen in beispielhafte Reformmodelle	139

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgabe
Abs.	Absatz
aF	alte Fassung
AGMZ	Ausgleichsmesszahl
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Brandenburg
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BierSt	Biersteuer
BranntwSt	Branntweinsteuer
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidung
BW	Baden-Württemberg
BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
c. p.	ceteris paribus
DM	Deutsche Mark
EinfuhrUSt	Einfuhrumsatzsteuer
Einn.	Einnahmen
Einw.	Einwohner
ErbSt	Erbschaft- / Schenkungsteuer
ErgA	Ergänzungsanteile
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
f.	folgend
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“
FeuerSchSt	Feuerschutzsteuer
ff.	folgende
FKMZ	Finanzkraftmesszahl

FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
gem.	gemäß
GewSt	Gewerbesteuer
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz
GrEST	Grunderwerbsteuer
GrSt	Grundsteuer
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m..	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KaffeeSt	Kaffeesteuer
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KraftSt	Kraftfahrzeugsteuer
KSt	Körperschaftsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich
LSt	Lohnsteuer
MinöSt	Mineralölsteuer
Mio.	Million(-en)
Mrd.	Milliarde(-n)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
nF	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
o. O.	ohne Ort
örtl.	örtlich(-e / -es)
o. V.	ohne Verfasserangabe
p. a.	per annum
RennwLottSt	Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Satz / Seite
SBBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SchaumweinSt	Schaumweinsteuer
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SolZ	Solidaritätszuschlag
ST	Sachsen-Anhalt
St	Steuer(-n)
StBA	Statistisches Bundesamt

SVR	Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TabakSt	Tabaksteuer
TH	Thüringen
Tsd.	Tausend
u. a.	und andere
u. a. O.	und andere Orte
USt	Umsatzsteuer
USt-A	Umsatzsteuerausgleich
UStG	Umsatzsteuergesetz
USt-Vert.	Umsatzsteuerverteilung
v.	vom / von
veranl.	veranlagt(-e)
VersSt	Versicherungsteuer
vgl.	vergleiche
VSt	Vermögensteuer
ZerlegungsG	Zerlegungsgesetz
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

A. Einleitung

Die bundesstaatliche Ordnung ist Ausdruck des im Grundgesetz genannten föderativen Prinzips. Doch bedeutet das Bundesstaatsprinzip nicht nur Eigenstaatlichkeit und damit grundsätzliche Autonomie der Länder, sondern auch die Aufforderung zum gegenseitigen Beistand. Besonders deutlich wird diese bündische Beistandspflicht in der grundgesetzlichen Verankerung des Länderfinanzausgleichs: Nach Artikel 107 II S. 1 GG ist durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.

Die Notwendigkeit eines Länderfinanzausgleichs ist damit unumstritten, nicht aber seine Gestaltung. Eine Umverteilung von Finanzmitteln der finanzkräftigen Länder zu den finanzschwachen wirft die Frage nach dem „Auf welche Weise?“, vor allem aber nach dem „Wieviel?“ auf, und ist damit naturgemäß ein konfliktbeladenes Unterfangen. Deshalb kann es kaum verwundern, dass sich das Bundesverfassungsgericht schon mehrmals mit dem Länderfinanzausgleich zu befassen hatte, mehrmals zudem mit den gleichen Problemen.

Mit der 1995 erfolgten vollständigen Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich haben sich die Schwierigkeiten verschärft. Da sich die ursprüngliche Hoffnung eines schnellen wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland nicht erfüllt hat, umfasst der Länderfinanzausgleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Ländergemeinschaft, die von erheblichen Diskrepanzen hinsichtlich ihrer jeweiligen originären Finanzkraft gekennzeichnet ist. Die dadurch für die finanzkräftigen Länder gestiegene Belastung aus dem Ausgleichssystem nahmen drei „Zahlerländer“ – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – 1998 zum Anlass, gegen den Länderfinanzausgleich Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anzustrengen. Im Einzelnen konzentrierten sich die Einwände vor allem auf zwei Aspekte der gegenwärtigen Regelungen:

- Zum einen wurde die Angemessenheit der Ausgleichsintensität des gesamten Systems in Zweifel gezogen. Diese führt nicht nur dazu, dass die Zahlerländer einen insgesamt zu hohen Anteil ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft verlieren, sondern wirkt sich auch auf das wirtschaftspolitische Entscheidungsverhalten *aller* Länder nachteilig aus: Weil steuerliche Mehreinnahmen eines Landes zum größten Teil in den Umverteilungsmechanismus des Länderfinanzausgleichs eingingen und damit nicht zur Verbesserung der eigenen

haushaltspolitischen Dispositionsfähigkeit zur Verfügung stünden, biete der Länderfinanzausgleich zu geringe Anreize für die Stärkung der landeseigenen Steuerkraft.

- Zum zweiten wurde die Berechtigung der meisten im Länderfinanzausgleich ebenfalls abgegoltenen spezifischen Bedarfe einzelner Ländergruppen in Frage gestellt. Im Einzelnen handelte es sich dabei um die Stadtstaatenwertung und die Hafenlasten sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung.

Nach dem hierzu ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ist das geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) längstens bis Ende 2004 als Übergangsrecht anwendbar.¹ Dies allerdings nur, wenn bis zum 1. Januar 2003 ein Maßstäbegesetz in Kraft tritt, mit dem die Kriterien der Steuerzuteilung und des Ausgleichs langfristig festgelegt werden, so dass eine „rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen“ ausgeschlossen oder zumindest erschwert ist. Kommt dieses Gesetz nicht (rechtzeitig) zustande, wird das geltende FAG am 1.1.2003 verfassungswidrig und nichtig. Tritt das Maßstäbegesetz zwar rechtzeitig in Kraft, gelingt es aber nicht, auf dessen Basis den Finanzausgleich bis spätestens Ende 2004 neu zu regeln, ist das geltende FAG mit dem 1. Januar 2005 verfassungswidrig und nichtig.

Statt wie bisher nolens volens politisch strittige Fragen anstelle der Beteiligten – Länder und Bund – zu entscheiden, verweist das Bundesverfassungsgericht mit diesem Urteil die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes „(...) dorthin, wohin sie wohl auch gehören: an den Gesetzgeber.“² Während die reguläre horizontale Ausgleichshöhe ausdrücklich anerkannt wurde, folgt die schwebende Verfassungswidrigkeit des FAG vor allem aus der mangelbehafteten Begründung der meisten spezifischen Bedarfe. Das Urteil schließt nicht grundsätzlich aus, dass auch in einem kommenden Länderfinanzausgleich gesamtstaatlich bedeutsame Infrastrukturen wie zum Beispiel Seehäfen, anders geartete Bedarfe von Stadtstaaten oder auch überdurchschnittliche Kosten politischer Führung bei kleinen Ländern gesondert berücksichtigt werden. Dies allerdings nur, sofern es sich hier um „echte“ Mehrbedarfe handelt, die sich nach objektiven und im Maßstäbegesetz langfristig festgeschriebenen Kriterien belegen lassen. Ohne dass sie in den Normenkontrollanträgen angesprochen worden wäre, hat das Bundesverfassungsgericht zudem die *vertikale Steuerverteilung* zwischen Bund und Ländergesamtheit beanstandet, wie sie gegenwärtig mit dem flexiblen vertikalen Element, der Umsatzsteuerverteilung, praktiziert wird. Das Urteil sieht die Bestimmungen des Art. 106 III S. 4 zum Deckungsquotenausgleich – Ein-

¹ Vgl. BVerG, 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999, <http://www.bverfg.de>.

² Peffekoven (1999), S. 715.

beziehung nur der *laufenden* Einnahmen und *notwendigen* Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung – gegenwärtig nicht hinreichend erfüllt und fordert eine Konkretisierung über das Maßstäbegesetz.

Die Pflicht, eine Reihe von Prüfaufträgen zu erfüllen, und die enge Fristsetzung für eine gesetzliche Regelung der Maßstäbe des Finanzausgleichs setzen Bund und Länder unter erheblichen Zeit- und Einigungsdruck. Dieser könnte – im günstigsten Falle – bewirken, dass die im Laufe der Jahre 1998 und 1999 verhärteten Fronten aufbrechen und Raum für eine Finanzausgleichsreform entsteht, die mehr als nur ein verfassungskonformer Minimalkonsens zwischen „Gebern“ und „Nehmern“ ist.

In dieser Studie wird daher der Versuch unternommen, die *finanzwissenschaftlichen* Anforderungen an den Länderfinanzausgleich zu konkretisieren und so die Basis der gegenwärtigen Reformdiskussion zu erweitern. Sieht man einmal von der Möglichkeit einer großen Finanzreform ab,³ werden von Seiten der Finanzwissenschaft Anreizverbesserung und Überprüfung der spezifischen Bedarfselemente seit langem als die Kernpunkte einer erfolgreichen Neugestaltung des Systems angemahnt.⁴ Beide Aspekte werden hier als die „kritische Masse“ für eine Reform des Länderfinanzausgleichs betrachtet. Allerdings reicht eine isolierte Betrachtung dieser Gesichtspunkte nicht aus: Um einen umfassenden Reformvorschlag erarbeiten zu können, ist es erforderlich, das ganze Finanzausgleichssystem ins Auge zu fassen. Das hauptsächliche Augenmerk der Analyse gilt dabei dem horizontalen Finanzausgleich, also der Verteilung der Steuererträge *zwischen* den Ländern und dem Länderfinanzausgleich i. e. S., sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Die vom Bundesverfassungsgericht in die Diskussion gebrachte Frage nach Maßstäben für eine adäquate *vertikale* Verteilung der Umsatzsteuer ist nicht Gegenstand der Untersuchungen.⁵

Die Studie wurde in einer ersten Fassung im Sommer 1999 fertiggestellt. Sie wurde für die Drucklegung hinsichtlich des BVerfG-Urteils vom 11. November 1999 aktualisiert. Da verfassungsrechtlichen Fragen in einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung naturgemäß keine vorrangige Bedeutung zukommt, dienen die Aktualisierungen zumeist nur der ergänzenden Information.

³ Für die dürfte, hier ist Renzsch (1999, S. 720) beizupflichten, zumindest im Rahmen der BVerfGE-Fristen kaum ausreichend Zeit sein.

⁴ Siehe für viele: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1992), Ziff. 369.

⁵ Zu den beträchtlichen Problemen dieser Aufgabe siehe grundlegend: *Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile* (1981).

I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Darstellung und Analyse konzentrieren sich im Folgenden durchweg auf den Finanzausgleich im Sinne einer Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften, nicht hingegen im Sinne einer Verteilung der staatlichen *Aufgaben* auf die föderalen Ebenen. Die Aufgabenverteilung – der passive Finanzausgleich – wird im Rahmen dieser Studie als gegeben vorausgesetzt. Es ist allerdings erforderlich, einige Prämissen zur Verteilung der Aufgaben zu formulieren.

Über die Aufgabenverteilung im Bundesstaat wird derzeit wieder vermehrt diskutiert. Der vom Verfassungsrechtler Konrad Hesse schon früh als „unitarischer Bundesstaat“⁶, später dann von politikwissenschaftlicher Seite gar als „verkappter Einheitsstaat“⁷ gekennzeichnete deutsche „kooperative Föderalismus“ sieht sich mit Forderungen nach vertikaler Aufgabenentflechtung, Dezentralisierung und Reföderalisation, kurzum nach mehr Konkurrenz und weniger Konsens konfrontiert.⁸ Erste Schritte (zumindest) zur Sicherung der den Ländern verbliebenen Gesetzgebungskompetenzen wurden mit der Neufassung des Art. 72 II GG und der Einfügung von Art. 93 I Nr. 2a GG unternommen.

Die *Aufgabenverteilung* bestimmt die *Ausgabenverteilung*. Die Verteilung der staatlichen *Aufgaben* auf die föderalen Ebenen – der *passive Finanzausgleich* – bildet damit die Grundlage der Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften – des *aktiven Finanzausgleichs*. Dieser Aufgaben- und Ausgabenverteilung muss grundsätzlich auch die Einnahmenverteilung entsprechen.⁹ Wo der Finanzausgleich *in seiner Gänze* kritisch durchleuchtet werden soll, muss zunächst die Konsistenz und Kongruenz von Aufgaben- und Einnahmenverteilung geprüft werden.

Das heißt zwar nicht, dass distributive und allokativer Effizienz des Finanzausgleichs nicht auch – wie es in dieser Untersuchung unternommen wird – sinnvoll vor dem Hintergrund einer *gegebenen* Aufgabenverteilung analysiert werden können. Eine solche Analyse kann allerdings nur mit Einschränkungen in zweierlei Hinsicht durchgeführt werden.

Zum ersten trägt sie einen „Vorläufigkeitsvermerk“: Die Ergebnisse der Analyse und die Vorschläge für mögliche Verbesserungen können – zum Teil – nur so lange Geltung beanspruchen, wie die dahinter stehende Aufgabenverteilung unangetastet bleibt.

⁶ Hesse (1962).

⁷ Abromeit (1992).

⁸ Siehe dazu beispielhaft die Beiträge in Monrath (1999), die Beiträge in Männle (1998) sowie Ottnad / Linnartz (1997).

⁹ Siehe Pfeffekoven (1980), S. 618.

Zum zweiten müssen – anstelle von Analyseergebnissen zur Aufgabenverteilung – Plausibilitätsannahmen über die Ausstrahlungen der föderalen Kompetenzenverteilung auf die Einnahmenverteilung getroffen werden. Hinsichtlich der primären und sekundären Einnahmenverteilung auf die und zwischen den Ländern sind dies im Wesentlichen zwei Aspekte:

- *Distribution:* Die Länder haben autonome Aufgabenspielräume, die hinreichend groß sind, um ein bedingtes Maß an Einnahmendifferenzierung zu rechtfertigen. Dies gilt trotz der weitgehenden Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung und der einhergegangenen „Unitarisierung“¹⁰ der Länderaufgaben.

Wäre die *Aufgabautonomie* der Länder größer – als Kandidaten für eine Reföderalisierung werden z. B. das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Hochschulrahmengesetz genannt¹¹ –, könnten auch die *Ausgaben* in mehr Feldern autonom festgelegt werden, was wiederum eine größere Einnahmendifferenzierung zulassen würde.

- *Anreizwirkungen:* Wenn von Anreizwirkungen des Finanzausgleichs im Sinne einer Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften gesprochen wird, muss angenommen werden, dass diese vor dem Hintergrund der föderalen Aufgabenverteilung auch real wirksam sein können. Dort, wo die „Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen“ betrachtet werden, wird unterstellt, dass ein Land genug Politikparameter hat bzw. Aufgabenspielräume wahrnehmen kann, um vorhandenen oder zu schaffenden Anreizen auch zu folgen.

Dabei meinen im Folgenden die „Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen“ nicht nur, dass die Steuererhebung gegenüber Bürgern und Unternehmen mit hinreichender Aufmerksamkeit betrieben wird. Steuerquellen werden vorrangig durch Erhalt und Aufbau der Steuerbasis gepflegt – also durch „gute Standortpolitik“.

Die Annahme, dass die autonomen standortpolitischen Handlungsparameter eines Landes ausreichen, um wesentlichen Einfluss auf die im Lande entstehenden Steuerpflichten zu haben, ist dabei nicht unproblematisch. So erschöpfen sich die wirtschaftspolitischen Aufgabenspielräume eines Landes im Wesentlichen in Subventionspolitik, Infrastrukturpolitik und Technologiepolitik. Auch diese werden in aller Regel nur in Kooperationen mit und unter Rahmensextraktionsrichtung von Bund und / oder EU wahrgenommen. Einem Land fehlen dagegen z. B. die (potenten) Handlungsparameter autonomer Steuer- oder Wirtschaftsordnungspolitik nahezu gänzlich: Die autonome Steuergesetzgebungskompetenz eines Landes beschränkt sich auf Steuern mit keinerlei oder minimaler Standortrelevanz: Getränkesteuer, Hundesteuer, Jagd- und

¹⁰ Papier (1998).

¹¹ Siehe Arndt (1998), S. 32.

Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer, Vergnügungssteuer und Zweitwohnungsteuer.

Unter diesen zwei Vorbedingungen kann der Finanzausgleich auch ohne vorherige Analyse der Aufgabenverteilung auf seine Anreiz- und Umverteilungswirkungen untersucht werden. Im Einzelnen konzentriert sich die Studie dabei auf die horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteuern, den Länderfinanzausgleich i. e. S. und auf zwei Elemente des sekundären vertikalen Finanzausgleichs: die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung. Nicht separat untersucht werden damit die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen, die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung in Bremen und dem Saarland und der Finanzierungsmodus der Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“.

II. Vorgehensweise

Als Grundlage der weiteren Untersuchungen bietet in Kapitel B eine vollständige Darstellung des Finanzausgleichs im Status quo. Um eine „Schwachstellenanalyse“ des bestehenden Systems vornehmen zu können, werden anschließend in Kapitel C Beurteilungskriterien für einen rationalen Länderfinanzausgleich entwickelt. Die eigentliche Analyse der ausgewählten Untersuchungseinheiten erfolgt in Kapitel D. Aus den Analysebefunden werden Vorschläge für eine Neugestaltung der horizontalen Steuerverteilung, des Länderfinanzausgleichs i. e. S. und Teilen der sekundären vertikalen Ausgleichsstufe abgeleitet. In Kapitel E schließlich werden aus diesen Vorschlägen drei Reformklassen entwickelt. Diese drei Reformklassen unterscheiden sich in der Reformintensität für den Länderfinanzausgleich und reichen insofern von einer aus finanzwissenschaftlicher Sicht anzustrebenden „Rundum-Reform“ bis zu einem auf die Veränderung wesentlicher „Bausteine“ beschränkten Ansatz.

B. Der geltende Finanzausgleich

Primärer Gegenstand der weiteren Analysen ist der „sekundäre horizontale Finanzausgleich“ – der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Da die Anreiz- und Verteilungswirkungen dieser „mittleren“ Stufe des Finanzausgleichs schon durch die vorangehenden Stufen geprägt werden, müssen diese – wie auch die nachfolgenden – in die Untersuchung einbezogen werden.

Mit Blick auf die steuerlichen Einnahmen der Länder, die durch Grundgesetz und Bundesgesetze determiniert werden, können vier Stufen des aktiven Finanzausgleichs unterschieden werden:

- *Primärer vertikaler Finanzausgleich:* Verteilung der Steuererträge auf Bund, Länder und Gemeinden.
- *Primärer horizontaler Finanzausgleich:* Verteilung der Gesamt-Steuereinnahmen der Länder auf die einzelnen Länder.
- *Sekundärer horizontaler Finanzausgleich:* Länderfinanzausgleich i. e. S.
- *Sekundärer vertikaler Finanzausgleich:* Bundesergänzungszuweisungen.

Diese vier Stufen bilden den regulären Finanzausgleich nach Art. 106 und 107 GG und zugehörigen Bundesgesetzen. Kein Bestandteil des Finanzausgleichs sind die Finanzierungsbeiträge der alten Länder zum Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE). Da die Aufteilung der Beiträge auf die Länder zur Hälfte anhand des Maßstabs „aktuelle Finanzkraftverhältnisse nach LFA i. e. S.“ erfolgt, entfaltet letzterer allerdings Folgewirkungen hinsichtlich der Höhe der jeweiligen Finanzierungsbeiträge. Unter diesem Aspekt werden die Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ auch in die Untersuchung einbezogen. Sie sind zwar selbst nicht Gegenstand der Analyse, ihre finanziellen Folgewirkungen werden aber jeweils berücksichtigt.

Die Darstellung des Länderfinanzausgleichs bezieht sich durchweg auf den Finanzausgleich in der ab Ende 1999 gültigen Fassung.¹² Da zu Beginn der Untersuchung die Steuereinnahmen- und Finanzausgleichsdaten für 1998 noch

¹² Das Finanzausgleichsgesetz (FAG), zum Zeitpunkt der Einreichung der Normenkontrollanträge zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1290), wurde danach geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 17. Juni 1999 (BGBl. I S. 1382 f.).

nicht vorlagen, beziehen sich die Darstellungen und Berechnungen monetärer Volumina allerdings auf das Jahr 1997.

I. Vertikale Verteilung der Steuererträge

In der ersten Stufe des Finanzausgleichs, im primären vertikalen Finanzausgleich, wird die Ertragshoheit an den verschiedenen Steuern den gebietskörperschaftlichen Ebenen zugeteilt. Grundsätzlich kann die Ertragshoheit über Steuern im Bundesstaat nach dem *Trennsystem* oder dem *Verbundsystem* geordnet sein – wobei beide Grundtypen in verschiedenen Abstufungen miteinander kombiniert werden können. Im Trennsystem haben Zentralstaat und Gliedstaaten jeweils die exklusive Ertragshoheit bei unterschiedlichen Steuern: Im Verbundsystem liegt eine gemeinschaftliche Ertragshoheit über die Steuern vor, welche über Anteilsquoten zwischen Zentral- und Gliedstaaten verteilt werden.

Die durch die Finanzverfassungsreform von 1969 geprägte vertikale Steuerverteilung stellt sich als eine Mischung aus Verbund- und Trennsystem dar. Als echte Verbund- bzw. Gemeinschaftsteuern werden derzeit lediglich drei erhoben: Die Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich der Zinsabschlagsteuer und der Kapitalertragsteuer), die Körperschaftsteuer und die Umsatz-/ Einfuhrumsatzsteuer. Davon werden nur die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuer (als Teil der Einkommensteuer) auf lediglich zwei Ebenen – Bund und Länder – verteilt. Die sonstigen Bestandteile der Lohn- und Einkommenssteuer werden anteilig auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Das gilt ab dem 1.1.1998 auch für die Umsatzsteuer, da den Gemeinden als Ersatz für die wegfallene Gewerbekapitalsteuer ein Vorabanteil von 2,2 % vom nach Abzug des Vorabanteils des Bundes verbleibenden USt-Aufkommen zugestanden worden ist.

Als „unechte“ Verbundsteuer kann die Gewerbesteuer (bzw. ihr verbliebener Bestandteil, die Gewerbeertragsteuer) betrachtet werden, da eine Umlage von deren Norm-Aufkommen an Bund und jeweiliges Land abgeführt wird.

Tabelle 1 stellt die vertikale Verteilung der Steuererträge im Überblick dar; für die Verbundsteuern (Gemeinschaftsteuern) sind die jeweiligen Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen mit aufgeführt. Da die drei mit Abstand ergiebigsten Steuern Verbundsteuern sind, zeigt sich die Dominanz des Verbundsystems bei einem Blick auf die Aufkommensverteilung: Von zusammen DM 786,3 Mrd. Steuererträgen des Jahres 1997 entfielen 76,3 % auf die Verbundsteuern (mit GewSt), 17,0 % auf die Steuern mit Ertragshoheit des Bundes, 4,6 % auf die Steuern mit Ertragshoheit der Länder und schließlich rund 2,2 % auf die Trennsteuерerträge, die den Gemeinden zukamen.

Tabelle 1
Vertikale Ertragsverteilung nach Steuern

Bund	Länder	Kommunen
Verbundsteuern		
Lohn-/ Einkommensteuer 42,5 % bis auf: Zinsabschlagsteuer 44 % Kapitalertragsteuer 50 % Körperschaftsteuer 50 % Umsatzsteuer vorab 1998: 3,64 %* ab 1999: 5,63 %* (vom Gesamtaufkommen) vom Rest: 50,5 %** (vom Gesamtaufkommen abzügl. Vorabanteile Bund u. Kommunen)	42,5 % 44 % 50 % 50 % vom Rest: 49,5 %** (vom Gesamtaufkommen abzügl. Vorabanteile Bund u. Kommunen)	15 % 12 % vorab: 2,2 % (vom Gesamtaufkommen abzügl. Vorabanteil Bund)
Gewerbesteuer*** Umlage: 4,5 %	Umlage: 13,5 %	82 %
Trennsteuern		
Mineralölsteuer Solidaritätszuschlag Tabaksteuer Versicherungsteuer Kaffeesteuer Branntweinsteuer Schaumweinsteuer	Kraftfahrzeugsteuer Grunderwerbsteuer Erbschaft- / Schenkungs- steuer Rennwett- u. Lotteriesteuer Biersteuer Feuerschutzsteuer Spielbankabgabe Bergrechtliche Förderabga- be (Vermögensteuer)	Grundsteuer Hundesteuer Jagd- u. Fischereisteuer Schankerlaubnissteuer Vergnügungssteuer Zweitwohnungsteuer Getränkesteuer (HE u. ST)

* Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Zuschusses an die Rentenversicherung.

** Dabei werden 5,5 Prozentpunkte des gemeinsamen USt-Aufkommens von Bund und Ländern ab 1998 so angepasst, dass im Ergebnis der Bund 74 % und die Länder 26 % der Leistungen nach §§ 62-78 EStG (Kindergeld) tragen. Vgl. Art. 106 III 5 GG i. V. m. § 1 I S. 4 und 5 FAG.

*** Die Gewerbesteuerumlage und der den Gemeinden verbleibende Rest sind hier als das Ergebnis für 1997 dargestellt, da die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich Höhe und Verteilung der GewSt-Umlage zwischen 1997 und 2001 variieren. Vgl. § 6 GFRG.

Dabei ist der relative Anteil der Verbundsteuern nach der deutschen Vereinigung von rund 80 % auf das heutige Niveau gesunken, als mit dem Solidaritätszuschlag die grundgesetzlich eröffnete Möglichkeit genutzt wurde, eine bundesexklusive Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer zu erheben.

Der Umsatzsteuerverteilung kommt im Verbund eine besondere Rolle zu: Sie ist das flexible Element des primären vertikalen Finanzausgleichs; sie wird bei einnahmen- oder ausgabenwirksamen Verschiebungen als die „Stellschraube“ genutzt, mit der zwischen den Deckungsbedürfnissen des Bundes und der Länder ein „billiger Ausgleich“ erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt werden soll (Art. 106 III 4 Nr. 2 GG).

Wie Abbildung 1 mit der Verteilung der Steuereinnahmen 1997 auf die drei Ebenen zeigt, bestätigt sich die Dominanz des Verbundsystems auf jeder einzelnen Ebene; lediglich der Bund gewinnt aus Trennsteuern einen wesentlichen Anteil (34,1 %) seiner Steuereinnahmen.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Länder und deren Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen. Da bei den Ländern die Trennsteuern in der Summe lediglich 12,1 % der Steuereinnahmen ausmachen, wird sich eine solche Pflege überwiegend auf Verbundsteuern richten müssen. Da diese aber nun mit dem Bund und zum Teil mit den Gemeinden geteilt werden, sind den Anreizen für ein einzelnes Land, hier das Aufkommen zu steigern, schon aus dem primären vertikalen Finanzausgleich Grenzen gesetzt.

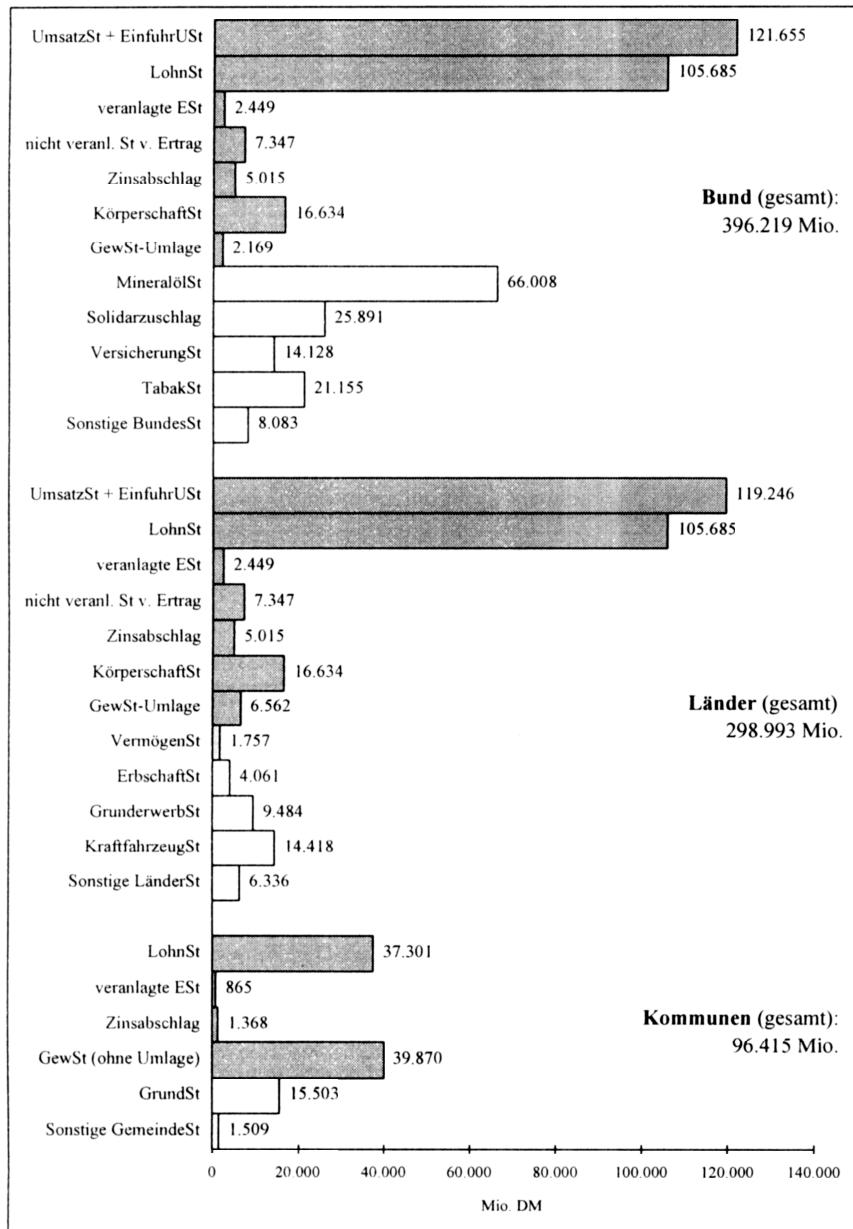


Abbildung 1: Primäre vertikale Ertragsverteilung nach Steuereinnahmen (1997)

II. Horizontale Ertragsverteilung zwischen den Ländern

1. Steuerverteilung und -zerlegung

Im primären horizontalen Finanzausgleich werden die den Ländern vertikal zugewiesenen Steuererträge zwischen den einzelnen Ländern verteilt. Dabei stehen die Landessteuern (d. h. die Steuern, deren Erträge den Ländern zustehen) den einzelnen Ländern jeweils nach örtlichem Aufkommen zu – die Erträge verbleiben bei den Ländern, deren Finanzbehörden sie vereinnahmt haben (Art. 107 I S. 1 GG). Prämisse dieser Methode der Aufkommensverteilung ist, dass so am besten die örtliche Steuerkraft abgebildet werden kann. Das gilt auch für die Gewerbesteuerumlage; die Länder erhalten jeweils den ihnen zustehenden Umlageanteil von ihren eigenen Gemeinden.

Überall dort, wo durch die Ausgestaltung einer Steuer bzw. durch deren Erhebungsverfahren eine Zuteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu Verzerrungen und damit Abweichungen von der „wirklichen“ Steuerkraft führen würde, kann eine Zerlegung erfolgen. Für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer besteht Zerlegungspflicht (Art. 107 I S. 2 GG), alle anderen bundesgesetzlich geregelten Steuern können zerlegt werden.¹³ Von dieser Ermächtigung wird bei der Zinsabschlagsteuer Gebrauch gemacht. Abgesehen von den Erhebungsformen Lohn- und Zinsabschlagsteuer wird die Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, was bei der Erhebungstechnik der Steuer dem Wohnsitzprinzip gleichkommt. Die Erhebungstechniken von Lohn- und Zinsabschlagsteuer führen dazu, dass zwischen dem örtlichen Aufkommen und der vom Gesetzgeber gewollten Verteilung der Erträge der Einkommensteuer nach Wohnsitz der Steuerpflichtigen zum Teil deutliche Differenzen auftreten.

Die *Lohnsteuer* wird bei abhängig Beschäftigten von den Arbeitgebern (die insoweit als Verwaltungshelfer fungieren) im Abzugsverfahren erhoben und an das örtliche Finanzamt abgeführt. Dieses Finanzamt kann in zwei Fällen in einem anderen Land liegen als der steuerliche Wohnsitz der jeweiligen Steuerpflichtigen: Entweder handelt es sich bei den Steuerpflichtigen um Berufspendler, die nicht in ihrem Wohnsitzland arbeiten. Dies trifft insbesondere für die Stadtstaaten Hamburg und Bremen zu, bei denen viele örtlich Beschäftigte ihren Wohnsitz in den Anrainerländern Niedersachsen oder Schleswig-Holstein haben. Oder Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern haben eine zentrale Lohnbuchhaltung und führen die Steuer am Unternehmenssitz ab. Beide Fälle können auch in Kombination auftreten, so dass bis zu drei Länder involviert sind.

Das Zerlegungsgesetz korrigiert die auftretenden Disparitäten durch Rückgriff auf die in dreijährigem Turnus erstellten Lohnsteuerstatistiken. Durch

¹³ Also auch die bundesgesetzlich geregelten Landessteuern. Siehe Häde (1996), S. 208 f.

Abgleich der Wohnsitze und der örtlichen Aufkommen der Lohnsteuer der Steuerpflichtigen wird eine 16×16 -Matrix erarbeitet, die festlegt, welchen Prozentsatz seines Lohnsteueraufkommens jedes einzelne Land an jedes der fünfzehn anderen Länder abzugeben hat.¹⁴ Im Ergebnis hat jedes Land mit jedem anderen solche Lohnsteuerverflechtungen – wenn auch zum Teil nur in sehr geringem Maße.

Die Erstellung der Lohnsteuerstatistiken ist so aufwendig, dass sie nur alle drei Jahre (sog. „statistische Jahre“) durchgeführt wird. Da die Datenerhebung erst im Anschluss an das Steuerfestsetzungsverfahren für das jeweilige statistische Jahr erfolgen kann und zudem die anschließende Umsetzung der Daten in die Zerlegungsmatrix recht zeitaufwendig ist, muss die jeweils aktuelle Zerlegung auf einer statistischen Basis durchgeführt werden, die drei bis fünf Jahre alt ist. So wird die LSt-Zerlegung für die Jahre 1998 bis 2000 auf der Basis der 1995er LSt-Statistik durchgeführt. Für die in dieser Studie betrachteten Einnahmedaten von 1997 galt noch die Zerlegungsmatrix von 1992.

Bei diesem Zerlegungsverfahren ist es unvermeidlich, dass aktuelle Entwicklungen – insbesondere relative Verschiebungen – wegen der zeitverzögerten Verfügbarkeit der statistischen Daten keinen Niederschlag in den festgestellten Zerlegungsbeträgen finden. Aufgrund des dreijährigen Turnus kommt es notwendigerweise auch zu „Sprungstellen“. So zeigte z. B. die 1997 angewendete Zerlegungsmatrix (1992er Daten) noch einen Nettoabfluss von Lohnsteuer für Berlin – wie es mit Blick auf die beiden anderen Stadtstaaten auch zu erwarten war. In der ab 1998 geltenden Zerlegungsmatrix kehrt sich das um: Berlin kann aus der Zerlegung Netto-Lohnsteuerzuflüsse verzeichnen.

Die Zerlegung der *Zinsabschlagsteuer* folgt einem anderen Verfahren. Da der Zinsabschlag in einem anonymisierten Quellenabzugsverfahren bei den Kreditinstituten erhoben wird, muss derzeit noch auf statistische Näherungswerte zurückgegriffen werden, die einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Verteilung der „wirklichen“ Steuerkraft zwischen den Ländern bilden.

Zwischen 1997 und 2001 erhalten die alten Länder und Berlin (West) zusammen 91 % des Länder- und Gemeindeanteils am gesamten Aufkommen der Zinsabschlagsteuer. Dieser Westanteil wird auf die zugehörigen Länder und Gebiete zu 70 % nach der Verteilung der Einkünfte aus Kapitalvermögen (nach dem Ergebnis der jeweils letzten vorliegenden Einkommensteuerstatistik), zu 20 % entsprechend der Verteilung des vorjährigen Körperschaftsteueraufkommens (nach Zerlegung) und zu 10 % nach der Verteilung des vorjährigen Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer zerlegt.¹⁵ In dieser Zeit erhalten die neuen Länder und Berlin (Ost) zusammen 9 % der entsprechenden Zinsab-

¹⁴ § 7 ZerlegungsG.

¹⁵ Ab 1998 zuzüglich der aus diesem Aufkommen ausbezahlten Investitionszulagen und Eigenheimzulagen sowie Erstattungen nach § 46 EStG.

schlagsteuererträge; sie werden nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder und Gebiete verteilt.¹⁶

Ab 2002 wird die Zinsabschlagsteuer für alle Länder einheitlich entsprechend der Höhe des auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer angerechneten Zinsabschlags zerlegt. Maßgeblich für ein Zerlegungsjahr sind dabei die Verhältnisse des jeweils drittletzten vorhergehenden Jahres.¹⁷

Im Ergebnis waren alle Länder bis auf Hessen im Jahr 1997 „Netto-Empfänger“ in der Zinsabschlagzerlegung. Hessen führt aus seinem örtlichen Aufkommen einen Großteil des Aufkommens ab, weil hier mit den Zentralen der meisten großen deutschen Kreditinstitute auch vorrangig die „Quellen“ des Abzugsverfahrens sitzen.

Die *Körperschaftsteuer* wird zerlegt, weil auch für Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern einheitlich das Finanzamt zuständig ist, in dessen Geschäftsbereich sich die Geschäftsführung befindet.¹⁸ Da aber die in den Betriebsstätten ausgedrückte Wirtschaftskraft der Maßstab für die örtliche Steuerkraft sein soll, wird die Körperschaftsteuer nach dem sog. Betriebsstättenprinzip zerlegt. Zur Zerlegung werden nur diejenigen Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern herangezogen, deren Körperschaftsteuerschuld nach Abzug von anzurechnenden Steuerabzugsbeträgen und anzurechnender Körperschaftsteuer einen absoluten Betrag von mindestens DM 1 Million erreicht.¹⁹ Als Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Verteilung der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern wird bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern in der Regel das Verhältnis der örtlich gezahlten Lohnsummen genommen. Führt dieser Maßstab zu einem offenbar unzutreffenden oder unbilligen Zerlegungsergebnis, ist nach einem Maßstab zu zerlegen, der die tatsächlichen Verhältnisse besser berücksichtigt. Hiervon wird in erheblichem Maße Gebrauch gemacht, so dass derzeit circa 40 Prozent des Zerlegungsvolumens nach Sondermaßstäben verteilt werden. Abbildung 2 zeigt die Nettowirkungen der Zerlegungsregeln im Vergleich zum örtlichen Aufkommen.²⁰

¹⁶ § 12 IV ZerlegungsG.

¹⁷ § 8 I ZerlegungsG.

¹⁸ § 20 AO.

¹⁹ § 2 I ZerlegungsG.

²⁰ Die dargestellten Zerlegungsvolumina beziehen sich jeweils auf das gesamte örtliche Aufkommen der betreffenden Steuern. Bei den nachfolgenden Quantifizierungen des Finanzausgleichs 1997 kann es zu leichten Differenzen gegenüber den offiziellen LFA-Abrechnungen kommen. Um flexible Modellrechnungen durchführen zu können, wurde hier die Lohnsteuerzerlegungsmatrix auf das LSt-Aufkommen der vier Quartale des Jahres 1997 bezogen. In Folge der jeweils vierteljährlich nachträglich durchgeföhrten Zerlegung (Kassenwirksamkeit erst im folgenden Quartal) werden die Zerlegungsbeträge in der realen LFA-Berechnung zeitversetzt berücksichtigt (letztes Quartal des Vorjahres, erste drei Quartale des laufenden Jahres). Dass an dieser Stelle – bei der Darstellung des *geltenden* Finanzausgleichs – auf die modellierte Zerlegung zurückgegriffen wird, dient der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Daten innerhalb der Studie.

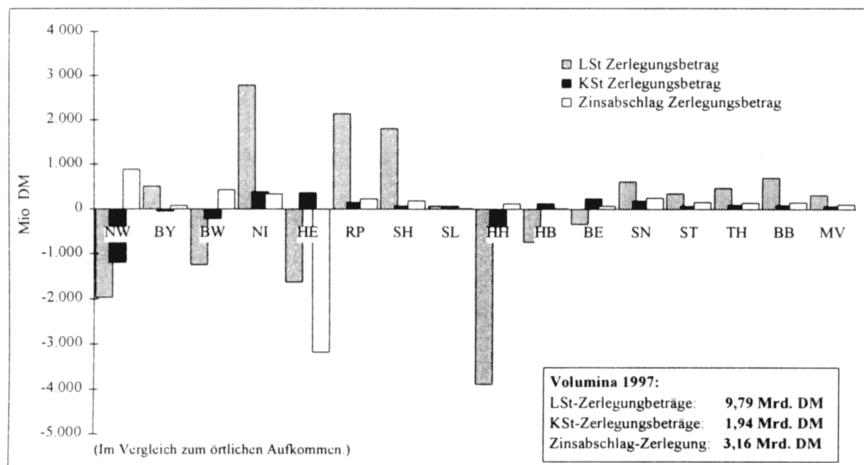


Abbildung 2: Zerlegungen – Wirkung im Vergleich zum örtlichen Aufkommen

2. Umsatzsteuerverteilung

a) Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Die Verteilung des den Gemeinden zustehenden USt-Vorabanteils von 2,2 % des bundesweiten Aufkommens (nach Abzug des jeweiligen Vorabbetrags für den Bund) erfolgt in drei Stufen: Zunächst wird der den Gemeinden zustehende Gesamtbetrag im Verhältnis 85 : 15 in einen West- und einen Ostanteil aufgeteilt. Der Westanteil wird anschließend nach einem Mischschlüssel unter den Ländern verteilt, der das Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1990 bis 1996 und die im Zeitraum 1990 bis 1995 durchschnittlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten berücksichtigt. In Ermangelung entsprechender Daten für die neuen Länder erfolgt die Aufteilung des Ostanteils lediglich unter Berücksichtigung des Gewerbesteueraufkommens im Zeitraum 1992 bis 1996. Die anschließende landesinterne Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach den gleichen Kriterien, ergänzt durch eine Härtefallklausel für die Gemeinden im alten Bundesgebiet.²¹ Zweck dieser Gemeindebeteiligung ist die Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für die weggefallene Gewerbekapitalsteuer. Bei der Verteilung des Umsatzsteuer-Gemeindeanteils handelt es sich folglich *nicht* um eine Verteilung der Umsatzsteuer anhand mit *dieser* Steuer verbundener Kriterien, sondern um die Verteilung eines lediglich aus dem Umsatzsteueraufkommen entnommenen *Finanzvolumens* nach Kriterien, die geeignet sind, den Regelungszweck zu erfüllen. Eine Verteilung des Gemeindeanteils mit dem Ziel, den einzelnen Gemeinden (in etwa) das zukommen zu lassen, was ihrer

²¹ §§ 5a – 5e GFRG.

örtlichen Umsatzsteuerkraft entspricht, ist damit von vornherein nicht beabsichtigt.

b) Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer

Der Umsatzsteueranteil der Länder wird grundsätzlich auf die einzelnen Länder nach Maßgabe der aktuellen Einwohnerzahlen verteilt (Art. 107 I S. 4 GG); die Einwohnerzahl wird als Indikator der Steuerleistung und pauschaliegender Maßstab für die Konsumkraft zu Grunde gelegt. Zugleich wird mit der Pro-Kopf-Verteilung der Wirkung nach ein abstrakter Bedarfsmaßstab im Sinne einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung eingeführt.²²

Daneben wird im geltenden Recht von der grundgesetzlichen Ermächtigung zur Gewährung von Ergänzungssanteilen an finanzschwache Länder Gebrauch gemacht. Damit erfährt die Umsatzsteuerverteilung eine Erweiterung um ein horizontales Ausgleichselement, das auf diesem Wege in die Feststellung der „eigenen Finanzausstattung“ der Länder einfließt.²³ Die Umsatzsteuerverteilung vereint damit zwei unterschiedliche Maßstäbe: Zum einen ein konstantes Kriterium (charakteristisch für den primären horizontalen Finanzausgleich), nämlich die Verteilung nach Einwohnern; zum zweiten bei der Ermittlung der Ergänzungssanteile ein auf Umverteilung gerichtetes Kriterium (bestimmend für den anschließenden, sekundären horizontalen Finanzausgleich), nämlich die Verteilung nach Steuerkraft.

Anders als in der (verfassungs-)juristischen Betrachtung erfolgt für die ökonomische Analyse durch die Orientierung an dem durchschnittlichen Steueraufkommen der Länder – und damit an einem typisierten Bedarfsgesichtspunkt – mit der Gewährung von USt-Ergänzungssanteilen keine Zuordnung des „Eigenen“ als örtliche Steuerkraft, sondern eine Umverteilung aus (fiktiv) Eigenem. Entsprechend wird hier die horizontale Umsatzsteuerverteilung, die mit Ergänzungssanteilen geleistet wird, mit dem in der Finanzwissenschaft üblichen Terminus „Umsatzsteuerausgleich“ bezeichnet.

In Abbildung 3 sind mit Steueraufkommen und Steuerkraft der Länder – Landessteuern (ohne bergrechtliche Förderabgabe), Gewerbesteuерumlage und Verbundsteueranteile nach Zerlegung (bis auf die Umsatzsteuer) – die Startparameter für die Umsatzsteuerverteilung anhand der 1997er Daten dargestellt.

²² BVerfGE 72, 330 (384).

²³ Das Bundesverfassungsgericht definiert die USt-Ergänzungssanteile als Teil der eigenen Finanzausstattung der Länder. Siehe BVerfGE 72, 330 (385); ausdrücklich bestätigt durch: BVerfG, 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (290).

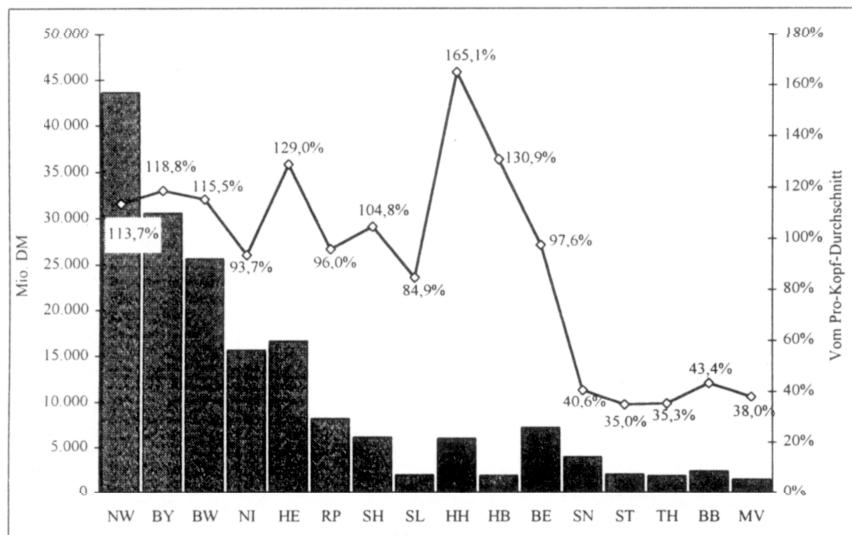


Abbildung 3: Steueraufkommen und -kraft der Länder vor USt-Verteilung (1997)

Die USt-Ergänzungsanteile füllen die Fehlbeträge auf, die einem Land bis zu 92 % dieser durchschnittlichen Steuerkraft fehlen. Dies traf 1997 für die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland zu. Für die Ergänzungsanteile dürfen in der Summe allerdings höchstens 25 % des Gesamtanteils der Länder verwendet werden; mindestens drei Viertel des Länderanteils müssen nach Einwohnerzahlen verteilt werden.²⁴ 1997 wurden für die Ergänzungsanteile 13,6 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer benötigt. Abbildung 4 illustriert die Netto-Umverteilung durch USt-Ergänzungsanteile im Vergleich zu einer (fiktiven) Verteilung der Umsatzsteuer nur nach Einwohnerzahlen.

Bei einem Gesamtvolumen von rund DM 16,2 Milliarden im Jahr 1997 sind die USt-Ergänzungsanteile das wichtigste Instrument horizontaler Umverteilung. Die Netto-Umverteilung gegenüber einer Verteilung der Umsatzsteuer allein nach Einwohnerzahlen beträgt rund DM 13,3 Milliarden. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (siehe unten) verteilt im Vergleich dazu „nur“ noch rund DM 12,1 Milliarden um. Das betragsmäßige Auseinanderfallen von Ergänzungsanteilen und daraus resultierender Netto-Umverteilung ist system-immanent: Die Aufbringung der USt-Ergänzungsanteile erfolgt als Einnahmeverzicht in Form entsprechend geminderter Einwohneranteile. Systembedingt erstreckt sich dieser Effekt auf alle Länder, so dass hier auch die Begünstigten –

²⁴ Art. 107 I S. 4 GG, § 2 FAG.

in der Regel allerdings nur zu einem geringen Anteil – zur Mitfinanzierung ihrer rechnerischen Ansprüche herangezogen werden.

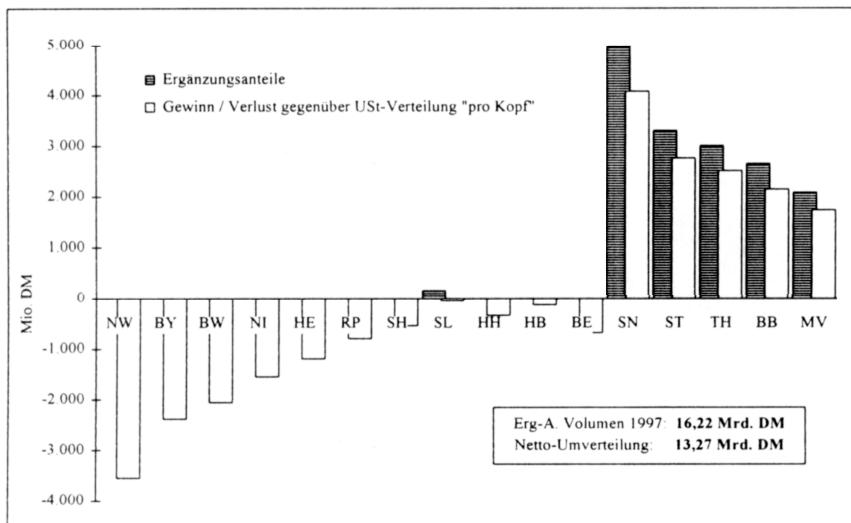


Abbildung 4: Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile – Umverteilungsvolumen

Bei der Betrachtung dieser Umverteilungswirkung zeigt sich 1997 ein vorergründig überraschendes Einzelergebnis: Das Saarland hat mit einer Steuerkraft von 84,9 % des Durchschnitts Fehlbeträge aufzuweisen, die durch Ergänzungsanteile in Höhe von DM 164 Millionen aufgefüllt werden. Dennoch verliert das Saarland im Gegensatz zu den anderen fünf Empfängern von Ergänzungsanteilen rund DM 50 Mio. gegenüber einer Situation, in der die Umsatzsteuer nur nach Einwohnern auf die Länder verteilt wird. Dieses Ergebnis ist Konsequenz des Verteilungsmechanismus: Steht infolge eines nur geringen Unterschreitens der 92-Prozent-Grenze ein entsprechend niedriger Anspruch auf Ergänzungsanteile einem insgesamt hohen Volumen an Ergänzungsanteilen gegenüber, kann es fallweise dazu kommen, dass die entgangenen Einwohneranteile den Anspruch auf Ergänzungsanteile übersteigen und damit per Saldo zu einem Verlust gegenüber einer reinen Einwohnerverteilung führen.

Abbildung 5 zeigt die Auswirkungen der Umsatzsteuerverteilung. Die relative Steuerkraft ist hier inklusive der Umsatzsteuer dargestellt. Die Empfänger von Ergänzungsanteilen erreichten 1997 nach Umsatzsteuerverteilung eine Steuerkraft von 89,7 % des Durchschnitts.

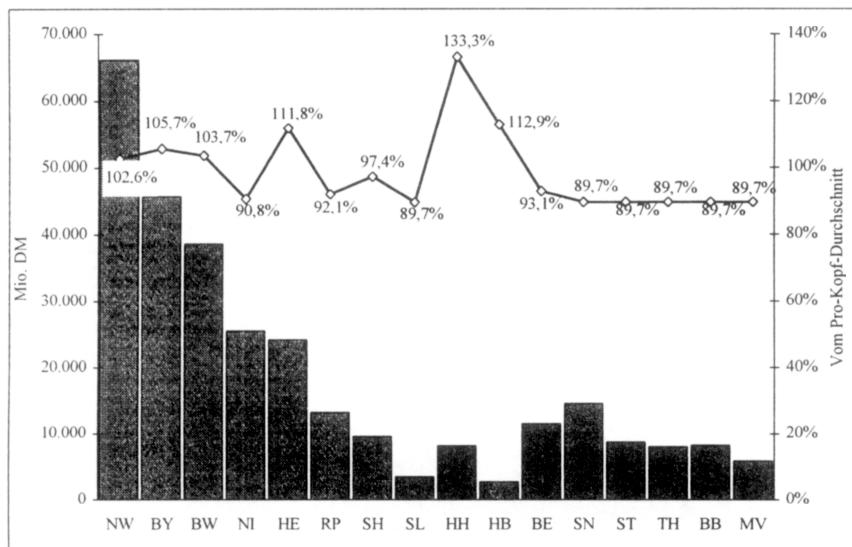


Abbildung 5: Steuereinnahmen und -kraft der Länder nach USt-Verteilung (1997)

III. Länderfinanzausgleich i. e. S.

Allein im sekundären horizontalen Finanzausgleich – dem Länderfinanzausgleich „im engeren Sinne“ – erfolgt de jure die horizontale Umverteilung aus „Eigenem“. De facto findet durch Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen schon vorher ein horizontaler Ausgleich statt, der mit einem Netto-Umverteilungsvolumen von rund DM 13,3 Milliarden im Jahr 1997 den Länderfinanzausgleich i. e. S. um rund DM 1,2 Milliarden übertroffen hat.

Die Funktion, den Länderfinanzausgleich i. e. S. zu entlasten, kam den Ergänzungsanteilen der Umsatzsteuerverteilung von Anfang an zu: Als 1970 erstmals Ergänzungsanteile zur Umsatzsteuer gewährt wurden, halbierte sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs.²⁵ Von da an kam dem LFA die Rolle eines „Spitzenausgleichs“ zwischen in ihrer Steuerkraft – aus heutiger Sicht – sehr ähnlichen Ländern zu.

Dass mit der ab 1995 vollzogenen Integration der neuen Länder und Berlins in den Länderfinanzausgleich von einem „Spitzenausgleich“ nicht mehr die Rede sein kann, zeigt Tabelle 2 sehr deutlich. Innerhalb eines Jahres vervierfachte sich das – zuvor allerdings gesunkene – Volumen des LFA i. e. S. nahezu

²⁵ Siehe Lenk (1996) S. 295.

(während die Bevölkerung der Bundesrepublik mit der Vereinigung nur um ein knappes Viertel gestiegen war).

Tabelle 2
Länderfinanzausgleich i. e. S. – Umverteilungsvolumina 1975-1998

Jahr Land	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
NW	- 434	- 76	+ 91	- 63	+ 156	- 3.449	- 3.135	- 3.033	- 3.095
BY	+ 369	+ 403	+ 28	- 36	- 669	- 2.532	- 2.866	- 3.075	- 2.901
BW	- 661	- 1.504	- 1.444	- 2.472	- 410	- 2.803	- 2.525	- 2.414	- 3.473
NI	+ 718	+ 754	+ 827	+ 1.927	+ 958	+ 452	+ 553	+ 672	+ 787
HE	- 206	- 298	- 725	- 1.446	- 1.827	- 2.153	- 3.245	- 3.125	- 3.435
RP	+ 294	+ 247	+ 374	+ 490	+ 657	+ 229	+ 235	+ 304	+ 431
SH	+ 239	+ 323	+ 564	+ 602	+ 72	- 141	+ 16	- 6	- 0
SL	+ 179	+ 287	+ 359	+ 366	+ 434	+ 180	+ 238	+ 203	+ 228
HH	- 544	- 313	- 407	- 8	+ 61	- 117	- 485	- 266	- 613
HB	+ 46	+ 178	+ 333	+ 640	+ 568	+ 562	+ 634	+ 350	+ 912
BE						+ 4.222	+ 4.335	+ 4.409	+ 4.888
SN						+ 1.773	+ 1.971	+ 1.896	+ 1.990
ST						+ 1.123	+ 1.244	+ 1.162	+ 1.205
TH						+ 1.019	+ 1.130	+ 1.110	+ 1.160
BB						+ 864	+ 1.039	+ 977	+ 1.041
MV						+ 771	+ 859	+ 835	+ 876
Volumen	1.845	2.191	2.576	4.025	2.906	11.195	12.256	11.919	13.518

(in Mio. DM)

Quellen: StBA, Jahrbuch 1999, S. 480 f., eigene Berechnungen.

Die Struktur des Länderfinanzausgleichs i. e. S. blieb dabei weitgehend unverändert. Im Grundsatz ähneln sich die Mechanismen zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung bei USt-Ergänzungsanteilen und beim Länderfinanzausgleich: In beiden Fällen wird die Einnahmekraft eines Landes über die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben operationalisiert und mit dem Länderdurchschnitt verglichen. Die Länder, die den jeweils maßgeblichen Anteil des Durchschnitts – 92 % im Rahmen der USt-Verteilung, 100 % im LFA – unterschreiten, erhalten Ergänzungsanteile bzw. sind zuweisungsberechtigt. Die Erfüllung der festgestellten Ansprüche erfolgt dagegen auf unterschiedlichen Wegen: Während im Länderfinanzausgleich Länder oberhalb des Durchschnitts beitragsverpflichtet²⁶ sind und dies in unmittelbare Zahlungsverpflichtungen mündet, erfolgt die Aufbringung der USt-Ergänzungsanteile als Einnahmever-

²⁶ Wobei nicht notwendigerweise die „Empfängerobergrenze“ auch zugleich die „Zahleruntergrenze“ sein muss; zwischen beiden kann auch eine ausgleichsfreie Zone liegen, innerhalb derer keine Beitragsverpflichtung entsteht.

zicht in Form entsprechend geminderter Einwohneranteile. Systembedingt erstreckt sich dieser Effekt auf *alle* Länder, so dass hier auch die Begünstigten zur Mitfinanzierung ihrer Ansprüche herangezogen werden.²⁷

Im Länderfinanzausgleich werden Beitragspflicht und Zuweisungsberechtigung über den § 5 FAG nach folgender Regel ermittelt:

Land beitragspflichtig, wenn
Finanzkraftmesszahl (FKMZ) > Ausgleichsmesszahl (AGMZ).

Land zuweisungsberechtigt, wenn
Finanzkraftmesszahl (FKMZ) < Ausgleichsmesszahl (AGMZ).

In der konkreten Umsetzung dessen, was die Finanzkraft eines Landes und was seinen Finanzbedarf ausmacht, verliert sich die Ähnlichkeit des LFA zum Umsatzsteuerausgleich zusehends. Während der Umsatzsteuerausgleich noch ein reiner Steuerkraftausgleich ist, in den als fiktive Bedarfskennzahl allein die Einwohnerzahlen der Länder einfließen, kann der Länderfinanzausgleich wegen der Berücksichtigung spezifischer Modifikationen jenseits der „normalen“ Einwohnerzahlen nicht als ein Finanzkraftausgleich gelten. Zudem werden im LFA auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt. Tabelle 3 gibt die geltenden Definitionen der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl (dem Bedarfsmaßstab) wieder.

In die *Finanzkraftmesszahl* (FKMZ) werden zunächst die Einnahmen der Länder aus Landes- und Verbundsteuern und aus steuerähnlichen Abgaben nach Maßgabe von § 7 I S. 1 FAG einbezogen, die auch schon bei der Umsatzsteuerverteilung berücksichtigt wurden. Wie dort auch, werden die Einnahmen der alten Länder aus der Gewerbesteuerumlage nur zu einem Teil berücksichtigt, um der Beteiligung der Gemeinden an den Lasten der deutschen Einheit Rechnung zu tragen. Hinzu kommen die Länderanteile an der Umsatzsteuer.

Weiterhin wird in die FKMZ auch das Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz einbezogen. Andere Abgaben, deren Steuercharakter²⁸ zweifelhaft oder eindeutig nicht gegeben ist, werden nicht berücksichtigt – so zum Beispiel die Schwerbehindertenabgabe. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden sonstige nicht-steuerliche Einnahmen der Länder, etwa Einkünfte aus Unternehmensbeteiligungen oder Privatisierungserlöse.

Als unmittelbar finanzkraftmindernd werden bei Ermittlung der Finanzkraftmesszahl bei vier Ländern Pauschalbeträge abgezogen, mit denen diesen die Sonderlasten abgegolten werden sollen, die ihnen aus dem Unterhalt von Seehäfen entstehen. Diese Sonderlasten summieren sich auf DM 300 Millionen

²⁷ Siehe Abschnitt B.II.2.b).

²⁸ Steuern in diesem Sinne sind alle Zwangsabgaben ohne unmittelbare Gegenleistung.

(davon NI: DM 18 Mio., HH: DM 142 Mio., HB: DM 90 Mio. und MV: DM 50 Mio.).

Die Finanzkraft der Gemeinden wird hälftig und ebenfalls als steuerkraftbasierter Indikator einbezogen (Tabelle 3).

Tabelle 3
Definitionen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl

Finanzkraftmesszahl (FKMZ)	
Steuereinnahmen des Landes	Landessteuern, Verbundsteueranteile, Gewerbesteuerumlage (teilweise)
+ bergrechtliche Förderabgabe	
- Sonderlasten (Seehäfen)	
+ 50 % der Steuereinnahmen der Gemeinden des Landes	Verbundsteueranteile, Realsteuern nach normierten Hebesätzen; abzügl. Gewerbesteuerumlage; ohne örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern
= Finanzkraftmesszahl	(Finanzkraft)

Ausgleichsmesszahl (AGMZ)	
durchschnittl. Steuereinnahmen aller Länder (einschl. bergrechtlicher Förderabgabe, abzügl. Hafenlasten) pro Kopf „veredelter“ Einwohner × landesspezifisch „veredelte“ Einwohner des jeweiligen Landes (= Ausgleichsmesszahl Land)	Einwohnerwertung Stadtstaaten: Einwohner der drei Stadtstaaten werden mit dem 1,35-Fachen gewertet.
+ durchschnittl. Gemeindesteuereinnahmen (50 %) aller Länder pro Kopf „veredelter“ Einwohner × landesspezifisch „veredelte“ Einwohner des jeweiligen Landes (= Ausgleichsmesszahl Gemeinden)	Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen: Mit zunehmenden Gemeindegrößen und Bevölkerungsdichten in den Gemeinden werden die Einwohner höher gewertet.
= Ausgleichsmesszahl	(Finanzbedarf)

Die *Ausgleichsmesszahlen* (AGMZ) für die Länder und für die Gemeinden werden getrennt ermittelt. Die Summe aller Ländersteuereinnahmen (plus bergrechtliche Förderabgabe, minus Hafenlasten) wird durch die Summe aller Einwohner dividiert, so dass ein für Deutschland einheitlicher „Einwohner-Kopfbetrag“ resultiert. Dabei werden die Flächenländer mit ihren Einwohnern zum 30. Juni des Ausgleichsjahres angesetzt, die entsprechenden Einwohnerzahlen der Stadtstaaten werden auf das 1,35-Fache heraufgesetzt. Mit dieser pauschalen

lierenden „Einwohnerveredelung“ soll der Andersartigkeit der Stadtstaaten Rechnung getragen und die Vergleichbarkeit des finanzkraftrelevanten Finanzaufkommens *aller* Länder gewährleistet werden. Der so ermittelte bundesdurchschnittliche Einwohner-Kopfbetrag wird anschließend mit den jeweiligen, teils veredelten Einwohnerzahlen jedes einzelnen Landes multipliziert, so dass die verschiedenen „AGMZ Land“ die Einnahmen ausweisen, die ein Land hätte, wenn es genau im Länderdurchschnitt läge.

Die Ausgleichsmesszahlen für die Gemeindesteuereinnahmen werden prinzipiell nach dem gleichen Verfahren ermittelt, hier werden allerdings die Einwohnerzahlen nicht nur der Stadtstaaten, sondern aller Länder veredelt. Mit zunehmenden Gemeindegrößen und – bei Gemeinden oberhalb von 500.000 Einwohnern – auch Bevölkerungsdichten werden die Einwohnerzahlen in Abstufungen höher gewertet. Die Relation zwischen den gewichteten und ungewichteten Einwohnern bildet den landesspezifischen Einwohnerwertungsfaktor zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen. Den niedrigsten Faktor hatte dabei 1997 Brandenburg mit 105,7 % aufzuweisen, den höchsten Berlin mit 133,6 %.

Die Summe aus der „AGMZ Land“ und „AGMZ Gemeinden“ bildet für jedes Land die Ausgleichsmesszahl, anhand derer seine Beitragspflicht oder Zuweisungsberechtigung festgestellt wird.

Die Umverteilung im Länderfinanzausgleich i. e. S. erfolgt im geltenden Recht nach der gestuft progressiven Tariffunktion, die in Tabelle 4 wiedergegeben ist.

*Tabelle 4
LFA-Tarife*

Zuweisungstarif				
Fehlbeträge	bis	92 %	AGMZ werden aufgefüllt zu:	100 %
Fehlbeträge von	92 %	bis	100 % AGMZ werden aufgefüllt zu:	37,5 %
Beitragstarif				
Überschüsse von	100 %	bis	101 % AGMZ werden abgeschöpft zu:	15 %
Überschüsse von	101 %	bis	110 % AGMZ werden abgeschöpft zu:	66 %
Überschüsse	über	110 %	AGMZ werden abgeschöpft zu:	80 %
Beiträge werden mit Multiplikator an Zuweisungsvolumen angepasst (1997: 109,2 %).				

Da durch diese Tariffunktion eine automatische Harmonisierung der Zuweisungen und Beiträge nicht sichergestellt ist, werden die Beiträge der zahlungspflichtigen Länder mittels eines linearen Multiplikators auf das Niveau angehoben (oder gesenkt), das zur Finanzierung der ermittelten Zuweisungen benötigt

wird. 1997 musste ein Multiplikator von 109,2 % angesetzt werden, um Zuweisungen und Beiträge zu harmonisieren.

Die Wirkung der Umverteilung über den Länderfinanzausgleich i. e. S. ist für 1997 in Abbildung 6 dargestellt.

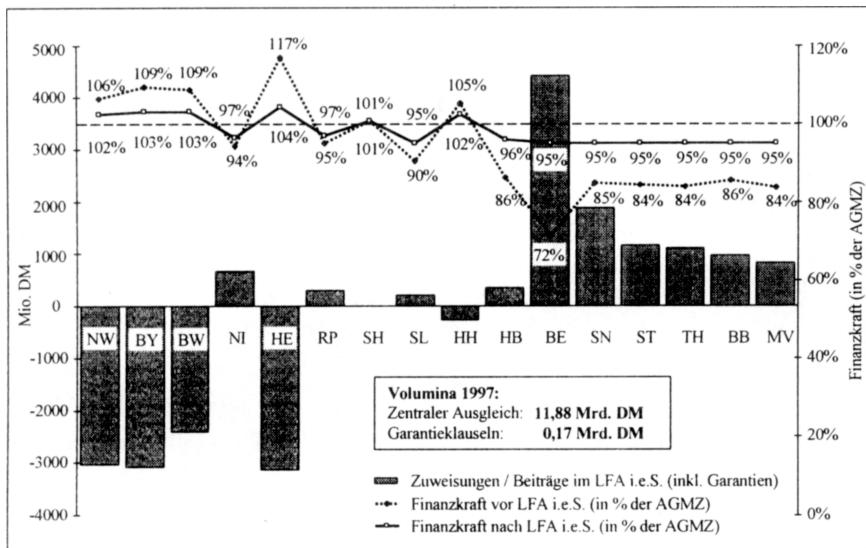


Abbildung 6: LFA i. e. S. – Umverteilungsvolumina und Finanzkraftänderung

Die zuweisungsberechtigten Länder werden im Ausgleichssystem auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft gehoben, die Finanzkraft der beitragspflichtigen Länder sinkt unterschiedlich stark ab.²⁹ Beim einzigen Land, das 1997 die oberste Progressionsstufe erreichte, Hessen, sank die Finanzkraft von rund 117 % vor auf 104 % nach LFA i. e. S. (jeweils in Prozent der Ausgleichsmesszahl).

In Abbildung 6 ist auch schon die Wirkung der Garantieklauseln einbezogen, die nach der Harmonisierung der Zuweisungen und Beiträge durchlaufen werden müssen. Fünf Garantieklauseln gelangen in nachstehender Reihenfolge zur Anwendung:

²⁹ Dass für Schleswig-Holstein keine Beitragsleistungen dargestellt werden, ist lediglich ein abbildungstechnisches Problem: Als einziges „Zahlerland“ in der untersten Progressionsstufe hätte es 1997 nach dem Harmonisierungs-Multiplikator Beiträge von DM 11,3 Mio. leisten müssen, die allerdings durch die Intervention der nachfolgenden Garantieklauseln auf netto DM 6,5 Mio. reduziert wurden.

- a) *Ländersteuergarantie „Empfänger“* (*§ 10 III S. 1 FAG*): Liegen die Einnahmen eines Empfängerlandes aus Ländersteuern (einschließlich Förderabgabe, abzüglich Hafenlasten) und LFA-Zuweisungen – jeweils pro veredeltem Einwohner – unter 95 % des Länderdurchschnitts der entsprechenden Steuereinnahmen – wiederum pro veredeltem Einwohner –, so wird der Fehlbetrag zu 50 % aufgefüllt. Die notwendigen Beiträge werden von den Zahlerländern im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer verbleibenden Finanzkraftüberschüsse aufgebracht.
- b) *Ländersteuergarantie „Zahler“* (*§ 10 III S. 2 FAG*): Liegen die Einnahmen eines Zahlerlandes aus Ländersteuern (einschließlich Förderabgabe, abzüglich Hafenlasten) nach Abzug der geleisteten LFA-Zuweisungen einschließlich ggf. geleisteter Beiträge aus der vorangegangenen Garantieklausel – jeweils pro veredeltem Einwohner – unter dem Länderdurchschnitt der entsprechenden Steuereinnahmen – wiederum pro veredeltem Einwohner –, so wird dieser Fehlbetrag zu 25 % aufgefüllt, höchstens jedoch im Umfang der vom betreffenden Land bisher geleisteten Beiträge. Die Finanzierung erfolgt durch alle Zahlerländer im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer noch verbleibenden Finanzkraftüberschüsse.
- c) *Belastungsgrenze einzelner „Zahler“* (*§ 10 IV S. 1 u. 2 FAG*): Liegen die von einem Zahlerland aufzubringenden Beiträge einschließlich der Leistungen aus den vorangegangenen Garantieklauseln über der Summe von 15 % seiner Finanzkraft zwischen 100 % und 101 % seiner AGMZ und 80 % seiner Finanzkraft über 101 % seiner AGMZ, so ist der übersteigende Betrag auszugleichen. Die Beiträge werden zu 50 % von den übrigen Zahlerländern erhoben, zu 50 % von allen Zahlerländern – jeweils im Verhältnis und höchstens im Umfang der noch verbleibenden Finanzkraftüberschüsse.
- d) *Belastungsgrenze alle „Zahler“* (*§ 10 IV S. 3 FAG*): Liegt die Summe der von den Zählern insgesamt zu leistenden Beiträge einschließlich der Leistungen aufgrund der Ländersteuergarantie für Empfänger – 1. Garantieklausel, Buchstabe (a) – über den Summen von 15 % ihrer Finanzkraft zwischen 100 % und 101 % ihrer AGMZ und 80 % ihrer Finanzkraft über 101 % der AGMZ, so ist der übersteigende Betrag auszugleichen. Die notwendigen Beiträge werden von allen Ländern – finanzschwachen und finanzstarken – im Verhältnis ihrer Finanzkraft unter Berücksichtigung aller vorangegangener Ausgleichsleistungen erhoben.
- e) *Finanzkraftreihenfolge „Zahler“* (*§ 10 V S. 1 u. 2 FAG*): Verändert sich nach Durchlaufen aller Ausgleichsmechanismen die Finanzkraftreihenfolge zwischen den Zahlerländern, so werden die Ausgleichsverpflichtungen des jeweils begünstigten Landes heraufgesetzt. Maßstab und Zielgröße hierfür ist die nach Länderfinanzausgleich i. e. S. erreichte Finanzkraftrelation jeweils des Landes, das vor Eintritt in den Länderfinanzausgleich i. e. S. im Vergleich zum jeweils begünstigten Land die nächsthöhere Rangposition inne-

hatte. Die Ausgleichsverpflichtungen der übrigen Zahlerländer werden im Verhältnis ihrer noch verbleibenden Finanzkraftüberschüsse herabgesetzt.

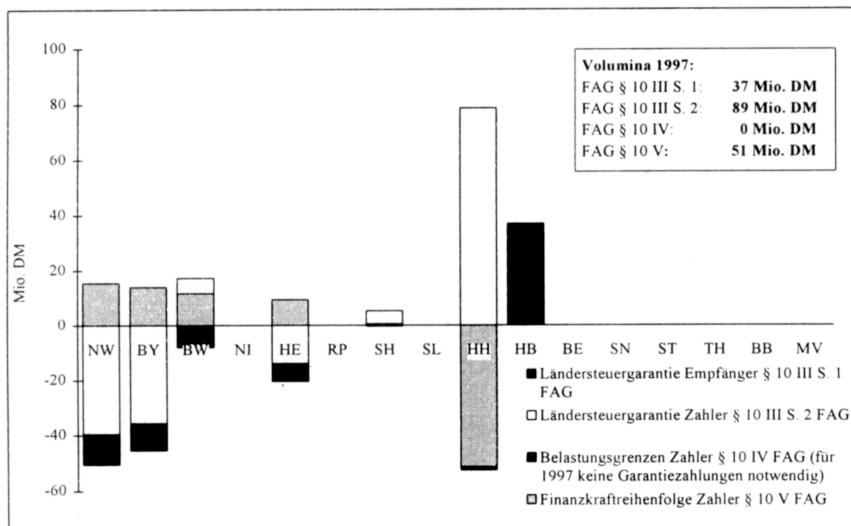


Abbildung 7: Garantieklauseln zum LFA – Umverteilungsvolumina

Im Länderfinanzausgleich i. e. S. 1997 haben drei der fünf Garantieklauseln Korrekturzahlungen nach sich gezogen, lediglich die beiden Belastungsgrenzen für Zahlerländer nach § 10 IV FAG wurden nicht aktiviert. Brutto wurden durch Garantiezahlungen DM 166,8 Millionen umverteilt. Da nahezu alle betroffenen Länder aber Empfänger und – bei anderen Garantieklauseln – Zahler waren, lag das Netto-Umverteilungsvolumen nur bei DM 77,2 Millionen.

In der Darstellung der durch die Klauseln umverteilten Volumina (Abbildung 7) wird auch deutlich, wie hoch die Bedeutung der Reihenfolge ihrer Anwendung ist. Ganz am Schluss müssen die von Hamburg zu leistenden LFA-Beiträge um DM 51 Mio. zu Gunsten der anderen Zahlerländer erhöht werden, damit es nicht zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge kommt. Dass sich eine solche Verschiebung ergeben konnte, lag in diesem Fall ausschließlich daran, dass Hamburg zuvor aufgrund der Klausel zur Garantie seiner Ländersteuereinnahmen netto DM 79 Mio. erhalten hatte – von den Ländern, an die es nun wiederum Garantiezahlungen abzuführen hatte.

IV. Bundesergänzungszuweisungen

An den Länderfinanzausgleich i. e. S. schließen die Bundesergänzungszuweisungen an.³⁰ Dieses vertikale, aus Bundesmitteln bestrittene Ausgleichsinstrument erfüllt als letzte Stufe des Finanzausgleichs zwei unterschiedliche Funktionen: Neben Zuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs in Ergänzung zu den vorangegangenen Ausgleichsschritten gewährt der Bund Ausgleichszahlungen zur Abgeltung von Sonderlasten verschiedener, im FAG benannter Ländergruppen.

Die ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs über die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen folgt den Kriterien der horizontalen Transfers: Die nach LFA i. e. S. verbleibenden Fehlbeträge finanzschwacher Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft werden durch Zuweisungen des Bundes zu 90 % ausgeglichen, so dass diese Länder auf mindestens 99,5 % der Ausgleichsmesszahl angehoben werden.³¹ Durch die Orientierung an den Fehlbeträgen nach horizontalem Ausgleich sind diese Zuweisungen in ihrer Höhe ex ante unbestimmt.

Die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten hingen sind in bezug auf ihre absolute Höhe und ihre Empfänger ausdrücklich festgelegt. Empfänger solcher Bundesergänzungszuweisungen können nur Länder sein, die neben einer besonders zu begründenden Sonderlast eine allgemeine „Leistungsschwäche“ geltend machen können.³² Insofern erfolgt auch die Gewährung dieser BEZ grundsätzlich in Abhängigkeit von den Umverteilungsergebnissen des horizontalen Ausgleichs.³³ Im Einzelnen nennt das Gesetz vier Sonderlast-Tatbestände, die einen Transferanspruch begründen:³⁴

- Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung,
- Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft,
- Übergangs-BEZ zum Ausgleich überproportionaler Belastungen und
- Sonder-BEZ zum Zwecke der Haushaltssanierung.

Bis auf die Sonder-BEZ zum Zwecke der Haushaltssanierung ist den übrigen BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten gemeinsam, dass es sich um ungebundene Transfers handelt: Der Bund gewährt den Ländern Mittel ohne Auflagen für

³⁰ § 11 FAG.

³¹ § 11 II FAG.

³² BVerfGE 72, 330 (403) u. (405).

³³ Aus diesem Grund kommt das eigentlich „kleine“ Hamburg nicht in den Genuss der Sonderbedarfs-BEZ nach § 11 III.

³⁴ § 11 III bis VI FAG.

deren Verwendung. Mit Ausnahme der Sonderbedarfs-BEZ wegen hoher Kosten politischer Führung erfolgen die Zahlungen befristet, wobei für die Übergangs-BEZ zusätzlich eine lineare Abschmelzung über zehn Jahre vorgesehen ist. Die 1997er Volumina der einzelnen BEZ und ihre jeweilige Aufteilung zwischen den Ländern sind in Abbildung 8 dargestellt.

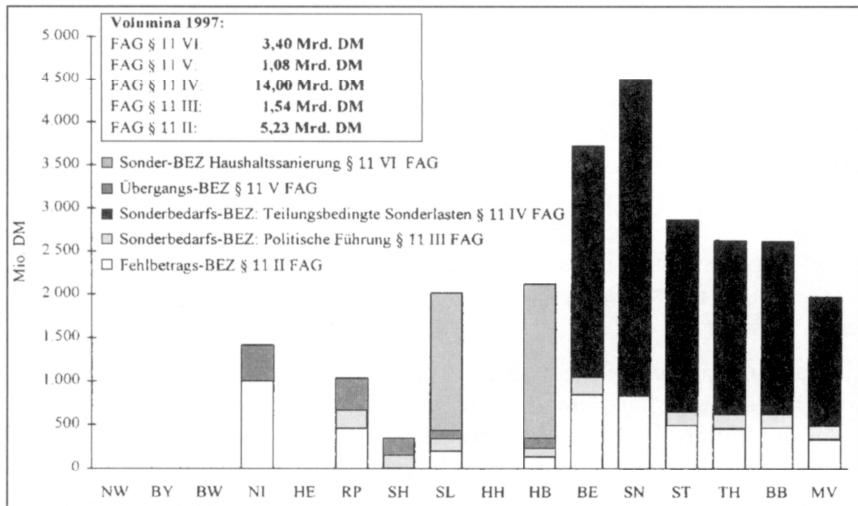


Abbildung 8: Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1997

Die höchste Summe entfällt mit DM 14 Mrd. auf die Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, was einen Anteil von ca. 55 % am Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen ausmacht. Die neuen Länder und Berlin sind mit insgesamt etwa DM 15 Mrd. (inklusive ihres Anteils an den Sonderbedarfs-BEZ politische Führung) die Ländergruppe mit der größten Teilhabe an den Sonderbedarfs-BEZ. Die Fehlbetrags-BEZ bilden den zweitgrößten Posten der abschließenden vertikalen Ausgleichsstufe des Länderfinanzausgleichs mit einem Volumen von DM 5,23 Mrd. im Jahr 1997.

Die hohen Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder sind die Hauptursache für das Anwachsen der abschließenden vertikalen Ausgleichsstufe. Mit ihrer Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich 1995 sind auch die Bundesergänzungszuweisungen in die Höhe geschnellt: Betrug das gesamte Volumen 1994 in etwa DM 7 Mrd., sind es seit 1995 konstant rund DM 25 Mrd. jährlich. Tabelle 5 verdeutlicht diese Entwicklung.

Tabelle 5
Bundesergänzungszuweisungen – Volumina 1975–1998

Jahr Land	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
NW				+ 3					
BY	+ 175	+ 298	+ 340						
BW									
NI	+ 296	+ 504	+ 560	+ 1.299	+ 1.762	+ 1.185	+ 1.286	+ 1.414	+ 1.536
HE									
RP	+ 165	+ 281	+ 322	+ 562	+ 921	+ 1.013	+ 977	+ 1.037	+ 1.182
SH	+ 120	+ 204	+ 253	+ 513	+ 516	+ 391	+ 392	+ 346	+ 323
SL	+ 47	+ 79	+ 159	+ 365	+ 1.952	+ 2.032	+ 2.026	+ 2.016	+ 2.018
HH									
HB			+ 256		+ 2.095	+ 2.127	+ 2.118	+ 2.120	+ 2.125
BE					+ 3.729	+ 3.740	+ 3.725	+ 3.763	
SN					+ 4.497	+ 4.504	+ 4.492	+ 4.531	
ST					+ 2.876	+ 2.878	+ 2.870	+ 2.892	
TH					+ 2.631	+ 2.634	+ 2.627	+ 2.649	
BB					+ 2.613	+ 2.620	+ 2.618	+ 2.647	
MV					+ 1.978	+ 1.980	+ 1.976	+ 1.991	
Volumen	803	1.366	1.634	2.998	7.246	25.072	25.155	25.240	25.656

(in Mio. DM)

Quelle: StBA, Jahrbuch 1999, S. 480 f.

Vergleicht man die Volumina von Bundesergänzungszuweisungen und horizontalen Ausgleich, offenbart sich für das Jahr 1997 eine Ausgewogenheit der beiden Ausgleichsmechanismen: Mit insgesamt DM 25,3 Mrd. an horizontalen Transfers – DM 13,3 Mrd. Nettoumverteilung über den Umsatzsteuerausgleich plus DM 12,1 Mrd. des Länderfinanzausgleichs i. e. S. – erhielten die Empfängerländer nahezu die gleiche Summe aus horizontalem und vertikalem Ausgleich.

Abbildung 9 illustriert abschließend die unterschiedlichen Anteile der Länder aus den Zahlungen aus sekundärem horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich an ihren Gesamteinnahmen.

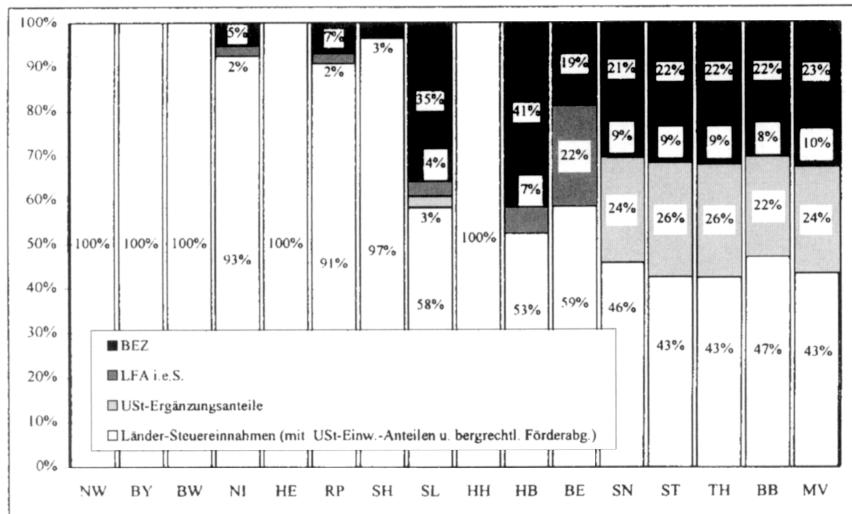


Abbildung 9: Finale Einnahmen der Länder nach Quelle (1997)

V. Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“

Seit 1995 befindet sich der Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) in der Abwicklungsphase. Seine Aufgabe war es, bis zur Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in den Finanzausgleich die finanzielle Grundausstattung im Beitrittsgebiet sicherzustellen. Die bis zur endgültigen Abwicklung des Fonds aufzubringenden Annuitäten werden aus Bundeszuschüssen geleistet. An deren Finanzierung sind die alten Länder hälftig beteiligt, seit 1995 zuzüglich eines jährlichen Betrages zu Gunsten des Bundes in Höhe von DM 2,1 Mrd., zu dessen Übernahme sie sich im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen verpflichtet haben.

Als Aufteilungsmaßstab für die Annuitäten zwischen den Ländern werden hälftig die aktuellen Finanzkraftverhältnisse und hälftig die aktuellen Einwohnerzahlen herangezogen. Um die Belastungen zu mindern, die den finanzschwachen *alten* Länder durch die Einbeziehung der *neuen* Länder in den Finanzausgleich entstanden sind, übernehmen die finanzstarken alten Länder einen Teil der FDE-Annuitäten der finanzschwachen alten Länder (Abbildung 10). Diese Entlastung ist degressiv ausgestaltet und läuft im Jahr 2005 aus.³⁵

Entsprechend dem materiellen Regelungsgehalt – Abwicklung eines Sondervermögens hinsichtlich dessen Leistungen in der Vergangenheit – findet diese Finanzierungsbeteiligung keine Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich

³⁵ § 1 III FAG.

i. e. S. und entfaltet damit im jeweils aktuellen Ausgleichsjahr keine Ausgleichsrelevanz.

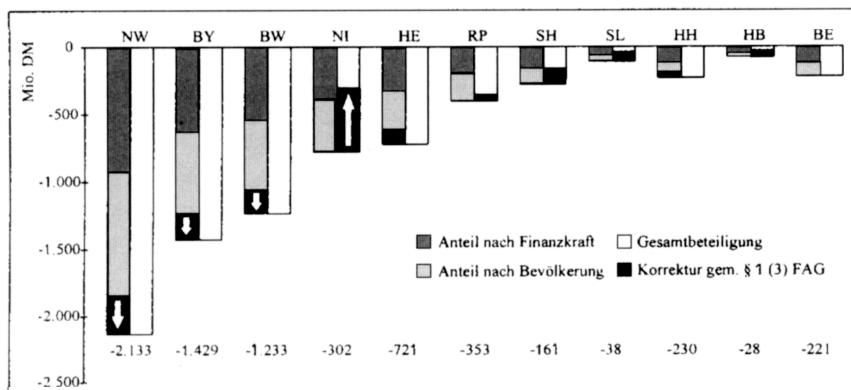


Abbildung 10: Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ (1997)

Die Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ werden – obwohl sie de jure nicht zum Finanzausgleich gehören – hinsichtlich ihrer monetären Wirkungen in den weiteren Analysen deswegen berücksichtigt, weil die Finanzierungsbeiträge häufig nach den aktuellen Finanzkraftverhältnissen bemessen werden. Alle Faktoren, die im Länderfinanzausgleich eine Änderung der Finanzkraftverhältnisse bewirken, entfalten damit auch in den FDE-Verpflichtungen der alten Länder finanzielle Folgewirkungen.

C. Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich

Bevor in Kapitel D die eigentliche Analyse des Länderfinanzausgleichs aufgenommen wird, formuliert Kapitel C die Anforderungen an einen rationalen Finanzausgleich, der sich im Spannungsfeld des föderativen Prinzips zwischen den Polen „Länderautonomie“ und „bündische Solidarität“ bewegt.

I. Normative Anforderungen

Ein Finanzausgleich darf übergeordnete Verfassungsnormen, wie insbesondere das Bundesstaatsprinzip, nicht gefährden. Die Verfassung ist indes – außer in den Fällen des Art. 79 III GG, die die Grundpfeiler der Verfassung berühren – nicht unabänderbar. Unzulässig sind lediglich Änderungen des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder in Art. 1 (Schutz der Menschenwürde) und Art. 20 (demokratische und rechtsstaatliche Verfassung) niedergelegten Grundsätze berührt werden. Die Verfassungsmäßigkeit ist somit kein jeglicher abweichenden Überlegungen kategorisch ausschließendes Kriterium. Fällt im politischen Entscheidungsprozess der Entschluss zu Gunsten einer Regelung, deren Ausgestaltung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, und wird die hohe Hürde der Grundgesetzänderung überwunden, kann so zwischen Neuregelung und Verfassung wieder Kongruenz hergestellt werden. Ein Beispiel aus der Vergangenheit: Vor der großen Finanzverfassungsreform von 1969 sah das Grundgesetz die Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungssanteilen (Art. 107 I GG) nicht vor. Vor der Reform hätte ein Vorschlag zur Gewährung von Ergänzungssanteilen als „nicht verfassungsgemäß“ bewertet werden müssen. Mit der Änderung des Grundgesetzes wurde jedoch die Grundlage für eine verfassungskonforme Regelung geschaffen.

Als Kriterium zur Bewertung von Reformvorschlägen ist die Verfassungsmäßigkeit allerdings ein wertvoller *politischer* Indikator: Die Durchsetzungschancen von Finanzausgleichsreformen, die nur mit einer Verfassungsänderung herbeigeführt werden könnten, sinkt wegen der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat enorm im Vergleich zu Reformen, die einfachgesetzlich beschlossen werden können.

Dass in einer *finanzwissenschaftlichen* Studie die Fragen nach der Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichs und seiner Regelungsalternativen ohnehin nur kurSORisch behandelt werden können, versteht sich dabei von selbst.

II. Allokationspolitische Anforderungen

Nach der Einteilung staatlicher Betätigungsfelder anhand der Musgraveschen Trias „Allokation, Distribution und Stabilisierung“ werden föderale Strukturen heute vorrangig mit Blick auf die Spannung allokativen- und distributionspolitischer Zielsetzungen betrachtet. Ökonomisch wird ein dezentraler Staatsaufbau primär allokativ begründet. Dezentralität kann die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen und zugleich die präferenzgerechte Differenzierung dieser Leistungen erleichtern.³⁶

Das Gros allokativer Erwägungen zur Gestaltung eines Bundesstaates richtet sich auf Fragen, die in früheren als den hier betrachteten Stufen des Finanzausgleichs gestellt werden – Fragen nach der optimalen Zahl und Größe der Gebietskörperschaften, nach der effizienten Aufgabenzuordnung, nach Verteilung der Steuerhoheiten und ähnliches. Für eine Untersuchung, die Aufgabenverteilung und vertikale Steuerverteilung als gegeben voraussetzt, beschränken sich die allokativen Kriterien für den Finanzausgleich auf zwei Komplexe: Ist der Finanzausgleich anreizgerecht gestaltet? Und können mit ihm Leistungs- und Nutzen-spillovers über die Landesgrenzen abgegolten werden?

1. Anreizkompatibilität

Wie in Abschnitt A.I. schon kurz angesprochen, werden die Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs im Folgenden als eines der wichtigsten Kriterien betrachtet, um seine Nähe zum Ideal des rationalen Finanzausgleichs zu beurteilen.

Am (unverzerrten) Markt wirkt der Preismechanismus als der wesentliche Mittler von Anreizen zur optimalen Allokation knapper Ressourcen. Im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage signalisiert der Preis einem Unternehmen sehr schnell, ob es seine Investitionen in eine ertragreiche Produktion gelenkt hat. Ist dies nicht der Fall, wird das Unternehmen seine Investitionen aus reinem Eigeninteresse in die Richtung lenken, die von den Nachfragern höher geschätzt wird. Im theoretischen Ideal bewirken die durch den Preismechanismus vermittelten Anreize eine optimale Lenkung der volkswirtschaftlichen Ressourcen in die Produktion der am höchsten geschätzten Güter.

Für ein einnahmenorientiertes Finanzausgleichssystem liegt analog um so mehr Anreizverträglichkeit vor, je mehr ein Land – konkret: eine Landesregierung – die Folgen eigener einnahmenpolitischer Handlungen auch nach Finanzausgleich fiskalisch „zu spüren bekommt“. Die Operationalisierung eines anreizverträglichen Finanzausgleichssystems hängt damit von den einnahmepoliti-

³⁶ Siehe grundlegend Tiebout (1956), Breton (1965), Olson (1969), Tullock (1969).

schen Handlungsspielräumen der Länder und letztlich von der Verteilung der Steuerkompetenzen im Bundesstaat ab. In einem reinen Trennsystem erstrecken sich die Anreizwirkungen auf alle Handlungsparameter der Steuerpolitik – von der Steuerfindung und Steuergestaltung bis zur Pflege der Steuerquellen. Mit abnehmender Einnahmenautonomie der Länder verringern sich die Ansatzpunkte möglicher und zu prüfender Anreizeffekte. Da in der Bundesrepublik den einzelnen Ländern Steuergesetzgebungskompetenzen nahezu vollständig fehlen, beschränken sich die zu betrachtenden einnahmopolitischen Handlungsspielräume hier auf Maßnahmen zur Pflege der Steuerquellen.

Je mehr die einzelnen Länder primäre steuerliche Mehreinnahmen aus „guter“ Pflege der Steuerquellen auch nach Finanzausgleich noch als definitive Einnahmeerhöhung verbuchen können, desto anreizgerechter ist damit das Finanzausgleichssystem. Die Anreizgerechtigkeit sinkt mit steigender Substitutionalität von eigenen Steuereinnahmen und Ausgleichstransfers. Wenn zum Beispiel erwartet werden kann, dass ein primäres Minderaufkommen durch Transferzahlungen weitgehend oder vollständig ausgeglichen wird, besteht kein fiskalischer Anreiz, Maßnahmen zur (erneuteten) Steigerung der primären Einnahmen zu treffen. Umgekehrt führt ein Zuwachs an Steuereinnahmen zu einer lediglich unterproportionalen Erweiterung der haushaltspolitischen Dispositionsspielräume eines Landes, wenn ein Teil der Mehreinnahmen umverteilt wird. Fiskalische Anreize zur Aufkommenserhöhung und der Grad der Substitutionalität eines Finanzausgleichssystems stehen für „Empfänger“ und „Zahler“ in einem inversen Zusammenhang.

Ein stark substitutionales Finanzausgleichssystem unterhöhlt aber nicht nur die einnahmeseitige fiskalische Autonomie der Länder, es kann auch zu einem suboptimalen Gesamtergebnis beitragen. Da gleichermaßen bei „Zählern“ und „Empfängern“ die fiskalischen Anreize zur Steigerung der eigenen Steuerkraft abgeschwächt werden, ist es *ceteris paribus* einzwirtschaftlich rational für *alle* Partner, solche Anstrengungen zu unterlassen.³⁷ Der volkswirtschaftliche Schaden durch Unterlassung, der daraus folgen kann, wird bei dem Blick auf die zwei Aspekte der Pflege der eigenen Steuerquellen deutlich:

- **Steueranspannung:** Zwischen dem potentiellen und dem tatsächlichen Steueraufkommen steht der Grad der Ausschöpfung der *vorhandenen* Steuerquellen, die „Steueranspannung“. Die Steueranspannung kann bei ansonsten gleichen Steuern interregional vor allem durch unterschiedliche Hebesätze variieren. Da den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland keine Steuerquel-

³⁷ Lichthblau (1999, S. 97) illustriert dieses *Moral-hazard*-Problem mit der Interpretation von substitutionalen Finanzausgleichstransfers als Versicherung: Eine Versicherung gegen einen wirtschaftlichen Schaden reduziert die Anreize zur Schadensvorbeugung um so stärker, je vollständiger der Schaden im Fall des Falles ersetzt wird. Für Schadensfälle, deren Eintreten vom Versicherten selbst wesentlich beeinflusst werden kann, würde eine Versicherung erst gar nicht zustande kommen.

len mit Hebesatzrecht offen stehen, kann es zu unterschiedlichen Graden der Steueranspannung nur dort kommen, wo die Länder ihre Verwaltungskompetenz für die Verbund- und Landessteuern derart ausnutzen, dass sie die Steuersubjekte verschieden stark kontrollieren und sich so mehr oder minder viel vom potentiellen Aufkommen entgehen lassen.

Eine intensive Pflege der Steuerquellen hieße in diesem Zusammenhang die starke Ausschöpfung der vorhandenen Steuerquellen durch hohe Kontrolldichte. Ein stark substitutionales Finanzausgleichssystem wird die Anreize vermindern, die Steueranspannung hoch zu halten, da die „Verschonung“ der eigenen Steuerquellen von den anderen Ländern mitfinanziert wird. Auch wenn die Kontrollintensität bei den veranlagten Steuern in den Ländern tatsächlich sehr unterschiedlich ist³⁸ und aus einer zu geringen Steueranspannung theoretisch ein volkswirtschaftlicher Schaden entstehen kann,³⁹ dürfte dennoch dieser Aspekt der Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen für den Finanzausgleich von geringerer Bedeutung sein. Die (legalen) Spielräume zur Senkung der Steueranspannung sind bei den bundeseinheitlich geregelten Verbund- und Landessteuern zu klein, als dass darauf eine fiskalisch oder politisch lohnende „Verschonungspolitik“ aufbauen könnte.

- *Verbreiterung der Steuerbasis:* Die Steuerbasis zu verbreitern, heißt für ein Land ohne nennenswerte autonome Steuergesetzgebungskompetenzen, das potentielle Aufkommen der vorhandenen Steuerquellen zu erhöhen. Die Steuerbasis verbreitert sich durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Steigerung der Einkommen, die Gründung oder Neuansiedlung von Unternehmen – allgemein gesprochen: durch die Vermehrung der Steuerobjekte bei denjenigen Steuern, deren primäres Aufkommen dem Land ganz oder zum Teil zusteht.

Dass ein Finanzausgleich, der für jedes einzelne Land positive Anreize zu einer solchen guten „Standortpolitik“⁴⁰ belässt, auch in der Summe einen positiven volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet, ist unmittelbar einsichtig. Umgekehrt führt ein stark substitutionaler Finanzausgleich dazu, dass kein Land

³⁸ Häufigkeit und Intensität von steuerlichen Betriebsprüfungen variieren nach einer von der Arbeiterkammer Bremen durchgeföhrten Analyse der „Länderliste der Betriebsprüfung und Steuerfahndung 1997“ zwischen den einzelnen Ländern ganz erheblich (zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.2.1999).

³⁹ Die teilweise „Verschonung“ von Bürgern und Unternehmen vor dem steuerlichen Zugriff des Staates muss *per se* noch keinen volkswirtschaftlichen Schaden nach sich ziehen. Dieser kann aber dann auftreten, wenn zur Erhebung eines fixen Aufkommens wegen der zu geringen Steueranspannung die Steuersätze angehoben werden müssen. Eine solche Lasten-Umverteilung von „ehrlichen“ zu „unehrlichen“ Steuersubjekten dürfte eine gesamtwirtschaftlich schädliche Verzerrung mit sich bringen.

⁴⁰ Wobei der „Standort“ hier den „Standort von Steuerobjekten“ im o. g. Sinne meint. In der praktischen Umsetzung ist der Begriff aber im Wesentlichen deckungsgleich mit dem üblichen Gebrauch der „Standortpolitik“ als einer Politik zur Mehrung und Stärkung der örtlichen Unternehmen, Arbeitsplätze und Einkommen.

mehr fiskalische Anreize hat, seine Steuerbasis durch eine angemessene Standortpolitik dauerhaft zu verbreitern.

Da unter den standortpolitischen Maßnahmen, die ein Land vergleichsweise autonom durchführen kann, die Infrastrukturpolitik an erster Stelle steht, kann ein anreizfeindlicher Finanzausgleich nicht nur zu gegenwartswirksamen „Schäden durch Unterlassung“ führen, sondern auch Belastungen für zukünftige Generationen hervorrufen. Wenn sich Infrastrukturausgaben fiskalisch nicht lohnen, sind sie aus politökonomischer Sicht für eine wiederwahlorientierte Regierung auch politisch nicht rational. Denn für das Land entsteht aus investiver Politik kein oder nur sehr wenig zusätzliches Steueraufkommen, mit dem sich eine (wahlwirksame) Ausweitung der öffentlichen Leistungen finanzieren ließe. In diesem Fall können investive Haushaltssätze von konsumtiven Ausgaben verdrängt werden. Eine derartige Anreizwirkung des Finanzausgleichs auf das Ausgabeverhalten der Länder erscheint vor allem dann plausibel, wenn konsumtive öffentliche Leistungen von den Bürgern bei den Landtagswahlen stark honoriert werden. Die ohnehin heikle Balance von investiven und konsumtiven Staatsausgaben schlägt (noch) mehr in Richtung der lediglich gegenwartswirksamen, konsumtiven Ausgaben um. Ein stark substitutionaler Finanzausgleich kann damit mittelbar die Nachhaltigkeit von Wirtschafts- und Finanzpolitik untergraben.

Die beschriebenen Mechanismen bedeuten natürlich nicht, dass ein stark substitutionaler Finanzausgleich jegliche Anreize für Standortpolitik unterdrückt. Neben den *fiskalischen* Anreizen wirken zweifelsohne auch andere Anreize in diese Richtung. Für die Betrachtung des Finanzausgleichs unter Anreizgesichtspunkten muss also die Frage gestellt werden, welchen Einfluss fiskalische Anreize als ein Teil des gesamten Anreiszpektrums auf das tatsächliche Handeln von Landesregierungen nehmen können.

Wirtschafts- und finanzpolitisches Handeln einer Landesregierung vollzieht sich in einem vielfältigen und komplexen System von Entscheidungsdeterminanten und -restriktionen. Wenn von Anreizen gesprochen wird, geschieht dies unter der Prämisse, dass Landesregierungen trotz ihrer zahlreichen horizontalen und vertikalen „Gebundenheiten“ in der Lage sind, initiativ und zielgerichtet zu handeln. Diese – von einigen Kritikern der Anreizargumentation abgelehnte⁴¹ –

⁴¹ Schatz / van Ooyen / Werthes (1999, S. 54 f.) verweisen in ihrer Kritik der Anreizthese auf systemtheoretisch abgeleitete Unmöglichkeits-Hypothesen, denenzu folge zwischen den Zielsetzungen und Handlungserfolgen eines politischen Systems so viele Wirkungsbrüche bestünden, dass der Staat „eher (...) Animatör und Moderator in den Austauschprozessen zwischen anderen, operationell geschlossenen gesellschaftlichen Funktionssystemen“ sei und „zielgenaue (...) und ‘erfolgreiche’ staatliche Wirtschaftspolitik (...) unter diesen Bedingungen eher als ein Zufallsergebnis“ gesehen werden müsse. Diese Hypothesen werden allerdings nicht aus einer Untersuchung des deutschen Föderalismus abgeleitet. Insgesamt kann die – streckenweise arg polemische – Kritik der Anreizargumentation schon deswegen nicht überzeugen, weil der methodisch unzulässige Versuch unternommen wird, die ökonomische Theorie der Politik bzw. des Födera-

Prämissen sagt noch nichts über die Stärke *einzelner* Handlungsanreize im Gesamtsystem. Unter den Handlungsanreizen, denen politische Akteure unterliegen, betrachtet die ökonomische Theorie der Politik den politischen Wettbewerb i. e. S. – die Wählerstimmenmaximierung – als das zentrale Anreizmuster. Schon die einfache Anschauung bestätigt das Wirken dieses Anreizes: Mit standortpolitischen Vorhaben und Erfolgen wird um Wählerstimmen geworben. Man kann nun argumentieren, dass es damit für eine „gute“ Standortpolitik wirksame, unmittelbar *politische* Anreize gebe und die Etablierung der skizzierten *fiskalischen* Anreize nicht notwendig sei.

Dieser Argumentation wird hier nicht gefolgt. Ohne die Dominanz originär politischer Anreize in Frage stellen zu wollen, werden fiskalische Anreize hier als sinnvolle *Ergänzung* betrachtet. Solange standortpolitische Erfolge bei einem stark substitutionalen Finanzausgleich zu geringen oder gar keinen zusätzlichen Ländereinnahmen führen, können sie als politischer Wettbewerbsparameter nur wirken, sofern sie von der potentiellen Wählerschaft als Information zur Kenntnis genommen werden. Da der politische Wettbewerb sich aufgrund begrenzter Informationsverarbeitungskapazitäten i. d. R. aber auf wenige Politikdimensionen beschränkt, ist diese Wahrnehmung keineswegs selbstverständlich.⁴² Lassen sich dagegen wegen eines „anreizgerechten“, weniger substitutionalen Finanzausgleichs standortpolitische Erfolge nicht „nur“ in Wählerinformation, sondern *zusätzlich* noch in Ausweitungen der öffentlichen Leistungen zu Gunsten der Wähler ummünzen, wird eine bessere „kombinierte“ Anreizwirkung daraus resultieren.⁴³

Die fiskalischen Anreizeffekte des Finanzausgleichs werden im Folgenden über die marginale Abschöpfungsquote operationalisiert. Mit dieser aus der finanzwissenschaftlichen Steuertheorie entlehnten Analogie zum Grenzsteuersatz wird bemessen, wie viel von einer kleinen Erhöhung des primären Steueraufkommens, die annahmegemäß auf eine steuerkraftsteigernde landespolitische Maßnahme zurückgeht, nach jedem einzelnen Schritt und am Ende des gesamt-

lismus mit Bezugnahme auf den bayerischen FAG-Normenkontrollantrag im Vorfeld der BVerfG-Entscheidung vom 11.11.1999 zu widerlegen.

⁴² Siehe z. B. *Gawel / Thöne* (1996) für die Wahlkämpfe im Zuge der deutschen Vereinigung.

⁴³ Die von *Ebert / Meyer* (1999, S. 112) geforderte *empirische* Untersuchung des Wirkens fiskalischer Anreize auf Länderebene steht weiterhin aus. *Ebert / Meyer* empfehlen, mit einer anreizorientierten Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs zumindest bis zur empirischen Untermauerung der Anreizargumentation zu warten. Unabhängig davon, dass eine differenziertere Untersuchung sehr hilfreich sein dürfte, wäre eine solche Vorsichtsmaßnahme doch problematisch: Im gesamten für eine empirische Überprüfung der Anreizargumentation berücksichtigungsfähigen Zeitraum glich der LFA in seinen Grundmechanismen weitgehend dem aktuellen System. Wie in Kapitel D noch gezeigt wird, unterdrückt dieser geltende LFA das Wirken fiskalischer Anreize nahezu vollständig. Es dürfte sehr schwer fallen, empirisch zu beweisen oder zu widerlegen, dass fiskalische Anreize grundsätzlich wirken können, wenn sie sich in dieser Empirie bis dato nie entfalten könnten.

ten finanzausgleichswirksamen Systems beim Land verbleibt. Je niedriger die Grenzabschöpfung bzw. je höher das verbleibende Netto-Zusatzaufkommen ist, als desto anreizkompatibler wird ein betrachteter Ausgleichsmechanismus bewertet.

Als „kleine“ Einnahmeveränderung wird dabei jeweils die Erhöhung des *örtlichen Aufkommens* der Landessteuern und alternativ einer Verbundsteuer⁴⁴ um DM 1 Million in *einem* Land betrachtet, während bei allen anderen Ländern die Einnahmen unverändert bleiben (*ceteris paribus*). Sowohl die Landessteuern als auch die Verbundsteuern zu betrachten, ist notwendig, um ein vollständiges Bild der Anreizwirkungen des Finanzausgleichs zu gewinnen. Die autonome Variation von Landessteueraufkommen hat dabei zunächst den „Charme der Einfachheit“. Da der Bund und die Gemeinden hier nicht am Aufkommen beteiligt sind, können die horizontalen Effekte zwischen den Ländern ungefiltert betrachtet werden: Von einem zusätzlichen örtlichen Aufkommen von DM 1 Million hat ein einzelnes Land auch vor der ersten Stufe der horizontalen Umverteilung, der Umsatzsteuerverteilung, immer noch DM 1 Million. Für das Anreizmodell haben Variationen der Landessteuern allerdings eher hypothetischen Charakter. Die Anreize zu einer nachhaltigen Infrastruktur- und Standortpolitik richten sich auf Parameter wie Arbeitsplätze, Einkommen, Zahl und Rentabilität der Unternehmen. An diese Bestimmungsgrößen der Wertschöpfung knüpfen die Verbundsteuern an, nicht an Landessteuern.⁴⁵ Die Auswirkungen des Verbundsteuersystems können daher auch bei einer vorrangig auf die horizontale Umverteilung gerichteten Anreizbetrachtung nicht ausgeblendet werden.

Als Bezugsgröße dienen jeweils die tatsächlichen Einnahmen für den Landshaushalt bzw. die Einnahmen, die der Landshaushalt hätte verbuchen können, wenn nach der jeweils betrachteten Stufe des Finanzausgleichs keine weitere Umverteilung stattfinden würde. Die Finanzkraft(-messzahl) nach der Definition von § 6 FAG ist als Bezugsgröße unbrauchbar. Zum einen kann sie erstmals nach Umsatzsteuerverteilung berechnet werden, das heißt, für den funktional ersten horizontalen Umverteilungsschritt müsste ohnehin eine andere Bezugsgröße gewählt werden. Zum anderen ist die gesetzliche Festlegung der Finanzkraftmesszahl selbst Gegenstand der Analyse, sie ist daher als exogener Untersuchungsmaßstab strukturell ungeeignet.

Dass mit der gewählten Bezugsgröße vorrangig auf die Einnahmen der *Landesebene* geschaut wird, bedarf für den Länderfinanzausgleich der besonderen Rechtfertigung. Artikel 107 II GG schreibt explizit vor, dass im Länderfinanzausgleich Finanzkraft und Finanzbedarf auch der *Kommunen* zu berücksichtigen

⁴⁴ Dargestellt wird die Lohnsteuer.

⁴⁵ Den Ländern steht das ganze Aufkommen aus Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Erbschaftsteuer, Feuerschutzsteuer, Spielbankabgabe und bergrechtlicher Förderabgabe zu.

sind. Die Kommunen sind nach dem Grundgesetz Teil der Länder. Insoweit läge es nahe, als Bezugsgröße die Summe der Einnahmen eines Landes und seiner Gemeinden zu wählen.

Die Anreizbetrachtung, die hier entwickelt worden ist, richtet sich allerdings auf politische Akteure. Diese sind auf der Landes- und Kommunalebene nicht identisch – sie verfolgen mit unterschiedlichen Mitteln gegenüber unterschiedlichen Wählerkreisen unterschiedliche (Wiederwahl-)Interessen. Wenn also gefragt wird, welche Anreize der Länderfinanzausgleich auf Landesregierungen ausübt, sind nur diejenigen Mittel von Interesse, die auch dem Landeshaushalt zur Verfügung stehen. Wie noch zu zeigen ist, kann eine erfolgreiche landeseitige Anstrengung zur Erhöhung des örtlichen Lohnsteueraufkommens dazu führen, dass zwar die Gemeindeeinnahmen dieses Landes steigen, die Landeseinnahmen nach Länderfinanzausgleich selbst aber *sinken*. Es ist offensichtlich, dass dies unter Anreizgesichtspunkten nicht mit einer Situation gleichgesetzt werden kann, in der dem Land die Netto-Mehreinnahmen zukommen. Das gilt auch dann noch, wenn man berücksichtigt, dass die kommunalen Finanzausgleichsgesetze jeweils einen gewissen Belastungsausgleich zwischen Variationen von Landes- und Kommunaleinnahmen herbeiführen. Da zudem die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs jedem einzelnen Land obliegt,⁴⁶ kann ein solcher Lastenausgleich gerade bei marginalen Einnahmeveränderungen nicht pauschalierend für alle Länder simuliert werden.

Statt der idealiter notwendigen, hier aber nicht zu leistenden Simulierung der Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs unter Berücksichtigung der 14 KFA-Gesetze⁴⁷ werden als primäre Bezugsgröße nur die tatsächlichen Ländereinnahmen berücksichtigt. Die Variationen der Gemeindesteuereinnahmen werden separat ausgewiesen.

2. Internalisierungsfähigkeit

Das andere bei der Bewertung eines Länderfinanzausgleichssystems zu berücksichtigende allokativen Kriterium ergibt sich unmittelbar aus dem föderalen Ziel der fiskalischen Äquivalenz: Nutznießer und Zahler öffentlicher Leistungen sollen in den jeweiligen Ländern übereinstimmen. In der Realität führen die zwischen den Ländern existierenden Verflechtungsbeziehungen in vielen Fällen allerdings dazu, dass die öffentlichen Leistungen eines Landes von Bürgern eines anderen genutzt werden, ohne dass diese einen entsprechenden Finanzie-

⁴⁶ Im Rahmen des „obligatorischen Verbundes“ bestimmt die jeweilige Landesgesetzgebung, welchen Anteil die Kommunen am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern des Landes erhalten (Art. 106 VII GG). Auch im Rahmen des „fakultativen Verbundes“ obliegt es den einzelnen Ländern festzulegen, ob und in welchem Ausmaß z. B. Zuweisungen aus dem LFA einbezogen werden.

⁴⁷ Berlin und Hamburg haben keine Kommunen.

rungsbeitrag beisteuern. Insbesondere beeinflussen solche spillovers die haushaltspolitische Situation der Stadtstaaten, da hier typische Stadt-Umland-Leistungen zu Verflechtungsbeziehungen zwischen zwei oder mehreren Ländern führen. Zum einen nehmen die Bewohner der „Umländer“ zentralörtliche Leistungen der Stadtstaaten in Anspruch (Arbeitsplätze, Gesundheitsleistungen, Kultur etc.), andererseits nutzen Bürger der Stadtstaaten die Naherholungs- und Umweltqualität des umliegenden Landes. Aber auch zwischen Flächenländern gewinnt das Problem externer Effekte des öffentlichen Leistungsangebots vor dem Hintergrund der zunehmenden Arbeitsmobilität an Bedeutung.

Um eine ausreichende öffentliche Güterversorgung in den durch spillovers benachteiligten Ländern zu gewährleisten, ist eine Internalisierung der auftretenden externen Effekte erforderlich. Solange Privatisierung oder Gebühren- und Beitragsfinanzierung bei den betroffenen öffentlichen Leistungen als alternative Internalisierungsstrategien nicht durchsetzbar oder zweckmäßig erscheinen, verbleibt nur die Abgeltung über horizontale oder vertikale Zuweisungen.

Als zweiter Maßstab für die Beurteilung des Finanzausgleichs aus allokativer Sicht ist daher dessen Eignung zu sehen, bestehende spillovers zwischen den Ländern abzugelten. Dieses Kriterium der Internalisierungsfähigkeit dient also der Prüfung, inwieweit Reformoptionen für den Länderfinanzausgleich dem Phänomen von spillovers zwischen den Ländern konzeptionell gerecht werden. Um als internalisierungsfähig gelten zu können, müsste ein Finanzausgleichssystem im Wesentlichen folgende Eigenschaften aufweisen:

- Zum einen muss ein internalisierungsfähiges Finanzausgleichssystem sicherstellen, dass für die Erfassung räumlicher Externalitäten geeignete Indikatoren verwendet werden.
- Zum zweiten hat ein internalisierungsfähiges Finanzausgleichssystem zu gewährleisten, dass die Zuweisungen auf Grundlage der *tatsächlichen* Verflechtungsbeziehungen erfolgen. Damit würde ausgeschlossen, dass auch Länder zur Finanzierung externer Effekte herangezogen werden, die keine unmittelbaren Nutznießer sind. Dies würde gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstößen.⁴⁸
- Schließlich erfordert ein internalisierungsfähiges Finanzausgleichssystem im Idealfall die Zweckbindung der Kompensations-Zuweisungen für Spillover-Effekte. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass ein empfangendes Land die mit räumlichen Externalitäten behafteten Leistungen auch in Zukunft ausreichend anbietet.⁴⁹

Freilich bedeuten diese Anforderungen nicht, dass eine vollständige Erfassung aller existenten spillovers zwischen den sechzehn Ländern geleistet wer-

⁴⁸ Siehe Ottnad / Linnartz (1998), S. 44.

⁴⁹ Siehe Peffekoven (1980), S. 623 und 626 f.

den soll (oder auch nur könnte). Im Laufe der Analyse soll lediglich für diejenigen spillovers, auf die heute schon im Finanzausgleich rekurriert wird (Stadtstaatenproblematik, Seehafenlasten) näher untersucht werden, ob es sich tatsächlich um ausgleichsfähige Spillover-Effekte handelt, ob und wie diese nach den genannten Kriterien grundsätzlich internalisiert werden sollten und wie der jeweils beste Internalisierungsmechanismus auszusehen hätte.

III. Distributionspolitische Anforderungen

Der Finanzausgleich wird nicht vorrangig aus allokativen politischen Gründen durchgeführt – nach dem Kriterium der Anreizkompatibilität wäre *kein* Finanzausgleich der beste Finanzausgleich. Begründung für den horizontalen Finanzausgleich ist eine Annäherung der Finanzkraft zwischen den Ländern.

Das Grundgesetz fordert für den Länderfinanzausgleich einen „angemessenen“ Ausgleich der Finanzkraft der Länder.⁵⁰ Die Frage nach der „Angemessenheit“ ist funktional nur in Zusammenhang mit den anderen distributiven Elementen des Finanzausgleichs – dem Umsatzsteuerausgleich⁵¹ und den Bundesergänzungszuweisungen – zu stellen. Die ökonomische Betrachtung kann allerdings aus der distributiven Forderung *selbst* keine trennscharfen Maßstäbe für eine „optimale“ Umverteilung liefern. Wie auch in der juristischen Betrachtung können nur grobe Annäherungen an den „angemessenen Ausgleich“ gefunden werden, indem andere Anforderungen an den Finanzausgleich und – dahinter stehend – an den föderalen Staatsaufbau als Ganzes berücksichtigt werden.

1. Sicherung einer Mindestausstattung

Wenn im Bundesstaat zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften große Unterschiede hinsichtlich der regionalen Einkommen, Infrastruktur und Finanzkraft bestehen, müssen diese zumindest soweit ausgeglichen werden, dass die Teilstaaten „überlebensfähig“ sind. Schon der Erhalt der Ländervielfalt erfordert somit die Gewährung einer Mindestausstattung über Finanzausgleichstransfers. Dass die Mindestausstattung die Erfüllung derjenigen Länderaufgaben ermöglichen muss, die von den Ländern nicht autonom festlegt werden können, lässt sich auch allokativ begründen.⁵² Darüber hinausgehende Transfers als Teil der Mindestausstattung lassen sich distributiv insofern rechtfertigen, als die *politische* Stabilität einer Föderation grundlegend davon abhängen kann, dass die Ein-

⁵⁰ Art. 107 II GG.

⁵¹ Auf die abweichende juristische Betrachtung wurde bereits in Abschnitt II.2.2. hingewiesen.

⁵² Siehe Kops (1989), S. 110 ff.

kommensunterschiede und das Wohlstandsgefälle zwischen den Teilstaaten nicht zu groß werden.⁵³

Die auch nur halbwegs präzise Festlegung einer solchen Mindestausstattung nach objektiven Kriterien ist in der Praxis allerdings nicht zu leisten. Schon die Trennung zwischen fremd- und selbstbestimmten Aufgaben und damit eine an diesem Kriterium orientierte Schlüsselung der Finanzausgleichszuweisungen scheitert daran, dass die Vielzahl der Einflussfaktoren auf die einzelnen Ausgabenbedarfe erheblichen Spielraum für eine großzügige Auslegung ausgleichsrelevant er Tatbestände bietet.⁵⁴ Am einfachsten lassen sich noch die Fälle erfassen, in denen der Bund zwar gesetzliche Regelungen erlässt, die Ausgabenverpflichtungen aber den Ländern obliegen. Dies trifft für alle Formen der Mischfinanzierung zu, insbesondere bei den sogenannten Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a III GG.⁵⁵ Neben solchen, recht eindeutig ausgleichsrelevanten Ausgabenbestandteilen erfüllen die Länder insbesondere im struktur- und regionalpolitischen Bereich Aufgaben, deren Entstehung weder ausschließlich dem Bund, noch ausschließlich länderautonomen Entscheidungen zugeordnet werden können. Das gilt insbesondere für den „Nachholbedarf“ der neuen Länder. Wenn zudem aus politischer Umsicht eine Mindestausstattung auch für unzweifelhaft selbstbestimmbare Auf- und Ausgaben gewährleistet werden soll, sind exogene Kriterien schon prinzipiell nicht mehr anwendbar. Welche solcher Aufgaben für die Transferempfänger – zumindest theoretisch – verzichtbar wären und welche als unabdingbar für die politische Stabilität des gesamten Bundesstaates angesehen werden müssten, wäre nur durch Erfahrung festzustellen. Aber gerade einer solchen Erfahrung der möglichen Destabilisierung soll ja vorgebeugt werden.

2. Nivellierungsverbot

Der theoretische Gegenpol zur Gewährung einer Mindestausstattung ist die Herstellung von Ergebnisgleichheit, z. B. die identische Finanzkraft pro Einwohner. Das Grundgesetz formuliert als Anforderung für die *vertikale* Verteilung der Umsatzsteueranteile unter anderem, dass die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“⁵⁶ Dass eine solche *horizontale* Anforderung sinnvoll nur im Zusammenhang mit den horizontalen Regelungen des Art. 107 GG (Finanzausgleich) verstanden werden kann, ist offensichtlich.

Es soll an dieser Stelle nicht auf die juristische Diskussion eingegangen werden, warum die Auslassung des Einheitlichkeitsgebots in Art. 107 GG als „be-

⁵³ Siehe *Wissenschaftlicher Beirat* (1992), S. 48.

⁵⁴ Siehe Kops (1989), S. 126.

⁵⁵ Siehe Peffekoven (1993), S. 15 f.

⁵⁶ Art. 106 III 4 Nr. 2 GG.

wusste Textlücke⁵⁷ und die sonstigen verfassungsseitigen Anforderungen an das föderale Prinzip im Ergebnis dazu führen, dass eine solche völlige Vereinheitlichung eben *nicht* von der Verfassung gefordert wird.⁵⁸

Aus ökonomischer Perspektive spricht gegen die Nivellierung vor allem, dass mit ihr die allokativen Forderungen an den Finanzausgleich ad absurdum geführt würden. Dies sei nur an den oben angeführten Kriterien von Anreizkompatibilität und Internalisierungsfähigkeit illustriert: Dass keine Anreize mehr zur Pflege der eigenen Steuerquellen bestehen, wenn im Ergebnis wieder alle gleichgestellt sind, ist offensichtlich. Schon allein die Zuordnung von Steuerquellen der Länder nach dem Örtlichkeitsprinzip wäre sinnlos.⁵⁹ Auch die Internalisierung spezifischer, nicht gleichmäßig verteilter externer Effekte wird durch jede Herstellung von „Gleichheit“ unterminiert.

Zwischen der Obergrenze des Nivellierungsverbotes und der Untergrenze der Sicherstellung einer Mindestausstattung gibt es keine distributiven Kriterien, nach denen der „angemessene“ vom „unangemessenen“ Ausgleich unterscheiden werden kann. Hier können nur die Wirkungen der politisch geschaffenen Umverteilung nach Maßgabe der anderen Kriterien diskutiert werden.

IV. Axiomatische und verfahrenstechnische Anforderungen

Neben der normativen Prämisse, den allokativen und den distributiven Kriterien ist es sinnvoll, noch eine Reihe von axiomatischen und verfahrenstechnischen Anforderungen zu formulieren, die einen Finanzausgleich als ein *korrektes Regelungssystem* kennzeichnen. Die nachfolgende Darstellung dieser Kriteriengruppe folgt im Wesentlichen den Ausarbeitungen von Lenk:⁶⁰

- *Vollständigkeit:* Die gesetzliche Regelung des Finanzausgleichs muss alle vorstellbaren finanziellen Konstellationen und die sich daraus ergebenden Leistungen erfassen. Es darf sich durch keine noch so unwahrscheinliche, aber real vorstellbare Ausgangslage durch den Finanzausgleichsmechanismus ein regelungs- und damit rechtsfreier Raum ergeben.
- *Widerspruchsfreiheit:* Eine finanzielle Ausgangssituation, in der die Anwendung einer (Teil-) Regelung gegen eine andere (Teil-) Regelung oder deren Normzweck verstößt, ist auszuschließen.

⁵⁷ Hidien (1998), S. 103.

⁵⁸ „Ein Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip könnte dann in Betracht kommen, wenn der im FAG vorgesehene Ausgleich (. . .) zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führte“ (BVerfGE 1, 117 (132)). So auch: BVerfGE 72, 330 (386), BVerfGE 86 148 (215). BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.99 (291). Überblicke geben z. B. Jörg (1998), S. 159 ff. und Häde (1996), S. 235 ff.

⁵⁹ So auch von juristischer Seite: Kirchhof (1982), S. 12.

⁶⁰ Siehe Lenk (1993), S. 226 ff.

- *Geeignetheit:* Die Regelung muss insgesamt, aber auch in *jedem* ihrer Teilschritte, geeignet sein, den Normzweck zu erfüllen.
- *Praktikabilität:* Eine Regelung muss von ihren Anwendern unter Nutzung der verfügbaren Hilfsmittel durchführbar sein.
- *Transparenz:* Die Regelung sollte so aufgebaut sein, dass sie selbst und ihre Wirkungen einem möglichst großen Kreis von Betroffenen und Nicht-Betroffenen verständlich und durchschaubar ist.
- *Instrumentelle und institutionelle Effizienz / Kostengünstigkeit:* Die Regelung sollte insgesamt und in jedem ihrer Teilschritte derart gestaltet sein, dass der Normzweck mit den am besten geeigneten Mitteln und zu niedrigstmöglichen Kosten erreicht wird.
- *Monotonie:* Die Reihenfolge der Länder bezüglich ihrer Finanzkraft soll durch den Länderfinanzausgleich nicht verändert werden.
- *Stetigkeit:* Geringe Änderungen einzelner Variablen führen nur zu geringen Anpassungen in der Funktion (keine Sprungstellen im Funktionsverlauf).
- *Geringe Sensitivität:* Es kommt zu keinen abrupten Änderungen im Ergebnis des Finanzausgleichs, wenn sich einzelne Ausgangsgrößen geringfügig ändern.
- *Harmonisierte Festlegung von Beiträgen und Zuweisungen:* Die Festlegung von Ausgleichsbeiträgen und Ausgleichszuweisungen muss aufeinander abgestimmt sein, so dass es zu keinen Finanzierungslücken oder –überhängen kommen kann.

D. Analyse des geltenden Länderfinanzausgleichs

Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich weist eine Reihe von Defiziten und Fehlanreizen auf, die in der Summe die Forderungen nach grundlegenden Reformen berechtigt erscheinen lassen. Dieser vorweggenommene Befund wird hier, im analytischen Hauptteil der Studie, en detail erarbeitet und illustriert.

Die Analyse konzentriert sich dabei auf drei Stufen des in der Verfassung verankerten vierstufigen Finanzausgleichssystems: den primären horizontalen Finanzausgleich (Steuerverteilung unter den Ländern = 2. Stufe), den sekundären horizontalen Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich i. e. S. = 3. Stufe) und den abschließenden sekundären vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen = 4. Stufe). Die erste Stufe, die primäre vertikale Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern ist nicht Gegenstand separater Analyse. Ihre Wirkung wird allerdings notwendigerweise dort in die Analysen der drei untersuchten Stufen einfließen, wo strukturelle und monetäre Effekte des Gesamtsystems betrachtet werden. Dies gilt gleichermaßen für die finanziellen Folgewirkungen des Fonds „Deutsche Einheit“.

Die nachfolgenden Untersuchungen des Länderfinanzausgleichs gehen problemorientiert vor: Ziel ist nicht ein vollständiges Stärken-Schwächen-Profil, vielmehr sollen die wesentlichen Steuerungsdefizite und Fehlentwicklungen des Länderfinanzausgleichs erfasst und Verbesserungsmöglichkeiten hierfür aufgezeigt werden. Einheitliche Untersuchungskriterien (aus Kapitel C) und Modellierungen der untersuchten Aspekte im Gesamtkontext des Finanzausgleichs stellen dabei sicher, dass dennoch der „Blick für das Ganze“ bewahrt wird.

I. Horizontale Steuerverteilung als Zuordnung des Eigenen

Mit der horizontalen Verteilung und ggf. Zerlegung⁶¹ der Gemeinschaftsteuern erhalten die einzelnen Länder und Kommunen ihren Anteil an den Bund, Länder und z. T. Kommunen gemeinschaftlich zustehenden Steuern. So soll jedes einzelnen Land das Aufkommen an Gemeinschaftsteuern erhalten, das seiner „wirklichen“ Steuerkraft entspricht.⁶²

⁶¹ „Verteilung“ meint im Folgenden die Zuweisung des Aufkommens an den Gemeinschaftsteuern nach bestimmten Prinzipien. Der Begriff „Zerlegung“ bezieht sich auf die gegebenenfalls notwendigen Verfahren, um diese Prinzipien zu operationalisieren.

⁶² Siehe Häde (1996), S. 208.

Die horizontale Gemeinschaftsteuerverteilung und (teilweise) Zerlegung bildet die Basis für die Umverteilung der Mittel zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern im Länderfinanzausgleich: „Als Korrektur der von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung und der dadurch bewirkten Finanzausstattung der Länder“ ist der Länderfinanzausgleich „eine Abgabe der leistungsstärkeren Länder aus Eigenem“.⁶³ Die Gemeinschaftsteuerverteilung als *Zuordnung* des Eigenen ist somit das primäre, die *Umverteilung* hingegen das sekundäre Element des horizontalen Finanzausgleichssystems.

Dabei sind die Maßstäbe, nach denen die Gemeinschaftsteuern verteilt werden und somit das „Eigene“ der Länder bestimmen, nicht einheitlich; vielmehr erfolgt die Zuordnung der einzelnen Steuern nach unterschiedlichen Gesichtspunkten. So sieht das Grundgesetz in Art. 107 I GG grundsätzlich vor, den Länderanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer – wie die Landessteuern – nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zu verteilen. In der einfachgesetzlichen Präzisierung dieses Begriffs folgt daraus die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Zerlegung der Körperschaftsteuer – bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern – nach dem Betriebsstättenprinzip. Die Umsatzsteuer hingegen wird qua Vorgabe des Art. 107 I S. 4 GG über die Einwohnerzahl der Länder zugewiesen.⁶⁴

Das ungebrochene Prinzip des örtlichen Aufkommens findet somit im Rahmen der horizontalen Steuerverteilung nur im Hinblick auf die veranlagte Einkommensteuer Anwendung, was bei der Erhebungstechnik dieser Steuer dem Wohnsitzprinzip gleichkommt.⁶⁵

Im Fall der Körperschaftsteuer und ihrer Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip erfolgt realiter eine „Verteilung nach dem Ort der Erwirtschaftung“.⁶⁶ Die Anteile der Länder an der Körperschaftsteuer bestimmen sich danach, wie hoch ihre jeweilige, dem Steueraufkommen zu Grunde liegende Wertschöpfung ist.

Das Wohnsitzprinzip bei der Lohnsteuer verursacht eine andere Verteilungswirkung. Besonders deutlich wird dies im Fall der Stadtstaaten: Die aus den Anrainerländern einpendelnden Arbeitnehmer tragen zwar zur Steigerung der Wertschöpfung der Stadtstaaten bei, die auf ihre Wertschöpfung anfallende Lohnsteuer wird jedoch ihren Wohnsitzländern zugewiesen.⁶⁷

Frei von einer wertschöpfungsbezogenen Zuordnung ist auch die Umsatzsteuer: In der grundsätzlichen Pro-Kopf-Verteilung findet sich kein Anknüpf-

⁶³ BVerfGE 72, 330 (402).

⁶⁴ Auf die Ergänzunganteile im Umsatzsteuerausgleich wird in Abschnitt D.II. näher eingegangen.

⁶⁵ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt B.II.1.

⁶⁶ Lutz (1995), S. 108.

⁶⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen in Abschnitt D.III.2.a).

fungspunkt dafür, in welchen Ländern diese Steuer erwirtschaftet wurde. Vielmehr richtet sich die Umsatzsteuerverteilung über den Einwohnerbezug an einem abstrakten Bedarfsmaßstab aus, der eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung zum Ziel hat.⁶⁸

Die gegenwärtige horizontale Steuerverteilung vollzieht sich folglich über eine Vermischung konträrer Zuordnungsmaßstäbe, wodurch die Steuerkraft der Länder als ihr „Eigenes“ sowohl eine Wertschöpfungs- als auch eine Bedarfskomponente aufweist. Insofern ist die Bestimmung des „Eigenen“ der Länder – insbesondere über die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern – überwiegend Ergebnis dessen, was die Länder „brauchen“, weniger dessen, was sie „schaffen“. Umverteilung findet somit im geltenden Recht schon in der Primärverteilung statt und ist keineswegs lediglich „subsidiär“.

Wie dieses Vorziehen des Distributionsaspekts zu bewerten ist, wird deutlich, wenn man sich die ökonomischen Anforderungen an das gesamte System ver gegenwärtigt. Der Länderfinanzausgleich hat zwar zur Aufgabe, Finanzmittel von den „Starken“ zu den „Schwachen“ umzuschichten, sollte dabei aber auch gewährleisten, dass für alle ein Anreiz besteht, ihre Finanzkraft aus eigener Anstrengung zu vergrößern.⁶⁹ Eine Erhöhung der Finanzkraft setzt jedoch eine Steigerung der Wirtschaftskraft voraus. Anreizgerecht ist ein Finanzausgleich nur dann, wenn ein Land von den eigenen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft profitieren kann, indem erfolgreiche standortpolitische Initiativen über wachsende Steuereinnahmen „belohnt“ werden. Eben dies leistet die praktizierte Gemeinschaftsteuerverteilung jedoch nur unzureichend: Länder, deren wirtschaftspolitisches Handeln eine Erhöhung des Umsatzsteueraufkommens bewirken, erhalten weiterhin den unveränderten Anteil an dieser Steuer (es sei denn, dieses Handeln bewirkt zugleich eine Vergrößerung ihrer Landesbevölkerung).

Diese widersprüchliche und aus Sicht der Anreizkompatibilität schädliche Folge der horizontalen Steuerverteilung lässt sich nur beheben, wenn man als Ansatzpunkt für die wirkliche Steuerkraft allein die Aufkommenserwirtschaftung wählt. Derart wäre als das „Eigene“ eines Landes – in semantisch durchaus naheliegender Interpretation – der Anteil am Gemeinschaftsteueraufkommen zu verstehen, der ihm jeweils auf Grund seiner eigenen Wertschöpfung und damit Wirtschaftskraft zugeflossen ist. Der damit verbundene Ausschluss von nivellierend wirkenden Bedarfsmaßstäben beseitigt die Diskrepanz zwischen Steuerkraft und Wirtschaftskraft der Länder und trägt so zur Anreizstärkung bei. Zudem ließe sich so die Transparenz des horizontalen Finanzausgleichssystems erhöhen, denn dieses teilte sich nunmehr in zwei sauber getrennte Schritte: Erst nach der Zuordnung des „Eigenen“ und mit Hilfe der Länder selbst „Geschaf-

⁶⁸ BVerfGE 72, 330 (384), BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (290).

⁶⁹ Siehe Abschnitt C.II.1.

fenen“ wird die Bedarfsseite betrachtet. Wenn dann das „Eigene“ einzelner Länder nicht genügt, um ein als notwendig vereinbartes Niveau staatlicher Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, muss eine Umverteilung vorgenommen werden. Das aber hat in dem ausdrücklich als Umverteilungsmechanismus gekennzeichneten Schritt, dem Länderfinanzausgleich i. e. S., zu geschehen.

Eine Zuordnung der Gemeinschaftsteuern nach ihrem jeweiligen Belastungskonzept – wie in der Zerlegungsdiskussion häufig gefordert⁷⁰ – würde dem freilich nicht entsprechen. Nach dem Belastungskonzept würde für die Lohnsteuer als Form der persönlichen Einkommensbesteuerung die Anwendung des Wohnsitzprinzips folgen. Für die Körperschaftsteuer – als bisher einzige nach Maßstäben der Wirtschaftskraft zerlegte Steuer – wäre eine teilweise Abkehr von dem Betriebsstättenprinzip geboten, weil die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne faktisch die Funktion einer Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuer hat.⁷¹ Insofern wäre bei einer Ausrichtung der horizontalen Steuerverteilung an den Belastungskonzeptionen zumindest für diesen Teil des Körperschaftsteueraufkommens ebenfalls das Wohnsitzprinzip nutzen.⁷²

Die gegenwärtige Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern konnte – zumindest bis zur deutschen Vereinigung – als eine Orientierung am Belastungskonzept der Steuer gelten, weil die Belastungswirkung am Konsumort, zumeist dem Heimatort des Konsumenten, eintritt und weil die Einwohnerzahl als pauschalierender Maßstab für die regionale Konsumkraft akzeptiert werden konnte.⁷³ Mit der Vereinigung ist das Wohlstandsgefälle zwischen den „reichen“ und den „armen“ Ländern Deutschlands allerdings so deutlich gewachsen, dass die These eines über alle Länder gleichen Pro-Kopf-Konsums nicht einmal mehr als grobe Annäherung an die wirkliche Konsumkraft in den einzelnen Ländern anerkannt werden kann.

Eine wirtschaftskraftbezogene und damit anreizkompatible horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteuern muss auf anderem Wege erfolgen. Am besten geeignet ist hierfür eine Verteilung nach den Orten der Steuererwirtschaftung. Da die Grundlage aller drei Gemeinschaftsteuern die Wertschöpfung ist, weist der Grundsatz des örtlichen Aufkommens die richtige Richtung, ermöglicht er doch den Ländern prinzipiell, ihre Wirtschaftskraft unmittelbar in Steuerkraft umzusetzen. Allerdings stehen der ungebrochenen Anwendung dieses Grundsatzes teilweise erhebungstechnische Besonderheiten der Gemeinschaftsteuern entgegen. Wie daher eine wirtschaftskraftbezogene Verteilung im Einzelfall gestaltet werden sollte, wird im Folgenden dargelegt.

⁷⁰ Siehe Peffekoven (1997), S. 187 m. w. N.

⁷¹ Siehe Andel (1990), S. 319.

⁷² Siehe Kitterer (1994), S. 8.

⁷³ So z. B. Peffekoven (1987), S. 190 f.

1. Verteilung der Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern⁷⁴ – wie in Artikel 107 I S. 4 GG vorgeschrieben – kommt in der Verteilungswirkung der Zuordnung nach einem abstrakten Bedarfsmaßstab gleich.⁷⁵ Ein Bezug zu dem Beitrag, den ein Land zu der Erwirtschaftung dieses Steueraufkommens geleistet hat, stellt diese Art der Zuordnung nicht her und schafft somit keine Anreize zur Erhöhung der eigenen Wirtschaftskraft.

Eine Umsatzsteuerverteilung, die örtliche Steuerkraft als unmittelbare Folge von Wirtschaftskraft versteht, müsste hingegen eine Zuordnung nach der Bemessungsgrundlage dieser Steuer vornehmen: Dieses ist die Wertschöpfung bei Unternehmen und Absatzmittlern. Da die Unternehmen – über den Vorsteuerabzug – an ihr zuständiges Finanzamt nur die Umsatzsteuer abführen, die auf ihre eigene Wertschöpfung entfallen ist, wäre über die Zuordnung nach dem örtlichen Aufkommen auch eine anreizgerechte Zuordnung nach dem Ort der Steuererwirtschaftung gewährleistet.

Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang allerdings dadurch, dass umsatzsteuerrechtlich auch Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern als *ein* Unternehmen behandelt werden.⁷⁶ Die Umsatzsteuer eines Unternehmens wird damit immer nur in einem Land abgeführt, auch wenn die zu Grunde liegende Wertschöpfung in Betriebsstätten in anderen Ländern entstanden ist. Bei einer Zuordnung der Umsatzsteueranteile nach dem örtlichen Aufkommen würde daher die Wirtschaftskraft der Länder nur im Hinblick auf regional begrenzt operierende Unternehmen unverzerrt erfasst. Gelingt es hingegen einer Landesregierung durch eine gute Standortpolitik, Betriebsstätten von anderswo ansässigen Unternehmen zu attrahieren, steigert sie zwar die Wirtschaftskraft ihres Landes, an der in ihrem Land erwirtschafteten Umsatzsteuer würde sie bei einer Zuordnung nach dem örtlichen Aufkommen jedoch nicht partizipieren: Ort der Erwirtschaftung und Ort der Vereinnahmung der Umsatzsteuer sind dann nicht identisch. Angesichts der wachsenden Flexibilität auch mittlerer Unternehmen in standortpolitischen Fragen kann die Zuordnung nach dem örtlichen Aufkommen als wirtschaftskraftbezogene und damit anreizgerechte Verteilung folglich nur als bedingt tauglich eingestuft werden.

Einen besseren Verteilungsmaßstab bietet in diesem Zusammenhang die Bruttowertschöpfung der Unternehmen in den einzelnen Ländern.⁷⁷ Über die betriebsstättenorientierte Ermittlung im Rahmen der Berichtspflicht für Unter-

⁷⁴ Auf die Ergänzungsanteile im Umsatzsteuerausgleich wird in Abschnitt D.II. näher eingegangen.

⁷⁵ Siehe Abschnitt B.II.2.b) und Abschnitt D.I.

⁷⁶ § 2 I S. 2 UStG. Siehe *Tipke / Lang* (1996), S. 608, Rz. 110.

⁷⁷ Relative Anteile der Länder an der unbereinigten Bruttowertschöpfung der Unternehmen (Produktionswerte abzüglich Vorleistungen).

nehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern ordnet dieser Wirtschaftskraft-indikator die Wertschöpfung nach Ländern erheblich genauer zu. Allerdings gilt dies nicht für alle Branchen: Eine Erfassung der Wertschöpfung nach Betriebsstätten erfolgt für das verarbeitende Gewerbe, die Energie- und Wasserwirtschaft, den Bergbau sowie das Baugewerbe. Insbesondere die Wertschöpfung des Dienstleistungssektors wird dagegen nach dem örtlichen Umsatzsteueraufkommen ausgewiesen und birgt daher vor dem Hintergrund einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerzuordnung die oben skizzierten Probleme. Die Bruttowertschöpfung ist insofern kein reiner Indikator für die Wirtschaftskraft eines Landes, bietet jedoch – da die Mehrzahl der Branchen mit „großen“ Unternehmen räumlich differenziert einfließen – eine bestmögliche Annäherung. Aus Sicht einer anreizkompatiblen Reform des Länderfinanzausgleichs ist daher eine Verteilung der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung der Länder anzuraten.⁷⁸

Allerdings deckt sich dieser Vorschlag nicht mit der derzeitigen Verfassungslage. Vielmehr wäre dafür eine Änderung des Art. 107 I S. 4 GG vorzunehmen. Da die bestehende Norm keine Spielräume für eine wirtschaftskraftbezogene Verteilung der Umsatzsteuer lässt,⁷⁹ erscheint dies als der einzige Weg für eine anreizgerechte Reform dieses wichtigen Elements der Primärverteilung.

2. Zerlegung der Körperschaftsteuer

Die Körperschaftsteuer wird als einzige der Gemeinschaftsteuern schon in dem gegenwärtigen Zerlegungsverfahren nach dem Ort der Steuererwirtschaftung zugeordnet: Das Land, in dem der zu versteuernde Teil der Wertschöpfung entstanden ist, erhält auch den Steuerertrag, wodurch ein unmittelbarer Anreiz für die Länder gesetzt wird, ihre Wirtschaftskraft zu steigern. Im Allgemeinen ist dies über die am Örtlichkeitsgrundsatz orientierte Vereinnahmung der Körperschaftsteuer sichergestellt. Davon abgewichen wird hingegen bei körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen, die mehrere Betriebsstätten unterhalten, um zu vermeiden, dass nur dem Land die Steuer zufließt, in dem die Geschäftsführung ihren Sitz hat. In solchen Fällen wird die Körperschaftsteuer zerlegt. Als

⁷⁸ Einen besonderen Unterfall stellt in diesem Zusammenhang die Einfuhrumsatzsteuer dar. Die ihr zu Grunde liegende Wertschöpfung findet im Ausland statt und ist somit von den Ländern nicht beeinflussbar. Da die Einfuhrumsatzsteuer jedoch lediglich ein Tatbestand der Umsatzsteuer ist, erscheint es schon aus steuersystematischen Erwägungen nicht angezeigt, hierfür einen eigenen Verteilungsmaßstab zu verwenden. Doch das entscheidende Argument für eine Verteilung der Einfuhrumsatzsteuer ebenfalls nach der Bruttowertschöpfung ergibt sich auch hier wiederum aus den damit verbundenen Anreizwirkungen für die Länder zur Steigerung der eigenen Wirtschaftskraft: Mit einem Volumen von rund DM 41 Milliarden im Jahr 1997 weist sie immerhin ein größeres Aufkommen auf als die Körperschaftsteuer (1997: etwa DM 36 Milliarden).

⁷⁹ Siehe Häde (1996), S. 212.

Indikator für die Zerlegung dienen in diesem Zusammenhang i. d. R. die örtlich gezahlten Lohnsummen von körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern.⁸⁰ Dies bedeutet allerdings, dass nur die Wertschöpfung des Faktors Arbeit Berücksichtigung findet, und dies auch nur, soweit sich die Wertschöpfung der Arbeit in den vereinbarten Löhnen niederschlägt.

Ein Maßstab, der die Wertschöpfung aller Produktionsfaktoren erfasst, könnte wiederum in der statistisch ausgewiesenen Bruttowertschöpfung der Unternehmen gesehen werden. Allerdings beinhaltet diese auch die Wertschöpfung nicht körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen – insbesondere also der Personengesellschaften – und korrespondiert folglich nur teilweise mit dem Zerlegungsobjekt: Eine Zerlegung der Körperschaftsteuer nach der Bruttowertschöpfung würde damit die Länder benachteiligen, deren Wirtschaftskraft überdurchschnittlich auf einer von Kapitalgesellschaften erbrachten Wertschöpfung beruht.

Bei der praktizierten Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip besteht diese Gefahr hingegen nicht. Hier stellt die Zerlegung mit Hilfe der örtlich gezahlten Lohnsummen sicher, dass nur die Wertschöpfung derjenigen Unternehmen erfasst wird, die diese Steuer auch tatsächlich zahlen. Zudem ordnet die Lohnsummenorientierung die Steuer den Ländern auch gemäß der bei ihnen entstandenen Wertschöpfung zu. Die Tatsache, dass dabei nur die Wertschöpfung des Faktors Arbeit berücksichtigt wird, spielt vor dem Hintergrund der Forderung nach Anreizgerechtigkeit keine wesentliche Rolle: Eine anreizgerechte Primärverteilung soll einen Impuls für die Länder setzen, die landeseigene Wirtschaftskraft durch eine geeignete Wirtschaftspolitik zu steigern. Auch eine Wirtschaftspolitik, die zunächst an der Wertschöpfungssteigerung anderer Produktionsfaktoren ansetzt, schlägt sich mittelfristig in den Lohnsummen nieder: Entweder durch höhere Löhne oder eine Zunahme der abhängig Beschäftigten. Insofern ist eine an der Wertschöpfung des Faktors Arbeit orientierte Steuerzerlegung mit der Forderung nach einer anreizkompatiblen Primärverteilung vereinbar. Es empfiehlt sich, bei der Körperschaftsteuerzerlegung am Betriebsstättenprinzip festzuhalten.

3. Verteilung der Einkommensteuer

Mit Ausnahme des Zinsabschlags als ein Teil der Steuern auf Einkünfte aus Kapitalvermögen wird in der gegenwärtigen Praxis die gesamte Einkommenssteuer dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zugeordnet. Im Fall der veranlagten Einkommensteuer gewährleistet dies die örtliche Zuständigkeit des Wohnsitzfinanzamtes, während für die Lohnsteuer dazu ein spezielles Zerlegungsver-

⁸⁰ Siehe Abschnitt B.II.1.

fahren erforderlich ist. Die Zuordnung der Einkommensteuer knüpft damit in der gegenwärtigen Praxis in keiner Weise an der Aufkommenserwirtschaftung an. Mit einem Verständnis des „Eigenen“ als dem durch eigene Wirtschaftskraft entstandenen Steueraufkommen treten dort Verzerrungen auf, wo das Land der Steuererwirtschaftung nicht identisch mit dem Land der Steuervereinigung ist.

Im Hinblick auf eine anreizgerechte horizontale Steuerverteilung müsste daher die gesamte Einkommensteuer – analog zur Körperschaftsteuer – nach dem Ort der Steuererwirtschaftung zugeordnet werden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass eine derartig umfassende Zuordnung sich auf alle sieben Einkunftsarten der Einkommensteuer zu erstrecken hätte und damit einen Verwaltungsaufwand erforderte, der überwiegend in keinem Verhältnis zu den verbesserten Anreizeffekten stehen dürfte. Deshalb wird im Folgenden eine Zuordnung nach dem Ort der Steuererwirtschaftung nur für solche Einkunftsarten vorgeschlagen, bei denen nach bisheriger Praxis vergleichsweise starke Verzerrungen auftreten können. Um welche Einkunftsarten es sich dabei handelt und wie ihre Zuordnung nach dem Ort der Steuererwirtschaftung technisch zu vollziehen wäre, zeigen die nachstehenden Unterabschnitte im Detail.

a) Zerlegung der Lohnsteuer

Dass die gegenwärtige Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip zu erheblichen Verzerrungen führen kann, wurde schon erwähnt. Besondere Bedeutung gewinnt dies im Fall der Stadtstaaten Hamburg und Bremen: Bei einem lohnsteuerpflichtigen Einpendler wird über das Wohnsitzprinzip die auf seine Wertschöpfung entfallende Lohnsteuer dem Anrainerland zugeordnet. Aus Sicht einer Zuordnung des Eigenen als „selbst Geschaffenen“ entgeht den Stadtstaaten dadurch ein Teil ihrer Steuerkraft. Bei den Flächenländern hingegen fallen in der Regel Wohnsitz und Arbeitsplatz eines Steuerpflichtigen zusammen, so dass hier die Anwendung des Wohnsitzprinzips kaum zu Abweichungen gegenüber einer wirtschaftskraftbezogenen Zuordnung führt.

Abbildung 11 verdeutlicht dies: Der Verlust der Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen aus der Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip weist vor allem auf relativ viele Unternehmen mit zentraler Lohnabrechnung hin.⁸¹ Der große Anteil am gesamten Zerlegungsvolumen erklärt sich dabei über das hohe absolute LSt-Aufkommen dieser Länder. Auf Bremen und Hamburg hingegen entfällt bei erheblich kleineren Aufkommen über ein Drittel des negativen Zerlegungsbetrags.

⁸¹ Unternehmen, die in anderen Ländern zwar Betriebsstätten unterhalten, die Lohnbuchhaltung und damit die Abführung der Lohnsteuer aber zentral am Unternehmenssitz vornehmen.

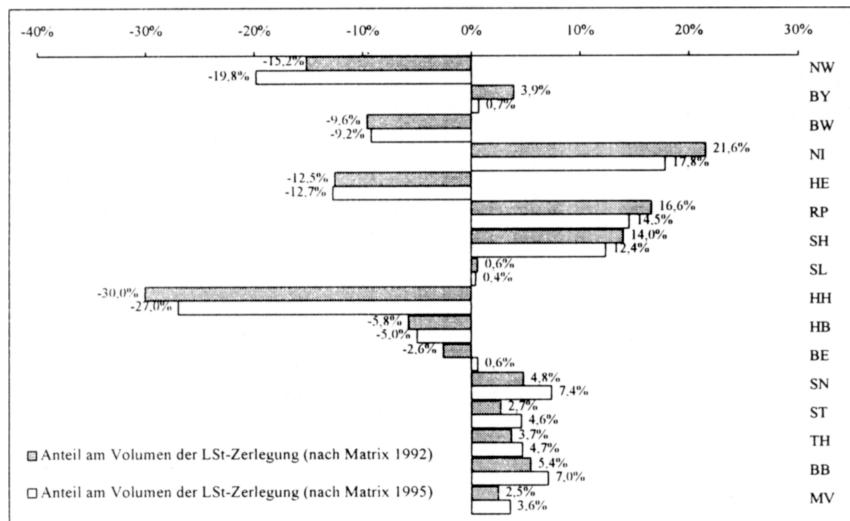


Abbildung 11: Anteil am Volumen der Lohnsteuer-Zerlegung für die Länder
(LSt-Matrizen 1992 und 1995)

Um zumindest einen Teil des durch die bisherige horizontale Steuerverteilung induzierten Stadtstaatenproblems zu beheben (dies gilt freilich, wie aus Abbildung 11 ersichtlich, nicht für Berlin⁸²), vor allem aber aus der anreizsystematischen Erwägung, die primäre Steuerzuordnung prinzipiell an der Wirtschaftskraft der Länder auszurichten, wird daher vorgeschlagen, die Lohnsteuer nach dem Ort der Steuererwirtschaftung zuzuordnen. Die Lohnsteuer eines Arbeitnehmers sollte somit dem Land zukommen, in dem sich dessen Arbeitsstätte befindet. Hierfür ist ein Zerlegungsverfahren nach dem Betriebsstättenprinzip erforderlich.⁸³ Aufgrund der örtlichen Zuständigkeit des Betriebsstättenfinanzamtes kommt dies im Ergebnis einer Zuordnung nach der Steuervereinigung gleich. Die Fehlzuordnungen bei zentraler Lohnbuchhaltung können dort korrigiert werden, wo mit Zerlegung der Körperschaftsteuer ohnehin die Lohnsummen nach Betriebsstätten ermittelt werden müssen.

b) Verteilung der veranlagten Einkommensteuer

Inwieweit bei den übrigen sechs Einkunftsarten der Einkommensteuer der Ort der Steuererwirtschaftung und der Ort der Steuervereinigung länderebezogen auseinander fallen, ist ohne eingehende Prüfung der Erhebungsdaten

⁸² Siehe Abschnitt D.III.2.

⁸³ Siehe Abschnitt D.I.3.

kaum abzuschätzen. Insofern kann über die Verzerrungswirkungen der gegenwärtigen Praxis im Vergleich zu einer wirtschaftskraftbezogenen „Zuordnung des Eigenem“ an dieser Stelle keine eindeutige Aussage getroffen werden. Allerdings erscheint es vor dem Hintergrund zunehmend vernetzter Wirtschaftsräume plausibel, dass die bisherige Verteilung der Einkommensteuer zumindest in Bezug auf die gewerblichen Einkünfte zu bedeutsamen Diskrepanzen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft eines Landes führen kann. Aus der Perspektive einer anreizgerechten Primärverteilung wäre dies als besonders bedenklich zu bewerten, ist doch gerade die Ertragslage der ansässigen Unternehmen auch ein Ausdruck der Anstrengungen eines Landes, die eigene Wirtschaftskraft zu steigern. Eine Zuordnung der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach dem Ort der Steuererwirtschaftung und damit an das Land, in dem sich die Betriebsstätte des Unternehmens befindet, würde dies verhindern. Zudem ließe sich damit der ökonomische Widerspruch einer rechtsformabhängigen Zuordnung der Unternehmenssteuern beheben: Zur Zeit werden die Steuern der Kapitalgesellschaften nach dem Ort der Steuererwirtschaftung zugeordnet, bei Personengesellschaften hingegen nach dem örtlichen Aufkommen, obwohl die Rechtsform eines Unternehmens für seine Wertschöpfung und damit die Wirtschaftskraft eines Landes ohne Bedeutung ist.

Eine Verteilung der auf positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb entfallenden Einkommensteuer nach dem Ort der Steuererwirtschaftung wäre kein Novum. Eine entsprechende Zerlegung der Einkommensteuer wurde bereits in den Jahren 1952-1954 praktiziert.⁸⁴ Die umzuverteilende Masse erwies sich jedoch zur damaligen Zeit als zu gering, um den erforderlichen Zerlegungsaufwand zu rechtfertigen.⁸⁵ Der Vorschlag einer Zuordnung der auf positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb entfallenden Einkommensteuer nach dem Ort der Steuererwirtschaftung ist insofern in Abhängigkeit von der heutzutage möglichen Durchführungseffizienz einer solchen Regelung zu sehen.

Aus Anreizerwägungen wäre es darüber hinaus wünschenswert, auch den auf die verbleibenden Einkunftsarten entfallenden Einkommensteueranteil nach dem Ort der Steuererwirtschaftung zuzuordnen. Da die damit verbundenen horizontalen Verschiebungen jedoch vermutlich nur schwach ausfielen, das Zuordnungsverfahren sich jedoch weiter komplizieren würde, erscheint es in diesem Zusammenhang angezeigt, die bisherige Zuordnungspraxis beizubehalten – ergo nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens und somit faktisch nach dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen zuzuordnen.

⁸⁴ Siehe BGBl I (1952), 225.

⁸⁵ Siehe *Hidien* (1997), S. 802.

c) Verfahrensfragen einer Einkommensteuerzerlegung

Eine Zuordnung der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach dem Ort der Steuererwirtschaftung hätte zur Folge, dass das für die Einkommensteuer zuständige Wohnsitzfinanzamt bei länderübergreifenden Einkünften seine Zuständigkeit an ein anderes Finanzamt abgeben müsste. Für solche Fälle ist ein Verfahren erforderlich, das die einheitlich festgesetzte Einkommensteuer auf die beteiligten Länder zerlegt. Die Ausgestaltung eines solchen Zerlegungsverfahrens kann in Rückgriff auf in der Bundesrepublik vormals praktizierte Regelungen erfolgen.⁸⁶

Demnach ist die Einkommensteuer eines Steuerpflichtigen in dem Verhältnis zu zerlegen, in dem die auf die einzelnen Länder entfallenden positiven Einkünfte zueinander stehen.

- Die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit und aus Gewerbebetrieb entfallen damit jeweils auf das Betriebsstättenland als Ort der Erwirtschaftung.
- Die Zuteilung der übrigen Einkünfte bestimmt sich nach dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen.

Die so festgelegten Anteile der Länder bilden den Zerlegungsmaßstab. Nach diesem Verhältnis wird dann die Steuer selbst auf die beteiligten Länder zerlegt. Daraus folgt, dass mögliche negative Einkünfte – unabhängig vom Ort ihrer Entstehung – in demselben Verhältnis von den beteiligten Ländern getragen werden.

Die Abwicklung des Verfahrens obliegt dem Wohnsitzfinanzamt, das auch weiterhin die alleinige Festsetzungskompetenz besitzt. Folglich bleibt der Steuerpflichtige von der teilweisen Zuordnung der Einkommensteuer nach dem Ort der Erwirtschaftung unberührt; mögliche Erstattungsansprüche des Steuerpflichtigen werden damit, wie bisher auch, von seinem Wohnsitzfinanzamt abgegolten. Um zu verhindern, dass ein Land Steuerbeträge zurückerstattet, die es nicht vereinnahmt hat, sind diese von den anderen an der Zerlegung beteiligten Ländern ihrerseits dem Wohnsitzland zu erstatten – in eben dem Verhältnis, das ihren Zerlegungsanteilen entspricht. Hierfür ist die Einrichtung eines Clearingverfahrens erforderlich.

Dieses Zerlegungsverfahren führt durch den progressiven Einkommensteuertarif dazu, dass den Orten der Steuererwirtschaftung nicht exakt „ihr“ örtliches Aufkommen zugewiesen werden kann. Das soll am Beispiel der Lohnsteuer verdeutlicht werden:

- Sind *alle* Einkünfte positiv, bewirkt der progressive Einkommensteuertarif, dass der auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit zugewiesene Zerlegungsanteil größer ist als die von dem Betriebsstättenfinanzamt vereinnahmte

⁸⁶ Vgl. BGBI I (1952), 225, sowie analog BT-Drucksache 1/2644.

Lohnsteuer. In diesen Fällen überschreitet der Zerlegungsanteil also das örtliche Aufkommen der Lohnsteuer.

- Bestehen hingegen auch negative Einkünfte, werden diese mit den positiven Einkünften verrechnet und verringern somit die zu zerlegende Steuer. Der auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit zugewiesene Zerlegungsanteil unterschreitet dann das örtliche Aufkommen der Lohnsteuer.

Hinfällig wird das Verfahren der Einkommensteuerzerlegung, wenn die Summe aller Einkünfte eines Steuerpflichtigen negativ ist: Eine Zuordnung von Verlusten nach dem Ort ihrer Entstehung ist im Rahmen der synthetischen Einkommensbesteuerung nicht durchführbar. Demzufolge ergibt sich in diesen Fällen keine Veränderung gegenüber dem Status quo.

Das Verfahren kann sich hinsichtlich der Zuordnung der veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb erweitern: Stammen diese Einkünfte aus einem Unternehmen, das in mehreren Ländern Betriebsstätten unterhält, wäre der auf die Einkünfte entfallende Zerlegungsanteil weiter aufzuspalten. Als Maßstab für eine solche Zerlegung „zweiten Grades“ bietet sich – analog der Körperschaftsteuerzerlegung – das Verhältnis der Lohnsummen in den fraglichen Betriebsstätten an.

Mit Hilfe dieses gegebenenfalls zweistufigen Zerlegungsverfahrens ließe sich eine aus Anreizgesichtspunkten wünschenswerte Zerlegung der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb technisch umsetzen. Allerdings sind dabei insbesondere im Bezug auf die Zerlegung der veranlagten Einkommensteuer grobe Disparitäten zwischen zusätzlichem Verwaltungsaufwand und Zerlegungsvolumen zu vermeiden. Daher wird in diesem Zusammenhang empfohlen, wiederum analog zur Körperschaftsteuerzerlegung, geeignete Aufreifschwellen festzulegen.

4. Zerlegung des Zinsabschlags

Eine Besonderheit bildet der Zinsabschlag als ein Teil der erhobenen Steuern auf einkommensteuer- bzw. körperschaftsteuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen. Da die Erhebung dieser Steuer nach dem Quellenabzugsverfahren bei einer Zuordnung nach dem örtlichen Aufkommen die Länderanteile über die räumliche Konzentration der Kreditinstitute bestimmen würde, gilt hierfür derzeit ein Zerlegungsverfahren nach jeweils unterschiedlichen Maßstäben für den Anteil der alten und neuen Länder. Der Ostanteil wird einwohnerbezogen zerlegt, womit, wie gegenwärtig bei der Umsatzsteuer, eine Verteilung nach einem Bedarfsmaßstab erfolgt. Die Zerlegung des Westanteils vollzieht sich nach Maßgabe von drei unterschiedlichen gewichteten Teilgrößen, und zwar zu 70 % nach der Verteilung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, zu 20 % nach der Verteilung des vorjährigen Körperschaftsteueraufkommens nach Zerlegung und

zu 10 % entsprechend der Verteilung des vorjährigen Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer.⁸⁷ Damit soll die Zerlegung des Zinsabschlags bei einkommensteuerpflichtigen Einkünften aus Kapitalvermögen an das Wohnsitzprinzip, bei körperschaftsteuerpflichtigen Einkünften aus Kapitalvermögen an das Betriebsstättenprinzip angenähert werden. Je nach der Höhe des Beitrags körperschaftsteuerpflichtiger Steuersubjekte zum gesamten zu zerlegenden Aufkommen können sich allerdings durch die geringe Gewichtung des (letztjährigen) Körperschaftsteueraufkommens rechtsformenabhängige Verzerrungen zu Ungunsten der Länder mit einem relativ höheren Anteil an ansässigen Kapitalgesellschaften ergeben.

Schon aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass ab 2002 die Zerlegung des Zinsabschlags nach einem anderen Verfahren durchgeführt wird. Zudem handelt es sich hierbei um eine einheitliche Regelung, womit die nur als Übergangslösung zu rechtfertigende Anwendung zweier unterschiedlicher Zerlegungsverfahren für die alten und neuen Länder beseitigt wird.⁸⁸ Nach diesem neuen Verfahren ist vorgesehen, die Zerlegung entsprechend der Höhe des auf die Einkommensteuer – bei körperschaftsteuerpflichtigen Zinseinkünften auf die Körperschaftsteuer – angerechneten Zinsabschlags vorzunehmen.⁸⁹ Damit lässt sich zumindest das Wohnsitz- bzw. Unternehmenssitzprinzip konsistent realisieren. Aus Sicht einer anreizgerechten Steuerverteilung ist dies allerdings ebenfalls nur eine „zweitbeste“ Lösung. Vorzuziehen wäre auch hier eine Zuordnung nach dem Ort der Steuererwirtschaftung. Allerdings müsste dafür faktisch jede einzelne einer Zinszahlung zu Grunde liegende Investition verortet werden, was offensichtlich undurchführbar ist. Deshalb ist das ab 2002 vorgesehene Zerlegungsverfahren die beste aller möglichen Alternativen, konkretisiert es doch das örtliche Aufkommen sachgerecht und beseitigt zumindest die durch das Quellenabzugsverfahren erhebungstechnisch bedingten Aufkommensverschiebungen.

5. Horizontale Steuerverteilung: Zusammenfassung

Eine Zuordnung der Gemeinschaftsteuern ist anreizverträglich, wenn sie die Wirtschaftskraft der Länder in ihrer Steuerkraft abbildet. Der hierfür geeignete Zuordnungsmaßstab ist der Ort der Steuererwirtschaftung. Allerdings stehen der reinen Anwendung dieses Prinzips teilweise erhebungstechnische Besonderheiten entgegen. Für die konkrete Gestaltung einer anreizverträglichen Zuordnung wird daher folgendes empfohlen:

⁸⁷ § 12 IV ZerlegungsG.

⁸⁸ So auch *Hidien* (1997), S. 182.

⁸⁹ § 8 I ZerlegungsG.

- Da sich bei der Umsatzsteuer eine Verteilung nach dem Ort der Erwerbschaf-
tung nicht operationalisieren lässt, wird als anreizgerechte Alternative eine
Verteilung nach den relativen Anteilen der Länder an der gesamten (unbe-
reinigten) Wertschöpfung der Unternehmen vorgeschlagen.
- Für die Körperschaftsteuer ist die bisherige Praxis beizubehalten. Sie wird als
einige der drei Gemeinschaftsteuern schon gegenwärtig nach dem Ort der
Steuererwirtschaftung verteilt.
- Die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer auf Einkünfte aus Ge-
werbebetrieb sind dem Land zuzuordnen, in dem sich die Arbeits- bzw. Be-
triebsstätte des Steuerpflichtigen befindet. Damit werden zumindest die Ein-
kommensteuerbestandteile einer Zuordnung nach dem Ort der Steuer-
erwirtschaftung unterworfen, deren Entwicklung in besonderem Maße die
Anstrengungen eines Landes zur Steigerung der eigenen Wirtschaftskraft wi-
derspiegeln. Die übrigen Einkommensteuerbestandteile sind aus Gründen der
Praktikabilität nach dem örtlichen Aufkommen zuzuordnen.
- Bei der Zinsabschlag-Zerlegung besteht kein Handlungsbedarf angesichts des
ab 2002 anzuwendenden neuen Verfahrens.

II. Umsatzsteuerausgleich

Die Frage, ob die *Einwohneranteile* in der Umsatzsteuerverteilung mit diesem oder einem anderen Indikator die eigene Finanzausstattung angemessen zuordnen, ist in Abschnitt D.I.1. angesprochen worden. Die *Ergänzungsanteile* sind mit einer ökonomisch gehaltvollen Definition des „Eigenen“ eindeutig nicht zu vereinbaren. Sie werden nach einem typisierten Bedarfskriterium – 92 % der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder – verteilt.⁹⁰ Es handelt sich damit nicht um Zuordnung von, sondern um Umverteilung aus Eigenem: aus der (fiktiv) eigenen Finanzausstattung der zumeist⁹¹ steuerkräftigen Länder, die ohne die Gewährung von Ergänzungsanteilen einen größeren Umsatzsteueranteil erhalten hätten. 1997 wurden vom Gesamtvolume der Ergänzungsanteile von DM 16,22 Mrd. netto DM 13,27 Mrd. für diese Umverteilung benötigt.

Diesem Verständnis steht entgegen, dass finanzverfassungsrechtlich die eigene Finanzausstattung der Länder erst *nach* der Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Art. 107 I GG, also nach Zuteilung der Ergänzungsanteile, feststeht. Der verfassungsrechtliche Eigenwert einer solchen Zuordnung kann an dieser Stelle

⁹⁰ Siehe Abschnitt B.II.2.b).

⁹¹ Wobei dies – nimmt man die Umsatzsteuerverteilung nach geltendem Recht zum Maßstab – nicht nur die relativ steuerkräftigen Länder sind. Wie oben dargestellt (Abschnitt B.II.2.b)), verliert auch ein Empfänger, das Saarland, netto gegenüber einer nur nach Einwohnerzahlen ausgerichteten USt-Verteilung.

nicht beurteilt werden. Sie ist auch im juristischen Schrifttum umstritten.⁹² Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die eigene Finanzausstattung erst nach der Umsatzsteuerverteilung feststehe.⁹³ Zugleich betont es allerdings, dass die Ergänzungsanteile ein „fakultativer Zwischenschritt“ sind, obligatorisch ist nach Art. 107 I S. 4 GG lediglich die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen. Das heißt: Auch wenn der Bundesgesetzgeber auf das Instrument der Ergänzungsanteile verzichtete, wäre die rechtliche Definition der „eigenen Finanzausstattung“ erfüllt – obschon die fünf neuen Länder (ohne Berlin) in diesem Fall 1997 nur eine „eigene Finanzausstattung“ von zusammen DM 32,2 Mrd. aufwiesen statt der DM 45,5 Mrd., die ihnen bei geltendem Recht zugekommen sind. Es ist offensichtlich, dass eine finanzverfassungsrechtliche Definition des „Eigenen“, die derart disparate Ergebnisse zulässt, nichts von der Trennschärfe aufweist, die für einen ökonomisch gehaltvollen Begriff der „eigenen Finanzausstattung“ vonnöten ist.

1. Umverteilungseffizienz im Gesamtsystem

Die mit der Finanzreform von 1969 geschaffene Möglichkeit, in der Umsatzsteuerverteilung Ergänzungsanteile zu gewähren, wird durchgehend seit 1970 genutzt. Das Volumen der Ergänzungsanteile ist mit der Einbeziehung der neuen Länder in die reguläre Umsatzsteuerverteilung und den Länderfinanzausgleich i. e. S. 1995 massiv angestiegen. Explizit zu dem Zweck, den neuen Ländern in großem Umfang Ergänzungsanteile zukommen zu lassen, war in den Solidarpaktverhandlungen der Umsatzsteueranteil der Länder von zuvor 37 Prozentpunkten auf 44 Prozentpunkte angehoben worden. Auf besondere Kritik von finanzwissenschaftlicher und juristischer Seite stieß dabei, dass sich die Berechnung der zusätzlichen 7 Prozentpunkte nicht an den für die Umsatzsteuer in Art. 106 III S. 4 und Art. 106 IV GG festgelegten Verteilungsgrundsätzen orientierte, sondern offenbar so bemessen wurde, *nach* Länderfinanzausgleich ein für alle Seiten „akzeptables“ Ergebnis zu erzielen und den geltenden LFA in seinen Grundstrukturen beibehalten zu können.⁹⁴

Wenn damit auch deutlich wird, dass die USt-Ergänzungsanteile für notwendig erachtet wurden, um die neuen Länder in *diesen* Länderfinanzausgleich einzubeziehen, so sind sie doch für *einen* Länderfinanzausgleich im Grundsatz

⁹² Siehe z. B. *Häde* (1994): „Die Einbeziehung der Ergänzungsanteile in die vertikale Steuerverteilung erscheint jedoch willkürlich.“ (S. 215). Vehement bestätigend dagegen: *Henneke* (1999), S. 37 f.

⁹³ Vgl. BVerfGE 72 330 (385), BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (290).

⁹⁴ Siehe *Peffekoven* (1994), S. 287, *Grossekettler* (1994), S. 83 ff., *Homburg* (1994), S. 313 ff., *Selmer* (1994), S.342 ff., *Hidien* (1998), S. 376 f. Dabei muss fairerweise allerdings auch gefragt werden, ob die ohnehin schon große Verhandlungsmasse des Föderalen Konsolidierungsprogramms mit einer hinzukommenden, grundlegenden LFA-Reform nicht überfrachtet gewesen wäre.

überflüssig – zumindest, insoweit es um die Anhebung der finanzschwachen Länder auf ein bestimmtes Mindestniveau geht.

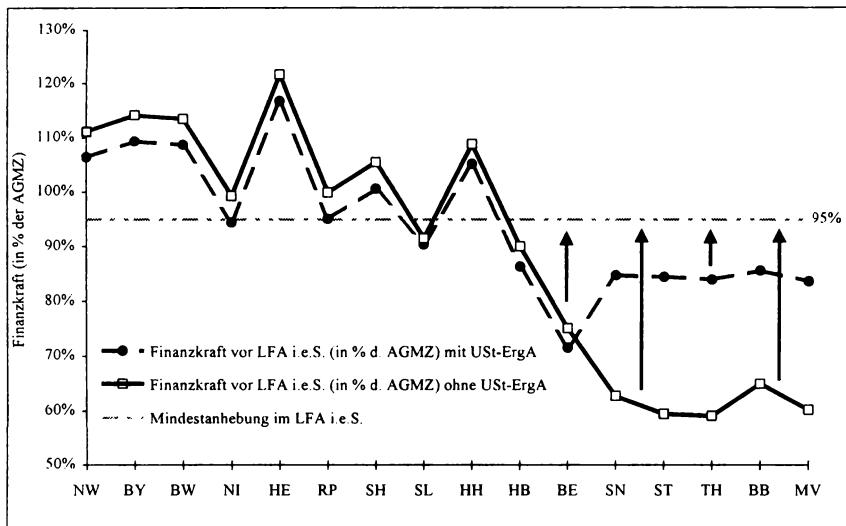


Abbildung 12: Finanzkraft vor LFA i. e. S.: Mit / ohne USt-Ergänzungsanteile

Wie in Abbildung 12 dargestellt, werden im Länderfinanzausgleich i. e. S. die finanzschwachen Länder auf mindestens 95 % des Durchschnitts angehoben. Ob sie zuvor schon im Umsatzsteuerausgleich auf mindestens 92 % des Durchschnitts angehoben wurden, wäre bei einem einheitlichen Umverteilungsmaßstab gleichgültig. Statt zunächst rund DM 13,3 Mrd. Netto-Umverteilung durch Ergänzungsanteile und dann noch einmal DM 12,1 Mrd. durch LFA-Umverteilung würden diese DM 25,4 Mrd. nur noch im Länderfinanzausgleich i. e. S. umverteilt. Bei einheitlichem Umverteilungsmaßstab und linearem LFA-Tarif jenseits der Mindestauffüllung würden alle Länder – „Zähler“ und „Empfänger“ – nach LFA i. e. S. die exakt gleiche Finanzkraft aufweisen, egal ob zuvor USt-Ergänzungsanteile gewährt wurden oder nicht. Der Umsatzsteuerausgleich wäre gänzlich wirkungslos.

Würde dagegen beim Länderfinanzausgleich nach geltendem Recht auf die Gewährung von Ergänzungsanteilen verzichtet, käme es durchaus zu Verschiebungen zwischen den Ländern. In der Tendenz gilt aber auch hier die Feststellung der weitgehenden Wirkungslosigkeit der Ergänzungsanteile: Von der anfänglichen Netto-Umverteilung von DM 13,27 Mrd. bleibt nach LFA i. e. S. nur noch ein Nettoeffekt von zusammen DM 1,16 Mrd. übrig. Hiervon wiederum können nur DM 334 Millionen den fünf neuen Ländern zugerechnet werden, die

netto durch die Ergänzungsanteile begünstigt werden.⁹⁵ Die Nettowirkungen der Ergänzungsanteile im Finanzausgleich 1997 lassen sich durch deren fiktive Abschaffung unter Beibehaltung aller sonstigen Regelungen (*ceteris paribus*) modellieren (Tabelle 6).

Tabelle 6
Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile – Finanzkraft vor / nach LFA

(in Mio. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Differenz Finanzkraft vor LFA i.e.S.	+ 3.551	+ 2.383	+ 2.054	+ 1.548	+ 1.192	+ 793	+ 544	+ 50	
(in Mio. DM)	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	Bund
Differenz Finanzkraft vor LFA i.e.S.	+ 337	+ 134	+ 681	- 4.087	- 2.770	- 2.519	- 2.156	- 1.736	0
Differenz Finanzkraft nach LFA i.e.S.	- 47	- 26	- 133	- 131	- 78	- 72	- 74	- 52	0
Differenz Finanzkraft nach BEZ & FDE	- 46	- 2	- 13	- 13	- 8	- 7	- 7	- 5	+ 454

Der größere Anteil der nach Länderfinanzausgleich i. e. S. verbleibenden „Restwirkung“ durch Ergänzungsanteile, DM 748 Mio., findet sich in einer Umverteilung zwischen den elf Ländern, die im Umsatzsteuerausgleich allesamt Einbußen hinnehmen mussten.

Dieser diffus anmutende Streueffekt begründet sich – wie auch der Umstand, dass überhaupt eine Nettowirkung festzustellen ist – aus den verschiedenen Umverteilungsmaßstäben von Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich i. e. S. sowie den unterschiedlichen Finanzierungswegen. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile werden nach einem einfachen Steuerkraftmaßstab gewährt. Einnahmen aus Landessteuern und den Landesanteilen an den anderen Gemeinschaftsteuern werden auf „tatsächliche“ Einwohner umgerechnet. Die Netto-Finanzierung der Ergänzungsanteile erfolgt durch den Verzicht der Länder auf (weitere) USt-Einwohneranteile. Dieser steuer- und finanzkraftunabhängige Proportionaltarif betrug 13,6 % für das Jahr 1997.⁹⁶ Der Länderfinanzaus-

⁹⁵ Das Saarland ist zwar Empfänger von Ergänzungsanteilen, wird dadurch aber nicht begünstigt (siehe Abschnitt B.II.2.b).

⁹⁶ Wiederum gilt für den Sonderfall Saarland etwas anderes: das Land finanziert seine vermeintliche Begünstigung durch Ergänzungsanteile durch einen Proportionaltarif von 3,6 % auf den Umsatzsteueranteil, der ihm bei Verteilung nur nach dem Einwohnermaßstab zugekommen wäre.

gleich i. e. S. dagegen wird nach einem Finanzkraftmaßstab durchgeführt. Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind hälftig einbezogen, spezifische Bedarfs-elemente kommen u. a. über die Einwohnerwertungen zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen und für die Stadtstaaten in den Umverteilungsmechanismus. Zudem wird im LFA i. e. S. mit einem (stufenweise) progressiven Tarif umverteilt.

Es soll an dieser Stelle nicht differenziert untersucht werden, welche *einzelnen* Unterschiede der verschiedenen Parameter von Umsatzsteuerausgleich einerseits und Länderfinanzausgleich i. e. S. andererseits zu den in Tabelle 6 dargestellten Ergebnissen führen. Die Grundaussage, dass de facto die Ergänzungsanteile keine wesentliche Umverteilungswirkung zu Gunsten der gewollten Empfänger bewirken, kann mit dieser Modellierung belegt werden. Die Aussage gewinnt noch an Gewicht, wenn man an das Ende *aller* ausgleichswirksamen Mechanismen blickt: Nach Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen und nach der Finanzierung der Länderbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ bleibt von der anfänglichen Netto-Umverteilung von DM 13,27 Mrd. für die fünf neuen Länder ein mageres Plus von DM 41 Millionen, das ceteris paribus den Ergänzungsanteilen zugerechnet werden kann (siehe Tabelle 6).

Alle darüber hinausgehenden Analysen einer solchen Ceteris-paribus-Modellierung, in der außer der fiktiven Abschaffung der Ergänzungsanteile alles andere unverändert bleibt, können zwar noch vertiefe Einsichten ermöglichen, kranken hinsichtlich der handlungsorientierten Interpretation aber daran, dass mit dem geltenden Länderfinanzausgleich ein Referenzmodell genutzt werden muss, das inhärent gerade für *diese* Aufgabe nur sehr begrenzt geeignet ist.

So bestätigt sich zum Beispiel in der Berechnung die theoretisch einleuchtende Vermutung, dass die finanzstarken Länder von der Umverteilung über Ergänzungsanteile insofern „profitieren“, als dort proportional nach Einwohnern umverteilt wird, nur zum Teil. Ohne Ergänzungsanteile würden die finanzstarken Länder für diese Umverteilung gemäß ihrer Finanzkraft und nach progressivem Tarif herangezogen.⁹⁷ Wie die Modellierung zeigt, trifft dies zwar für Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg zu, kontraintuitiv aber ausgerechnet für das finanzstärkste Land nicht. Hessen hätte (leicht) von einer Abschaffung der Ergänzungsanteile „profitiert“.

Die Analyse dieses Effekts führt tief in die Betrachtung der LFA-Tariffunktion. Durch die modellierte Abschaffung der USt-Ergänzungsanteile wird der Länderfinanzausgleich i. e. S. nach geltendem Recht derart „aus dem Gleichgewicht“ gebracht, dass die zur Tariffunktion gehörigen Garantieklauseln massiv intervenieren: Während beim geltenden Finanzausgleich *mit* vorangegangenen Ergänzungsanteilen die Garantieklauseln am horizontalen Umvertei-

⁹⁷ Siehe Lutz (1995), S. 212 f.

lungsvolumen des LFA i. e. S. nur einen Anteil von 1,85 % haben, wäre es bei dem Ceteris-paribus-Modell ein Anteil von 11,42 %. Und diese Garantien – insbesondere die Ländersteuergarantie nach § 10 III S. 2 FAG und die Belastungsobergrenze für alle Zahler nach § 10 IV S. 3 FAG – intervenieren bei den 1997er Daten besonders zu Gunsten von Hessen. So kommt es im Modell dazu, dass Hessens Finanzkraft vor LFA i. e. S. um 4,83 Prozentpunkte und die Nordrhein-Westfalens „nur“ um 4,80 Prozentpunkte⁹⁸ zunimmt und trotzdem NRW durch die Abschaffung der Ergänzungssanteile im Ergebnis schlechter und Hessen besser gestellt wird. Das Resultat, dass die Garantieklauseln die LFA-Tariffunktion derart abwandeln können, dass sie statt progressiv an der Spitze regressiv wirken, kann schon für die Analyse in Abschnitt D.III.3. festgehalten werden. Ebenso die große Intransparenz, die eine Aktivierung der Garantieklauseln mit sich bringt.

An dieser Stelle soll dieser beispielhafte Befund vor allem verdeutlichen, wie stark der gegenwärtige Länderfinanzausgleich i. e. S. des Umsatzsteuerausgleichs mit Ergänzungssanteilen bedarf. Denn eine Umverteilung von beinahe 12 Prozent des LFA-Volumens allein über die Garantieklauseln führt diese lediglich zur Feinabstimmung und Arrondierung gedachten Instrumente und damit den ganzen LFA-Tarif ad absurdum.

Wenn also für den Umsatzsteuerausgleich mit Ergänzungssanteilen gleichzeitig festgestellt werden muss,

- dass die Netto-Umverteilungsleistung zu Gunsten der Destinatare nahe Null liegt,⁹⁹
- dass die zwei hintereinander geschalteten horizontalen Umverteilungsmechanismen nach unterschiedlichen Kennziffern und mit unterschiedlichen Tarifen infolgedessen lediglich die Intransparenz des Gesamtverfahrens steigern und
- dass trotzdem der geltende Länderfinanzausgleich nur mit Ergänzungssanteilen funktioniert,

kann die Schlussfolgerung nur heißen, dass auf den Umsatzsteuerausgleich verzichtet werden kann (und sollte), sofern zugleich der Länderfinanzausgleich i. e. S. reformiert wird. Ob dann – mit einem reformierten und als Referenzmodell geeigneten LFA-Tarif – noch die Aussage hinsichtlich der potentiellen „Begünstigung“ der finanzstarken Länder durch Ergänzungssanteile aufrechterhalten werden könnte, läge an der zu wählenden Tariffunktion. Wenn dort ein

⁹⁸ Jeweils Prozent der Ausgleichsmesszahl.

⁹⁹ Tatsächlich stammt die minimale Begünstigung der Empfängerländer durch USt-Ergänzungssanteile nur daher, dass sie mit den genannten DM 41 Millionen zur Finanzierung der Garantieleistungen nach § 10 IV S. 3 FAG herangezogen würden, wenn die Ergänzungssanteile *ceteris paribus* abgeschafft würden.

linearer Tarif ohne indirekte Progression bewirkende Mindestauffüllung genommen würde, wäre dies nicht mehr der Fall.

2. Umverteilungseffizienz – separat betrachtet

Unabhängig davon, dass auf den Umsatzsteuerausgleich wegen seiner mangelnden Umverteilungseffizienz gänzlich verzichtet werden könnte, soll hier noch kurz untersucht werden, welche Wirkungen das Verfahren zur Festlegung der Ergänzungssanteile *an sich* – also abgelöst von den anderen Finanzausgleichsstufen – zeitigt. Wenn sich nämlich die First-best-Reform einer ersatzlosen Abschaffung der Ergänzungssanteile nicht verwirklichen lassen sollte, könnte der Umsatzsteuerausgleich als Second-best-Lösung zumindest von seinen derzeitigen Defiziten befreit werden.

In Abschnitt B.II.2.b) wurde bereits angesprochen, dass schon *innerhalb* des Umsatzsteuerausgleichs die Umverteilungsziele, mit denen Ergänzungssanteile gewährt werden, zum Teil konterkariert werden: Das Saarland hatte 1997 mit einer Steuerkraft von 84,9 % des Durchschnitts vor Umsatzsteuerausgleich Fehlbeträge aufzuweisen, die durch Ergänzungssanteile in Höhe von DM 164 Millionen aufgefüllt wurden. Dennoch – und im Gegensatz zu den anderen fünf Empfängern von Ergänzungssanteilen – verliert das Saarland dadurch, dass grundsätzlich Ergänzungssanteile gewährt werden, rund DM 50 Millionen gegenüber einer Situation, in der die Umsatzsteuer nur nach Einwohnern auf die Länder verteilt wird.

Ursache hierfür ist der hohe Steuerkraftabstand zu den anderen Empfängerländern, die mit 35 % bis 43,4 % des Durchschnitts in den Umsatzsteuerausgleich hineingehen. Wäre dieser Abstand kleiner, lägen z. B. die neuen Länder anfangs bei rund 50 % bis 55 % der durchschnittlichen Steuerkraft, würde die Gewährung von Ergänzungssanteilen auch für das Saarland zu einem Netto-Gewinn gegenüber einer USt-Verteilung nur nach Einwohnern führen.

Diese Fehlleistung ist dem System inhärent, da mit Einwohnerzahlen auf der einen und der Steuerkraft auf der anderen Seite zwei Bezugsgrößen gewählt wurden, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Dabei ist das 1997 aufgetretene negative Umverteilungsergebnis für das Saarland nur die „Spitze des Eisbergs“. Je weiter die Schere zwischen den besonders steuerschwachen Empfängerländern und den Empfängerländern aufklafft, die nicht weit unter 92 % des Durchschnitts liegen, desto mehr Empfängerländer können durch den Erhalt von Ergänzungssanteilen schlechter gestellt sein, als wenn nur nach Einwohneranteilen verteilt worden wäre. Werden im 1997er Modell nur die steuerkraftbestimmenden Einnahmen der Empfängerländer variiert, können im Extremfall vier der (weiterhin) sechs Empfängerländer durch dieses spezielle Umverteilungsinstrument schlechter gestellt werden als bei reiner USt-Aufteilung

nach Einwohneranteilen.¹⁰⁰ Auch wenn eine so extreme Variation in der Realität kaum eintreten kann, ändert das nichts an dem Befund, dass der Berechnungsmodus der Ergänzungsanteile nicht geeignet ist, das Ziel des Umsatzsteuerausgleichs zu erreichen. Denn als gesetzlicher Mechanismus würde er auch auf Extremfälle angewendet werden – muss diese prinzipiell also bewältigen können.

Solange Ergänzungsanteile nach einem fiktiv bedarfsorientierten Durchschnittswert – sei es die Steuerkraft, sei es ein anderer Einnahmendurchschnitt – festgelegt werden, könnte die mögliche Schlechterstellung von Empfängerländern im Umsatzsteuerausgleich nur durch eine eigene, *zusätzliche* Garantieklausel vermieden werden. Eine solche Klausel könnte dann zum Beispiel besagen, dass alle Empfängerländer, die durch den Erhalt des Transfers schlechter gestellt werden als in einer transferlosen Situation, den Differenzbetrag erstattet bekommen.¹⁰¹

3. Anreizwirkungen

Eine solche Garantieklausel kann allerdings nicht ernsthaft empfohlen werden. Nicht nur, weil sie ein ohnehin intransparentes System noch ein weiteres Stück undurchsichtiger machen würde. Sondern vor allem, weil sie an die Art von Berechnungsmodus für Ergänzungsanteile anknüpfte, die selbst das größte immanente Problem des Umsatzsteuerausgleichs darstellt – die Orientierung an einem einnahmenkraftorientierten Durchschnitt.

Allen Ländern, deren Ländersteuerkraft (ohne Umsatzsteuer) pro Einwohner weniger als 92 % des Durchschnitts beträgt, werden die Fehlbeträge zu 100 % durch USt-Ergänzungsanteile aufgefüllt. Dieser Mechanismus bewirkt, dass bereits in dieser frühen Stufe der horizontalen Umverteilung für die Empfängerländer die fiskalischen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen – sprich: zu guter Standortpolitik – nahezu gänzlich zunichte gemacht werden. Tabelle 7

¹⁰⁰ Eine Beispielrechnung: Die steuerkraftbestimmenden 1997er Einnahmen der Empfängerländer werden wie folgt variiert: SL: +200 Mio. DM, TH: +3 Mrd. DM, BB: +2,5 Mrd. DM, MV: +2 Mrd. DM und SN: -1,5 Mrd. DM, ST: -1 Mrd. DM. Die Steuerkraft der „Erhöhungsländer“ vor USt-Ausgleich liegt dann zwischen 86,5 % und 90,9 % des Durchschnitts, die der herabgesetzten Länder bei 24,4 % (SN) bzw. 17,2 % (ST). Alle sechs Länder erhalten weiterhin USt-Ergänzungsanteile, die beiden so extrem herabgesetzten Länder natürlich mit zusammen 94,2 % den „Löwenanteil“ (11,2 Mrd. DM). Die vier übrigen Empfängerländer stellen sich netto schlechter, und zwar um: 132 Mio. DM (SL), 211 Mio. DM (TH), 66 Mio. DM (BB) und 66 Mio. DM (MV).

¹⁰¹ Solange die Ergänzungsanteile 25 % des USt-Länderanteils nicht überschreiten, wäre eine solche Garantieleistung proportional von den steuerkräftigen Ländern zu finanzieren. Im anderen Falle müssten die verbleibenden, netto begünstigten Empfängerländer zur Finanzierung herangezogen werden.

illustriert die Wirkungen anhand von Lohnsteuereinnahmen; Tabelle 8 die Wirkungen bei Landessteuern.

Tabelle 7
Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Verbund								
I. Verbundeneinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeneinnahmen vor Verteilung	903	916	888	901	812	869	860	892
Land								
III. Tatsächl. Einnahmen vor USt-Vert.	383	389	377	383	345	370	366	379
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	368	379	368	377	340	367	364	9
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	128	110	91	228	37	214	221	-61
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	128	110	91	4	37	-16	221	-60
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	127	108	89	1	36	-19	217	-60
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	135	137	133	135	122	130	129	134
(in Tsd. DM)	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Verbund								
I. Verbundeneinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeneinnahmen vor Verteilung	568	600	846	944	930	949	906	951
Land								
III. Tatsächl. Einnahmen vor USt-Vert.	241	254	360	401	395	403	385	404
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	240	253	359	41	24	22	23	16
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	-33	-18	-37	-45	-54	-57	-54	-61
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	-33	-38	-36	-44	-54	-57	-53	-61
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	-33	-38	-36	-44	-54	-57	-53	-61
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	85	90	127	142	139	142	136	143

Dargestellt sind die Einnahmen, die einem Land in den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs verbleiben, wenn es ihm gelingt, das örtliche Steueraufkommen um DM 1 Million zu steigern. Als Beispiele wurden autonome Einnahmesteigerungen bei der Lohnsteuer und bei den Landessteuern gewählt. Die Ergebnisse beruhen jeweils auf einer Ceteris-paribus-Modellierung: Während ein Land bei einer der beiden Steuern DM 1 Million mehr örtliches Aufkommen erzielt, bleiben die Einnahmen aller anderen Länder jeweils unverändert.

Von einer autonomen Erhöhung des *Lohnsteueraufkommens* wird in den vorangegangenen Stufen Zerlegung (I) und vertikale Verteilung (II)¹⁰² jeweils schon der Großteil an den Bund, andere Länder und die Gemeinden des eigenen und anderer Länder abgeführt. Hinsichtlich des hier betrachteten Schritts von Stufe III (vor USt-Verteilung) zu Stufe IV (vor LFA i. e. S. = *nach* USt-Verteilung)

¹⁰² Hier und in allen folgenden Darstellungen der Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen wird die Stufe Steuerzerlegung *vor* der vertikalen Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden dargestellt. Dies dient insofern der Vereinfachung, als so die Wirkung der Lohnsteuerzerlegung für den Länder- und den Gemeindeanteil erfasst ist.

lung) unterscheiden sich die relativen Abschöpfungswirkungen bei Lohn- oder Landessteuern nicht.

Tabelle 8
Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen

Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Land								
III. Tatsächl. Einnahmen vor USt-Vert.	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	963	975	978	984	987	992	994	23
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	416	379	318	650	201	638	625	12
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	416	379	318	149	201	107	625	13
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	414	376	316	142	200	99	617	13
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
(in Tsd. DM)	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Land								
III. Tatsächl. Einnahmen vor USt-Vert.	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	996	999	993	97	58	53	55	39
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	22	10	53	51	31	28	29	21
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	22	11	55	54	32	29	30	21
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	22	11	55	54	32	29	30	21
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0

Bei denjenigen Ländern, die steuerkräftig genug sind, um keine Ergänzungsanteile zu erhalten, sinken die verbleibenden Landeseinnahmen durch den Umsatzsteuerausgleich nur gering, die marginalen Abschöpfungsquoten liegen zwischen 0,1 % (HB) und 3,7 % (NW). Durch die zusätzlichen Einnahmen bei einem dergestalt „steuerkräftigen“ Land steigt die Gesamtsteuerkraft aller Länder um DM 1 Mio. und damit auch das 92-Prozent-Niveau, auf das die Empfängerländer durch Ergänzungsanteile angehoben werden. Der (kleine) Abschöpfungsbetrag bei einem „steuerkräftigen“ Land beziffert seinen Einwohneranteil an der Finanzierung der erhöhten Ergänzungsanteile.

Der gleiche Mechanismus greift, wenn es einem Empfängerland von Ergänzungsanteilen gelingt, sein örtliches Steueraufkommen autonom zu steigern. Hier geht die Wirkung allerdings nahezu vollständig zu Lasten dieses Landes: Die marginalen Abschöpfungsquoten im Umsatzsteuerausgleich liegen für die Empfängerländer zwischen 90,3 % (SN) und 97,7 % (SL). Die zusätzlichen eigenen Einnahmen werden voll auf die Ansprüche aus Ergänzungsanteilen „angerechnet“. Dass ein solches Land von seiner autonomen Einnahmeerhöhung überhaupt noch etwas behält, folgt nur daraus, dass mit der anfänglichen Aufkommenssteigerung das 92-Prozent-Niveau leicht gewachsen ist, auf das auch dieses Land angehoben wird.

Die anreizschädigende Wirkung dieses Mechanismus wird durch seine Effekte zwischen den Empfängerländern noch vertieft: Von einer Steigerung der eigenen Landessteuereinnahmen um DM 1 Mio. verbleiben Mecklenburg-Vorpommern nach Umsatzsteuerverteilung DM 39.000 (Tabelle 8, Zeile IV). Die Einnahmen Brandenburgs nach USt-Verteilung steigen zugleich um DM 55.000. Identische Ergebnisse für beide Länder ergäben sich, wenn Brandenburg statt Mecklenburg-Vorpommern die Anstrengungen zur Erhöhung der Landessteuereinnahmen um DM 1 Mio. unternähme. Da die Pflege der eigenen Steuerquellen aber Aufwand und Kosten verursacht, lohnt es sich *netto* für jeden Empfänger, darauf zu warten, dass ein anderer Empfänger seine Steuerquellen „pflegt“. Das heißt: Selbst wenn der kleine Hinzugewinn, den ein einzelnes Land nach USt-Verteilung erwarten kann, die Kosten der Steuerquellenpflege decken oder sogar übersteigen sollte – separat betrachtet also noch ein „Restanreiz“ bestünde –, setzt das beschriebene Gefangenendilemma einen deutlichen Anreiz zu völligem Attentismus bei allen Empfängerländern.

Für das Saarland musste der Umsatzsteuerausgleich 1997 eine bittere Ironie darstellen: Zunächst verliert es als Empfänger von Ergänzungsanteilen gegenüber einer Situation, in der diese Anteile generell nicht gewährt würden. Und dann unterbindet eben dieser Umverteilungsmechanismus auch noch alle fiskalischen Anreize, sich durch eigene Anstrengungen aus dieser Lage zu befreien.

Der Umsatzsteuerausgleich in seiner gegenwärtigen Form schiebt die Empfängerländer von Ergänzungsanteilen in eine „Armutsfalle“¹⁰³ – schon durch diese frühe Stufe des horizontalen Ausgleichs werden die fiskalischen Anreize, hinsichtlich der Wirtschafts- und damit Steuerkraft gegenüber den steuerkräftigeren Ländern aufzuholen, gänzlich zunichte gemacht.

Wenn eine Umsatzsteuerverteilung mit Ergänzungsanteilen erhalten werden soll, welche die politisch notwendig erachtete Mindestauffüllung steuerschwacher Länder leisten kann und zugleich anreizgerecht ist, muss auf Mechanismen verzichtet werden, die eine automatische Auffüllung auf einen bestimmten Prozentsatz des aktuellen Länderdurchschnitts von Steuer- oder Finanzkraft bewirken.

Die beste Alternative hierzu dürfte das von Huber / Lichtblau vorgeschlagene Fondskonzept sein, mit dem die gewünschte Umverteilung mit höherer Anreizgerechtigkeit kombiniert werden kann.¹⁰⁴ Für den Umsatzsteuerausgleich könnte das zum Beispiel heißen, dass die im letzten Jahr vor der Reform gewährten Ergänzungsanteile in den Fonds überführt und als fixer Vorabzug vom Länder-

¹⁰³ Der Begriff der „Armutsfalle“ stammt aus der ökonomischen Analyse der Sozialhilfegewährung: Empfängern werden eigene Hinzuerwerbseinkünfte jenseits eines kleinen Freibetrags zu 100 % auf die Sozialtransfers angerechnet. Dieser faktische Grenzsteuersatz von 100 % unterbindet alle pekuniären Anreize, sich aus eigener Kraft peu à peu aus dieser Lage herauszuarbeiten.

¹⁰⁴ Siehe Huber / Lichtblau (1997), S. 15 ff.

anteil an der Umsatzsteuer festgeschrieben werden. Aus dem Fonds werden die Ergänzungsanteile als Pauschalbeträge an die Empfängerländer in der Höhe überwiesen, in der sie im letzten Jahr vor der Reform gewährt wurden. Der Fonds wird für einen nicht zu kurzen Zeitraum (z. B. 10 Jahre) festgeschrieben. Das Fondsmodell lässt sich an verschiedenen Stellen variieren: So kann das Volumen des Fonds und der Pauschalzuweisungen mit einer Wachstumsrate oder einem Index angepasst werden, so dass eine reale Stabilität der Zuweisungen erreicht wird. Auch könnte die oben vorgeschlagene Kompensation für das derzeit netto benachteiligte Saarland gewährt werden.

Werden die Ergänzungsanteile als Pauschalbeträge gewährt, können sie sich notwendigerweise durch autonome Einnahmeveränderungen nicht mehr ändern. Entsprechend würden die marginalen Abschöpfungsquoten im Umsatzsteuerausgleich auf 0 % sinken – für alle Länder.

Vor- und Nachteile des Fondskonzepts sollen an dieser Stelle noch nicht eingehend diskutiert werden. Da das Problem der durchschnittsorientierten Mindestauffüllung im weiteren Finanzausgleich noch zweimal auftaucht (Mindestauffüllung im Länderfinanzausgleich i. e. S. und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen), böte sich bei einer Gesamtreform ohnehin die Integration in einen gemeinsamen oder zwei, nach Bund und Ländern getrennte Gesamtfonds an. So kann mit dieser Perspektive einer horizontalen Generalauffüllung der steuer- und finanzschwachen Länder für den Umsatzsteuerausgleich selbst aus den oben genannten Gründen die Abschaffung empfohlen werden.

III. Länderfinanzausgleich i. e. S.

In der Darstellung des Länderfinanzausgleichs „im engeren Sinne“ nach geltendem Recht¹⁰⁵ wurde schon angesprochen, dass der LFA-Mechanismus zwischen 1970 und 1995 nur ein „Spitzenausgleich“ war, da er durch die vorangegangene Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen in seinem Umverteilungsvolumen wesentlich entlastet wurde. Trotz des Volumens der anfänglichen Netto-Umverteilung durch Ergänzungsanteile (1997: DM 13,3 Mrd.) kann der Länderfinanzausgleich i. e. S. seit der Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in den regulären Finanzausgleich gewiss nicht mehr als „Spitzenausgleich“ gelten, sein Umverteilungsvolumen von rund DM 12,1 Milliarden (1997) ließ ihn schon beinahe mit den Ergänzungsanteilen gleichziehen.

Im Folgenden kann es nicht um die Frage gehen, ob der LFA-Mechanismus in Zukunft durch eventuelle Reformen wieder zu einem Spitzenausgleich gemacht werden sollte. Wenn wegen seiner aufgezeigten Defizite eine Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs angeraten scheint,¹⁰⁶ folgt daraus umgekehrt

¹⁰⁵ Siehe Abschnitt B.III.

¹⁰⁶ Siehe Abschnitt D.II.

für den LFA i. e. S. eher eine Rolle des horizontalen „Breiten-“ oder „Grundausgleichs“ mit deutlich höherem Umverteilungsvolumen als heute. (Unter der Prämisse, dass die Transfers zu Gunsten der neuen Länder zwischen Bund und Ländern nicht wesentlich anders aufgeteilt werden als heute).

Der Länderfinanzausgleich i. e. S. ist daher an dieser Stelle unter zwei Aspekten zu untersuchen: Ist der geltende Mechanismus, der als Spitzenausgleich konstruiert und in dieser Form 1995 nahezu unverändert übernommen wurde, strukturell geeignet, seine *derzeitige* Aufgabe des De-facto-Breitenausgleichs zu erfüllen? Hieran schließt sich die Frage an, wie ein LFA-Mechanismus aussehen hätte, der nach der erstrebenswerten anreizgerechten Gemeinschaftsteuerverteilung des „Eigenen“ und nach Abschaffung der USt-Ergänzungssanteile der *einzig* Mechanismus horizontaler Umverteilung mit Breiten- und Grundausgleichswirkung wäre.

Die LFA-Analyse folgt in ihrer Struktur den drei Teilschritten, nach denen der Länderfinanzausgleich i. e. S. derzeit vorgenommen wird: Ermittlung der Finanzkraft (D.III.1.), Ermittlung des Finanzbedarfs (D.III.2.) und Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf über die Tariffunktion und Garantieklauseln (D.III.3).

1. Ermittlung der Finanzkraft

Mit der Finanzkraft (der fiscal capacity) wird in der Finanzausgleichstheorie zunächst einmal die *Fähigkeit* einer Region bezeichnet, Einnahmen selbst zu erzielen. Lässt man Erwerbseinkünfte und sonstige nicht-steuerliche Einnahmeoptionen außer Acht, kommt man zur Steuerkraft (tax capacity) als dem Indikator für die Fähigkeit, *Steuereinnahmen* selbst zu erzielen.¹⁰⁷ Dass zwischen der grundsätzlichen Fähigkeit, ein bestimmtes Steueraufkommen zu erzielen, und dem tatsächlichen Steueraufkommen ein Unterschied liegen kann, der für die praktische Gestaltung des Länderfinanzausgleichs möglicherweise von Relevanz ist, wurde oben schon angesprochen:¹⁰⁸ Wie sehr sich das potentielle in tatsächliches Steueraufkommen umsetzen lässt, hängt von der *Steueranspannung* ab. Diese ist – wenn auch nur in engen Grenzen – von Seiten der Länder beeinflussbar. Wenn aber ein Finanzausgleich grundsätzlich derart gestaltet wird, dass hinreichende Anreize zur Pflege der Steuerquellen bestehen, sprechen Praktikabilitätsüberlegungen dafür, bei der konkreten Operationalisierung der Messzahl, die dem Ausgleich zu Grunde gelegt werden soll, auf das leicht erfassbare tatsächliche Steueraufkommen zurückzugreifen.

¹⁰⁷ Siehe Peffekoven (1980), S. 632.

¹⁰⁸ Siehe Abschnitt C.II.1.

In den Länderfinanzausgleich sollten darüber hinaus nur solche Einnahmen einbezogen werden, die ökonomische Dispositionskraft vermitteln. Dies ist bei allen Einnahmen der Fall, die der ökonomischen Definition der Steuer entsprechen (also Zwangsabgaben ohne konkrete Gegenleistung sind). Einnahmen aus Steuern mit Hebesatzrechten sind mit normierten Hebesätzen anzusetzen. Einnahmen aus Abgaben, die keinen Finanzierungszweck haben (wie z. B. die Schwerbehindertenabgabe) oder die in allen Ländern recht gleichmäßig anfallen (Bußgelder), sollten ausgeschlossen sein, ebenso Einnahmen aus Abgaben, denen eine äquivalente und auf spezielle Nutzergruppen radizierbare staatliche Gegenleistung gegenübersteht.¹⁰⁹

Die Definition der Finanzkraftmesszahl (FKMZ) nach § 6 FAG (siehe oben Tabelle 3) entspricht diesen Anforderungen im Wesentlichen. In den folgenden Unterabschnitten werden nur die Sonderregelungen der FKMZ-Definition diskutiert, die vor dem Hintergrund der oben genannten Anforderungen immer wieder kritisch hinterfragt werden: Die Berücksichtigung von Sonderlasten durch Seehäfen und die nur hälfte Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft.

a) Die Berücksichtigung von Sonderlasten durch Seehäfen

Als unmittelbar finanzkraftsenkend werden bei den Ländern Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen Sonderlasten für den Unterhalt von Seehäfen anerkannt (§ 7 III FAG). Diese Lasten werden auf alle Länder verteilt unter der Annahme, dass auch die Regionen ohne eigenen Seehafen davon profitieren, dass über die Seehäfen Im- und Exporte für ganz Deutschland abgewickelt werden.

Dass diese Sonderlast quer zur Finanzausgleichssystematik auf der Seite der Finanzkraft und nicht auf der Bedarfsseite – der Ausgleichsmesszahl – eingerechnet wird, hat vorrangig technische Gründe. Nur wenn die in absoluten Zahlen festgelegten Sonderlasten direkt bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl abgezogen werden, kann die notwendige Identität der Summe aller FKMZ mit der Summe aller AGMZ sichergestellt werden. Eine Einbeziehung auf der Bedarfsseite wäre nur über eine (weitere) Einwohnerveredelung möglich – ein Verfahren, dass bei Sonderlasten von zusammen DM 300 Millionen den Aufwand kaum lohnen dürfte.

Die Frage nach dem systematisch „sauberen“ Einbau dieser Sonderlast ist allerdings zweitrangig angesichts der grundsätzlichen Bedenken, die hinsichtlich der Anerkennung von Sonderlasten aus dem Unterhalt von Seehäfen im Länderfinanzausgleich bestehen.

¹⁰⁹ Siehe *Wissenschaftlicher Beirat* (1992), S. 53.

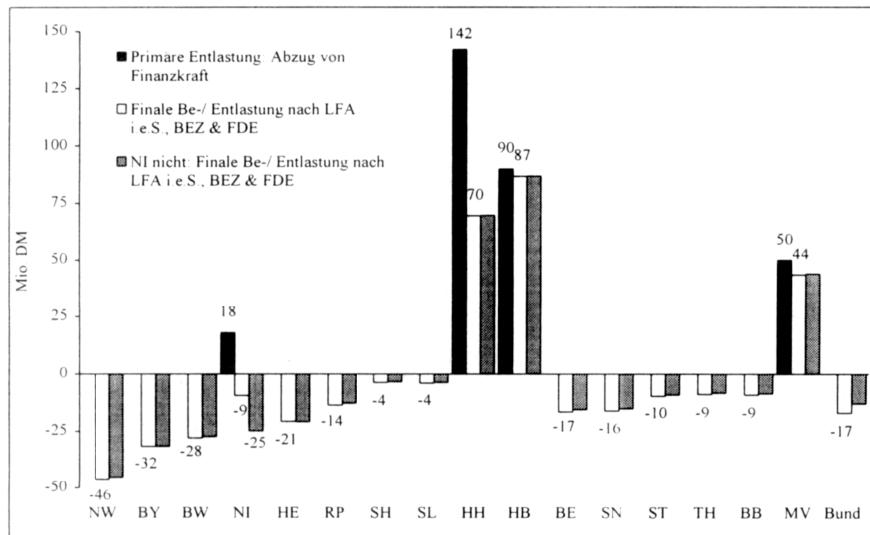


Abbildung 13: Be- und Entlastungswirkungen durch Hafenlasten

Zunächst soll jedoch die Leistungsfähigkeit der Berücksichtigung der Seehafenlasten mit Blick auf den inhärenten Normzweck überprüft werden. In Abbildung 13 sind die *primären* Abzüge bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl den *finalen* Entlastungswirkungen dieser Regelung nach Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen und den Länderbeiträgen zum Fonds „Deutsche Einheit“ gegenübergestellt.

Die finalen Entlastungswirkungen wurden in den Modellrechnungen durch eine fiktive Nichtanerkennung der Sonderlasten simuliert. Es zeigt sich, dass die abschließenden Entlastungen bei den beiden Länderfinanzausgleich-Empfängerländern Bremen und Mecklenburg-Vorpommern nahezu den primären Finanzkraftabzügen in diesen Ländern entsprechen. Eine solche hohe Umverteilungseffizienz bestätigt sich für das Länderfinanzausgleich-Zahlerland Hamburg, wie zu erwarten war, nicht mehr. Dennoch beträgt die finale Entlastungswirkung der Berücksichtigung von Seehafenlasten für Hamburg noch nahezu 50 % des primären Finanzkraftabzugs.

Bei Niedersachsen erfüllt die Regelung ihren Normzweck allerdings eindeutig nicht. Dadurch, dass generell Hafenlasten anerkannt werden, wird Niedersachsen final mit rund DM 9 Millionen belastet, auch wenn ihm ursprünglich Sonderlasten von DM 18 Millionen anerkannt wurden. Dieser Effekt tritt auf, weil die Niedersachsen zugebilligten Sonderlasten relativ zu den Hafenlasten bei den drei anderen Ländern zu klein sind. Der Nettobelastung kann Niedersachsen auch nicht dadurch entgehen, dass es einseitig auf die Anerkennung nur seiner Hafenlasten verzichtet. Dann wird es, wie Abbildung 13 zeigt, wie die

anderen Länder regulär zu Finanzierung der Sonderlasten herangezogen, was eine noch größere Nettobelastung bewirkt.¹¹⁰

Abgesehen von diesem spezifischen Steuerungsdefizit ist die generelle Begründung der Anerkennung dieser Sonderlast in Frage zu stellen. Dies kann von zwei Seiten geschehen: Wenn derartige Sonderlasten grundsätzlich anerkannt werden, warum dann nur *Hafenlasten* und warum nur *diese Hafenlasten*? Oder: Verursacht der Unterhalt von Seehäfen für die betreffenden Länder tatsächlich Nettobelastungen?

Grundsätzlich ist es unbestreitbar, dass die Volkswirtschaften aller Länder in der Bundesrepublik Deutschland davon profitieren, dass einzelne Länder Infrastrukturen unterhalten, die den internationalen Warenverkehr ermöglichen. Wenn anerkannt wird, dass damit letztere zu Gunsten der Gesamtheit Lasten tragen, kann grundsätzlich eine horizontale Lastenverteilung dazu betragen, dass solche Infrastrukturleistungen in dem Umfang angeboten werden, der für alle Beteiligten nutzenoptimal ist.

Allerdings werden die Seehafenlasten nicht nach einem solchen Prinzip erkannt. So wird Niedersachsen zum Beispiel seine Sonderlast wegen des Emder Hafens anerkannt, wohingegen der Wilhelmshavener Ölimporthafen keine Berücksichtigung findet. Die Differenzierung zwischen See- und Binnenhäfen ist ebenfalls nicht einsichtig: Warum zum Beispiel findet der größte Binnenhafen Europas, Duisburg, keine Berücksichtigung, obwohl auch hier in großem Umfang Warenverkehr für andere Länder abgewickelt wird?¹¹¹ Auch eventuelle Lasten aus dem Unterhalt von nicht gewässergebundenen Verkehrsinfrastrukturen, zum Beispiel Großflughäfen, stehen hinsichtlich ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung heutzutage nicht mehr hinter den Seehäfen zurück. In dieser Hinsicht lassen sich keine Argumente für die *ausschließliche* Berücksichtigung nur der Hafenlasten in der gegenwärtigen Form finden.¹¹²

Statt nun aber einen „Bedarfswettlauf“¹¹³ zu eröffnen, sollte gefragt werden, ob Seehäfen für die sie unterhaltenden Länder denn tatsächlich eine Nettobelastung darstellen. Die Häfen selbst sind große Einheiten, die an ihren Standorten in z. T. erheblichen Ausmaß Wirtschafts- und damit Steuerkraft schaffen. Darüber hinaus ist ein Seehafen „im Lande“ ein positiver Standortfaktor und Ansiedlungsmotiv für viele Unternehmen, die im Warenhandel tätig sind oder unmittelbare Leistungen für die Seeschifffahrt erbringen (Reedereien etc.).

¹¹⁰ Insoweit könnte noch von einer indirekten Entlastungswirkung für Niedersachsen gesprochen werden, da es zumindest nicht im normalen Umfang zur Finanzierung der Seehafenlasten Hamburgs, Bremens und Mecklenburg-Vorpommerns herangezogen wird. Was aber nichts daran ändert, dass der eigentliche Normzweck einer Nettoentlastung für Niedersachsen verfehlt wird.

¹¹¹ Beide genannten Beispiele nach Lenk (1993), S. 265.

¹¹² Siehe Peffekoven (1988) S. 397 ff., Kops (1989), S. 116 ff.

¹¹³ Lenk (1993), S. 266.

Und schließlich: Wie auch Großflughäfen können Seehäfen als nutzerentgelt- bzw. gebührenfinanzierte und damit kostendeckende Einheiten geführt werden. Der eventuelle Verzicht auf derartige Einnahmen ist eine länderautonome Entscheidung und sollte nicht im Länderfinanzausgleich honoriert werden. Entsprechend sollte auf die Berücksichtigung der Hafenlasten in der Finanzkraftmesszahl verzichtet werden.

b) Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft

Die (z. T. normierten) steuerlichen Einnahmen der Gemeinden werden in der Finanzkraftmesszahl eines Landes nach § 8 V FAG zur Hälfte berücksichtigt. Dass die Gemeindesteuerkraft nur zu 50 % in den Länderfinanzausgleich i. e. S. einbezogen wird, ist in dieser Form in der zugehörigen Verfassungsnorm (Art. 107 II GG) nicht direkt vorgesehen.

Die Regel widerspricht dem finanzausgleichspolitischen Grundziel, die Finanzkraft der Länder im LFA i. e. S. in dem Umfang einzubeziehen, wie sie ökonomische Dispositionskraft vermittelt, „die Wünsche der Bürger – sei es auf der Landes-, sei es auf der Gemeindeebene – zu befriedigen.“¹¹⁴ Wird das Land inklusive seiner Gemeinden als der finanzpolitisch relevante Akteur betrachtet, liegt es nahe, die Gemeindesteuerkraft zu 100 % in die Finanzkraftmesszahl einzubeziehen.

Oben wurde allerdings argumentiert,¹¹⁵ dass es unter Anreizgesichtspunkten sinnvoll sein kann, die unmittelbare Landesebene und die Gemeindeebene zu trennen. Wo der Finanzausgleich hinsichtlich seiner Anreize auf politische Akteure untersucht wird, liegt diese Trennung nahe, da auf den beiden Ebenen unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Mitteln nicht notwendigerweise deckungsgleiche Ziele verfolgen. Es wurde auch dargestellt, dass trotz der Interdependenzen, die der kommunale Finanzausgleich herstellt, nicht davon ausgegangen werden kann, dass die hier interessierenden Anreize auf die politischen Akteure der Landesebene durch Variationen der Gemeindeeinnahmen ebenso stark wirken wie durch Variationen der direkten Einnahmen für das Land. Vielmehr ist anzunehmen, dass ein Länderfinanzausgleich für eine Landesregierung nur dann wirksame Anreize zur Pflege der Steuerquellen vermitteln kann, wenn sich dies auch unmittelbar positiv bei den Einnahmen für den Landshaushalt vor kommunalem Finanzausgleich niederschlägt.

Mit dieser Perspektive hat die nur hälftige Zurechnung der Finanzkraft der Gemeinden eindeutige Vorteile bei den Anreizen zur Pflege der Einkommen-

¹¹⁴ *Wissenschaftlicher Beirat* (1992), S. 54.

¹¹⁵ Siehe Abschnitt C.II.1.

und Lohnsteuerquellen – also zu einer Politik, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Unternehmensansiedlung bzw. -gründung beiträgt.

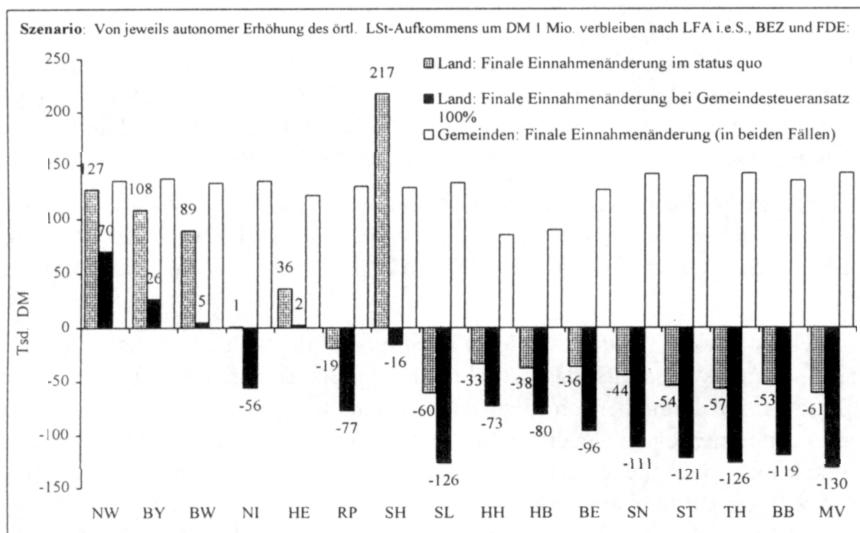


Abbildung 14: Abschöpfungswirkung des Gemeindesteueransatzes

In Abbildung 14 sind die finalen Einnahmeänderungen (nach LFA i. e. S., BEZ und FDE) bei hälftiger oder vollständiger Einbeziehung der Finanzkraft der Gemeinden dargestellt, wenn jedes Land jeweils ceteris paribus das örtliche Aufkommen der Lohnsteuer um DM 1 Million steigern kann.

In beiden Fällen erhöhen sich die Gemeindeeinnahmen aus dem 15-prozentigen Lohnsteueranteil, der diesen zusteht. Die ausgewiesenen Einnahmeerhöhungen bleiben jeweils unter DM 150.000, da ein mehr oder minder großer Teil auch der Lohnsteuereinnahmen der Gemeinden durch die Zerlegung dieser Steuer an andere Länder abfließt.

Auch bei der heute praktizierten hälftigen Anrechnung dieser zusätzlichen Gemeindeeinnahmen sinken die finalen Einnahmen für die Landesebene bei zehn der sechzehn Länder unter das Niveau, das *ohne* die jeweilige zusätzliche DM 1 Million Lohnsteueraufkommen erreicht worden wäre. Dieser Effekt wird durch die hohen Grenzabschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich i. e. S. hervorgerufen: Da im LFA i. e. S. zusätzliche Einnahmen eines Landes ohnehin in sehr starkem Maße abgeschöpft werden,¹¹⁶ kann es auf der Landesebene leicht zu Abschöpfungen über 100 % kommen, wenn sich ein Land jeweils noch

¹¹⁶ Siehe dazu ausführlicher Abschnitt D.III.3.b).

Einnahmesteigerungen bei seinen Gemeinden zurechnen lassen muss, ohne daran zu partizipieren.

Dieser Effekt würde naturgemäß noch deutlich stärker ausgeprägt auftreten, wenn sich die Variationen der Gemeindeeinnahmen vollständig in der LFA-Finanzkraftmesszahl niederschlagen würden, wie Abbildung 14 illustriert. Nur noch vier Länder könnten für sich einen leichten Nettogewinn durch die anfängliche Aufkommenssteigerung verbuchen. Die Nettoverluste für die Länder, die auch heute schon verlieren, würden jeweils mehr als verdoppelt.

Insofern ist die praktizierte hälftige Einbeziehung der Finanzkraft der Gemeinden nach § 8 V FAG unter Anreizgesichtspunkten sicherlich das „kleinere Übel“, wenn den Anforderungen des Art. 107 II GG Genüge getan werden muss.

Dieses Problem verweist zugleich noch einmal deutlich auf das grundsätzliche Spannungsverhältnis, das zwischen der Anreizgerechtigkeit im Sinne einer Pflege der Steuerquellen und dem Gemeinschaftsteuersystem besteht, in dem das Aufkommen einer Steuer auf bis zu drei Ebenen verteilt wird. Anreize, das Aufkommen einer Steuer durch „gute“ Standortpolitik einer Ebene zu steigern, sind bei Gemeinschaftsteuern immer niedriger als bei Trennsteuern.

2. Ermittlung des Finanzbedarfs

Dem Prinzip nach ist der Länderfinanzausgleich i. e. S. ein Finanzkraftausgleich. Als Vergleichsmaßstab dient angesichts der unterschiedlichen Größe und damit Haushaltsvolumina der einzelnen Länder die Einwohnerzahl. Damit wird für alle Länder ein einheitlicher Finanzbedarf pro Kopf unterstellt.

Der Berücksichtigung zusätzlicher Bedarfe einzelner Länder dienen die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) des § 11 III – VI FAG. Sonderbedarfe im Gesamtsystem des Länderfinanzausgleichs werden damit grundsätzlich vertikal abgegolten. Gegenwärtig gewährt der Bund Ergänzungszuweisungen für vier unterschiedliche Sonderbedarfe verschiedener Ländergruppen: Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung, Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, Übergangs-BEZ zum Ausgleich überproportionaler Belastungen und Sonder-BEZ zum Zwecke der Haushaltssanierung. Zudem findet mit der Abzugsfähigkeit von Hafenlasten bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl ebenfalls eine Sonderlast – und damit ein Bedarfsfaktor – Berücksichtigung, womit das aufkommensorientierte Prinzip eines Finanzkraftausgleichs bereits durchbrochen wird.¹¹⁷

¹¹⁷ Siehe oben Abschnitt D.III.1.a).

Doch auch in die Ermittlung der Ausgleichsmesszahl fließen spezifische Bedarfeskennziffern ein:

- Die Wertung der Einwohnerzahlen der Länder Berlin, Bremen und Hamburg bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder mit 135 vom Hundert und
- die Wertung der Gemeindeeinwohnerzahlen eines Landes bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden nach Größenklassen¹¹⁸

bedeuten ein Abrücken vom Kriterium eines einheitlichen Finanzbedarfs pro Kopf. Faktisch ist damit in beiden Fällen die Anerkennung von einwohnerabhängigen „Sonderbedarfen“ verbunden. Das Bundesverfassungsgericht hingegen hat früher zumindest in Bezug auf die Einwohnerwertung der Stadtstaaten den Sonderbedarfscharakter verneint: diese Regelung diene dazu, „die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.“¹¹⁹ Die Ausgleichsmesszahl ist jedoch Maßstab für den Finanzbedarf der Länder und eben diese Größe wird bei den Stadtstaaten „gesondert“ nach oben korrigiert. Auch wenn es sich somit *funktional* eindeutig um Sonderbedarfe handelt, werden sie im Folgenden als „*spezifische* Bedarfe“ bezeichnet, um eine klare begriffliche Trennung von den grundsätzlich vertikal zu kompensierenden *Sonderbedarfen* zu wahren.¹²⁰

Durch ihre Positionierung in der horizontalen Ausgleichsstufe des Länderfinanzausgleichs handelt es sich bei dem „Stadtstaatenprivileg“ und der Einwohnerveredelung der Gemeindeeinnahmen – im Gegensatz zu den Sonderbedarfen der vertikalen Ausgleichsstufe – um Bedarfe einzelner Länder, die von der Ländergemeinschaft getragen werden. Eine Analyse dieser beiden spezifischen Bedarfe muss sich auf drei Gesichtspunkte konzentrieren:

- Jeder spezifische Bedarf ist zunächst im Hinblick auf seine Ausgleichsrelevanz zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob die Anerkennung des spezifischen Bedarfs begründet ist.
- Kann einem spezifischen Bedarf die Ausgleichsrelevanz zugesprochen werden, ist zu überlegen, ob die Abgeltung tatsächlich über den Länderfinanz-

¹¹⁸ § 9 II u. III FAG.

¹¹⁹ BVerfGE 72, 330 (415). Im Hinblick auf die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen spricht das Bundesverfassungsgericht hingegen von „Bedarfskriterien“. Siehe BVerfGE 86, 148 (236).

¹²⁰ Im jüngsten Urteil zum FAG spricht das BVerfG entgegen bisheriger Rechtsprechung auch bei der Einwohnergewichtung zu Gunsten der Stadtstaaten (§ 9 II FAG) von einem „Mehrbedarf“ (BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (319)). Da aus ökonomischer Sicht auch die Unterscheidung zwischen „Sonder-“ und „Mehrbedarf“ kaum trennscharf gelingen kann, wird nichtsdestotrotz der oben eingeführte, neutrale Terminus „spezifische Bedarfe“ bevorzugt.

ausgleich i. e. S. erfolgen soll. Es ist folglich zu prüfen, inwieweit der LFA hierfür ein geeignetes Instrument darstellt.

- Schließlich stellt sich die Frage nach der Höhe des Ausgleichs: An welchen Indikatoren hat die Abgeltung eines spezifischen Bedarfs anzuknüpfen, und wie sind daraus die Ausgleichszahlungen zu bemessen?

Diese drei Aspekte sollen als Leitfaden für die Betrachtung des Stadtstaatenprivilegs und der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen dienen.

a) Das Stadtstaatenprivileg

Mit der Einwohnerwertung zu 135 % für Berlin, Hamburg und Bremen bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl stellt der Länderfinanzausgleich für die Stadtstaaten einen höheren Finanzbedarf pro Kopf im Vergleich zu den dreizehn Flächenstaaten in Rechnung. In der Systematik des LFA bewirkt diese Einwohnerveredelung, dass die Ausgleichsmesszahlen der Stadtstaaten ansteigen. Für ausgleichsverpflichtete Stadtstaaten – 1997 Hamburg – reduziert sich die Differenz zu ihrer Finanzkraftmesszahl und somit die Höhe ihrer Zahlungsverpflichtung.

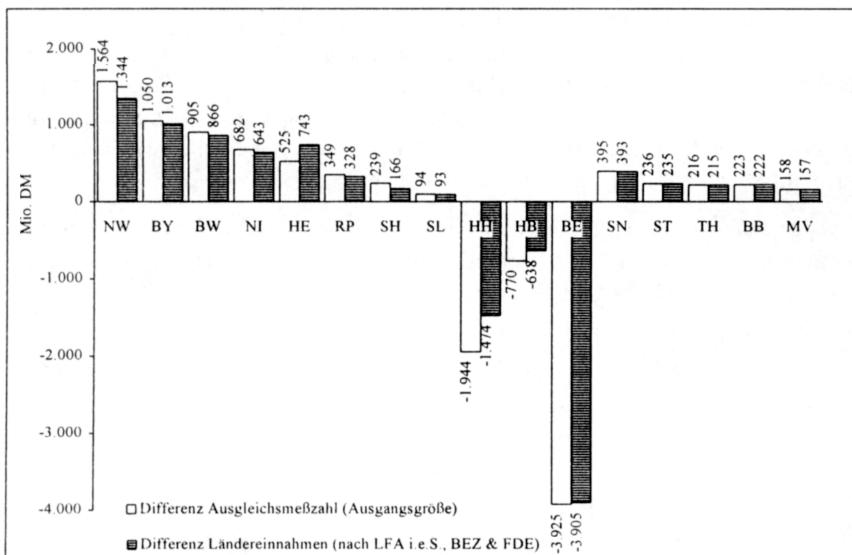


Abbildung 15: Aufhebung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten (c. p.)

Ausgleichsberechtigte Stadtstaaten – 1997 Berlin – weisen durch die Einwohnerwertung eine größere Differenz zu ihren Finanzkraftmesszahlen auf und

erhalten damit einen Anspruch auf höhere Zuweisungen. Bremen bildet für 1997 insofern einen Sonderfall, als dass es ohne die erhöhte Einwohnerwertung zum Zahlerland geworden wäre.

Für die Flächenländer wirkt das Stadtstaatenprivileg in die entgegengesetzte Richtung: Da die Einwohnerwertung in die Ermittlung der auszugleichenden Steuereinnahmen je Einwohner in den Länderdurchschnitt einfließt, ergibt sich für alle Flächenländer eine niedrigere Ausgleichsmesszahl, als wenn die tatsächliche Bevölkerung der Bundesrepublik zu Grunde gelegt worden wäre. Für die finanzstarken Flächenländer bedeutet dies eine Erhöhung der zu zahlenden Ausgleichsbeträge, für die finanzschwachen eine entsprechende Verringerung der empfangenen Zuweisungen – Flächenländer werden mithin belastet. Die Auswirkungen dieses „Stadtstaatenprivilegs“ auf Ausgleichsmesszahl und tatsächliche Einnahmen der Länder sind in Abbildung 15 mittels einer fiktiven Aufhebung dieser Einwohnerwertung dargestellt.

Mit der Einwohnerwertung nach § 9 II FAG werden also spezifische Bedarfe der Stadtstaaten abgegolten. Ob diese Bedarfe ökonomisch berechtigt sind und wie sie gegebenenfalls im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen wären, wird im Folgenden erörtert.

aa) Die Berechtigung eines spezifischen Bedarfs der Stadtstaaten

Vergleicht man Flächenländer und Stadtstaaten hinsichtlich ihrer strukturellen Unterschiede, fallen die Eigenarten der Länder Bremen, Hamburg und Berlin unmittelbar ins Auge: Diese Länder sind hoch verdichtete Siedlungsräume mit engen Umlandbeziehungen über die eigenen Landesgrenzen hinweg. Inwieweit rechtfertigen diese Merkmale den erhöhten Finanzbedarf der Stadtstaaten nach § 9 II FAG?

Die ursprüngliche theoretische Begründung für eine Mehrbelastung der Haushalte der Stadtstaaten durch ihre große Einwohneragglomeration liegt in dem von Arnold Brecht 1932 formulierten „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“.¹²¹ Selbst wenn man von den mannigfaltigen theoretischen und empirischen Problemen absieht, die dieses Argument der superadditiven Kosten der Agglomeration im Zusammenhang mit Fragen des Länderfinanzausgleichs aufwirft,¹²² kann es schon aus systematischen Gründen kaum für die Begründung des Stadtstaatenprivilegs herangezogen werden. Ballungskosten, so sie denn tatsächlich existieren, treten in allen Großstädten auf, auch denen der Flächenländer, und stellen somit keinen spezifischen Bedarf der Stadtstaaten dar. Eine Abgeltung kann daher nur über die

¹²¹ Brecht (1932), S. 6.

¹²² Siehe hierzu insbesondere Hansmeyer (1980), S. 114 ff.

Einwohnergewichtung bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Gemeindeeinnahmen nach § 9 III FAG erfolgen, weil damit die möglichen Agglomerationsnachteile in allen Ländern erfasst werden.

Rechtfertigen hingegen lässt sich ein spezifischer Bedarf der Stadtstaaten gegebenenfalls aus ihrem spezifischem Verhältnis zu den sie umgebenden Flächenländern. Stadtstaaten weisen wegen ihrer rein urbanen Struktur besonders enge Verflechtungsbeziehungen mit ihren jeweiligen Anrainerländern auf: Sie erfüllen Zentralitätsfunktionen, die den Bürgern ihrer Nachbarländer zugute kommen. So stellen sie ein Arbeitsplatzangebot bereit, das den Bewohnern der Anrainerländer die Möglichkeit zur Einkommenserzielung bietet, sie fungieren mit ihren Einkaufszonen auch für die Bewohner der Nachbarländer als Ort der Einkommensverwendung und offerieren zudem ein breites Angebot an Kultur- und Gesundheitsstätten, das über ihre Landesgrenzen hinweg genutzt wird. Diese Zentralitätsfunktionen erfordern ein spezifisches Angebot öffentlicher Leistungen: Eine öffentlich finanzierte Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur muss vorgehalten werden. Und die Aufrechterhaltung des zentralen Angebots an Kultur- und Gesundheitsstätten ist im politisch erwünschten Umfang in der Regel nur durch Meritorisierung möglich. Obwohl die Einwohner der Nachbarländer diese öffentlich bereitgestellten Güter ebenfalls nutzen, sind sie an deren Erstellungskosten nicht beteiligt. Die finanziellen Belastungen haben allein die Stadtstaaten zu tragen. Eine solche räumliche Diskrepanz zwischen Leistungsförderung und Leistungsabgabe wird in der Stadt-Umland-Diskussion als ‘spillover’ bezeichnet.¹²³

Doch erhöhen die aus ihren zentralörtlichen Funktionen resultierenden Umlandverflechtungen nicht nur die Ausgaben der Stadtstaaten. Vielmehr sind die Zentralitätsfunktionen für die Stadtstaaten prinzipiell auch mit einer Schwächung ihrer originären Steuerkraft und damit Einnahmeverlusten verbunden. Das verdeutlicht sich, wenn man die primäre Steuerverteilung unter den Ländern unter dem Gesichtspunkt einer „Zuordnung des Eigenem“ betrachtet.¹²⁴

- Die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip hat zur Folge, dass die Stadtstaaten Steuerverluste aus der Stadtflucht unkompeniert hinnehmen müssen: Für abhängig beschäftigte Arbeitseinpendler bewirkt der Zerlegungsmechanismus eine Verteilung der Lohnsteuer zu Gunsten des Wohnsitzlandes, obwohl diese Arbeitnehmer die Zentralitätsfunktion der Stadtstaaten als Arbeitsort in Anspruch nehmen. Das allgemeine Phänomen der Stadt-Umland-Wanderung schlägt damit bei den Stadtstaaten unmittelbar auf die horizontale Verteilung der Lohnsteuer durch.
- Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man den zweiten elementaren Verflechtungsbereich der Stadtstaaten mit ihren Nachbarländern betrachtet, nämlich

¹²³ Siehe Hansmeyer (1980), S. 91.

¹²⁴ Siehe Abschnitt D.I.

ihre Funktion als zentralörtliche Stätte der Einkommensverwendung: Kaufen „auswärtige“ Bürger in den Stadtstaaten ein, nutzen sie zwar die von diesen bereitgestellte Infrastruktur, die bei ihren Einkaufsaktivitäten anfallende Umsatzsteuer kommt aber – durch die Verteilung des nach Umsatzsteuerausgleich verbleibenden Länderanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen – wiederum nicht den Stadtstaaten, sondern den Wohnsitzländern der Einkäufer zugute.¹²⁵

In welchem Ausmaß die aktuelle Praxis der horizontalen Steuerverteilung letztlich zu einer Schwächung der originären Steuerkraft einzelner Stadtstaaten führt, ist davon abhängig, wie eng diese mit ihren Nachbarländern verflochten sind. So zeigt eine Betrachtung der Zerlegungsanteile am örtlichen Lohnsteueraufkommen zwar deutlich, in welcher besonderen Weise Hamburg und Bremen von der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip betroffen sind, demonstriert aber gleichzeitig, dass dies für Berlin nicht gilt.

Für Hamburg und Bremen zeigen die in Abbildung 16 dargestellten jeweiligen Zerlegungsanteile am örtlichen Lohnsteueraufkommen eindeutig, dass die von ihnen angebotenen Leistungen für ihre Anrainerländer als Ort der Einkommensentstehung nicht in der Steuerverteilung abgebildet sind. Im Gegensatz dazu weist Berlin jedoch mit rund 16 % für die Jahre 1998 bis 2000 (in denen die Zerlegungsmatrix 1995 genutzt wird) einen Zerlegungsanteil an seinem örtlichen Lohnsteueraufkommen auf, der nur unwesentlich über dem kleinräumiger Länder wie Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz liegt und sogar geringer ausfällt als der des Landes Hessen.¹²⁶ Dieser deutliche Hinweis auf eine geringe Arbeitsplatzverflechtung Berlins mit seinem Nachbarland Brandenburg bestätigt sich bei einem Blick auf die Arbeitspendlerströme im Vergleich zu Hamburg: Obwohl Berlin doppelt so viele Einwohner hat, ist der tägliche Einpendlerstrom nur halb so groß wie der Hamburgs.¹²⁷ Dies dürfte im Wesentlichen eine Nachwirkung der Jahrzehntelangen Abnabelung sein. Wie Berlin sich in diesem Zusammenhang zukünftig entwickeln wird, hängt von einer Vielzahl nur schwer prognostizierbarer Faktoren ab, beispielsweise der Flächenreserve Berlins zur Schaffung von Wohnraum oder der Entwicklung der regionalen Verkehrsinfrastruktur. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings festzuhalten, dass Berlin hinsichtlich der Arbeitsplatzverflechtung mit seinem Umland als stadtstaatenuntypisch einzustufen ist. Insofern erwachsen Berlin aus der gegenwärtigen Zerlegungspraxis auch keine signifikanten haushaltspolitischen Beschränkungen.

¹²⁵ Siehe Kitterer (1994), S. 5.

¹²⁶ Wobei der hohe hessische Zerlegungsanteil zu einem Gutteil in der starken Konzentration überregional operierender Finanzdienstleister mit zentraler Lohnabrechnung im Rhein-Main-Gebiet begründet sein dürfte.

¹²⁷ Siehe Kunst (1999), S. 37.

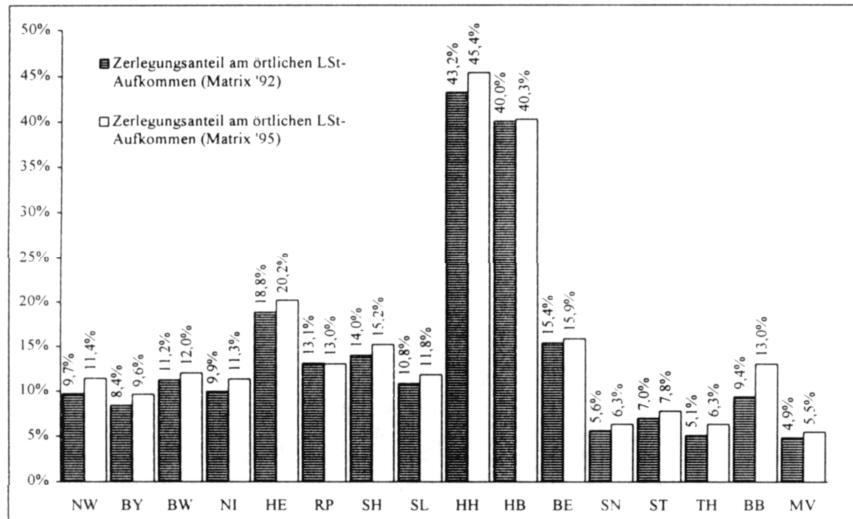


Abbildung 16: In der Zerlegung abgegebene Lohnsteueranteile
(Matrizen 1992 und 1995)

Dies könnte zugleich ein Indiz dafür sein, dass auch die anderen Verflechtungsbeziehungen Berlins zu seinem Nachbarland – auf Grund der jahrzehntelangen Isolierung der Stadt – eher marginaler Natur und damit ohne maßgebliche haushaltspolitische Konsequenzen für diesen Stadtstaat sind. So scheint sich hinsichtlich der Bedeutung Berlins als zentrale Stätte der Einkommensverwendung sogar ein gegenläufiger Trend abzuzeichnen: Die im brandenburgischen Umland angesiedelten großflächigen Verkaufsstätten werden immer mehr auch von Berliner Bürgern genutzt.¹²⁸ Es spricht daher einiges dafür, von Berlin im Hinblick auf seine finanzausgleichssystematischen Charakteristika nicht als „typischen“ Stadtstaat zu sprechen.¹²⁹

Folglich ist festzuhalten, dass Stadtstaaten aus ihren Verflechtungsbeziehungen mit den Anrainerländern zwar grundsätzlich haushaltspolitische Beschränkungen sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmeseite erwachsen können, dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nur für Hamburg und Bremen, nicht aber für Berlin zu gelten scheint. Bezuglich der Behandlung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich ist daher eine Differenzierung erforderlich. Die Umlandverflechtungen als Ursache für die spezifische Haushaltssituation Hamburg und Bremens gebieten eine Stärkung der Finanzkraft dieser Stadtstaaten

¹²⁸ Siehe *Ernsting / Schröder* (1999), S. 52 f.

¹²⁹ Eine weiter reichende Untermauerung dieser These setzt freilich Daten über das gesamte Mobilitätsverhalten der Bevölkerung in Berlin und seinem „Speckgürtel“ voraus. Eine entsprechende Untersuchung liegt derzeit nicht vor.

aus allokativen Erwägungen: Es muss sichergestellt werden, dass Hamburg und Bremen in der Bereitstellungsentscheidung für die spillovers verursachenden Leistungen – namentlich ihre Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kultur- und Gesundheitsstätten – die Präferenzen der Einwohner ihrer Nachbarländer berücksichtigen. Ohne Ausgleich wäre es für beide Stadtstaaten vorteilhafter, dies zu unterlassen, denn sie könnten Ausgaben sparen, ohne dass sich ihre Steuereinnahmen veränderten. Das Ergebnis wäre ein zu niedriges und damit suboptimales Angebot. Berlin hingegen scheint zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich im geringen Maß Zentralitätsfunktionen für sein Nachbarland auszuüben und nur schwach mit Brandenburg verflochten zu sein. Die Notwendigkeit einer Stärkung der Finanzkraft dieses Stadtstaats allein aus allokativen Gründen dürfte daher nicht bestehen.

Dass die gegenwärtige Regelung des § 9 II FAG in diesem Zusammenhang ein ungeeignetes Instrument ist, dürfte sich unmittelbar erschließen. Die Aufwertung der Einwohnerzahlen in der Ausgleichsmesszahl mit dem Multiplikator 1,35 weist keinerlei Bezug zu den individuellen Verflechtungsbeziehungen der Stadtstaaten als Wurzel ihrer spezifischen Haushaltssituation auf.¹³⁰ Im Fall Berlins fehlt sogar jegliche Fundierung einer Höhergewichtung der Einwohner bei Ermittlung der Ausgleichsmesszahl. Die Gleichsetzung des Faktors für alle drei Stadtstaaten führt zudem dazu, dass Ungleicher gleich behandelt wird, denn Berlin weist aus rein finanzausgleichssystematischer Sicht eher die Eigenschaften eines kleinen Flächenlandes als eines Stadtstaats auf.

Der aus theoretischer Sicht beste Weg zur Lösung des Stadtstaatenproblems ist die Internalisierung der spillovers durch Länderneugliederung, also die Zusammenfassung der Stadtstaaten mit ihren Anrainerstaaten.¹³¹ Diese Option dürfte nach den ernüchternden Erfahrungen mit dem 1996 im Volksentscheid abgelehnten Zusammenschluss von Berlin und Brandenburg – vorerst – nur noch „theoretischen Wert“ haben.¹³² Die nächstbeste Lösung böte ein Ausgleich der den Stadtstaaten aus externen Nutzungen entstehenden Kosten ihrer öffent-

¹³⁰ Die gesamte Verflechtungsproblematik hat im Übrigen bei der Ermittlung des „Veredlungsfaktors“ von 135 % methodisch keine Rolle gespielt. Siehe *Hummel / Leibfritz* (1986), S. 63 ff.

¹³¹ Siehe z. B. *Hansmeyer / Kops* (1990).

¹³² Ein aus der Bremer Senatskanzlei „gesickertes“, internes Papier hat allerdings erst jüngst die Bildung einer „Regionalkörperschaft Bremen-Unterweser“ diskutiert, mit deren Hilfe Bremens und Bremerhavens niedersächsische Anrainergemeinden zur Mitfinanzierung der Infrastruktur herangezogen werden würden, die auch von Pendlern aus dem „Speckgürtel“ genutzt wird. Das Papier wurde sowohl von bremischer als auch von niedersächsischer Seite stark kritisiert, u. a. vom Bremer Finanzsenator mit der bemerkenswerten Begründung, die „Regionalkörperschaft“ stelle den Charakter Bremens als Stadtstaat in Frage, da am Länderfinanzausgleich dann faktisch ein neues Bundesland mit der Einwohnerdichte des Saarlandes teilnehme. Warum dieses „neue Bundesland“ als Stadtstaat im Ausgleich teilnehmen solle, wäre dann nicht begründbar. Siehe *Wagner* (2000).

lichen Leistungen durch ihre Nachbarländer.¹³³ Doch wäre auch eine Umsetzung dieses Konzepts in die Praxis mit großen Schwierigkeiten verbunden. Da eine exogene Messung der spillovers und damit eine genaue Bestimmung der Ausgleichszahlungen nicht zu leisten ist, müsste dies in einem Verhandlungsprozess zwischen den beteiligten Flächenländern und den Stadtstaaten geschehen. In diesem Verhandlungsprozess wäre die Verhandlungsmacht zwischen den Ländergruppen sehr ungleich verteilt. Es ist daher äußerst fraglich, ob auf diese Weise ein angemessener Ausgleich erzielbar wäre. Zudem könnten sich aus einem solchen, naturgemäß komplizierten Einigungsverfahren Blockadewirkungen für das gesamte System ergeben, weil die Einigung vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs erreicht sein müsste. Das Internalisierungskonzept kann somit aus Praktikabilitätserwägungen nicht empfohlen werden.

Als alternative und praktikable Lösung bietet sich an, die Einnahmeverluste der Stadtstaaten aus ihren Verflechtungen mit den Anrainerländern zu korrigieren und so ihre originäre Steuerkraft zu erhöhen. Dies setzt allerdings eine Modifikation der primären Steuerverteilung voraus. Wie in diesem Zusammenhang eine Steuerverteilung nach Wertschöpfung zu beurteilen ist, wird im Folgenden erörtert.

bb) Das Stadtstaatenproblem vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung der Gemeinschaftsteuern

In Abschnitt D.I. wurde die Überlegung einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung der Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern entwickelt. Die Idee einer solchen Zuordnung des „Eigenen“ bestand darin, unter Abrücken von dem abstrakten Bedarfsmaßstab „Einwohner“ die Primärverteilung – wo durchführbar – nach dem Ort der Steuererwirtschaftung vorzunehmen. Auf Basis dieser, den Beitrag der Länder zur Steuerentstehung abbildenden Anfangsausstattung ist (mit einem *allgemeinen* Bedarfsmaßstab) die horizontale Umverteilung durchzuführen. Auf diese Weise würde die Ablauflogik des Länderfinanzausgleichs in zwei sauber getrennte Schritte zerfallen und eine Vermischung

¹³³ Siehe *Wissenschaftlicher Beirat* (1992), S. 73 f. Das in Fußnote 132 erwähnte Diskussionspapier der Senatskanzlei Bremens erwägt für den Fall eines Nicht-Zustandekommens der „Regionalkörperschaft“ auch die direkte Belastung der einpendelnden Niedersachsen mit den Infrastrukturstarkosten (durch wohnortspezifische Preis- und Gebührenreherhebungen /-differenzierungen, Mautstellen u. dergl.). Auch wegen der damit implizit angedrohten „Schließung der Grenzen“ wurde das Papier schnell zurückgezogen. Siehe *Wagner* (2000). Ganz unabhängig von der politischen Reaktion auf diesen Vorschlag, wäre es auch systematisch falsch, die Einpendler direkt zur Mitfinanzierung aus schon am Wohnort versteuerten Einkommen heranzuziehen. Bei öffentlichen Leistungen, die steuerfinanziert sein sollen oder müssen, geht es vielmehr um die angemessene Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften, wie im Text diskutiert.

von Wertschöpfungs- und Bedarfsgesichtspunkten vermieden. Als Verteilungsmaßstäbe nach der Wertschöpfung wurden für die Lohnsteuer und gegebenenfalls die Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb¹³⁴ eine ausschließliche Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip und für die Umsatzsteuer eine Verteilung nach der regionalen Bruttowertschöpfung der Unternehmen vorgeschlagen.

Im Hinblick auf die Stadtstaaten schließt eine solche wertschöpfungsbezogene Steuerverteilung eine Schwächung ihrer originären Steuer- und damit Finanzkraft aus den Verflechtungsbeziehungen zu ihren Anrainerländern aus. Die Lohnsteuerzerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip würde vermeiden, dass Stadtstaaten als Voraussetzung für die auf die Wertschöpfung eines Arbeitnehmers in ihrem Land anfallende Lohnsteuer eine Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur bereitstellen müssen, ihr Anteil an dieser Steuer jedoch in Abhängigkeit von der individuellen Wahl des Wohnortes steht. Einpendler würden somit über die am Ort ihrer erbrachten Wertschöpfung verbleibende Lohnsteuer die von ihnen mitgenutzte Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur der Stadtstaaten mitfinanzieren. Auf diese Weise würden die Stadtstaaten aus der Lohnsteuer eine Kompensation erhalten, die in unmittelbarer Verbindung mit der von ihnen erbrachten Zentralitätsfunktion als Ort der Einkommensentstehung steht: Je mehr auswärtige Arbeitnehmer einpendeln und damit die bereitgestellte Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur in Anspruch nehmen, desto größer fällt das Lohnsteueraufkommen der Stadtstaaten aus. Dasselbe gilt für in den Nachbarländern wohnende, aber in den Stadtstaaten tätige einkommensteuerpflichtige Unternehmer bei einer Zuordnung der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach dem Betriebsstättenprinzip.¹³⁵ Diese Mehreinnahmen würden sich zugleich an den tatsächlichen Umlandverflechtungen der einzelnen Stadtstaaten orientieren, so dass eine Abkehr von der bisherigen Gleichbehandlung in Ungleichem erreicht würde.

Für die Verteilung der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung gilt dies ähnlich. Damit würde berücksichtigt, dass die Stadtstaaten für ihre Nachbarländer als zentrale Orte der Einkommensverwendung fungieren und über die Bereitstellung von Infrastruktur die Voraussetzung für das Anfallen der Umsatzsteuer schaffen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass eine Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern nach der Bruttowertschöpfung der Unternehmen im Hinblick auf die Stadtstaaten nicht allein als Ausgleich für diese zentralörtliche Funktion angesehen werden kann: Durch ihre Ausgestaltung als Allphasennettoumsatzsteuer bewirkt die Umsatzsteuer eine Besteuerung aller von einem Produkt durchlaufenen Wertschöpfungsstufen bis in die Hände des Endverbrauchers. Die in den Stadtstaaten anfallende Wertschöpfung

¹³⁴ Hinsichtlich der Effektivität einer Zerlegung der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach dem Betriebsstättenprinzip gilt das in Abschnitt D.I.3. Gesagte.

¹³⁵ Daten über das Ausmaß dieser Pendlerbewegungen liegen allerdings nicht vor.

des Einzelhandels bildet nur einen Teil des gesamten Aufkommens. Vielmehr wurde die Bruttowertschöpfung als abstrakter Verteilungsmaßstab gewählt, um eine wirtschaftskraftbezogene Zuordnung vornehmen zu können. Damit dient sie im vorliegenden Zusammenhang als Indikator, welche Anstrengungen jeder einzelne Stadtstaat insgesamt zur Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft unternimmt. Die sich ergebende Verbindung zu der zentralörtlichen Funktion der Stadtstaaten als Ort der Einkommensverwendung ist insofern ein willkommener „Nebeneffekt“ der wertschöpfungsbezogenen Umsatzsteuerverteilung.

Die wertschöpfungsbezogene Primärverteilung der Lohn- und Umsatzsteuer (und ggf. der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb) ist mithin geeignet, den allokativ gebotenen Ausgleich für die verflechtungsbedingten Belastungen der Stadtstaaten schaffen. Diese würden von ihren Umlandverflechtungen über erhöhte Einnahmen unmittelbar profitieren und hätten einen Anreiz, Maßnahmen zur Attrahierung von Bürgern der Nachbarländer als Nutzer ihrer zentralörtlichen Funktionen zu ergreifen. Ein Unterangebot umlandgenutzter Leistungen in den Stadtstaaten liefe dem Interesse der Stadtstaaten zuwider. Es ist daher zu erwarten, dass die Stadtstaaten unter den Bedingungen einer wertschöpfungsbezogenen Verteilung der Gemeinschaftsteuern bei ihren Angebotsentscheidungen für öffentliche Leistungen die Präferenzen der Bürger aus den Nachbarländern ausreichend berücksichtigen.

Die Begründung für einen *Zusatzausgleich* zu Gunsten der Stadtstaaten entfällt dann. Dies gilt auch in Bezug auf jene umlandgenutzten öffentlichen Leistungen, denen bei einer wertschöpfungsbezogenen Verteilung kein steuerliches Äquivalent gegenübersteht, also den öffentlich finanzierten Bildungs- und Gesundheitsstätten. Meritorisierungsentscheidungen der Stadtstaaten in diesem Zusammenhang sind bei veränderter Primärverteilung als Ausdruck ihrer erhöhten Finanzkraft anzusehen und daher nicht weiter ausgleichsrelevant.

Die wertschöpfungsbezogene Verteilung der Lohn- und Umsatzsteuer – eventuell auch der veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb – würde es also ermöglichen, den Stadtstaaten einen Ausgleich zu verschaffen, der ihre bisherigen haushaltspolitischen Beschränkungen aus Umlandverflechtungen über die Einnahmeseite beseitigt. Eine solche, an der originären Finanzkraft ansetzende Lösung schafft einen Bezug zu der tatsächlichen Ursache der besonderen Haushaltslage der Stadtstaaten. Eine Primärverteilung als „Zuordnung des Eigenen“ erlaubt es mithin, das Stadtstaatenprivileg aufzuheben.

Freilich steht dieser ökonomisch anzustrebenden Lösung entgegen, dass für eine Verteilung der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung Art. 107 I S. 4 GG geändert werden müsste. Sollte dies nicht möglich sein, wäre die überwiegende Anwendung des Wertschöpfungsprinzips für die horizontale Steuerverteilung nicht mehr möglich. Ein Stadtstaatenprivileg müsste dann beibehalten werden. Allerdings sollte dies mit Überlegungen zur Rolle Berlins im Länderfi-

nanzausgleich einhergehen, denn die Anwendung des Stadtstaatenprivilegs auf Berlin führt bei dessen hoher Einwohnerzahl zu einer eklatanten Reduzierung der ausgleichsrelevanten Finanzkraft mit entsprechend hohen Ausgleichsansprüchen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die besondere Situation Berlins durch eine Reihe von Faktoren gezeichnet ist, die sich in keinem anderen Land finden:

- Die historische Entwicklung Berlins unterscheidet sich grundlegend von der der übrigen Stadtstaaten.
- Berlin scheint für einen Stadtstaat ungewöhnlich schwach mit seinem Nachbarland Brandenburg verflochten zu sein.
- Berlin muss als einziges Land die Integration Ost/West in seinen eigenen Grenzen bewältigen.
- Berlin muss in die Rolle der Hauptstadt hineinwachsen. Neben Chancen, Entwicklungspotentiale in der Zukunft realisieren zu können, wird das Land auch erhebliche Verpflichtungen aus seiner Hauptstadtfunktion heraus erfüllen müssen.

Angesichts dieser besonderen Situation wird zu Beginn weiterer Überlegungen zunächst die Frage stehen müssen, ob ein Ausgleichssystem für alle Länder einer solchen Sondersituation überhaupt gerecht zu werden vermag, ohne berechtigte Belange Berlins einzuschränken und dabei trotzdem die Balance im Gesamtsystem zu wahren. Auch Regelungsalternativen, die über den engen Rahmen des Ausgleichssystems hinausgehen – bereits in der Vergangenheit wurde eine Sonderregelung außerhalb des Systems praktiziert – werden in diesem Zusammenhang zu untersuchen sein.¹³⁶

Unabhängig davon bietet sich bei grundsätzlicher Beibehaltung des Stadtstaatenprivilegs als kleinere Reformvariante für den § 9 II FAG an, die mit der Zerlegung der Lohnsteuer und gegebenenfalls der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach Betriebsstättenprinzip entstehenden Spielräume für eine Korrektur des Einwohnerwertungsfaktors nach unten zu nutzen. Erweist sich auch eine Modifikation dieser Steuerzuordnungen als nicht durchsetzbar, ist die Beibehaltung einer Veredelung ungefähr im gegenwärtigen Ausmaß zu erwarten. Auf jeden Fall wird vom Bundesverfassungsgericht an eine zukünftige Einwohnergewichtung der Anspruch gestellt, dass sie sich „nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweis(t).“¹³⁷

¹³⁶ So fragt Renzsch (1999, S. 719) zum Beispiel, ob Berlins prekäre Situation nicht entschärft werden könnte, wenn es wegen durch die Hauptstadtfunktion entgangener Steuereinnahmen vom Bund nach Maßgabe des Art. 106 VIII GG entschädigt werden würde. Wobei natürlich zunächst zu prüfen wäre, ob Berlin aus seiner Hauptstadtfunktion netto tatsächlich *Mindereinnahmen* entstehen.

¹³⁷ BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (319). Das BVerfG argumentiert allerdings nicht mit spillovers, sondern – gewissermaßen in Brechtscher Tradition – mit zu prüfen-

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten: Eine wertschöpfungsbezogene Zuordnung der Gemeinschaftsteuern – Lohnsteuer und eventuell Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach dem Betriebsstättenprinzip und Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung bei unveränderter Zuordnung der Körperschaftssteuer – rechtfertigt einen Verzicht auf die Höherwertung der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich i. e. S. Lässt sich eine Verfassungsänderung bezüglich der Umsatzsteuerverteilung hingegen nicht realisieren, kann die spezifische Einwohnerwertung der Stadtstaaten dann verringert werden, wenn zumindest das Betriebsstättenprinzip bei der Lohnsteuer und gegebenenfalls auch der Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb zur Anwendung kommt.

b) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen

Der zweite spezifische Bedarfsmaßstab im Länderfinanzausgleich i. e. S. findet sich in § 9 III FAG. Hiernach werden bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden die Gemeindeeinwohnerzahlen nach Größenklassen gewertet. Die Wirkung dieser Veredelung im Länderfinanzausgleich i. e. S. erfolgt analog zu der des Stadtstaatenprivilegs: Die Ausgleichsmesszahl eines Landes steigt an, und über die veränderte Differenz zur seiner Finanzkraftmesszahl verringert sie die Zahlungsverpflichtung bzw. erhöht die Ausgleichsberechtigung des Landes.¹³⁸

Im Unterschied zu dem Stadtstaatenprivileg findet die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen bei allen Ländern Anwendung, wobei die summarischen Veredelungsfaktoren zwischen den Ländern stark streuen. Die Auswirkungen der Regelung des § 9 III FAG für die einzelnen Länder verdeutlicht Abbildung 17 anhand einer fiktiven Aufhebung dieser Form der Einwohnerwertung (*ceteris paribus*).

Die Analyse muss sich wiederum zunächst der Frage der ökonomischen Rechtfertigung dieses spezifischen Bedarfs zuwenden, bevor Aussagen über die eventuelle Umsetzung eines Ausgleichs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs i. e. S. nach Art und Höhe getroffen werden können.

den, abstrakten Mehrbedarfen dicht besiedelter Räume. Es fragt im Übrigen auch, ob besonders dünn besiedelte Räume im Vergleich zum Länderdurchschnitt nicht ebenfalls einen abstrakten Mehrbedarf geltend machen können.

¹³⁸ Siehe Abschnitt D.III.2.a).

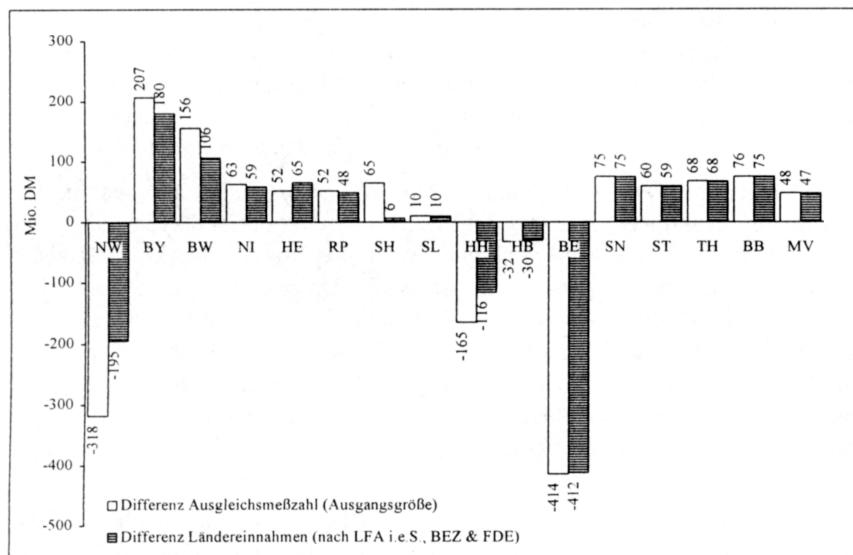


Abbildung 17: Aufhebung der Einwohnerwertung ‘Gemeindesteuereinnahmen’

aa) Die Rechtfertigung der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen

Als Argument für die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen dient das bereits erwähnte und auf Arnold Brecht zurückgehende Gesetz superadditiver Kosten der Agglomeration: Demnach ist die Erstellung der meisten öffentlichen Leistungen in verdichteten Siedlungsräumen erheblich teurer als auf dem Lande, wobei sich dies nicht nur auf die Preis- sondern auch die Mengenkomponente der anfallenden Kosten bezieht.¹³⁹ Das höhere Preisniveau für öffentliche Leistungen in Agglomerationen führt sich auf entsprechend höhere Löhne und Grundstückspreise zurück; zugleich muss sich dort das Mengenangebot öffentlicher Leistungen an der großen Anzahl der Nutzer orientieren.

Ob diese Aussage über zunehmende Kosten der Agglomeration allerdings auch tatsächlich zutrifft und ein entsprechender „Sonderbedarf aus Kostenunterschieden“¹⁴⁰ damit auch besteht, kann nicht zweifelsfrei bestätigt werden. So ist zwar für einige kommunale Aufgaben ein eindeutiger progressiver Kostenverlauf attestiert worden – beispielsweise die gemeindlichen Verkehrsausgaben. Daneben existieren jedoch ebenso Bereiche, in denen überproportionale Kosten

¹³⁹ Siehe Kitterer (1994), S. 18.

¹⁴⁰ Pfeffekoven (1990), S. 333.

der Leistungserstellung nicht für verdichtete, sondern für dünn besiedelte Gebiete festzustellen sind.¹⁴¹ Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass für Agglomerationen neben teilweisen Nachteilen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen auch Vorteile zu verzeichnen sind, beispielsweise durch Skaleneffekte als Rückgang administrativer Kosten bei zunehmender Einwohnerzahl.¹⁴²

Ein eindeutiges Votum im Hinblick auf die Berechtigung eines spezifischen Bedarfs auf Grund steigender Kosten der Agglomeration ist derzeit nicht möglich. Dies erfordert eine – wie auch vom Bundesverfassungsgericht angemahnte, aber bisher noch nicht ergangene – umfassende Untersuchung dieser Fragestellung.¹⁴³ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass eine Überprüfung des Gesetzes von Brecht nicht an der Ausgabenhöhe der Gemeinden ansetzen darf, weil dies eine kaum aussagefähige Gleichsetzung von Ausgaben der Vergangenheit und zukünftigem Finanzbedarf bedeuten würde. Hierfür sind vielmehr Aussagen über den Kosten-Leistungs-Zusammenhang kommunaler Aktivitäten erforderlich.

Selbst wenn man die Existenz progressiver Kosten der Agglomeration bejaht, kann aus ökonomischer Sicht ein Ausgleich dafür lediglich auf Grund distributiver Überlegungen gerechtfertigt werden, nicht hingegen – wie im Fall des Stadtstaatenprivilegs – aus allokativen Erwägungen. Aus allokativer Sicht müssten vielmehr höhere Kosten der Leistungserstellung in einem Land im Sinne Brechts über höhere Steuern und/oder ein verringertes Leistungsangebot spürbar werden, weil ansonsten eine optimale räumliche Verteilung der Ressourcen über alle Länder nicht erreicht werden kann.¹⁴⁴

bb) Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen vor dem Hintergrund einer wertschöpfungsbezogenen Primärverteilung

Die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen ist also – im Gegensatz zu der Stadtstaatenproblematik – hinsichtlich ihrer ökonomischen Rechtfertigung nicht eindeutig zu beurteilen. Die in diesem Zusammenhang notwendigen Untersuchungen waren im Rahmen der vorliegenden Studie

¹⁴¹ Siehe Hansmeyer (1980), S. 115.

¹⁴² Bösinger (1999, S. 207) weist darauf hin, dass die finanz- und auch regionalwissenschaftlichen Theorie keinen plausiblen Grund sieht, von der Annahme steigender Skalenerträge der Produktion öffentlicher Leistungen Abstand zu nehmen. Zudem hebt er noch einmal hervor, dass weiterhin die empirische Evidenz für die Gültigkeit des Brechtschen Gesetzes fehlt.

¹⁴³ Siehe BVerfGE 86, 148 (233). Der Prüfauftrag wurde durch das jüngste BVerfG-Urteil erneuert und auf die Einwohnerwertung zu Gunsten der Stadtstaaten (§ 9 II FAG) ausgeweitet. Für beide Einwohnerwertungen wird explizit darauf hingewiesen, dass auch besonders dünn besiedelte Gebiete überdurchschnittliche Pro-Kopf-Bedarfe haben können. Siehe BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (320 f.).

¹⁴⁴ Siehe Peffekoven (1990), S. 333.

nicht zu leisten. Allerdings soll betrachtet werden, wie die Bestimmung des § 9 III FAG im Zusammenhang mit einer wertschöpfungsbezogenen Steuerverteilung zu bewerten ist.

In Abschnitt D.I. wurde die Aufgabe der Gemeinschaftsteuerverteilung in einer „Zuordnung des Eigenen“ gesehen. Im Fall der Lohnsteuerzerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip würde dies für die Flächenländer nur marginale Veränderungen ihrer Steuerkraft bedeuten. In der Regel befinden sich Wohnsitz und Arbeitsplatz ihrer Einwohner in einem Land. Maßgeblich betroffen wären hiervon lediglich die Anrainerländer der Stadtstaaten. Anders stellt sich hingegen die Situation bezüglich einer wertschöpfungsbezogenen Verteilung der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung dar. Diese würde für wirtschaftsstarken Länder eine Erhöhung ihrer Steuerkraft bedeuten, während die wirtschaftsschwachen Länder zu den „Verlierern“ zählen würden, da sie von der derzeitigen einwohnerbezogenen Verteilung profitieren.

Nun besteht aber ein enger Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft und der Agglomerationsdichte einer Region. In Ballungsräumen ist die Bruttowertschöpfung pro Kopf teilweise um ein Vielfaches höher als in dünner besiedelten Räumen. Dies bedeutet im Hinblick auf eine modifizierte Verteilung der Umsatzsteuer in vorgeschlagener Weise, dass gerade jene Länder größere Steueranteile zugewiesen bekämen, in denen sich hoch agglomerierte Räume mit – präsumtiv – überproportionalen Kosten der öffentlichen Leistungserstellung befinden. Insofern würden damit gerade die Länder bessergestellt, die gegenwärtig auch den größten relativen oder sogar absoluten Vorteil aus der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen ziehen.

Da auch bei – der hier nicht geprüften – Gültigkeit des Gesetzes superadditiver Kosten der Agglomeration die Gemeindeeinwohnerveredelung nach allokativen Kriterien nicht gerechtfertigt werden kann, sollte die strukturelle Kompen-sation, die aus einer wertschöpfungsbezogenen Zuordnung der Umsatzsteuer folgt, ausreichen, um auf die Anerkennung dieses spezifischen Bedarfs im Länderfinanzausgleich i. e. S. zu verzichten.

3. Ausgleichstarif und Garantieklauseln

Länder, deren Finanzkraftmesszahl über ihrer Ausgleichsmesszahl liegt, sind nach Maßgabe des geltenden LFA-Beitragstarifs zu horizontalen Beiträgen verpflichtet; ist die Finanzkraftmesszahl kleiner als die Ausgleichsmesszahl berechnet sich die Zuweisung nach dem LFA-Zuweisungstarif. Da die endgültigen Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. immer erst nach der Anwendung des Harmonisierungs-Multiplikators und der Garantieklauseln feststehen, kann die LFA-Tariffunktion nur im Zusammenhang mit diesen Addenda analysiert werden.

a) Transparenz

Die Transparenz und damit die Berechenbarkeit des Umverteilungsmechanismus für alle beteiligten Akteure wäre akzeptabel, wenn die Umverteilung nur nach Maßgabe der Tariffunktion erfolgte. Empfänger- und Zahlerländer würden ihre „eigene“ Progression im Zuweisungs- oder Beitragstarif aus dem Vorjahr kennen. Da von jedem einzelnen Land angenommen werden kann, dass es hinreichend genaue Kenntnis über die aktuelle Entwicklung seiner primären Einnahmen hat, könnte jeder Akteur recht genau voraussehen, welche Zuweisungen oder Beitragspflichten auf ihn zukommen.

Das erste größere Unsicherheitsmoment entsteht dadurch, dass die Tarife nicht auf einen fixen Bezugsparameter angewendet werden (wie etwa im Einkommensteuerrecht), sondern auf einen ständig aktualisierten Durchschnittswert, die Ausgleichsmesszahl. Die Bemessungsgrundlage der LFA-Umverteilung ist also eine *endogene Variable*, was zu Folge hat, dass jedes einzelne Land seine LFA-Transfers nur unter Berücksichtigung der Einnahmeentwicklungen aller anderen Länder kalkulieren kann.

Bezieht man den Multiplikator zur Harmonisierung von Zuweisungen und Beiträgen und die funktional fünf unterschiedlichen Garantieklauseln in die Betrachtung ein, zeigen sich eine Vielzahl möglicher separater und kombinierter Einflüsse dieser Korrekturgrößen auf den Tarifverlauf. Dies steigert die Intransparenz und Unberechenbarkeit des LFA-Mechanismus massiv. Da sich die nacheinander greifenden Garantieklauseln in ihrer Wirkung zudem teilweise gegenseitig aufheben können, steigt die Intransparenz noch weiter. Insbesondere LFA-Zahlerländer haben so kaum noch eine Möglichkeit, die auf sie zukommenden Beitragspflichten im Voraus zu kalkulieren. Schon allein die durch die fünf verschiedenen Garantieklauseln in den Länderfinanzausgleich i. e. S. gebrachte Intransparenz lässt große Zweifel an der instrumentellen Berechtigung der Garantien auftreten.

b) Anreizgerechtigkeit

Eines der wichtigsten Kriterien zur Beurteilung des Länderfinanzausgleichs ist seine Anreizkompatibilität. Konkretisiert wurde dies über die fiskalischen Anreize, die der Länderfinanzausgleich hinsichtlich der Pflege landeseigener Steuerquellen und damit auch einer wirksamen Standortpolitik zur Verbreiterung der Steuerbasis beläßt.¹⁴⁵ Wie ist der geltende Tarifmechanismus unter diesem Gesichtspunkt zu bewerten?

¹⁴⁵ Siehe Abschnitt C.II.1.

Zwei (Teil-)Antworten dafür können schon gegeben werden, ohne auf die Modellrechnungen schauen zu müssen. Die finanzschwächsten Länder werden – ähnlich wie im Umsatzsteuerausgleich – jeweils auf ein bestimmtes Mindestniveau angehoben, das von der durchschnittlichen Steuerkraft aller beteiligten Länder abhängt. Hier ist es die vollständige Auffüllung der Fehlbeträge bis 92 % der Ausgleichsmesszahl. Wie auch im Umsatzsteuerausgleich hat eine solche Umverteilungstechnik fatale Auswirkungen auf die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen bei den betroffenen Ländern: Eine autonome Einnahmesteigerung wird dem Land – nimmt man die Finanzkraft als Bezugspunkt – zur Gänze auf seine Mindestauffüllung angerechnet. Auch hier befinden sich die finanzschwächsten Länder in der „Armutsfalle“.

Für die finanzkräftigen Länder wird der stufenweise progressive Beitragstarif die Anreizeffekte bestimmen. 1997 lag nur ein Land – Schleswig-Holstein – ausschließlich in der untersten Progressionsstufe, in der lediglich 15 % der Finanzkraft zwischen 100 % und 101 % der AGMZ für die Beitragszahlungen herangezogen werden. Jenseits dieser schmalen ersten Progressionsstufe wird finanzkräftigen Ländern überschüssige Finanzkraft zu 66 % oder gar zu 80 % abgeschöpft. Die Anreize zu autonomen Einnahmeerhöhungen werden bei derartigen Abschöpfungsquoten nicht mehr sehr stark sein.

Dass die Anreizkompatibilität des LFA-Tarifs tatsächlich noch weiter sinkt, wenn die Wirkung des Harmonisierungs-Multiplikators und der Garantieklauseln berücksichtigt wird, zeigt Abbildung 18. Um die unmittelbare Gegenüberstellung des gesetzlichen Tarifverlaufs mit der für 1997 festzustellenden, tatsächlichen Grenzabschöpfung zu ermöglichen, wurde hier (vorübergehend) von dem sonst genutzten Verfahren abgewichen: Die marginale Abschöpfung wird zunächst mit Bezug auf die Finanzkraft dargestellt – und nicht in Bezug auf den sonst genutzten Parameter, die tatsächlichen Einnahmen für den Landeshaushalt. Dargestellt sind die Grenzabschöpfungsquoten in der Stufe „Vor LFA i. e. S. – nach LFA i. e. S.“ bei jeweils autonomer Erhöhung des Aufkommens an Landessteuern um nur DM 100,--. Die Länder sind in der Darstellung gemäß ihrer Finanzkraft vor LFA i. e. S. geordnet.

Nur für zwei Länder – Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – bestätigt sich die Grenzabschöpfungsquote von 37,5 %, die der auf sie anzuwendende Zuweisungstarif erwarten lässt. Für alle anderen Länder liegt die empirische Grenzabschöpfung oberhalb der theoretisch aus der Tariffunktion zu erwartenden Abschöpfung.

Bei den „Zahlerländern“ liegen die marginalen Abschöpfungsquoten schon vor Einbeziehung der Garantieklauseln oberhalb der zu erwartenden 15 %, 66 % bzw. 80 %, weil für die Beitragspflichten der Multiplikator zur Anpassung an

das Zuweisungsvolumen angewandt wurde (1997: 109,2 %).¹⁴⁶ Die Grenzabschöpfungen *nach* Wirkung der Garantieklauseln weichen von diesen Ergebnissen zum Teil sehr deutlich ab: Sie steigen durch die Garantieklauseln für Schleswig-Holstein um 22, für Hamburg sogar um 28 Prozentpunkte. Bei letztem ist der Anstieg der LFA-Grenzabschöpfung auf über 100 % Folge der Garantie der Finanzkraftreihenfolge zwischen den Zahlerländern.¹⁴⁷ Da Hamburg 1997 hier Beiträge leisten musste, um nach Länderfinanzausgleich nicht eine Rangposition aufzusteigen, wird ihm natürlich auch eine simulierte *weitere* (kleine) Steigerung seiner primären Einnahmen nachträglich abgeschöpft.

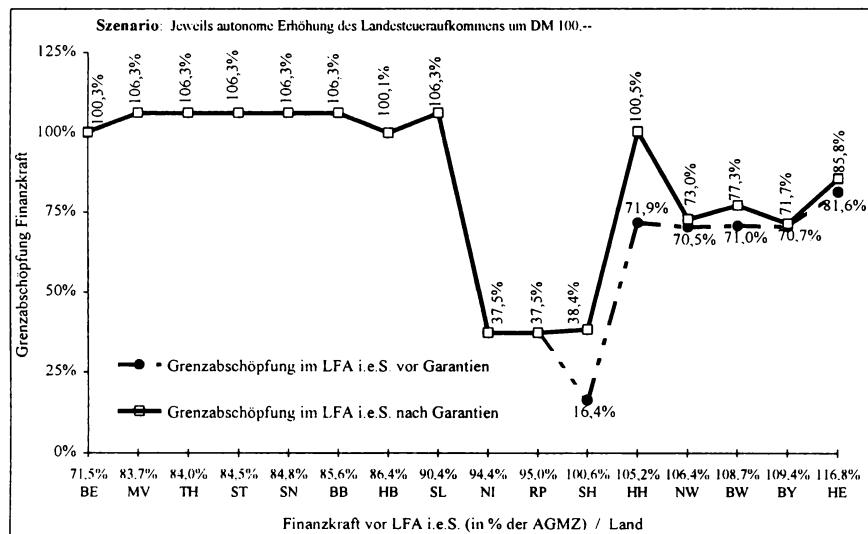


Abbildung 18: Grenzabschöpfung der Finanzkraft im LFA i. e. S.

Dabei können die hier für das Beispieljahr 1997 dargestellten Wirkungen der Garantieklauseln auf die Grenzabschöpfungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. nicht verallgemeinert werden. Die Klauseln bewegen nur ein sehr kleines Volumen der Umverteilungssumme im Länderfinanzausgleich i. e. S.,¹⁴⁸ was auch heißt, dass bei nur kleinen Veränderungen der primären Ländereinnahmen die Aktivierung der Garantieklauseln in einem anderen Jahr ganz andere Länder in anderer Form treffen kann.

¹⁴⁶ Leichte Variationen zwischen den Ländern, die in der mittleren Progressionsstufe (66 %) liegen, stammen dabei nicht aus diesem Multiplikator, sondern sind Folge der differierenden Ergebnisse aus dem vorher durchlaufenen Umsatzsteuerausgleich.

¹⁴⁷ § 10 V FAG.

¹⁴⁸ 1997 lag das Netto-Umverteilungsvolumen der Garantieklauseln bei lediglich DM 77,2 Millionen. Siehe Abschnitt B.III.

Das geringe absolute Umverteilungsvolumen der Garantieklauseln sollte hinsichtlich der Anreizwirkungen allerdings besonders aufhorchen lassen: Zu fragen ist nämlich, ob eine Aneinanderreihung von fünf unterschiedlichen Garantieklauseln, die große Netto-Umverteilungsvolumina nicht erwarten lässt, eine wesentliche Verschlechterung der Anreizgerechtigkeit des Länderfinanzausgleichs auch nur für die zwei besonders betroffenen Länder wert ist.

Auf ein weiteres Ergebnis der Betrachtung der Grenzabschöpfung nach dem endogenen Maßstab „über-“ bzw. „unterdurchschnittliche Finanzkraft“ soll hier noch kurz eingegangen werden: Abbildung 18 weist zum Teil marginale Abschöpfungsquoten von mehr als 100 % aus. Dieses kontraintuitive Ergebnis weist noch einmal deutlich auf Probleme hin, die durch die Verwendung eines solchen endogenen Maßstabs in der Analyse aufkommen können, denn die „über-“ oder „unterdurchschnittliche Finanzkraft“ ist keine unabhängige Variable. Dies sei am Beispiel Bremens, für das eine Finanzkraft-Grenzabschöpfung von 100,1 % konstatiert wurde, kurz illustriert: Annahme war, dass Bremen seine primären Einnahmen bei den Landessteuern um DM 100,-- erhöht, während die Einnahmensituation aller anderen Länder unverändert bleibt. Dadurch steigt die Finanzkraftmesszahl Bremens um DM 99,86 (die verbleibenden DM 0,14 sind schon im Umsatzsteuerausgleich „verlorengegangen“). Zugleich steigt aber auch die Ausgleichsmesszahl Bremens um DM 0,11, d. h. der Umverteilungsmaßstab „klettert“ endogen. Damit hat der Fehlbetrag zwischen FKMZ und AGMZ nur um DM 99,75 abgenommen. Dieser teilt sich wie folgt auf: Der Fehlbetrag bis 92 % der AGMZ ist um DM 99,86 gesunken, der Fehlbetrag zwischen 92 % und 100 % dagegen um DM 0,11 gestiegen. Die Zuweisungen bis 92 % sinken entsprechend um DM 99,86, aber die Zuweisungen zwischen 92 % und 100 % steigen nur um DM 0,04, denn hier wird der „zusätzliche“ Fehlbetrag nur zu 37,5 % aufgefüllt. In der Summe sinken also die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. um DM 99,82, während der finanzausgleichsrelevante Fehlbetrag zwischen FKMZ und AGMZ nur um DM 99,75 abgenommen hat: Die Grenzabschöpfung der Finanzkraft in der Stufe LFA i. e. S. beträgt 100,1 %.

Für alle Länder, die schon Umsatzsteuer-Ergänzungssanteile erhalten haben, liegt die Grenzabschöpfung bei rund 106 %. Das liegt nicht daran, dass der beschriebene Effekt hier stärker wirkte. Die hohe Grenzabschöpfung, die bei diesen Ländern schon im Umsatzsteuerausgleich greift,¹⁴⁹ bewirkt lediglich, dass die Beträge der zugehörigen Quotienten sinken: Bei Mecklenburg-Vorpommern sinkt z. B. durch die anfängliche Einnahmesteigerung von DM 100,-- der Fehlbetrag zwischen FKMZ und AGMZ nur noch um DM 1,71. Da die LFA-Zuweisungen gleichzeitig um DM 1,82 abnehmen, liegt die Grenzabschöpfung hier bei 106,3 %.

¹⁴⁹ Siehe Abschnitt D.II.3.

Das in der Betrachtung des Länderfinanzausgleichs i. e. S. naheliegende Denken und Argumentieren in den Kategorien, die das FAG zur Umverteilung verwendet, ist also problematisch, weil eine „echte“ Ceteris-paribus-Betrachtung nicht möglich ist.

Der Blick auf die Abschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich i. e. S. nach Maßgabe der in dieser Studie sonst verwendeten kassenmäßigen Betrachtung der tatsächlichen Ländereinnahmen vermittelt zwar ein anderes, aber nicht unbedingt positiveres Bild der Anreizeffekte des LFA-Mechanismus. Das Augenmerk gilt jetzt wieder denjenigen Einnahmen, die einem Land verbleiben, wenn es ihm gelingt das örtliche Steueraufkommen um DM 1 Million zu steigern. Als Beispiele wurden autonome Einnahmesteigerungen bei der Lohnsteuer (siehe oben Tabelle 7) und bei den Landessteuern (siehe oben Tabelle 8) gewählt. Die dargestellten Zahlen beruhen jeweils auf einer Ceteris-paribus-Modellierung und sind Ergebnisse *inklusive* der Wirkungen der Garantieklauseln.

Es zeigt sich, dass die Abschöpfungsquoten bei dem Beispiel einer autonomen Steigerung des Aufkommens der *Landessteuern* (von Stufe IV zu Stufe V in Tabelle 8) niemals über 100 % gehen. Sie liegen maximal bei 99 % (Bremen) und 97,8 % (Hamburg).¹⁵⁰ Allen Ländern, bei denen wegen der hohen Abschöpfung im Umsatzsteuerausgleich schon kaum noch etwas von der anfänglichen Einnahmesteigerung übrig geblieben ist, werden diese „Reste“ im Länderfinanzausgleich i. e. S. selbst nur noch zu 46 % abgeschöpft. Die niedrigste Grenzabschöpfung allein in der Stufe des LFA i. e. S. hat bei dem Landessteuer-Beispiel Niedersachsen mit 33,9 % aufzuweisen.

Wie schon beim Umsatzsteuerausgleich bestätigt sich auch hier die besonders anreizschädliche Wirkung einer durchschnittsbezogenen Mindestauffüllung. Hier trifft es Bremen und Berlin, die zwar keine USt-Ergänzunganteile erhalten haben, deren Finanzkraftmesszahl durch die Einwohnerveredelung des Stadtstaatenprivilegs aber unter die Grenze von 92 % ihrer Ausgleichsmesszahl gesunken ist. Zusätzliche autonome Einnahmesteigerungen werden ihnen beinahe gänzlich auf diese Mindestauffüllung angerechnet. Auch in der zweiten Stufe des Zuweisungstarifs führen ihre autonomen Einnahmesteigerungen noch zu Zuweisungsminderungen.

Die größere praktische Relevanz dürfte der Frage nach der Anreizgerechtigkeit aber bei den *Gemeinschaftsteuern* zukommen, da die standortpolitischen Handlungsparameter der Länder eher auf deren örtliches Aufkommen wirken dürften.¹⁵¹ Am Beispiel autonomer Steigerungen des örtlichen Aufkommens der *Lohnsteuer* kann gezeigt werden, dass die Grenzabschöpfungen – zumindest für

¹⁵⁰ Diese Grenzabschöpfungsquoten folgen jeweils aus der Formel: $[1 - (\text{Werte 'Zeile V' / Werte 'Zeile IV'})] = \text{Grenzabschöpfung}$.

¹⁵¹ Siehe Abschnitt C.II.1.

die separat betrachteten Einnahmen für den Landeshaushalt – durchaus über 100 % gehen können. Wie Tabelle 7 (von Stufe IV zu Stufe V) ausweist, betrifft dies alle Länder, bei denen die durchschnittsbezogene Mindestauffüllung in Umsatzsteuerausgleich und / oder Länderfinanzausgleich i. e. S. von einer autonomen Einnahmesteigerung schon im Landessteuer-Beispiel wenig übrig gelassen hat. Betroffen ist auch Hamburg, hier ist die Ursache nicht die durchschnittsbezogene Mindestauffüllung, sondern die Wirkung der Garantie der Finanzkraftreihenfolge. Diesen Ländern werden die Steigerungen der Gemeindeeinnahmen, welche die ursprüngliche Erhöhung des örtlichen LSt-Aufkommens jeweils mit sich gebracht hat, im LFA-Mechanismus hälftig zugerechnet. Diese Zurechnung, der – zumindest vor Kommunalem Finanzausgleich – keine Einnahme im Landeshaushalt gegenübersteht, führt in Verbindung mit den hohen Abschöpfungsquoten dazu, dass eigene Anstrengungen zur Erhöhung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens de facto zu kassenmäßigen *Minder*einnahmen für die betroffenen Länder führen. Dass vor diesem Hintergrund über Anreize zur Pflege der Steuerquellen nicht mehr gesprochen werden kann, ist offensichtlich. Der LFA-Mechanismus vermittelt für die betroffenen Länder eindeutig positive Anreize zu *Vernachlässigung* ihrer Steuerquellen.

Für die restlichen Länder ist der Befund nicht ganz so drastisch. Bei den Ländern im Mittelfeld von „mäßig finanzschwach“ bis „mäßig finanzstark“ liegt die Grenzabschöpfung in der Stufe Länderfinanzausgleich i. e. S. bei rund 40 %.¹⁵² Bei den finanzstärkeren Ländern in der zweiten und dritten Progressionsstufe des Beitragstarifs sinkt die Anreizgerechtigkeit erwartungsgemäß wieder angesichts von LFA-Grenzabschöpfungsquoten zwischen 65 % und 89 %.¹⁵³

Ein Länderfinanzausgleich, der noch hinreichende Anreize zur autonomen Pflege der Steuerquellen belassen soll, müsste angesichts dieser Ergebnisse zwei Hauptcharakteriska aufweisen: Statt der ständig aktualisierten, durchschnittsbezogenen Mindestauffüllung empfiehlt sich ein Pauschaltransfermodell, wie es schon in der Analyse zum Umsatzsteuerausgleich vorgestellt wurde.¹⁵⁴ Sollte – wie angeregt – parallel der Umsatzsteuerausgleich abgeschafft werden, wäre es allein die Aufgabe der im Länderfinanzausgleich i. e. S. integrierten fixen Zuweisungen (und Beiträge), die horizontale Mindestauffüllung zu leisten. Autonome Einnahmesteigerungen der Empfängerländer würden dann nicht mehr auf die Pauschalzuweisungen angerechnet. So könnte der beschriebene „Armutsfallen-Effekt“ beseitigt werden.

Nach der Sicherstellung einer Mindestausstattung über pauschale Zuweisungen und Beiträge sollte dann ein einfacher, linearer Tarif zur weiteren Umver-

¹⁵² NI: 39,6 %, RP: 41,7 %. SH: 39,3 %. Grenzabschöpfungsquoten jeweils beim Übergang von Stufe IV nach Stufe V in Tabelle 7.

¹⁵³ NW: 65,1 %. BY: 71,0 %. BW: 75,4 %. HE: 89,2 %. Grenzabschöpfungsquoten jeweils beim Übergang von Stufe IV nach Stufe V in Tabelle 7.

¹⁵⁴ Siehe Abschnitt D.III.3.b).

teilung genutzt werden, der anreizgerecht nicht zu hoch ist. Da so keine formelgebundene Mindestauffüllung mehr durchgeführt würde, könnte auch auf die Anwendung eines Multiplikators zur Harmonisierung von Beiträgen und Zuweisungen verzichtet werden. Ein Lineartarif führt eine solche Harmonisierung automatisch herbei.¹⁵⁵

c) Umverteilungseffizienz

Hinsichtlich der Beurteilungskriterien, die sinnvoll auf diese Stufe des Finanzausgleichs anwendbar sind, ist die Frage nach der grundsätzlichen Geeignetheit zur Erreichung des Normzwecks, eine horizontale Umverteilung herbeizuführen, de facto schon durch die Analysen zum Umsatzsteuerausgleich¹⁵⁶ beantwortet. Dort wurde gezeigt, dass die Umverteilungsleistung des Umsatzsteuerausgleichs im Gesamtsystem nahe Null liegt, weil auch ohne USt-Ergänzungssanteile der LFA-Mechanismus diese Aufgabe erfüllen kann. Dass der LFA-Tariffunktion attestiert werden kann, dass sie auch hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkung den Zweck erfüllt, der in ihrer gesetzlichen Norm zum Ausdruck gebracht wird, ist allerdings schon logische Folge ihrer Position im Finanzausgleichssystem. Als *letzte* Stufe des regulären horizontalen Ausgleichs muss sie notwendigerweise diese Wirkung haben.

Dieser generelle Befund muss allerdings für die Garantieklauseln deutlich relativiert werden. Zur Veranschaulichung seien hier noch einmal die Volumina dargestellt, die 1997 durch die Garantieklauseln bewegt wurden (siehe oben Abbildung 7). Brutto wurden 1997 durch die Garantieklauseln DM 166,8 Millionen umverteilt, netto allerdings nur DM 77,2 Millionen, da nahezu alle betroffenen Länder Empfänger und – bei anderen Garantieklauseln – auch Zahler waren.¹⁵⁷ Diese wechselseitige Neutralisierung der nacheinander angewandten Garantieklauseln zeigt schon, dass der Aufwand, mit dem hier nach fünf verschiedenen Bemessungsgrundlagen berechnet wird, ob und in welcher Höhe Garantiezahlungen notwendig sind, im Vergleich zu der endgültigen Wirkung deutlich überproportioniert ist. Auch der Umstand, dass vorgelagerte Garantieklauseln Zuweisungen und Beiträge in nachfolgenden überhaupt erst verursachen können, stellt das Garantie-Gesamtsystem in Frage. 1997 musste Hamburg nur deswegen Garantiebeiträge zur Korrektur einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge (§ 10 V FAG) leisten, weil es zuvor durch Garantieleistungen zur Sicherstellung seiner Ländersteuerkraft (§ 10 III S. 2 FAG) angehoben worden war. Durch die Beiträge im Rahmen von § 10 V FAG wurde die Wirkung der Ländersteuergarantie für Hamburg zugleich weitgehend wieder aufgehoben.

¹⁵⁵ Siehe Abschnitt E.II. zur näheren Ausgestaltung der vorgeschlagenen Reformoptionen.

¹⁵⁶ Siehe Abschnitt D.II.

¹⁵⁷ Siehe auch Abschnitt B.III.

Unabhängig von der mangelnden Umverteilungseffizienz im Gesamtsystem sind die Garantieklauseln zum Teil auch aus sich heraus nicht geeignet, ihren Normzweck zu erfüllen. Für die erste Klausel, die Ländersteuergarantie für Empfänger (§ 10 III S. 1 FAG), gilt dieser Befund noch nicht. Wenn als Normzweck akzeptiert wird, dass es nur um die *hälfte* Auffüllung der Fehlbeträge bis zu 95 % des Länderdurchschnitts der Einnahmen nach LFA-Maßstäben geht, dann wird dieses Ziel – separat betrachtet – erreicht. Fraglich ist allerdings, warum in einem Länderfinanzausgleich i. e. S., der nach Verfassungsanforderung die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigen soll, in einer solchen „nachgeschobenen“ Garantieklausel diese Einbeziehung zum Teil wieder gelöst wird.

Diese Frage ist auch an die Garantieklausel zur Sicherstellung einer Auffüllung von 25 % der Fehlbeträge an 100 % des Länderdurchschnitts der Einnahmen nach LFA-Maßstäben bei Zahlerländern (§ 10 III S. 2 FAG) zu richten. Zudem ist diese Klausel nicht geeignet, ihren eigenen Normzweck zu erfüllen. Denn Zuweisungen, die ein LFA-Zahlerland nach dieser Regelung erhält, werden durch alle LFA-Zahlerländer finanziert. Nicht geprüft wird allerdings, ob durch diese Beitragspflichten nicht wiederum eines der anderen Zahlerländer unter die Grenze sinkt, die es selbst zum Berechtigten solcher Garantiezahlungen machen würde. Insoweit greift die Ländersteuergarantie für Zahlerländer nur bei denjenigen, die „in der ersten Runde“ die Kriterien der Klausel erfüllen.

Die dritte und vierte Garantieklausel, die oberen Belastungsgrenzen für einen und für alle Zahlerländer (§ 10 IV FAG), können ihren Normzweck nicht vollständig erfüllen, weil jeweils die Empfänger der Garantiezahlungen gleichzeitig auch zur Finanzierung dieser Zuweisungen mit herangezogen werden. Zwar stellen sich die Empfänger netto jeweils etwas besser als ohne Garantiezweisen. Dennoch bewirkt diese Mitfinanzierung, dass ein Empfängerland solcher Beiträge auch nach Anwendung der Garantieklauseln die Belastungsgrenzen notwendigerweise noch überschreitet.

Die abschließende Klausel, die Garantie der Finanzkraftreihenfolge zwischen den LFA-Zahlerländern (§ 10 V FAG), kann im Gegensatz zu den vorgenannten ihren Normzweck erfüllen. Das liegt vor allem daran, dass diese Regelung als einzige in einem iterativen Verfahren so lange angewendet wird, bis das angestrehte Ziel sichergestellt ist. Da die Reihenfolgegarantie zudem als letzte Regelung der fünf angewendet wird, ist bei einer (teilweise) Aufhebung ihrer Wirkung durch nachfolgende Garantien ausgeschlossen. Die Leistungsfähigkeit dieser Garantieklausel birgt unter dem Gesichtspunkt der Anreizgerechtigkeit zugleich ihre Problematik: Ein Land, auf das die Garantieregel schon ohnehin angewendet wird, hat automatisch keinerlei Anreize mehr zur Pflege seiner primären Steuereinnahmen, denn solche Zusatzeinnahmen müssen notwendigerweise zur Wiederherstellung der Finanzkraftreihenfolge gänzlich abgeschöpft werden. 1997 war dies bei Hamburg der Fall (siehe oben Abbildung 18). Die anreizschädliche Wirkung wird allerdings (paradoxerweise) durch die zuweilen

recht verworrenen Wechselwirkungen zwischen allen Garantieklauseln abgemildert: Da so für einzelne Länder im Voraus kaum absehbar ist, wann sie die Finanzkraftreihenfolge verletzten und von der Reihenfolgegarantie erfasst werden, kann diese Garantieklausel – zumindest im geltenden Recht – nicht verhaltenslenkend bzw. als negativer Anreiz wirken.

Insgesamt lassen die geringe Netto-Umverteilungseffizienz, die nur partielle Geeignetheit, die geschaffene Unberechenbarkeit und die negativen Anreizeffekte sehr eindeutig für eine Abschaffung aller Garantieklauseln plädieren.¹⁵⁸ Lediglich die Garantie der Finanzkraftreihenfolge zwischen den LFA-Zahlerländern sollte beibehalten werden, um das Monotoniegebot nicht zu verletzen; zudem kann dieser Garantieklausel eine wichtige finanzpsychologische Rolle nicht abgesprochen werden. Diese Empfehlung gilt natürlich nur für den Fall, dass keine LFA-Tariffunktion etabliert werden kann, die die Wahrung der Finanzkraftreihenfolge automatisch sicherstellt.

IV. Bundesergänzungszuweisungen

Zur Zeit werden fünf verschiedene Arten von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gewährt:

- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft,
- Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen und
- Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung.

Von diesen fünf sollen nur die beiden erstgenannten an dieser Stelle näher betrachtet werden. Dies nicht, weil nur sie einer kritischen ökonomischen Würdigung zugänglich wären. Dies gilt für alle fünf BEZ-Arten. Die drei letztgenannten Bundesergänzungszuweisungen werden nicht näher untersucht, weil sie jeweils zu Behebung temporärer Sonderbedarfssituationen gewährt werden. Die Sonder-BEZ zur Haushaltssanierung werden überdies zweckgebunden eingesetzt. Aufgabe dieser Studie ist es dagegen, den Finanzausgleich als ein auf Dauer angelegtes Instrument zu Zuordnung bzw. Umverteilung frei verfügbarer Mittel zu analysieren. Insoweit werden die betreffenden drei Bundesergän-

¹⁵⁸ So auch im Ergebnis: BVerfG 2 BvF 2 /98 v. 11.11.1999 (327 f.).

zungszuweisungen hier behandelt, wie der ihnen sachlich verwandte Fonds „Deutsche Einheit“: Sie werden hinsichtlich ihrer Wirkungen berücksichtigt, aber nicht auf ihre ökonomische Berechtigung geprüft.

1. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Nach Abschluss des Länderfinanzausgleichs i. e. S. mit den Garantieklauseln füllt der Bund „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ bei den LFA-Empfängerländern die Fehlbeträge, die nach Länderfinanzausgleich i. e. S. noch bis 100 % der Ausgleichsmesszahlen bestehen, zu 90 % auf (§ 11 II FAG). Da die finanzschwachen Länder im horizontalen Ausgleich regulär auf mindestens 95 % ihrer AGMZ angehoben werden, bewirken die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen eine Auffüllung auf mindestens 99,5 %.

Dabei werden alle Empfängerländer, die vor Länderfinanzausgleich in der zweiten Stufe des LFA-Zuweisungstarifs standen (Finanzkraft zwischen 92 % und 100 % der AGMZ) durch die Fehlbetrags-BEZ noch näher an den Länderdurchschnitt gehoben. Zum Beispiel steht ein (fiktives) Land, dessen Finanzkraft schon vor LFA i. e. S. 99,5 % seiner AGMZ betragen hat und das dementsprechend durch den LFA auf 99,69 % angehoben worden ist, nach FeBEZ bei einer Finanzkraft von 99,97 % des Durchschnitts. Je näher die anfängliche Finanzkraft eines finanzschwachen Landes dem Durchschnitt kommt, desto deutlicher konvergiert die Finanzkraft nach FeBEZ gegen 100 % der Ausgleichsmesszahl.

Der Finanzausgleich hat 1997 unter Einbeziehung der Bundeshilfe durch Fehlbetrags-BEZ bewirkt, dass das finanziertstärkste der Empfängerländer (Rheinland-Pfalz) auf 99,69 % des Finanzkraft-Durchschnitts angehoben wurde, während das finanziertschwächste der Zahlerländer (Schleswig-Holstein) nach Länderfinanzausgleich noch eine Finanzkraft von 100,56 % aufweisen konnte.¹⁵⁹ Natürlich entspricht dies *mathematisch* noch dem Nivellierungsverbot.¹⁶⁰ Ob dagegen bei einer so engen – hauptsächlich durch die FeBEZ verursachten – Annäherung das Erreichen des Status eines „finanzkräftigen Landes“ für ein Empfängerland noch sehr attraktiv ist, kann in Frage gestellt werden..

Sicher ist allerdings, dass es finanzschwachen Ländern durch die Technik der Gewährung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nicht leicht gemacht wird, ihre Finanzkraftposition zu verbessern. Wie auch schon im Umsatzsteuerausgleich und der Mindestauffüllung im Länderfinanzausgleich i. e. S. wird auch hier eine durchschnittsbezogene, automatisch aktualisierte Auffüllung praktiziert. Noch einmal greift so der „Armutsfallen-Effekt“: Anreize, durch

¹⁵⁹ Der Finanzkraftunterschied vor Länderfinanzausgleich betrug dagegen noch über 5 Prozentpunkte (RP: 95,04 %, SH: 100,62 %).

¹⁶⁰ Siehe Abschnitt D.IV.1.

gute Standortpolitik ein höheres primäres Steueraufkommen zu erzielen, werden durch die nahezu vollständige Anrechnung zusätzlichen Aufkommens auf die FeBEZ weitestgehend unterdrückt (siehe oben: von Stufe V zu Stufe VI in Tabelle 7 und 8).

Die Länder, die nicht zu den besonders finanzschwachen zählen und die deswegen dem „Armutsfallen-Effekt“ im Umsatzsteuerausgleich und im Länderfinanzausgleich i. e. S. noch entgehen konnten, werden hier von ihm eingeholt. Dies waren im Beispieljahr 1997 Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Bei einer autonomen Erhöhung des örtlichen Lohnsteueraufkommens liegen die Grenzabschöpfungsquoten allein in der Stufe „Vor FeBEZ – nach FeBEZ“ bei 98,2 % bzw. 107,4 %. Etwas besser sieht es für diese Länder bei autonomer Erhöhung des jeweiligen Landessteueraufkommens aus, hier betragen die Abschöpfungsquoten 77,1 % (NI) und 83,2 % (RP).

Da auch eine Absenkung der Auffüllung – zum Beispiel zu nur noch 80 % der Fehlbeträge – an der geringen Anreizkompatibilität der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nur wenig ändern würde, empfiehlt sich auch hier die Umstellung der Auffüllung auf fixe Pauschalbeträge. Diese sind für einen vorbestimmten Zeitraum zu gewähren, ohne dass sie von zwischenzeitlich stattfindenden Finanzkraftverschiebungen tangiert werden. Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Vorschlags ist in Kapitel E. dargestellt.

2. Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung

Nach § 11 III FAG werden neun Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung gewährt. Die einzelnen Zuweisungen bewegen sich zwischen DM 126 Mio. und DM 219 Mio. und belaufen sich insgesamt auf DM 1,54 Milliarden (1997). Der Gesetzgeber begründet die Zuweisungen mit höheren Pro-Kopf-Kosten bevölkerungsschwacher Länder zur Aufrechterhaltung ihrer Eigenstaatlichkeit: Kleine Länder haben wie große Länder eine Mindestausstattung vorzuhalten – für politische Organe wie Landesregierung und Parlament, ebenso für zentrale Verwaltungseinrichtungen. Die dafür anfallenden Kosten verteilen sich über eine kleinere Landesbevölkerung.¹⁶¹

Zweifellos muss jedes Land zur Gewährleistung seiner Autonomie Einrichtungen unterhalten, die grösstenunabhängig sind. Die dafür anfallenden Kosten haben damit den Charakter von „Fixkosten der Eigenstaatlichkeit“ und sind Teil des Finanzbedarfs aller Länder. Bei bevölkerungsschwachen Ländern verteilt sich dieser Finanzbedarf auf wenig Einwohner, und dementsprechend erhöht

¹⁶¹ Siehe BT-Drucksache 12/4748.

sich ihr Bedarf pro Kopf. Im Länderfinanzausgleich i. e. S. findet dieser Mehrbedarf keine Berücksichtigung.

„Kleine“ Länder weisen folglich in der Tat einen Sonderbedarf auf. Allerdings ist dieser das Resultat eines – zumindest teilweise – selbstgewählten Entschlusses der Länder für ihre Eigenstaatlichkeit. Das Grundgesetz eröffnet die Option zur Neugliederung des Bundesgebietes, „(...) um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“ (Art. 29 I S. 1 GG). Der Weg zu einer Senkung der Fixkosten der Eigenstaatlichkeit durch den Zusammenschluss mehrerer Länder steht offen, wenn die Wahlberechtigten der betroffenen Länder (per Volksentscheid) und der Bundesgesetzgeber dafür stimmen.¹⁶²

Entscheiden sich Länder aktiv oder passiv für die Beibehaltung des „kleinen“ Status quo, bedeutet ein Ausgleich für die Fixkosten der Eigenstaatlichkeit im Finanzausgleich somit die Überwälzung der haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen auf Andere. Die Mittel, die der Bund auf Grund des § 11 III FAG den kleinen Ländern zuweist, stünden andernfalls allen Ländern – beispielsweise über eine veränderte vertikale Steuerertragsaufteilung – zur Verfügung. Der Ausgleich des intern begründeten Bedarfs aus überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung führt dazu, dass die Auswirkungen autonomer politischer Entscheidungen auf der Länderebene nur noch eingeschränkt spürbar werden, woraus sich – allokativ gesehen – negative Handlungsimpulse ergeben. Für die empfangenden Länder schmälerst dieses Instrument den Anreiz, die allokativ optimale Größe über Länderneugliederung nach Art. 29 GG bzw. Art. 118a GG anzustreben.

Ein anreizgerechter Länderfinanzausgleich beschränkt sich dagegen generell auf die Kompensation extern verursachter und damit von den Ländern nicht beeinflussbarer Sonderbedarfe.¹⁶³ Da es sich bei den überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung in aller Regel um einen intern verantworteten Bedarf handelt, sind die Kosten als nicht ausgleichsrelevant einzustufen.

Im Rahmen dieser Argumentation ist lediglich eine Situation denkbar, in der für einzelne Länder der Ausgleich von Kosten des „Klein-Seins“ geleistet werden könnte. Oben wird – kurz gesprochen – argumentiert: „Wer klein sein will, soll auch die Konsequenzen tragen.“ Denkbar ist allerdings eine Konstellation, in der ein Land wider Willen klein bleiben muss: Angenommen, ein Länderzusammenschluss scheitert am abschlägigen Volksentscheid nicht aller betroffenen Länder (oder am Bundesgesetzgeber). In dieser Situation liegt für das Land

¹⁶² Für einen Zusammenschluss der Länder Berlin und Brandenburg ist Art. 118a GG als lex specialis dem Art. 29 GG übergeordnet. Er eröffnet gegenüber Art. 29 GG ein abgekürztes Verfahren, da hier der Bundesgesetzgeber beteiligt ist.

¹⁶³ Siehe Kops (1989), S. 119.

(die Länder), dessen (deren jeweilige) Bevölkerung mehrheitlich *für* den Zusammenschluss gestimmt hat, nicht mehr die Bedingung des *intern* zu verantwortenden Sonderbedarfs vor. Diese besondere Situation könnte nur Berlin für sich reklamieren, da die Bildung eines gemeinsamen Landes Berlin-Brandenburg im Volksentscheid am 5. Mai 1996 am mehrheitlichen Widerspruch der Brandenburger Wahlbürger gescheitert ist, während die Berliner dafür gestimmt hatten.

Da für die anderen acht „kleinen“ Länder überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung als selbst zu verantwortende und damit selbst zu tragende Kosten gelten können, stellt sich die Frage nach der „angemessenen“ Höhe des Ausgleichs durch Sonderbedarfs-BEZ im Grunde nicht mehr. Dass die gegenwärtigen Zahlungen in keinem Zusammenhang zu tatsächlichen „Fixkosten der Eigenstaatlichkeit“ stehen, legt schon ihre massive Steigerung nahe: 1987 erhielten Bremen und Schleswig-Holstein jeweils DM 50 Mio., Rheinland-Pfalz DM 20 Mio. und das Saarland DM 100 Mio. aus Zuweisungen nach § 11 III FAG. Seit 1995 erhält Bremen DM 126 Mio., Schleswig-Holstein DM 164 Mio., Rheinland-Pfalz DM 219 Mio. und das Saarland DM 153 Mio. aus diesen BEZ. Warum die abzugeltenden Kosten bei diesen „alten“ Ländern innerhalb von nur acht Jahren auch nur um das Anderthalbfache (Saarland) oder gar um das beinahe Elffache (Rheinland-Pfalz) gestiegen sein sollten, ist in keiner Weise nachvollziehbar.¹⁶⁴

Es empfiehlt sich mithin, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung zu streichen. Dies sollte zur Gewährung von Planungssicherheit schrittweise erfolgen, zum Beispiel durch lineare Abschmelzung der Transfers über zehn Jahre. Da für die spezifische Situation Berlins ohnehin eine gesonderte Regelung zu finden ist,¹⁶⁵ kann die Frage nach dessen *extern* verursachtem Sonderbedarf im Zuge der für Berlin notwendigen, vertieften Untersuchungen aufgegriffen werden.

¹⁶⁴ Dass die Bemessung dieser BEZ nicht nachvollziehbar ist, bemängelt auch das jüngste BVerfG-Urteil. Falls der Gesetzgeber auch in Zukunft BEZ zum Ausgleich hoher Kosten der politischen Führung gewähren will, wird er die Kriterien hierfür im Maßstabsbegesetz niederlegen müssen und zudem darauf zu achten haben, „dass eine Bundesmitfinanzierung nur ergänzende Korrekturen anbringt (...).“ BVerfG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (336).

¹⁶⁵ Siehe Abschnitt D.III.2.a)bb).

E. Zusammenfassung und Reformoptionen

I. Der Befund für den geltenden Länderfinanzausgleich

Die Analyse des Länderfinanzausgleichs hat gezeigt, dass er den Anforderungen eines nach ökonomischen Kriterien rationalen Ausgleichssystems in vielen Aspekten nicht genügt. Die mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm beschlossene und ab 1995 vollzogene Einbeziehung der neuen Länder in den weitgehend unveränderten Länderfinanzausgleich hat die bereits bestehenden strukturellen Defizite in einem Ausmaß virulent werden lassen, das baldige Reformen der föderalen Finanzbeziehungen dringend anraten lässt.

Finanzwissenschaftlicher Maßstab für die Qualität eines Länderfinanzausgleichs ist, ob er die fiskalische Autonomie der Länder auch in dynamischer Perspektive sichern kann, indem er hinreichende Anreize zu einer wohlstandssteigernden Standortpolitik und nachhaltigen Finanzpolitik belässt. Zudem muss für einen Länderfinanzausgleich auch sichergestellt sein, dass er für alle Länder eine notwendige fiskalische Mindestausstattung gewährt, ohne dabei Ergebnisgleichheit herzustellen. Weitere Kriterien für einen rationalen Länderfinanzausgleich sind die Internalisierungs- bzw. Kompensationsfähigkeit externer Effekte, die weitgehende Transparenz des Verfahrens und die Berechenbarkeit seiner Umverteilungswirkungen und schließlich auch die instrumentelle Effizienz des Verfahrens, mit dem die gesetzten Ziele erreicht werden können.¹⁶⁶

Diese Anforderungen erfüllt der gegenwärtigen Länderfinanzausgleich in den folgenden, in dieser Studie untersuchten Bereichen nicht:

- Die *horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile* erfüllt nur zum Teil das Kriterium der Anreizgerechtigkeit. Keine zielgenauen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen vermitteln die Zuordnung der Lohn- und Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die grundsätzliche Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach dem fiktiven Bedarfskriterium „Einwohnerzahl“, da beides nicht an der Steuererwirtschaftung anknüpft.
- Die Technik der Zumessung der *Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile* bewirkt, dass die Empfängerländer schon nach dieser funktional ersten Stufe horizontaler Umverteilung kaum noch fiskalische Anreize verspüren, ihre regionale

¹⁶⁶ Siehe Kapitel C für eine vollständige Auflistung der Anforderungen an den rationalen Länderfinanzausgleich.

Wirtschafts- und Steuerkraft durch eigene Anstrengungen zu erhöhen. Diese Wirkung wurde hier als der „Armutsfallen-Effekt“ gekennzeichnet.

Zudem muss dem Umsatzsteuerausgleich mangelnde Umverteilungseffizienz attestiert werden. Die horizontale Umverteilung, die die Ergänzungsanteile zunächst herbeiführen, würde auch bei deren Streichung durch die nachfolgende Stufe, den Länderfinanzausgleich i. e. S., bewirkt. Auch in der separaten Betrachtung erfüllen die Ergänzungsanteile ihren Normzweck nur unzureichend.

- Bei der Berechnung der *Finanzkraftmesszahl*, die als Grundlage des Länderfinanzausgleichs i. e. S. dient, werden bei vier Ländern Sonderlasten aus dem Unterhalt von Seehäfen zum Abzug gebracht. Dass Seehäfen trotz der zum Teil sehr hohen Wirtschaftskraft und den Standortvorteilen, die sie ihren Heimatländern verschaffen, eine tatsächliche Nettobelastung sein sollen, die im Länderfinanzausgleich i. e. S. auszugleichen wäre, ist nicht zu erkennen.
- In der *Ausgleichsmesszahl*, die den LFA-relevanten Finanzbedarf der einzelnen Länder definiert, werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 veredelt. Zudem werden die Einwohnerzahlen bei der Bewertung der gemeindlichen Steuereinnahmen für alle Länder mit Faktoren veredelt, die den Agglomerationsgrad der einzelnen Länder abbilden sollen. Zwar erbringen insbesondere die Stadtstaaten zu Gunsten der Bürger ihrer Anrainerländer mancherlei öffentliche Leistungen, die grundsätzlich finanzausgleichsrelevant sind. Die Einwohnerveredelung beteiligt allerdings völlig sachfremd *alle* Länder in einer zudem unangemessen pauschalierenden Weise an der Finanzierung solcher Spillover-Leistungen. Eine anreizgerechte Zuordnung der Gemeinschaftsteueranteile nach dem Ort der Steuererwirtschaftung böte einen einfachen und systemkonformen Weg, auf Einwohnerveredelungen zu verzichten.
- Die *Tariffunktion* im Länderfinanzausgleich i. e. S. ist namentlich an ihren beiden Enden sehr anfeindlich: Der Zuweisungstarif bewirkt für die besonders finanzschwachen Länder einen „Armutsfallen-Effekt“, der sie der Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen und -basis weitgehend beraubt. Bei den finanzstarken Ländern bewirkt die hohe Progression des Beitragstarifs ebenfalls, dass sich eigene Anstrengungen zur Erhöhung des örtlichen Steueraufkommens fiskalisch kaum lohnen.
- Die *Garantieklauseln* können sich zu einem Gutteil wechselseitig neutralisieren. Neben dieser mangelnden Umverteilungseffizienz sind sie teilweise strukturell ungeeignet, ihren Normzweck zu erfüllen, können die Anreizfeindlichkeit des Länderfinanzausgleichs i. e. S. noch deutlich erhöhen und schaffen eine Intransparenz, die die Vorausberechenbarkeit des LFA i. e. S. merklich schmälert.
- Die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* bewirken in Anknüpfung an die Umverteilung im LFA i. e. S. eine Nahezu-Nivellierung der Finanzkraft.

Diese ist hinsichtlich ihrer distributiven Qualität in der ökonomischen Analyse nicht bewertbar, wirft aber Fragen nach der Anreizgerechtigkeit auf. Im Jahr 1997 wurde das „finanzstärkste“ der Empfängerländer – Rheinland-Pfalz – durch LFA i. e. S. und Fehlbetrags-BEZ auf 99,69 % des Finanzkraftdurchschnitts angehoben, während zugleich das „finanzschwächste“ der Zahlerländer – Schleswig-Holstein – nach Länderfinanzausgleich noch eine Finanzkraft von 100,56 % aufweisen konnte. Angesichts einer solchen Annäherung ist sehr fraglich, was an dem Erreichen des Status eines „finanzkräftigen Landes“ für ein Empfängerland noch attraktiv sein kann.

Zudem bewirkt die Berechnungstechnik der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wiederum einen „Armutsfallen-Effekt“, so dass es für ein Empfängerland auch in dieser Hinsicht kaum Anreize gibt, seine Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu steigern.

- *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung* werden neun von sechzehn Ländern gewährt. Da die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung zum Teil Fixkostencharakter haben, werden sie in kleineren Ländern naturgemäß pro Einwohner höher ausfallen als in großen Ländern. Ob solche Kostenunterschiede allerdings ausgeglichen werden sollten ist fraglich: Die Größe von Ländern ist intern verursacht und für die Betroffenen auch nicht endgültig unveränderbar. Als intern verursachte Kosten stellen sie aber keine Sonderbedarfe dar, die finanzausgleichssystematisch eine Kompensation verlangen.

Die politische Debatte über den Länderfinanzausgleich der Jahre 1998 und 1999 wurde ausschließlich von finanzkräftigen Ländern angestoßen, während die Empfängerländer mehrheitlich auf die weitgehende Beibehaltung des gegenwärtigen Systems drängten. Da das Gros der seinerzeit diskutierten Reformvorstellungen auch mehr oder minder große Absenkungen der Transfervolumina beinhaltet, war die konservative Haltung der finanzschwachen Länder unter Verteilungsgesichtspunkten nur zu verständlich. Allerdings *nur* mit Blick auf die Verteilung.

Unter dem in der vorangegangenen Analyse immer wieder hervorgehobenen Aspekt der Anreizgerechtigkeit schadet der aktuelle Länderfinanzausgleich nämlich gerade den finanzschwachen Ländern noch deutlich mehr als den finanzstarken ohnehin schon. Zur Illustration sei wieder auf das Schema der Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen durch den Länderfinanzausgleich verwiesen (siehe oben Tabellen 7 und 8).

Von einer anfänglichen, annahmegemäß auf gute Standortpolitik des Landes zurückgehenden Erhöhung des örtlichen Steueraufkommens um ceteris paribus DM 1 Million bleiben nach LFA i. e. S., allen BEZ und den Beiträgen zum Fonds „Deutsche Einheit“ bei allen Ländern – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – nur geringe Anteile übrig. Diese sind bei den Empfängerländern

aber durchweg noch wesentlich kleiner als bei den meisten finanzkräftigen Ländern. In der Landeskasse wirken sich Erhöhungen des Lohnsteueraufkommens dort sogar negativ aus.

Dies gilt auch für die „andere Seite“ der Anreizgerechtigkeit. So wie der gegenwärtige Länderfinanzausgleich autonome Einnahmesteigerungen weitgehend abschöpft, so verteilt er auch Einnahmeausfälle zum Teil weit über alle Länder. Die Möglichkeit, einnahmenseitige Haushaltsrisiken durch den Länderfinanzausgleich breit zu streuen, bewirkt gleichermaßen eine Aushöhlung der fiskalischen Autonomie aller Länder, die durch angemessene Reformen zu stoppen ist.

Da es für die finanzschwachen Länder kaum attraktiv sein kann, in dieser „Armutsfalle“ zu verharren und ihrer fiskalischen Autonomie zumindest in dynamischer Hinsicht gänzlich beraubt zu sein, dürfte eine ausgewogene Be trachtung von Umverteilungs- und Anreizwirkungen es ermöglichen, auch die finanzschwachen Länder durch Reformen des Länderfinanzausgleichs nachhaltig besser zu stellen.

II. Reformoptionen für den Länderfinanzausgleich

1. Leitgedanken

Der Reformbedarf für den Länderfinanzausgleich ist aus ökonomischer Perspektive offensichtlich – unabhängig davon, dass er nun vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist. Anknüpfend an die Argumentationen, die im analytischen Hauptteil IV entwickelt worden sind, sollte eine LFA-Reform auf den folgenden Leitgedanken basieren:

- *Transparente Trennung der Zuordnung des Eigenem und der Verteilung aus Eigenem:* Die Gemeinschaftsteueranteile der Länder sollten jeweils den Ländern zugeordnet werden, in denen die staatliche Leistung dazu beigetragen hat, dass die betreffende Steuerkraft entstehen konnte. Erst im Länderfinanzausgleich i. e. S. wird nach Bedarfsgesichtspunkten *aus Eigenem* umverteilt.
- *Erhöhung der Anreizgerechtigkeit:* Neben der Glättung des Tarifverlaufs im Länderfinanzausgleich i. e. S. muss die Mindestauffüllung für finanzschwache Länder durch Pauschaltransfers erfolgen. Mit Variationen der gegenwärtigen Methode einer durchschnittsbezogenen, formelgebundenen Mindestauffüllung können angesichts der seit 1995 großen primären Einnahmenunterschiede keine Anreize etabliert werden, dass die finanzschwachen Ländern der „Armutsfalle“ durch eigene Anstrengungen entkommen. Entsprechend sollten auch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf Pauschaltransfers umgestellt werden.

- *Beseitigung von verteilungsineffizienten Finanzausgleichsstufen und ökonomisch nicht gerechtfertigten Sonderregelungen.*
- *Erhaltung des zentralen Umverteilungsfunktion des LFA bei leichter Senkung des Umverteilungsvolumens:* Objektive und strategieresistente ökonomische Kriterien für die „richtige“ Höhe der horizontalen Umverteilung (und der anschließenden vertikalen Auffüllung) sind nicht herzuleiten. Für eine – zumindest leichte – Absenkung des Umverteilungsvolumens spricht allerdings, dass durch zu starke Einebnung der Einnahmenunterschiede die dynamischen Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs wie auch die politische Signalfunktion öffentlicher Leistungsniveaus unterhöhlt werden. Zugleich muss sichergestellt sein, dass den Empfängerländern mindestens eine „überlebenssichernde“ Grundausrüstung garantiert ist.

Schon die Zielebene zeigt, dass eine LFA-Reform – zumindest streckenweise – immer ein Kompromiss konkurrierender Anforderungen sein muss. Insbesondere das allokativen und das distributive Ziel harmonieren nicht miteinander. Optimale Anreizgerechtigkeit ließe sich nicht herstellen, ohne auf Umverteilung zwischen den Ländern zu verzichten. Umgekehrt hat die Analyse gezeigt, dass die starke Dominanz des Verteilungsziels im geltenden Länderfinanzausgleich keine nennenswerten Anreize zur Pflege der eigene Steuerquellen belässt.

Die anreizschädliche Wirkung des geltenden Länderfinanzausgleichs beruht dennoch nur zu einem Teil auf dem Umstand, *dass umverteilt wird*. Zu einem anderen, wichtigen Teil ist dafür die Methode verantwortlich, *wie umverteilt wird*. Im Folgenden wird eine Gruppe von Reformmodellen vorgestellt, denen eine Finanzausgleichstechnik gemeinsam ist, die eine Verbesserung der Anreizgerechtigkeit bei verschiedenen – z. T. sogar höheren – Umverteilungsniveaus herbeiführt.¹⁶⁷

2. Drei Reformklassen

Die nachstehende Tabelle 9 zeigt drei Reformklassen, die drei Grade der Reformintensität widerspiegeln. In der Reformklasse A sind die Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich bei unveränderter vertikaler Steuerverteilung nach dem Kriterium des unter den oben genannten Restriktionen Bestmöglichen umgesetzt. Diese Reformklasse könnte allerdings nur mit einer Verfassungsänderung implementiert werden. Mit den Reformklassen B und C werden verschieden stark „abgespeckte“ Varianten vorgestellt, die wegen ihrer

¹⁶⁷ Eine andere Methode zur Verbesserung der Anreize bei unterschiedlichen oder weitgehend unverändertem Umverteilungsvolumen ist ein „Selbstbehalt“ im Länderfinanzausgleich. Da mit ihm aber nicht die anderen, oben genannten Probleme des geltenden LFA gelöst werden können, wird er an dieser Stelle nicht weiter betrachtet. Zu den Ausgestaltungsoptionen eines Selbstbehalts siehe Thöne (2000), S. 5 ff.

geringeren Reformintensität durch einfachgesetzliche Reformen herbeigeführt werden könnten.

Tabelle 9
Reformklassen A, B und C

	Reformklasse A	Reformklasse B	Reformklasse C
Vertikale Steuerverteilung	geltendes Recht	geltendes Recht	geltendes Recht
Horizontale Steuerverteilung Lohnsteuerzerlegung	Nach Betriebsstätten	→ wie Klasse A	geltendes Recht
veranlagte Einkommenssteuer	ESt auf Einkommen aus Gewerbebetrieb ggf. nach Betriebsstättenprinzip. Alle sonstigen Einkünfte nach geltendem Recht	→ wie Klasse A	geltendes Recht
Körperschaftsteuer-zerlegung	geltendes Recht	geltendes Recht	geltendes Recht
Zinsabschlagssteuer-zerlegung	geltendes Recht	geltendes Recht	geltendes Recht
Umsatzsteuerverteilung	Nach Bruttowertschöpfung der Unternehmen	Nach Einwohnerzahlen; ohne Ergänzungsanteile	→ wie Klasse B
LFA i. e. S. Ermittlung Finanzkraftmesszahl	<ul style="list-style-type: none"> • Definition Steuereinnahmen der Länder: geltendes Recht • Berücksichtigung Hafenlasten entfällt • Definition Steuereinnahmen der Gemeinden: geltendes Recht • Einbeziehung Steuereinnahmen der Gemeinden: geltendes Recht 	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Ermittlung Ausgleichsmesszahl	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerwertung für Stadtstaaten entfällt • Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen entfällt 	<ul style="list-style-type: none"> • herabgesetzte Einwohnerwertung für Stadtstaaten: 120 % • Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen: geltendes Recht 	geltendes Recht
Horizontaler Mindestauffüllungsfonds	Pauschaltransfers heben finanzschwache Länder auf ein vereinbartes Niveau der AGMZ. Anteilig finanziert von den finanzstarken Ländern. Neufestlegung nach 10 Jahren bzw. gleitend.	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B

Fortsetzung →

<i>Fortsetzung Tabelle 9</i>	Reformklasse A	Reformklasse B	Reformklasse C
LFA-Tariffunktion	Lineartarif: Überschüsse und Fehlbeträge werden mit Lineartarif abgeschöpft bzw. aufgefüllt; keine formelgebundene Mindestauffüllung	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Garantieklauseln	entfallen; Ausnahme: Garantie der Finanzkraftreihenfolge	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Horizontaler Übergangsfonds	Kompensation der Nettoveränderungen durch die Reform. Abschmelzung über 10 Jahre	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Bundesergänzungszuweisungen Fehlbetrags-BEZ	Umwandlung in Pauschaltransferfonds nach Maßgabe der neuen Finanzkraftverhältnisse. Neufestlegung nach 10 Jahren bzw. gleitend. Vertikaler Übergangsfonds: Kompensation der Nettoveränderungen durch die FeBEZ-Reform. Abschmelzung über 10 Jahre	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Sonderbedarfs-BEZ 'Kosten politischer Führung'	lineare Abschmelzung über 10 Jahre oder: geltendes Recht	→ wie Klasse A	→ wie Klassen A und B
Sonderbedarfs-BEZ 'Teilungsbedingte Sonderbelastungen / unterproportionale kommunale Finanzkraft'	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)
Übergangs-BEZ 'Überproportionale Belastungen'	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)
Sonder-BEZ 'Haushaltssanierung'	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)	nicht berücksichtigt (d. h. geltendes Recht)

Innerhalb jeder **Reformklasse** können – zumindest rechnerisch – beliebig viele, konkrete **Reformmodelle** konstruiert werden, indem verschiedene Mindestauffüllungsniveaus mit unterschiedlichen Lineartarifen für den Ausgleichsmechanismus kombiniert werden.

Zunächst werden die Elemente der drei Reformklassen im Überblick qualitativ erläutert, im darauffolgenden Abschnitt werden die Wirkungen anhand beispielhafter Reformmodelle quantitativ dargestellt.

Horizontale Steuerverteilung: Die anreizorientierte Perspektive der *eigenen Steuermittel* legt eine horizontale Zuordnung der Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern nahe, die am Ort der Steuererwirtschaftung anknüpft. Mit der Leitfrage „Wo trägt die staatliche Leistung eines Landes dazu bei, dass die jeweilige Steuerkraft entstehen kann?“, ist auf Reformen der Lohnsteuerzerle-

gung, der Verteilung der veranlagten Einkommensteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb und der Umsatzsteuerverteilung zu dringen.

Bei der Lohnsteuer wäre dies der Schritt vom Wohnsitzprinzip (zurück) zum Betriebsstättenprinzip. Ebenso bedeutete dies bei der veranlagten Einkommenssteuer auf Einkünfte aus Gewerbebetrieb eine (neuerliche) Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip. Bei der Umsatzsteuer ist eine horizontale Verteilung nach Maßgabe der statistisch ausgewiesenen Bruttowertschöpfung der Unternehmen (des jeweiligen Vorjahres) der unter den gegebenen Umständen beste Verteilungsmaßstab.¹⁶⁸ Die Wertschöpfung des Staates, der privaten Haushalte und der Organisationen ohne Erwerbszweck sollte nicht berücksichtigt werden, weil diese in der Regel nicht umsatzsteuerpflichtig sind und damit auch nicht zur Entstehung des USt-Aufkommens beitragen. Beide vorgeschlagenen Zuordnungsreformen können durch Änderungen / Verbesserungen in der Datenerhebung im Besteuerungsverfahren und für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung dem wirtschaftskraftorientierten Gedanken der eigenen Steuerquellen noch weiter angenähert werden.¹⁶⁹ Die zunächst zu nutzenden, aktuell zugänglichen Daten wären mithin Grundlage für eine erste, schnell verfügbare Übergangslösung vorzusehen.

Wünschenswert wäre auch eine Zerlegung der übrigen veranlagten Einkommensteuer nach dem Ort der Steuererwirtschaftung. Allerdings scheinen die länderübergreifenden Verzerrungen zu gering, um die Einführung eines zusätzlichen Verteilungsverfahrens zu rechtfertigen.

Die Reformklasse A beinhaltet alle drei Vorschläge zur Modifikation der horizontalen Steuerverteilung. In Reformklasse B entfiel die Verteilung des Län-

¹⁶⁸ Das örtliche Aufkommen ist wegen der Umsatzsteuererhebung nach Unternehmernprinzip und nicht nach Betriebsstätten weniger geeignet. Siehe Abschnitt D.I.1. Für die dargestellten Modellrechnungen auf Basis der Steuereinnahmedaten von 1997 wurde – abweichend von dem vorgeschlagenen Verfahren, die BWS der Unternehmen des Vorjahres anzusetzen – die (unbereinigte) Bruttowertschöpfung der Unternehmen von 1997 zu Grunde gelegt, um ein möglichst zeitnahe Bild zu schaffen.

¹⁶⁹ Für die *Lohnsteuerzerlegung* ist zu berücksichtigen, dass es bei einer Zerlegung nach dem örtlichen Aufkommen dort zu Fehlzuordnungen kommen kann, wo Unternehmen in anderen Bundesländern zwar Betriebsstätten unterhalten, aber eine zentrale Lohnabrechnung (und LSt-Abführung) am Unternehmenssitz vornehmen. Eine vergleichsweise unaufwendige Korrektur kann allerdings dort erfolgen, wo mit der Zerlegung der *Körperschaftsteuer* ohnehin die Lohnsummen nach Betriebsstätten ermittelt werden müssen. Eine *Umsatzsteuerverteilung* nach der Bruttowertschöpfung der Unternehmen führt insofern zu interregionalen Verzerrungen, als die Wertschöpfung des Dienstleistungssektors statistisch nach den Umsatzsteuerzahlungen berechnet wird, also nach „Unternehmerprinzip“ (§ 2 I UStG) und nicht nach Betriebsstätten. Hier wäre eine Verteilungsreform Anlass, die überfällige Reform des statistischen Berichtswesens weg von seiner Konzentration auf das verarbeitende Gewerbe und die Urproduktion einzuleiten. Die Umsatzsteuerverteilung nach BWS-Prinzip könnte auch dadurch noch verfeinert werden, dass die Wertschöpfung aus Wohnungsvermietung, sofern sie durch Unternehmen erfolgt, nicht berücksichtigt wird, da Wohnungsmieten umsatzsteuerfrei sind.

deranteils an der Umsatzsteuer nach der Bruttowertschöpfung, so dass die LFA-Reform ohne Verfassungsänderung durchgeführt werden könnte. Statt dessen würde die Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern gemäß Art. 107 I GG beibehalten. (In den nachfolgenden Modellrechnungen für die Klassen A und B konnte die vorgeschlagene Verteilung der veranlagten ESt auf Einkünfte aus Gewerbetrieb nach dem Betriebsstättenprinzip aus Datenmangel allerdings noch nicht simuliert werden.) In Reformklasse C wird auch auf eine Zerlegungsreform bei Lohn- und Einkommensteuer verzichtet, so dass es sich hier um eine „reine“ FAG-Reform handelt.

Umsatzsteuerausgleich: Mit der horizontalen Verteilung der eigenen Steuererträge nach dem Ort der Steuererwirtschaftung (Reformklasse A) stellt sich die Frage der Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen nicht mehr. Zudem liegt die Umverteilungsleistung der Ergänzungsanteile im Gesamtsystem der horizontalen Redistribution nahe null. Auch kann der Umsatzsteuerausgleich zu Verzerrungen zu Lasten der gewollten Begünstigten führen.¹⁷⁰ Der Verzicht auf die Gewährung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen bewirkt mehr Transparenz und Zielgenauigkeit in der *einen* Stufe, in der zwischen den Ländern nach nur *einem* Maßstab umverteilt werden sollte – im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. (Der Verzicht auf Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Finanzkraftbestimmung im Länderfinanzausgleich i. e. S.: Die gesetzlichen Definitionen der finanzkraftbestimmenden Steuereinnahmen der Länder und der Gemeinden bleiben unverändert.

Der Abzug von Hafenlasten bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl entfällt. Wie auch Großflughäfen können Seehäfen als nutzerentgelt- bzw. gebührenfinanzierte und damit kostendeckende Einheiten geführt werden. Der Verzicht auf derartige Einnahmen ist eine länderautonome Entscheidung und sollte nicht im Länderfinanzausgleich i. e. S. honoriert werden. Zudem ist grundsätzlich in Frage zu stellen, ob Seehäfen für die betroffenen Länder *netto* denn überhaupt eine Sonderbelastung darstellen, oder ob sie nicht eher wirtschafts- und steuerkraftschaffende, positive Standortfaktoren sind.

Auch wenn gute systematische Gründe für eine volle Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen in die Finanzkraftmesszahl sprechen,¹⁷¹ wird hier die Beibehaltung der nur hälftigen Berücksichtigung empfohlen. Wie gezeigt, führt eine volle Einbeziehung dieser Einnahmen dazu, dass die Anreize zur Pflege der Lohn- und Einkommensteuerquellen für eine *Landesregierung* deutlich abnehmen.¹⁷² Dies wäre – wenn auch nicht ganz so stark – auch bei einer vollen Ein-

¹⁷⁰ Siehe Abschnitt D.II.2.

¹⁷¹ Siehe insbesondere *Wissenschaftlicher Beirat* (1992), S. 54 f.

¹⁷² Siehe Abschnitt D.III.1.b).

beziehung der Gemeindesteuerkraft in die Reformmodelle der Fall. (Dieses Element ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Finanzbedarf im Länderfinanzausgleich i. e. S.: In der Reformklasse A wird die Definition der Ausgleichsmesszahl und damit des fiktiven Bedarfsmaßstabs auf einfache, unveredelte Einwohnerzahlen umgestellt. Die Einwohnerwertung der Ländersteuereinnahmen zu Gunsten der Stadtstaaten und die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuerereinnahmen nach Agglomerationsgraden entfällt. Mit der nahezu gänzlichen Umstellung der horizontalen Steuerverteilung nach dem Prinzip der Steuererwirtschaftung (s.o.) hebt sich die Rechtfertigung dieser beiden Privilegien auf. Aus Sicht der Stadtstaaten kommt es zu einer Aufhebung, wenn nicht gar Umkehrung der Spillover-Effekte durch Arbeits- und Konsumeinpendler. Auch mögliche Belastungen von Ländern, deren Gemeinden überdurchschnittlich hoch agglomeriert sind, können durch eine wertschöpfungsbezogene Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile ursachengerecht kompensiert werden, da in relativ hoch agglomerierten Räumen zumeist auch eine überdurchschnittliche Wertschöpfung zu verzeichnen ist.

Da in der Reformklasse B eine überwiegend wirtschaftskraftbezogene horizontale Verteilung der primären Einnahmen nicht mehr gewährleistet ist, können die Einwohnerwertungen zu Gunsten der Stadtstaaten und zum Ausgleich der Gemeindesteuerereinnahmen nicht zur Gänze aufgegeben werden. Für diese Reformklasse wird die Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuerereinnahmen nach geltendem Recht beibehalten, die Stadtstaaten-Einwohnerwertung wird in den Modellrechnungen mit 120 % festgesetzt.

In der Reformklasse C wird neben der wertschöpfungsbezogenen Umsatzsteuerverteilung auch auf eine Reform der Lohnsteuerzerlegung verzichtet. Da somit keine Kompensation der Spillover-Effekte durch Arbeits- und Konsumeinpendler herbeigeführt werden kann, wird auch von Reformen bei der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuerereinnahmen und der Stadtstaaten-Einwohnerwertung abgesehen.

In den drei Reformklassen konnte die besondere „Berlin-Problematik“ bislang nicht berücksichtigt werden. Berlin ist zwar hinsichtlich seiner Agglomeration zweifelsohne ein Stadtstaat, allerdings im Vergleich zu Hamburg und Bremen ein „untypischer“. Aufgrund seiner jahrezehntelangen Isolation weist es derzeit nur vergleichsweise schwache Verflechtungen mit dem Umland auf. Ob und wie diese historisch bedingte Sonderrolle – auch in Verbindung mit dem neuen Status der Bundeshauptstadt – heute im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden sollte, kann ohne eine separate Untersuchung nicht beantwortet werden.¹⁷³

Mindestauffüllungsfonds: Im geltenden Länderfinanzausgleich i. e. S. bewirkt die Mindestauffüllung stark unterdurchschnittlicher Länderfinanzkraft auf

¹⁷³ Siehe Abschnitt D.III.2.a)bb).

ein automatisch aktualisiertes Finanzkraftniveau den oben skizzierten „Armutsfallen-Effekt“.¹⁷⁴ Statt dessen sollten den betroffenen Ländern horizontale Pauschaltransfers gewährt werden, die für einen festen Zeitraum von den möglichen Änderungen der Finanzkraft der einzelnen Länder unberührt bleiben. Dies schafft die Voraussetzung, Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen für die finanzschwächsten Länder zu etablieren.

Das Verfahren zur Berechnung dieser Pauschalbeiträge und -zuweisungen sollte an die – je nach Reformklasse unterschiedlichen – *neuen* Maßstäbe zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahlen anknüpfen. Das Verfahren soll an einem Rechenbeispiel erläutert werden: Im geltenden Recht werden Fehlbeträge bis zu 92 % der AGMZ zu 100 % aufgefüllt. Fehlbeträge zwischen 92 % und 100 % der AGMZ werden zu 37,5 % aufgefüllt, woraus zusammen eine faktische Mindestgarantie von 95 % der AGMZ resultiert. Angenommen, im Reformmodell soll als *Ausgangsniveau* ebenfalls eine faktische Mindestgarantie von 95 % der AGMZ etabliert werden. Der angestrebte Lineartarif für die Umverteilung im LFA i. e. S. sei 50 %. Der Mindestauffüllungsfonds¹⁷⁵ müsste mithin eine Auffüllung auf 90 % der Ausgleichsmesszahlen herbeiführen. Die pauschalen Zuweisungen und Beiträge werden ermittelt, indem im ersten Jahr der Reform zunächst eine *fiktive* Anhebung auf 90 % nach dem bisherigen, formelgebundenen Verfahren simuliert wird und die so errechneten Transfers dann für die Pauschalauffüllung „eingefroren“ werden. Präziser: Die Pauschalbeiträge und -zuweisungen würden denjenigen Transfers entsprechen, die anfielen, wenn in diesem Jahr die Fehlbeträge bis zu 90 % der AGMZ *gänzlich*, die Fehlbeträge zwischen 90 % und 100 % hingegen *gar nicht* aufgefüllt würden, und wenn die finanzstarken Länder die hierfür benötigte Beitragssumme nach einem linearen Tarif von 50 % finanzierten, wobei durch einen Multiplikator die Beiträge mit dem benötigten Zuweisungsvolumen harmonisiert würden.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Aus diesem Grund finden hier Reformvorschläge, die mit einer formelgebundenen, automatisch aktualisierten Mindestauffüllung arbeiten, keine Berücksichtigung. Deren prominentestes, der Modellvorschlag des *Sachverständigenrates zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, sieht u. a. die Abschaffung des Umsatzsteerausgleichs sowie im LFA i. e. S. eine Mindestauffüllung auf 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft und „darüber“ einen Lineartarif von 60 % vor (vgl. *SVR* (1992), Ziff. 369 ff. und *SVR* (1998), Ziff. 399 f.). Rechnet man ein dieses Modell oder ein beliebiges Modell, das eine halbwegs „überlebensfähige“ finanzielle Grundausrüstung mit der üblichen, formelgebundenen Mindestauffüllungstechnik gewähren soll, so ergeben sich sehr hohe Grenzabschöpfungsquoten bei autonomer Steigerung der örtlichen Steuerkraft. Daher wurden derartige Reformvorschläge wegen fehlender Anreizgerechtigkeit aus den weiteren Überlegungen ausgeschlossen.

¹⁷⁵ Die Bezeichnung „Fonds“ wurde in Anlehnung an *Huber / Lichtblau* (1997) gewählt. Sie ist funktional, nicht haushaltrechtlich zu verstehen.

¹⁷⁶ Um Einmaleffekte zu glätten und nicht über die ganze Laufzeit des Mindestauffüllungsfonds „mitzuschleppen“, kann der Fonds natürlich auch auf einem Durchschnitt der FKMZ und AGMZ von zwei oder drei Jahren vor Reform begründet werden. Die älteren

Da es sich um längerfristige Pauschalbeiträge und -zuweisungen handelt, kann die faktische Mindestgarantie von *exakt* 95 % der Ausgleichsmesszahl jedes einzelnen Empfängerlandes naturgemäß nur im ersten Reformjahr sichergestellt werden. Die mittel- und langfristigen Wirkungen der Pauschaltransfers hängen von zwei Fragen ab: (a) Werden die Pauschaltransfers dynamisiert? (b) Wann und wie werden sie nach Finanzkraftmaßstäben neu festgelegt?

(a) Je nach „gewünschtem“ Umverteilungsniveau kann der Mindestauffüllungsfonds für seine Laufzeit dynamisiert werden oder nicht. Werden die Pauschaltransfers hinsichtlich ihrer Höhe auf dem Niveau des Anfangsjahres fixiert, kommt es durch das inflations- und wachstumsbedingte Ansteigen der originären Steuereinnahmen zu einer realen Senkung der Mindestauffüllung im Zeitablauf. Der Verzicht auf jegliche Dynamisierung dürfte allerdings für eine praktische Reform kaum durchsetzungsfähig sein. Zur Dynamisierung der Pauschaltransfers bieten sich grundsätzlich drei Verfahren an:

- Die Pauschaltransfers werden mit der *Wachstumsrate der Summe aller Finanzkraftmesszahlen* dynamisiert. Der Einsatz dieser naheliegenden, aus dem LFA i. e. S. ablesbaren Kennziffer hat den Vorteil, dass Pauschalbeiträge und -zuweisungen in der LFA-relevanten Einnahmedimension real stabil gehalten werden. Der große Nachteil dieses Verfahrens ist, dass es nicht anreizneutral ist. Erfolgreiche Maßnahmen einzelner Länder zur Erhöhung ihrer Finanzkraft schlagen sich anteilig in der Summe aller Finanzkraftmesszahlen nieder. Gerade bei großen Ländern, die einen hohen Anteil an der FKMZ-Summe haben und die zugleich beitragspflichtig sind, würden Maßnahmen zur Steigerung der eigenen Finanzkraft somit eine merkliche Steigerung der Beitragspflichten zum Mindestauffüllungsfonds bewirken.¹⁷⁷ Da Anreizneutralität die raison d'être des Mindestauffüllungsfonds ist, sollte die Dynamisierung nicht mit der Wachstumsrate der FKMZ-Summe durchgeführt werden.¹⁷⁸
- Die Pauschaltransfers werden mit einer *im Voraus festgeschriebenen Wachstumsrate* dynamisiert. Es wird zum Beispiel festgeschrieben, dass Pauschalbeiträge und -zuweisungen im Jahr um 2 Prozent wachsen. Ein solches Dynamisierungsverfahren ist anreizneutral im Länderfinanzausgleich. Zugleich vermittelt es allen Seiten über die gesamte Fondslaufzeit Sicherheit über Beiträge und Zuweisungen in konkreten monetären Werten. Der Nachteil des

FKMZ und AGMZ müssten dann mit Hilfe der Wachstumsrate der Summe aller FKMZ als Gegenwartswerte einbezogen werden.

¹⁷⁷ Besonders virulent ist dieses Problem bei Nordrhein-Westfalen, dessen *nach gelgendem Recht* berechnete Finanzkraftmesszahl immerhin 22,9 % der FKMZ-Summe (1997) ausmacht. Auch bei Bayern (15,7 %) und Baden-Württemberg (13,4 %) kann noch von einem merklichen Einfluss ausgegangen werden.

¹⁷⁸ Die hier genannten Nachteile der Wachstumsrate der Summe aller FKMZ treffen für deren Nutzung in dem in Fußnote 176 diskutierten Verfahren zur Wahl der Basiswerte des Mindestauffüllungsfonds nicht zu.

vorausfixierten Wachstumspfades liegt in der Unsicherheit in *realen* Einnahme- und Ausgabedimensionen. Wachsen die Einnahmen und / oder Ausgaben der Länder schneller als der fixierte Pfad, kommt es zu einer realen Umverteilung zu Lasten der Empfänger von Pauschalzuweisungen, bei Wachstum unterhalb des fixierten Pfades geht die reale Umverteilung entsprechend zu Lasten der Zahler von Pauschalbeiträgen.

- Die Pauschaltransfers werden mit einem *Preisindex* dynamisiert. Reale Stabilität in Ausgabedimensionen wird erreicht, wenn Pauschalbeiträge und -zuweisungen mit dem *Preisindex des Staatsverbrauchs* dynamisiert werden. Dieses Dynamisierungsverfahren ist anreizneutral. Zugleich entspricht das Verfahren noch am ehesten dem Gedanken, mit der Mindestauffüllung den Empfängern eine gleich bleibende, die Länderfunktionen sichernde Ausstattung zu gewährleisten, ohne dabei eine Wachstumsteilhabe zu etablieren. Da in der Praxis nur der Index der Vorperiode verwendet werden könnte, wäre dies allerdings eine „nachhängende“ Dynamisierung.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile spricht am ehesten für das Dynamisierungsverfahren mit dem Preisindex des Staatsverbrauchs – wobei eine im Voraus fixierte Dynamisierungsrate „in geringem Abstand“ folgt. Da für beide Kennziffern Anreizneutralität gewährleistet ist, kann die Entscheidung nach Maßgabe des „gewünschten“ bzw. durchsetzungsfähigen Umverteilungsniveaus fallen.¹⁷⁹

(b) Die Frage, wann und wie Zuweisungen aus und Beiträge zu dem Mindestauffüllungsfonds nach Finanzkraftrelationen neu festgelegt werden, ist entscheidend für die Funktionalität der hier vorgestellten LFA-Reformklassen und -modelle.

Der Zeitraum von zehn Jahren, für den die Festschreibung eines Mindestauffüllungsfonds empfohlen wird, ist als Kompromiss zwischen konkurrierenden Anforderungen gewählt. Je länger der Zeitraum der Festschreibung der Mindestauffüllung festgelegt wird, desto höher ist die Gefahr, dass es in der Praxis zu einer Kollision mit dem föderalen Gleichbehandlungsgebot kommt. Denn die primären Finanzkraftunterschiede können sich in diesem Zeitraum wandeln (sie sollen ja schrumpfen), so dass aus der Kombination von Mindestauffüllungsfonds und tarifgebundener Umverteilung eine „Ungleichbehandlung Gleicher“ resultieren könnte.¹⁸⁰ Andererseits dürfen Pauschaltransfers aber auch nicht für

¹⁷⁹ In Abhängigkeit vom angestrebten Umverteilungsniveau kann auch darüber entschieden werden, ob die Dynamisierung mit der *vollen* Veränderungsrate des Preisindex des Staatsverbrauchs vorgenommen wird, oder ob diese nur zu einem bestimmten Prozentsatz herangezogen wird.

¹⁸⁰ Vor diesem Hintergrund ist auch der 1998er Vorschlag Baden-Württembergs und Bayerns von vorausfixierten Transfers für bis zu fünfzig Jahre als sehr problematisch zu bewerten. Vorgeschlagen wurde eine Besitzstandsregelung, derzufolge die Empfängerländer von den Zahlerländern und dem Bund Festbeträge erhalten, die im ersten Jahr der Neuregelung den Besitzstand an Ausgleichsleistungen sicherstellen, wie er vor der Neu-

zu kurze Zeit fixiert werden, da sie sonst ihren Zweck nicht erfüllen können. Bei einer Festbeschreibung auf z. B. nur drei oder vier Jahre würden die Ergebnisse der jeweils kommenden Neufestlegung schon in der tagesaktuellen Politik antizipiert: Da der fiskalische Hinzugewinn durch erfolgreiche Pflege der Steuerquellen schnell wieder abgeschöpft würde, bliebe der Anreiz, hier wenig zu unternehmen, de facto erhalten.

Der Zeitpunkt der Neufestlegung der Pauschaltransfers ist ohnehin eine problematische Sprungstelle. Dass die Pauschaltransfers nicht beliebig lang auf der Basis zunehmend „veralteter“ Finanzkraftrelationen gezahlt werden können, ist offensichtlich. Werden sie im Jahr der Neufestlegung nach dem oben skizzierten Verfahren mit den *dann aktuellen* Finanzkraftrelationen festgeschrieben, kann es zu merklichen Brüchen kommen: die empfangenen oder gezahlten Pauschaltransfers können schlagartig wachsen oder schrumpfen. Die Antizipation einer solchen Sprungstelle dürfte zudem in der Zeit unmittelbar vor der Neufestlegung deutlich anreizmindernd wirken.

Mit einer Modifikation des Verfahrens der Pauschaltransfer-Festlegung könnten solche Sprungstellen allerdings vermieden werden. Statt der Festlegung auf zehn Jahre mit der anschließenden Tabula rasa einer völligen Neudefinition werden die Beiträge und Zuweisungen jährlich gleitend an Finanzkraftziffern neu bestimmt, die hinreichend lange in der Vergangenheit liegen. Nach einer Übergangszeit mit dem bislang diskutierten Verfahren werden dann die Pauschaltransfers für jedes Jahr auf Basis der (zum Beispiel) zehn Jahre zuvor herrschenden Finanzkraftrelationen neu festgelegt.¹⁸¹ So werden Sprungstellen vermieden, und die Anreizneutralität der Transfers ist ebenfalls gewährleistet, da der gewählte zeitliche Abstand groß genug ist, um antizipatives Verhalten (höchstwahrscheinlich) zu verhindern. Der Nachteil dieser Modifikation ist allerdings, dass sie die wünschenswerte Transparenz eines neuen Länderfinanzausgleichsverfahrens verringert. (Der Mindestauffüllungsfonds ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Auf die Fondslösung kann dann verzichtet werden, wenn die derzeit noch eklatanten primären Finanzkraftunterschiede so weit geschrumpft sind, dass für die finanzschwachen Länder allein durch die Umverteilung über den Lineartarif eine akzeptable Finanzausstattung sichergestellt ist.

LFA-Tariffunktion: Empfohlen wird ein linearer Tarif, bei dem überdurchschnittliche Finanzkraft zum gleichen Satz abgeschöpft wird, wie die unterdurchschnittliche Finanzkraft aufgefüllt wird. Dem Lineartarif werden die Finanzkraftmesszahlen abzüglich geleisteter Pauschalbeiträge zu bzw. zuzüglich

regelung bestand. Die Festbeträge ab dem zweiten Jahr würden um 2 % p. a. gesenkt. Siehe Mayer-Vorfelder / Huber (1998).

¹⁸¹ Diese Pauschaltransfers werden auch mit dem gewählten Index dynamisiert (s.o.).

empfangener Pauschalzuweisungen aus dem Mindestauffüllungsfonds zu Grunde gelegt.

Durch den Lineartarif ist sichergestellt, dass die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen nicht zu gering werden. Zugleich gewinnt der Länderfinanzausgleich i. e. S. an Transparenz. Durch den Lineartarif ohne durchschnittsbezogene, formelgebundene Mindestauffüllung entfällt auch die Notwendigkeit, die LFA-Zuweisungen und Beiträge mittels eines nachgeschobenen Multiplikators zu harmonisieren – die Harmonie wird durch den Mechanismus selbst sichergestellt. (Dieses Element ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Garantieklauseln: Die Nettowirksamkeit der Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich i. e. S. ist gering, sie heben sich zum Teil wechselseitig auf, können negative Anreizwirkungen mit sich bringen und haben einen wesentlichen Anteil an der hohen Intransparenz des gegenwärtigen Mechanismus.¹⁸² Aus diesen Gründen sollte auf die Garantieklauseln verzichtet werden.

Das hieße allerdings auch, das derzeit gewährleistete Monotoniegebot aufzugeben. Im geltenden Länderfinanzausgleich i. e. S. wird dem Monotoniegebot in zweierlei Weise Rechnung getragen: Die Tariffunktion wahrt zwischen den Empfängerländern *einfache* Monotonie der Finanzkraft-Reihenfolge, d. h. vor LFA i. e. S. unterschiedlich finanzschwache Länder können zwar *gleichgestellt* werden, es kommt zwischen ihnen aber nicht zu einer *Umkehrung* der Finanzkraft-Reihenfolge dergestalt, dass z. B. das finanzschwächste Land *vor* LFA i. e. S. zum „nur noch“ zweitschwächsten *nach* LFA i. e. S. wird. Für die LFA-Zahlerländer stellt die Garantieklausel zur Finanzkraftreihenfolge (§ 10 V FAG) die Einhaltung der *strengen* Monotonie sicher. Neben einer Umkehrung der Reihenfolge wird hier auch eine Finanzkraft-Gleichstellung von Ländern, die vor LFA i. e. S. unterschiedlich finanzstark waren, verhindert.

Durch den vorgeschlagenen Mindestauffüllungsfonds kann es im Zeitablauf zu Verletzungen der strengen wie auch der einfachen Monotonie zwischen *allen* Ländern kommen. Da es der Sinn der pauschalierten Transfers ist, die horizontale Mindestausstattung streckenweise von den aktuellen Finanzkraftentwicklungen zu entkoppeln, sind gelegentliche Verletzungen des Monotoniegebots ein unvermeidlicher, gewissermaßen sogar „gewollter“ Nebeneffekt. Eine Monotonie-Garantieklausel nach dem gegenwärtigen Verfahren kann auch nicht fruchtbringend mit den vorgestellten Reformoptionen kombiniert werden, da dieses Verfahren für die betroffenen Länder die Grenzabschöpfungen notwendigerweise auf rund 100 % anhebt und damit alle Anreize zur Pflege eigener Steuerquellen vernichtet.

Kann aber dennoch nicht auf eine Klausel verzichtet werden, die einfache Monotonie bei Empfängern und strenge Monotonie bei Zählern herbeiführt, sollte das gegenwärtige Verfahren modifiziert werden. Zum einen würde das

¹⁸² Siehe Abschnitt D.III.3.

Risiko, dass eine aktivierte Monotonie-Garantie ihre schädlichen Anreizwirkungen entfaltet, durch „Pufferzonen“ schon deutlich verringert, innerhalb derer kleinere Verletzungen des Monotoniegebots noch zu keinen Garantiezahlungen führen.¹⁸³ Hier würde es sich nur noch um eine abgeschwächte Garantie der Finanzkraft-Monotonie handeln. Erwägenswert scheint zudem eine Regelung, derzufolge Garantiezahlungen, die zwei oder drei Jahre in Folge durch die Monotonieverletzung desselben Landes erforderlich wurden, in die Pauschaltransfers übertragen werden. So kann zumindest erreicht werden, dass sich für das betroffene Land danach die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs i. e. S. wieder „normalisieren“.

Während der Laufzeit des Mindestauffüllungsfonds kann es außerdem dazu kommen, dass ein Land im Rahmen des LFA-Tarifmechanismus vom Zahler zum Empfängerland wird. Dieser Wechsel muss nicht notwendigerweise mit einer Änderung in der Finanzkraft-Reihenfolge einher gehen. Um eine übermäßige Belastung zu vermeiden, die daraus folgt, dass ein solches Land im LFA-Tarif Empfänger, im Mindestauffüllungsfonds aber noch Zahler ist, wäre eine neue Reihenfolge-Garantie um eine Klausel zu erweitern, die das betroffene Land von den Beitragspflichten zum Mindestauffüllungsfonds entbindet.¹⁸⁴ Im umgekehrten Fall – ein Empfänger von Pauschaltransfers aus dem Mindestauffüllungsfonds wird im LFA-Tarif zum Zahler – sollte diese Klausel aber nicht greifen. Eine übermäßige Belastung ist hier nicht zu fürchten, deshalb sollte der Anreizverbesserung der Vorrang gegeben werden: Eine drohende Streichung der Zuweisungen aus dem Mindestauffüllungsfonds würde für ein finanzschwaches Land eine „Bestrafung“ des Schrittes zum finanziestarken Land bedeuten. Derartige negative fiskalische Anreizwirkungen würden dem Grundprinzip einer anreizorientierten LFA-Reform zuwiderlaufen. (Die Streichung bzw. Modifikation der Garantieklauseln ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Horizontaler Übergangsfonds: Die Implementierung der Reformklassen würde zu Verschiebungen der horizontalen Finanzkraftverhältnisse sowohl in der primären Finanzausstattung als auch im Ergebnis nach Umverteilung im Vergleich zum Status quo führen. Zur Erleichterung des Übergangs sollten über zehn Jahre hinweg horizontale Pauschaltransfers von den im ersten Reformjahr festgestellten „Nettогewinnern“ an die „Nettoverlierer“ gewährt werden, die jährlich um zehn Prozent des Ausgangswerts abzuschmelzen sind, so dass dieser

¹⁸³ Eine große Hilfe wäre hier schon eine Pufferzone von 1 % der Ausgleichsmesszahl des betroffenen Landes.

¹⁸⁴ Damit würde zunächst das Volumen des Mindestauffüllungsfonds sinken. Die Umverteilung der so entstehenden Lasten kann zu Ungunsten der Zahlerländer durch eine proportionale Erhöhung ihrer Beitragspflichten zum Mindestauffüllungsfonds oder zu Ungunsten der Empfängerländer durch proportionale Senkung der Zuweisungen aus dem Mindestauffüllungsfonds erfolgen. Möglich ist auch eine Mischlösung, nach der Zahler und Empfänger einen Teil der entstehenden Lasten tragen. Die Entscheidung für ein Verfahren ist vorrangig eine Frage der Umverteilung, die nach politischen Kriterien zu entscheiden wäre.

„Fonds“ im elften Jahr nach Reformbeginn erlischt.¹⁸⁵ (Der horizontale Übergangsfonds ist Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen: Die bislang praktizierte Auffüllung unterdurchschnittlicher Finanzkraft auf ein automatisch aktualisiertes Finanzkraftniveau durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sollte – wie auch die Mindestauffüllung im Länderfinanzausgleich i. e. S. – auf Pauschaltransfers umgestellt werden, damit nicht noch in der letzten LFA-Stufe die neu etablierten Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen für die FeBEZ-Empfänger wieder zunichte gemacht werden. Was oben hinsichtlich der Laufzeit bzw. der gleitenden Neufestlegung und der möglichen Dynamisierung des Mindestauffüllungsfonds gesagt wurde, gilt hier analog.

Die pauschalen FeBEZ wären in ihrer Höhe nach einem ähnlichen Verfahren zu fixieren, wie auch die Transfers im Mindestauffüllungsfonds: Zunächst wird im ersten Jahr der Reform festgestellt, wie hoch die Zuweisungen nach den herkömmlichen, formelgebundenen Verfahren wären. Auf dieser Höhe werden sie dann für die zehnjährige Laufzeit festgeschrieben bzw. die gleitende Neufestlegung wird – wie beim Mindestauffüllungsfonds diskutiert – implementiert. Pauschale FeBEZ sollten um der Einheitlichkeit und Berechenbarkeit willen mit demselben Verfahren dynamisiert werden, das auch für die horizontalen Pauschaltransfers gewählt wird.

Wenn im Länderfinanzausgleich i. e. S. eine leichte Senkung des Umverteilungsniveaus angeraten scheint, sollten analog die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nicht mehr so gewährt werden, dass es zu der recht hohen Anhebung auf mindestens 99,5 % der Ausgleichsmesszahl kommt. Da die FeBEZ nach dem vorgeschlagenen Verfahren aber anreizneutral gewährt werden, ist ihre Auffüllungshöhe von nachrangiger Bedeutung. In den Modellrechnungen des nächsten Abschnitts wird daher überall dort, wo es möglich ist, angenommen, dass der Bund nach Reform in der Summe das gleiche FeBEZ-Transfervolumen leistet wie zuvor (hier: Rechnungsjahr 1997).

Da es auch bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu „Nettогewinnern“ und „-verlierern“ gegenüber dem Status quo kommt, bietet sich eine analoge Übergangslösung wie bei den horizontalen Pauschaltransfers an: Im ersten Jahr der Reform wird durch Erhöhungs- bzw. Verminderungstransfers der Status quo ex ante gewährleistet. Diese Übergangszahlungen werden über zehn Jahre hinweg linear abgeschrägt, so dass dieser „vertikale Übergangsfonds“ im elften Jahr nach Reformbeginn erlischt. (Die Umstellung der Fehlbe-

¹⁸⁵ Für die nachfolgenden Modellrechnungen wurde hier ein Kompensationsverfahren gewählt, das die Ländereinnahmen *nach* den jeweiligen Beiträgen zum Fonds Deutsche Einheit plus der ganzen reformbedingten Gemeindeeinnahmenvariationen als Maßstab nimmt. Alternativ könnte ein an der Finanzkraft orientierter Maßstab gewählt werden, mit dem die Variationen bei den Gemeindesteuereinnahmen lediglich halbtig berücksichtigt werden.

trags-Bundesergänzungszuweisungen auf Pauschaltransfers und der vertikale Übergangsfonds sind Bestandteil aller drei Reformklassen.)

Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung: Ebenso über zehn Jahre sollten die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung abgeschmolzen werden, da ihre ökonomische Rechtfertigung ernsthaft in Zweifel zu ziehen ist.¹⁸⁶

Dieses Element ist Bestandteil aller drei Reformklassen. Die Abschaffung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gehört allerdings nicht zu den Kernpunkten der vorgestellten Reformoptionen – sie berühren weder die Anreizfunktionen des LFA, noch tragen sie merklich zur Intransparenz und Unberechenbarkeit des Finanzausgleichssystems bei. Von ihrer Abschaffung profitiert verteilungsseitig „nur“ der Bund, während zugleich der Widerstand von neun der sechzehn Länder zu erwarten wäre. Da die Funktionalität der anderen vorgestellten Reformoptionen von Gewährung oder Abschaffung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht tangiert wird, sind in den nachfolgenden Modellrechnungen alle drei Reformklassen auch in der Variante dargestellt, dass diese BEZ im gegenwärtigen Umfang beibehalten werden.

3. Die Wirkungen der drei Reformklassen in beispielhaften Reformmodellen

a) Die Berechnung der Reformmodelle

Die Anreiz- und Umverteilungswirkungen der drei Reformklassen können nur mit Hilfe konkreter, rechenbarer Modelle dargestellt werden. Wie schon gesagt, können innerhalb jeder Reformklasse rechnerisch beliebig viele konkrete Reformmodelle konstruiert werden, indem verschiedene horizontale Mindestgarantien mit unterschiedlichen Lineartarifen für den Ausgleichsmechanismus kombiniert werden. Aus dieser theoretischen Vielfalt werden hier insgesamt achtzehn Reformmodelle vorgestellt: Die Reformklassen A, B und C werden jeweils mit drei Lineartarifen für den LFA-Umverteilungsmechanismus und mit zwei horizontalen Mindestgarantien bei Reformbeginn kombiniert. Die Auffüllungsniveaus ergeben sich dabei aus dem Zusammenwirken von Mindestauffüllungsfonds und Lineartarif. Abbildung 19 stellt die Reformmodelle im Überblick vor.

¹⁸⁶ Siehe Abschnitt D.IV.2.

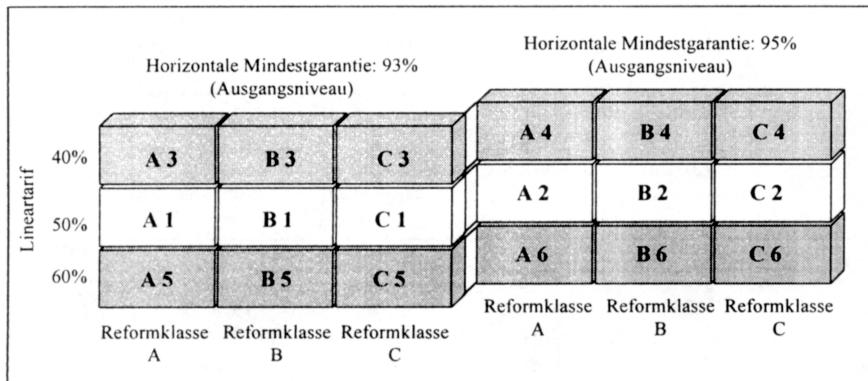


Abbildung 19: Umsetzung der drei Reformklassen in beispielhafte Reformmodelle

Als alternative LFA-Umverteilungstarife werden Lineartarife von 40 %, 50 % und 60 % betrachtet. Als faktische horizontale Mindestgarantien werden Ausgangsniveaus von 93 % und 95 % der Ausgleichsmesszahl gerechnet. Erstere entspricht dem Anliegen einer leichten Senkung des Umverteilungsniveaus gegenüber dem Status quo. Letzteres ist der Mindestgarantie angenähert, die auch der geltenden Länderfinanzausgleich i. e. S. herstellt¹⁸⁷ – mit dem Unterschied, dass im geltenden LFA i. e. S. die 95-Prozent-Mindestgarantie jedes Jahr herbeigeführt wird, wohingegen in den betreffenden Reformmodellen das Ausgangsniveau von 95 % exakt nur im ersten Reformjahr erreicht wird.¹⁸⁸ Die Höhe der horizontalen Mindestgarantie in den Folgejahren hängt von der Dynamisierung der Zuweisungen aus dem Mindestauffüllungsfonds ab.

Die faktische horizontale Mindestgarantie addiert sich aus der Auffüllungshöhe des Mindestauffüllungsfonds und der durch den Lineartarif herbeigeführten Auffüllung verbleibender Fehlbeträge zur Ausgleichsmesszahl. Mit den horizontalen Mindestgarantieniveaus und den Lineartarifen als Wahlparameter wird mithin für jedes simulierte Reformmodell der „passende“ Mindestauffüllungsfonds gesucht. Oben wurde dies schon erläutert:¹⁸⁹ Füllt der Lineartarif z. B. Fehlbeträge zu 50 % auf und ist insgesamt eine Mindestgarantie von 95 % der AGMZ angestrebt, muss der „passende“ Mindestauffüllungsfonds eine Anhebung auf 90 % der AGMZ leisten. Dieses Beispiel entspricht den Reformmodellen A2, B2 und C2. Die zu den Reformmodellen gehörigen (anfänglichen) Auffüllungsniveaus des Mindestauffüllungsfonds sind in Tabelle 10 dargestellt.

¹⁸⁷ Die Auffüllung auf 95 % der durchschnittlichen Länderfinanzkraft stellt für das Bundesverfassungsgericht „eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft“ her. BVerG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (326).

¹⁸⁸ Dies gilt analog für die horizontale Mindestgarantie von 93 % der AGMZ im ersten Reformjahr.

¹⁸⁹ Siehe Abschnitt E.II.2.

Tabelle 10
Horizontale und vertikale Auffüllung in den Reformmodellen

Modell	Horizontale Auffüllung im LFA i.e.S.			Vertikale Auffüllung durch FeBEZ	
	Horizontaler Mindestauf- füllungsfonds auf: (in % der AGMZ)	In Kombination mit Linear tarif von: (in % der AGMZ)	Faktische Mindestgarantie: (in % der AGMZ)	FeBEZ: Fehlbeträge werden aufgefüllt um:	Faktische Mindestgarantie nach FeBEZ: (in % der AGMZ)
A1	86,00%	50%	93%	63,93%	97,48%
A2	90,00%	50%	95%	81,85%	99,09%
A3	88,33%	40%	93%	60,19%	97,21%
A4	91,67%	40%	95%	80,73%	99,04%
A5	82,50%	60%	93%	70,93%	97,96%
A6	87,50%	60%	95%	86,28%	99,31%
B1	86,00%	50%	93%	71,69%	98,02%
B2	90,00%	50%	95%	90,41%	99,52%
B3	88,33%	40%	93%	67,93%	97,75%
B4	91,67%	40%	95%	85,12%	99,26%
B5	82,50%	60%	93%	76,54%	98,36%
B6	87,50%	60%	95%	97,14%	99,86%
C1	86,00%	50%	93%	89,89%	99,29%
C2	90,00%	50%	95%	99%*	99,95%
C3	88,33%	40%	93%	88,46%	99,19%
C4	91,67%	40%	95%	99%*	99,95%
C5	82,50%	60%	93%	91,37%	99,40%
C6	87,50%	60%	95%	99%*	99,95%

* FeBEZ nicht ausgabenneutral für den Bund festgelegt, um Übernivellierung zu vermeiden.

Die pauschalen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen werden berechnet, indem bei Reformbeginn eine formelgebundene Auffüllung simuliert wird und die Zuweisungen, die sich dabei ergeben, als Pauschaltransfers „eingefroren“ werden.¹⁹⁰ Für die Modellrechnungen wird angenommen, dass der Bund nach Reform die gleiche FeBEZ-Transfersumme leistet wie zuvor (Ausgabenneutralität). Tabelle 10 zeigt, welche FeBEZ-Auffüllungsquoten in den Reformmodellen genutzt werden, um diese ausgabenneutrale Definition der FeBEZ-Pauschalen für das Jahr 1997 zu erreichen. Von der Ausgabenneutralität musste allerdings bei drei der achtzehn Reformmodelle abgewichen werden: Eine ausgabenneutrale FeBEZ-Summe hätte in den Modellen C2, C4 und C6 eine Auffüllung der nach LFA i. e. S. verbleibenden Fehlbeträge um mehr als 100 % verlangt. Statt dieser eindeutigen Übernivellierung werden die Pauschaltransfers in diesen Modellen als größte Annäherung an das sonst gewählte Verfahren so festgelegt, dass sie einer anfänglichen Auffüllung der Fehlbeträge um 99 % entsprechen.

¹⁹⁰ Siehe Abschnitt E.II.2.

b) Anreizwirkungen der Reformmodelle

In den Tabellen 11 und 12 ist beispielhaft die Anwendung des bekannten Schemas zu Beurteilung der Anreizgerechtigkeit auf die Reformmodelle A1 und A2 dargestellt. Basis sind die Einnahmedaten des Jahres 1997. In der Gegenüberstellung mit dem Schema für den Länderfinanzausgleich im Status quo (siehe oben Tabelle 7 und 8) wird offensichtlich, dass durch die Reformmodelle für 15 der 16 Länder deutliche Verbesserungen bei den Anreizen zur Pflege der eigenen Steuerquellen erreicht werden können.

*Tabelle 11
Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen
in den Modellen A1 und A2*

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.)								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Verbund								
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Land								
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	230	212	207	199	193	187	183	178
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	230	212	207	199	193	187	183	178
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	228	209	204	196	191	184	180	175
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150
(in Tsd. DM)	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Verbund								
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Land								
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	180	177	186	189	183	183	183	181
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	180	177	186	189	183	183	183	181
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	177	174	186	189	183	183	183	181
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150

Die Anreize verschlechtern sich lediglich für Schleswig-Holstein, das im Referenzzeitraum 1997 im geltenden Länderfinanzausgleich i. e. S. in der ersten Progressionsstufe zwischen 100 % und 101 % der durchschnittlichen Finanzkraft lag, wo Überschüsse in vergleichsweise geringem Ausmaß abgeschöpft werden. Lage Schleswig-Holstein aber unter 100 % (wie z. B. 1996) oder hätte es im geltenden LFA i. e. S. die 101-Prozent-Marke überschritten, würde auch hier die Reform eine bessere Anreizgerechtigkeit schaffen.

Tabelle 12
**Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen
in den Modellen A1 und A2**

Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Land								
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	609	573	563	548	537	524	517	507
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	609	573	563	548	537	524	517	507
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	605	568	558	542	531	519	511	501
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
(in Tsd. DM)	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Land								
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	510	504	521	528	517	515	516	511
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	510	504	521	528	517	515	516	511
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	505	498	521	528	517	515	516	511
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0

Statt diese Schemata hier für alle Reformmodelle zu wiederholen,¹⁹¹ bieten die Tabellen 13 und 14 einen Überblick über die Verbesserungen der Anreizwirkungen bei allen achtzehn Reformmodellen gegenüber dem Status quo. Für eine jeweils autonome Erhöhung des örtlichen Lohnsteueraufkommens und des Landessteueraufkommen um DM 1 Million c. p. sind die verbleibenden Mehr- bzw. Mindereinnahmen nach allen LFA-Stufen und der FDE-Finanzierung im geltenden Recht und in den Reformmodellen dargestellt. Dabei ist für die Modelle jeweils die *Differenz* zum Status-quo-Ergebnis wiedergegeben – also i. d. R. „um wie viel besser“ die Anreizwirkungen in den Reformmodellen sind.

Die besten Anreizwirkungen zur Pflege eigener Steuerquellen vermitteln die Reformmodelle A3 und A4, die eine vergleichsweise hohe horizontale Mindestauffüllung mit einem Lineartarif von 40 % im LFA i. e. S. verbinden. Dass die Modelle mit einem Lineartarif von 40 % (A3 / A4, B3 / B4, C3 / C4) niedrigere Grenzabschöpfungen und damit bessere Anreizwirkungen aufweisen als die Modelle mit dem 50-Prozent-Lineartarif (A1 / A2, B1 / B2, C1 / C2) und diese wiederum bessere Anreizwirkungen vermitteln als die Modelle mit 60-Prozent-Lineartarif (A5 / A6, B5 / B6, C5 / C6), liegt in der Natur der Sache. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass ein vergleichsweise niedriger Lineartarif auch einer relativ hohen Mindestauffüllung mit Pauschaltransfers bedarf, um eine bestimmte horizontale Mindestgarantie sicherzustellen.

¹⁹¹ Siehe Einzeldarstellungen im Anhang.

Tabelle 13
**Abschöpfung autonomer Lohnsteuer-Einnahmesteigerungen
in allen Reformmodellen**

Lohnsteuer	(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
LFA 1997: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):									
Land	Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	127	108	89	1	36	- 19	217	- 60
Gem.	Gemeindeeinnahmen	135	137	133	135	122	130	129	134
Reformmodelle: Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum LFA 1997 (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.)									
A1 / A2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 100	+ 101	+ 115	+ 195	+ 155	+ 203	- 37	+ 236
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
A3 / A4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 139	+ 143	+ 158	+ 240	+ 200	+ 250	+ 11	+ 284
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
A5 / A6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 62	+ 59	+ 72	+ 150	+ 109	+ 156	- 85	+ 187
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
B1 / B2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 100	+ 100	+ 114	+ 195	+ 154	+ 203	- 37	+ 236
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
B3 / B4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 138	+ 142	+ 157	+ 240	+ 200	+ 250	+ 11	+ 284
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
B5 / B6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 61	+ 58	+ 71	+ 150	+ 109	+ 156	- 85	+ 187
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 15	+ 13	+ 17	+ 15	+ 28	+ 20	+ 21	+ 16
C1 / C2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 82	+ 85	+ 94	+ 178	+ 122	+ 181	- 61	+ 217
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
C3 / C4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 116	+ 123	+ 132	+ 218	+ 158	+ 221	- 20	+ 260
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
C5 / C6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 48	+ 47	+ 57	+ 138	+ 85	+ 140	- 102	+ 174
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fortsetzung Lohnsteuer</i>		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
LFA 1997: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):									
Land	Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	- 33	- 38	- 36	- 44	- 54	- 57	- 53	- 61
Gem.	Gemeindeeinnahmen	85	90	127	142	139	142	136	143
Reformmodelle: Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum LFA 1997 (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.)									
A1 / A2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 211	+ 212	+ 222	+ 233	+ 237	+ 239	+ 236	+ 241
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
A3 / A4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 259	+ 261	+ 270	+ 280	+ 285	+ 288	+ 284	+ 290
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
A5 / A6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 162	+ 163	+ 174	+ 186	+ 189	+ 191	+ 187	+ 192
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
B1 / B2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 212	+ 212	+ 224	+ 233	+ 237	+ 239	+ 236	+ 241
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
B3 / B4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 260	+ 261	+ 271	+ 280	+ 285	+ 287	+ 284	+ 290
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
B5 / B6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 163	+ 163	+ 176	+ 185	+ 188	+ 190	+ 187	+ 192
	Gem. Gemeindeeinnahmen	+ 65	+ 60	+ 23	+ 8	+ 11	+ 8	+ 14	+ 7
C1 / C2	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 138	+ 143	+ 198	+ 223	+ 224	+ 230	+ 219	+ 232
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
C3 / C4	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 164	+ 172	+ 238	+ 267	+ 269	+ 276	+ 263	+ 279
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
C5 / C6	Land Tatschl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 111	+ 114	+ 159	+ 178	+ 180	+ 184	+ 175	+ 186
	Gem. Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle 14
**Abschöpfung autonomer Landessteuer-Einnahmesteigerungen
in allen Reformmodellen**

Landessteuern (in Tsd. DM)		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
LFA 1997: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):									
Land	Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	414	376	316	142	200	99	617	13
Reformmodelle: Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum LFA 1997 (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.)									
A1 / A2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 192	+ 193	+ 243	+ 400	+ 331	+ 419	- 107	+ 488
A3 / A4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 269	+ 277	+ 329	+ 490	+ 423	+ 513	- 11	+ 585
A5 / A6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 114	+ 108	+ 156	+ 311	+ 240	+ 325	- 202	+ 390
B1 / B2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 190	+ 192	+ 242	+ 400	+ 331	+ 419	- 107	+ 488
B3 / B4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 268	+ 276	+ 328	+ 489	+ 422	+ 513	- 11	+ 585
B5 / B6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 112	+ 107	+ 155	+ 310	+ 239	+ 325	- 202	+ 390
C1 / C2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 189	+ 191	+ 241	+ 399	+ 330	+ 419	- 107	+ 488
C3 / C4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 267	+ 275	+ 328	+ 489	+ 422	+ 513	- 11	+ 585
C5 / C6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 111	+ 106	+ 154	+ 310	+ 239	+ 325	- 203	+ 390
<i>Fortsetzung Landessteuer</i>		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
LFA 1997: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM verbleiben (c.p.):									
Land	Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	22	11	55	54	32	29	30	21
Reformmodelle: Differenz der Ergebnisse für die Modelle zum LFA 1997 (Bezug: Verbleibende Einnahmen bei autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um 1 Mio. DM c.p.)									
A1 / A2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 482	+ 487	+ 466	+ 474	+ 484	+ 486	+ 485	+ 490
A3 / A4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 579	+ 585	+ 562	+ 568	+ 581	+ 583	+ 582	+ 587
A5 / A6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 385	+ 389	+ 370	+ 379	+ 388	+ 389	+ 388	+ 392
B1 / B2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 484	+ 488	+ 470	+ 474	+ 484	+ 486	+ 485	+ 489
B3 / B4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 580	+ 586	+ 565	+ 568	+ 581	+ 583	+ 582	+ 587
B5 / B6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 388	+ 390	+ 375	+ 379	+ 387	+ 389	+ 388	+ 392
C1 / C2	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 485	+ 489	+ 473	+ 473	+ 484	+ 485	+ 485	+ 489
C3 / C4	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 582	+ 586	+ 567	+ 568	+ 581	+ 582	+ 582	+ 587
C5 / C6	Land Tatsächl. Einn. nach LFA. BEZ. FDE	+ 389	+ 391	+ 378	+ 379	+ 387	+ 388	+ 388	+ 391

Je höher aber die Auffüllung aus dem Pauschaltransferfonds ist, desto größer wird auch die Gefahr, dass es im Laufe der Jahre durch die Fondszahlungen zu Verschiebungen in der Finanzkraftreihenfolge kommen kann. Müssen diese dann durch eine Garantieklausel korrigiert werden, kann es – zumindest vorübergehend – zur deutlichen Verschlechterung der Anreizwirkungen für die betroffenen Länder kommen.¹⁹²

Vergleicht man die drei Reformklassen A, B und C miteinander, so ändert sich von Klasse A zu Klasse B für die Beispiele der Lohnsteuer und der Landessteuern nur wenig; der große Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht bleibt bestehen. Insgesamt verschlechtern sich die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen in Reformklasse B allerdings insofern, als die Umsatzsteueranteile nach Einwohnern verteilt werden: Standortpolitik, die eine Erhöhung der Wertschöpfung der Unternehmen im Lande bewirkt, wird nicht wie in Reformklasse A durch ein Wachsen des Umsatzsteueranteils „belohnt“.

¹⁹² Siehe Abschnitt E.II.2.

In Reformklasse C wird auch auf eine an der Steuererwirtschaftung orientierte Lohnsteuerzerlegung nach Betriebsstätten verzichtet. Erwartungsgemäß bewirkt dies eine Verschlechterung der Anreize zur Pflege der LSt-Quellen im Vergleich zu den Klassen A und B. Diese Verschlechterung tritt dort am deutlichsten auf, wo die LSt-Zerlegung den relativ größten Teil des örtlichen Aufkommens gemäß Wohnsitzprinzip in die Anrainerländer leitet: bei Hamburg und Bremen. Dennoch gilt auch für die in ihrer Reformintensität schwächste Klasse C noch, dass für fünfzehn von sechzehn Ländern eine Verbesserung der fiskalischen Anreize zur Pflege der Steuerquellen gegenüber dem geltenden Länderfinanzausgleich erreicht werden kann. Auch hier profitieren insbesondere die neuen Länder von dem Zugewinn an dynamischer fiskalischer Autonomie.

c) Verteilungswirkungen der Reformmodelle

Die nachfolgende Tabelle 15 stellt – wiederum beispielhaft – die statischen Umverteilungswirkungen des Reformmodells A1 dar. Um die Wirkungen der vorgeschlagenen Abschmelzregeln der verschiedenen Übergangsregelungen zu illustrieren, werden die Kennziffern für das erste Jahr der Reform (noch keine Abschmelzung), das sechste Jahr (50 % Abschmelzung) und das elfte Jahr (Übergangslösungen sind ausgelaufen) dargestellt. Bewusst nicht berücksichtigt wurden die schon heute im FAG für verschiedene Transfers vorgesehenen Abschmelzungen,¹⁹³ damit die allein durch die Reform herbeigeführten Veränderungen verdeutlicht werden können. Die Darstellung zeigt auch für die späteren Reformjahre Umverteilungsergebnisse in Werten von 1997.¹⁹⁴

Die jeweils oberste Zeile in Tabelle 15 zeigt die Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich i. e. S. (in Prozent der AGMZ). Hier schlagen sich die konsequente horizontale Verteilung der Gemeinschaftsteueranteile nach der Steuererwirtschaftung und der Verzicht auf Einwohnerwertungen nieder: Es zeigt sich, dass die Stadtstaaten Hamburg und Bremen die mit Abstand finanzkräftigsten Länder sind. Zugleich zeigt sich, dass das Land Berlin – zumindest was Steuereinnahmen und -zerlegungen angeht – einem „normalen“ Stadtstaat nicht gleicht.¹⁹⁵

¹⁹³ Finanzierung Fonds „Deutsche Einheit“ und mehrere Bundesergänzungszuweisungen.

¹⁹⁴ Womit implizit unterstellt wird, dass die diskutierten Dynamisierungen der Pauschaltransfers im Ergebnis reale Einnahmenstabilität herstellen.

¹⁹⁵ Für das Jahr 1998 gälte dieser Befund noch deutlicher: Nach der ab diesem Jahr anzuwendende Lohnsteuermatrix 1995 kann Berlin nach geltendem Recht (Wohnsitzprinzip) in der Lohnsteuerzerlegung Netto-Zuflüsse verbuchen (siehe Abschnitt D.I.3.a)). Nach dem hier vorgeschlagenen Betriebsstättenprinzip wandelte sich das entsprechend in Netto-Abflüsse.

Tabelle 15
Umverteilungswirkungen im Reformmodell A1

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	98,5%	101,2%	100,0%	101,9%	97,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 0	+ 0	+ 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,2%	101,9%	101,9%	94,7%	104,1%	94,2%	97,2%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,2%	101,9%	101,9%	98,2%	104,1%	98,7%	100,1%	97,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 347	+ 785	+ 533	+ 418	+ 488	+ 152	+ 151	- 60
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 641	+ 709	+ 719	- 1	+ 731	- 170	- 120	- 72
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	103,3%	103,5%	94,4%	107,0%	93,0%	95,4%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	103,3%	103,5%	98,0%	107,0%	97,5%	98,4%	97,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 984	+ 1.485	+ 1.241	+ 424	+ 1.206	- 10	+ 38	- 131
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.279	+ 1.409	+ 1.427	+ 5	+ 1.449	- 333	- 233	- 142
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 984	+ 1.485	+ 1.241	+ 424	+ 1.206	+ 209	+ 202	+ 22
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.279	+ 1.409	+ 1.427	+ 5	+ 1.449	- 114	- 69	+ 11
Fortsetzung von oben	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,2%	97,3%	97,1%	97,1%	97,2%	97,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	125,1%	116,4%	111,0%	92,9%	92,8%	92,8%	92,9%	93,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	125,1%	116,4%	111,8%	97,4%	97,3%	97,3%	97,4%	97,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 948	- 461	- 2.298	+ 119	- 6	+ 12	+ 42	- 42
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 365	- 349	- 2.248	+ 27	- 58	- 59	- 64	- 90
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	120,0%	108,7%	98,6%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	120,0%	108,7%	99,5%	97,5%	97,5%	97,5%	97,5%	97,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.303	- 804	- 4.547	+ 146	- 64	- 47	- 22	- 133
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 720	- 692	- 4.497	+ 53	- 116	- 119	- 128	- 181
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.303	- 678	- 4.328	+ 146	+ 100	+ 117	+ 142	+ 31
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 720	- 566	- 4.278	+ 53	+ 48	+ 45	+ 36	- 17

Der Wegfall des Umsatzsteuerausgleichs wird insbesondere bei den fünf neuen Ländern deutlich: Da die horizontale Umverteilung nur noch im Länderfinanzausgleich i. e. S. vorgenommen wird, manifestiert sich im Indikator „Finanzkraft vor LFA i. e. S.“ die bestehende große Ost-West-Disparität der primären Finanzausstattungen.

Bei den Kennziffern *nach* Länderfinanzausgleich schlagen sich in den ersten Jahren die Übergangslösungen noch sehr deutlich nieder: Zum Teil werden Empfängerländer durch diese Mittel über 100 % des Durchschnitts gehoben (SH und BE). Dieser – für die Finanzkraftrienfolge nicht zu berücksichtigende Effekt – legt sich (spätestens) nach Auslaufen der Übergangszahlungen im elften Jahr nach Reformbeginn.

Die Kennziffern der Veränderungen bei den Ländereinnahmen¹⁹⁶ nach LFA i. e. S., BEZ und FDE und bei den Gemeindeeinnahmen für dieses elfte Jahr demonstrieren auch, welche Länder gegenüber dem Status quo „gewinnen“ und welche „verlieren“. Reformbedingte Mehreinnahmen könnten die finanzkräftigen Flächenländer verbuchen – wie zu erwarten bei Modell A1, das das Umverteilungsniveau senkt. Aber auch Niedersachsen und Sachsen würden sich leicht besser stellen. Die restlichen Länder würden in diesem Modell weniger Einnahmen nach Länderfinanzausgleich erzielen als im Status quo. Die Hauptlast hätten dabei die Stadtstaaten zu tragen – trotz deutlich verbesserter Gemeindeeinnahmen. Dass Berlin massiv gegenüber dem Status quo verlieren würde, war zu erwarten.¹⁹⁷ Aber auch Hamburg und Bremen würden sich deutlich schlechter stellen. Da mit der geänderten horizontalen Verteilung der Gemeinschaftssteueranteile des Reformmodells A1 die Ursachen für eine mögliche Benachteiligung der Stadtstaaten aufgehoben werden, zeigt dieser Vergleich noch einmal deutlich, wie stark die Stadtstaaten im Status quo durch die Einwohnerveredelung auf 135 % privilegiert werden.

Nur für das elfte Reformjahr sind in Tabelle 15 auch die Umverteilungsergebnisse für die Variante dargestellt, dass die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung der überdurchschnittlichen Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung kleiner Länder *nicht* abgeschafft werden.

Es können hier wiederum nicht die statischen Umverteilungswirkungen aller Reformmodelle in der gleicher Ausführlichkeit dargestellt werden, wie dies beispielhaft für Modell A1 getan wurde.¹⁹⁸ Zusammenfassend stellt Tabelle 16 für alle Modelle die Summe der reformbedingten Umverteilungswirkungen bei

¹⁹⁶ Es handelt sich hier *nicht* um die „Finanzkraft“, da diese endogene LFA-Kennziffer für die Begutachtung des LFA nur bedingt geeignet ist. Siehe Abschnitt C.II.1.

¹⁹⁷ Siehe Abschnitt D.III.2.a)bb).

¹⁹⁸ Siehe Einzeldarstellungen im Anhang.

Ländern (nach LFA, BEZ, FDE) und Gemeinden im elften Modelljahr – also nach Auslaufen der Übergangsregelungen – gegenüber dem Status quo 1997 dar (in Mio. DM).¹⁹⁹ Ergänzt wird die Darstellung durch die reformbedingten Ausgabenvariationen beim Bund.

Erwartungsgemäß bewirkt eine geringere Reformintensität jeweils auch eine geringere Umverteilungsintensität gegenüber dem Status quo. Dies zeigt sich sehr deutlich beim Vergleich der Reformklasse C mit Klasse B, für die Stadtstaaten auch noch einmal beim Vergleich zwischen Klasse B und Klasse A.

Auch die Umverteilungswirkungen der Modelle mit horizontaler Mindestgarantie von 93 % der AGMZ (alle Modelle mit ungerader Ordnungsziffer) unterschieden sich von denen mit horizontaler Mindestgarantie von 95 % (alle Modelle mit gerader Ordnungsziffer), wie nicht anders zu erwarten: Zahler profitieren von geringerer Umverteilung, Empfänger von höherer Umverteilung.

Jenseits der Umverteilungsstrukturen hat es allerdings nur bedingten Wert, die Ergebnisse in Tabelle 16 auf „Mark und Pfennig“ zu interpretieren. Die Umverteilungswirkungen für die Empfängerländer²⁰⁰ hängen stark von der angenommenen Höhe der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ab. Diese wurden – so weit wie möglich – ausgabenneutral zum LFA 1997 angenommen.²⁰¹ Diese Annahme einer FeBEZ-„Indifferenz“ des Bundes diente der Vereinheitlichung und auch der Vereinfachung im Modell, weil so keine *vertikalen* Lastenverschiebungen berücksichtigt werden müssen. Die Annahme ist allerdings für die Funktionalität der Reformklassen und -modelle nicht notwendig. Wenn der Bund bei einer LFA-Reform mehr oder auch weniger Mittel für Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung stellen kann oder will, können auch die Umverteilungswirkungen für die Empfängerländer anders gestaltet werden.

¹⁹⁹ Nicht berücksichtigt sind die schon heute im FAG für verschiedene Transfers vorgesehenen Abschmelzungen, damit die allein durch die Reform herbeigeführten Veränderungen verdeutlicht werden können. Die Darstellung zeigt die Umverteilungsergebnisse in Werten von 1997.

²⁰⁰ Zu beachten ist, dass in den Reformklassen A und B – abweichend vom Status quo 1997 – Bremen *Zahlerland* und Schleswig-Holstein *Empfängerland* ist.

²⁰¹ Siehe Tabelle 10.

Tabelle 16
Umverteilungswirkungen aller Reformmodelle im 11. Jahr

Modell	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
A1	+ 1.279	+ 1.409	+ 1.427	+ 5	+ 1.449	- 333	- 233	- 142	
A2	+ 946	+ 1.042	+ 1.096	+ 361	+ 1.065	- 66	- 139	- 70	
A3	+ 1.372	+ 1.513	+ 1.521	- 204	+ 1.558	- 377	- 293	- 154	
A4	+ 962	+ 1.060	+ 1.112	+ 343	+ 1.084	- 75	- 154	- 73	
A5	+ 1.130	+ 1.245	+ 1.279	+ 234	+ 1.277	- 185	- 167	- 103	
A6	+ 885	+ 975	+ 1.035	+ 456	+ 995	- 29	- 103	- 60	
B1	+ 1.193	+ 401	+ 643	- 75	+ 733	- 344	- 305	- 157	
B2	+ 774	+ 95	+ 352	+ 105	+ 444	- 227	- 268	- 114	
B3	+ 1.304	+ 482	+ 720	- 171	+ 809	- 406	- 325	- 180	
B4	+ 873	+ 167	+ 421	+ 27	+ 513	- 278	- 284	- 126	
B5	+ 1.066	+ 308	+ 555	+ 15	+ 645	- 285	- 286	- 136	
B6	+ 665	+ 14	+ 276	+ 173	+ 368	- 183	- 254	- 99	
C1	+ 92	- 26	- 40	+ 99	+ 109	- 161	- 91	- 146	
C2	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	- 160	- 124	- 129	
C3	+ 120	- 3	- 21	+ 95	+ 127	- 161	- 89	- 153	
C4	- 334	- 386	- 335	+ 109	- 166	- 160	- 122	- 129	
C5	+ 65	- 50	- 59	+ 103	+ 91	- 160	- 93	- 141	
C6	- 387	- 431	- 372	+ 108	- 200	- 160	- 126	- 129	
Modell	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
A1	- 720	- 692	- 4.497	+ 53	- 116	- 119	- 128	- 181	+ 1.537
A2	- 1.030	- 746	- 4.462	+ 361	+ 68	+ 50	+ 46	- 58	+ 1.537
A3	- 632	- 677	- 4.520	+ 4	- 146	- 146	- 156	- 201	+ 1.537
A4	- 1.014	- 743	- 4.472	+ 350	+ 62	+ 44	+ 40	- 62	+ 1.537
A5	- 859	- 716	- 4.472	+ 147	- 60	- 68	- 75	- 143	+ 1.537
A6	- 1.087	- 756	- 4.448	+ 403	+ 93	+ 73	+ 70	- 41	+ 1.537
B1	+ 7	- 366	- 2.083	- 141	- 246	- 251	- 270	- 276	+ 1.537
B2	- 173	- 387	- 1.826	+ 140	- 79	- 98	- 112	- 163	+ 1.537
B3	+ 55	- 361	- 2.128	- 190	- 276	- 278	- 298	- 295	+ 1.537
B4	- 131	- 382	- 1.871	+ 90	- 108	- 125	- 140	- 183	+ 1.537
B5	- 48	- 372	- 2.012	- 78	- 209	- 216	- 234	- 250	+ 1.537
B6	- 221	- 392	- 1.768	+ 203	- 41	- 63	- 76	- 138	+ 1.537
C1	- 145	- 212	- 241	- 22	- 177	- 176	- 177	- 223	+ 1.537
C2	- 197	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174	+ 2.519
C3	- 142	- 217	- 260	- 41	- 188	- 186	- 187	- 230	+ 1.537
C4	- 194	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174	+ 2.432
C5	- 148	- 208	- 222	- 3	- 166	- 166	- 166	- 215	+ 1.537
C6	- 200	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174	+ 2.612

(in Mio. DM)

III. Ein kurzes Fazit

Einen Konsens über den *idealen* Länderfinanzausgleich gibt es nicht einmal in der Theorie. Die Anforderungen, die von den beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen – von verfassungsrechtlicher, finanzwissenschaftlicher und z. T auch politikwissenschaftlicher Seite – an ihn gestellt werden, lassen sich aufgrund ihrer Vielfalt und ihrer teilweisen Inkompatibilität nicht zu einem harmonischen Finanzausgleichsideal zusammenführen.

Jeder Länderfinanzausgleich ist damit Kompromiss – vor allem, wenn es gilt, ein Reformmodell zu skizzieren, das im realen deutschen Föderalismus auch in die Praxis umgesetzt werden kann. Die immensen primären Einnahmendifferenzen, die seit der Integration der neuen Länder und Berlins im Länderfinanzausgleich bewältigt werden müssen, erfordern auch für die Zukunft eine Regelung, in der das distributive Moment dominiert. Der Raum, der allokativen Elementen – also einer Verbesserung der Anreizgerechtigkeit – gewährt werden kann, ist damit notwendigerweise beschränkt.

Auch kann der historisch gewachsene Länderfinanzausgleich mit seinen hintereinander gekoppelten Umverteilungsstufen, den verschiedenen Sonderregelungen und komplexen Garantieklauseln als ein Zeugnis gesammelter Konsenzwänge und Kompromisse der Vergangenheit gesehen werden. Auch wo die sachliche Rechtfertigung vieler Spezialregeln mittlerweile fraglich ist und / oder diese im LFA-Gesamtsystem kaum Netto-Wirkungen zeigen, fiele ihre freiwillige Abschaffung allein durch den Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) schwer.

Nach der Finanzausgleichsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 stellt sich die Situation etwas anders dar: Ein künftiger Länderfinanzausgleich wird Sonderregeln und spezifische Bedarfe nur dann enthalten können, wenn sie sich an Hand objektiv nachvollziehbarer Maßstäbe sachlich rechtfertigen lassen. Auch ist zu erwarten, dass ein künftiger Finanzausgleich nur dann den Anforderungen des Urteils genügt, wenn er merklich transparenter als der gegenwärtige ist.

Nichtsdestotrotz wird auch ein kommender Finanzausgleich immer Ausdruck politischen Kompromisses sein. Sowohl hinter den First-best-Anforderungen an einen rationalen Länderfinanzausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht (Abschnitt C) als auch hinter der BVerfG-Forderung eines langfristig gültigen, den aktuellen Verteilungsinteressen enthobenen „Maßstäbegesetzes“ steckt – zumindest implizit – der Anspruch, Bund und Länder könnten bzw. würden hinter einem Rawlsschen „Schleier des Nichtwissens“²⁰² faire Regeln für einen Finanzausgleich vereinbaren, ohne die finanziellen Auswirkungen der Anwendung dieser Regeln auf sich selbst zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungs-

²⁰² Rawls (1975), S. 29 ff. (zit. nach BVerG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (282)).

gericht negiert realistischerweise die Existenz eines *allgemeinen* Schleiers des Nichtwissens, nimmt aber dennoch an, dass mit der Vorherigkeit des Maßstäbege setzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleistet ist, ohne dass dabei der konkrete Anwendungsfall schon vorherzusehen ist.²⁰³ Angesichts von nur zwei Jahren, die zwischen Maßstäbe gesetz und neuem Finanzausgleichsge setz voraussichtlich liegen werden, erscheint diese Erwartung sehr optimistisch. Bund und Länder werden natürlich auch schon bei der Formulierung der Maß stäbe für den Finanzausgleich darauf achten, dass deren Anwendung einen trag und mehrheitsfähigen Kompromiss hinsichtlich der finanziellen Umverteilung durch das FAG ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund verkörpern die mit dieser Studie vorgestellten drei Reformklassen den Versuch, den notwendigen Kompromisscharakter jedes Länderfinanzausgleichs *abgestuft* zu berücksichtigen. Dies führt im Ergebnis zu Reformoptionen, die

- die erforderliche Umverteilung über Mindestauffüllungsfonds, linearen LFA Tarif und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen leisten können,
- ineffiziente Umverteilungsstufen abbauen,
- eine Verbesserung der Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen und damit der dynamischen fiskalischen Autonomie der Länder herbeiführen und
- für eine transparente, wirtschaftskraftbezogene Trennung zwischen Zuordnung *von* eigener Finanzausstattung und Umverteilung *aus* eigener Finanz ausstattung werben.

Wenn auch keine der drei Reformklassen einem finanzausgleichssystemati schen Optimalmodell entspricht, könnte mit ihnen doch ein Länderfinanzaus gleich etabliert werden, der dem geltenden Recht hinsichtlich der Transparenz des Verfahrens, der Anreizgerechtigkeit und der Umverteilungseffizienz deut lich überlegen wäre.

²⁰³ Siehe BVerG 2 BvF 2/98 v. 11.11.1999 (282).

Literaturverzeichnis

- Abromeit, H.* (1992): Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
- Andel, N.* (1990): Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen.
- Arndt, W.* (1998): Erneuter Föderalismus – Thesen zu einer veränderten Balance zwischen Bund und Ländern, in: U. *Männle* (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Bd. 15, Baden-Baden, S. 31-36.
- Bergmann, E. u. a.* (1998): Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich, Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Forschungsvorhaben UFOPLAN 10801128 (unveröffentlicht), Köln.
- Bösinger, R.* (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 93, Frankfurt/Main u. a. O.
- Brecht, A.* (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig / Berlin.
- Breton, A.* (1965): A Theory of Government Grants, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, 26. Jg., S. 175-187.
- Carl, D.* (1995): Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, Baden-Baden.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Zur wirtschaftlichen Entwicklung in westdeutschen Ballungsräumen: Großstädte trotz ungebrochener Wirtschaftskraft in finanziellen Problemen, in: Wochenbericht des DIW, Jg. 63, Nr. 30, S. 663-669.
- Ebert, W. / Meyer, S.* (1999): Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., H. 2, S. 106-114.
- Ernsting, J. / Schröder, A.* (1999): Butterfahrt ins Umland, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hrsg.): Stadtforum, Nr. 34, S. 52-53.
- Friauf, K. H.* (1984): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: Juristische Arbeitsblätter, S. 618 ff.
- Gawel, E. / Thöne, M.* (1996): Zur Neuen Politischen Ökonomie der deutsch-deutschen Währungsunion, in: Kredit und Kapital, 29. Jg., S. 1-31.
- Grossekettler, H.* (1994): Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform – Eine ökonomische Analyse des ab 1995 geltenden Rechts, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 83-116.
- Häde, U.* (1996): Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Jus Publicum Bd. 19, Tübingen.

- Hansmeyer, K.-H. (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/II, Berlin.
- Hansmeyer, K.-H. / Kops, M. (1990): Die Gliederung der Länder in einem vereinigten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 70 Jg., S. 234-239.
- Henneke, H.-G. (1999): Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen – in Trippelschritten oder in einem Guß?, Heidelberger Forum Bd. 108, Heidelberg.
- Hesse, K. (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- Hidien, J. W. (1997): Die Abgrenzung und Zerlegung der Lohnsteuer, in: Deutsche Steuer-Zeitung, Nr. 23, S. 801-812.
- (1997): Die horizontale Steuerverteilung gem. Art. 107 Absatz 1 des Grundgesetzes, Münster.
 - (1998): Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, Baden-Baden.
 - (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich, Baden-Baden.
- Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, S. 312-330.
- Huber, B. / Lichtblau, K. (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze, Sonderdruck aus iw-trends 4/97.
- Hummel, M. / Leibfritz, W. (1986): Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, ifo-Studien zur Finanzpolitik 45, München.
- Kirchhof, P. (1982): Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln.
- Kitterer, W. (1994): Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Heidelberg.
- Kops, M. (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 3233, Opladen.
- Kunst, F. (1999): Zwischen Kiez und Karibik – Neues Mobilitätsverständnis: Verkehrspolitik ist Stadtpolitik, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hrsg.): Stadtforum, Nr. 34, S. 34-37.
- Lenk, T. (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs – Eine Simulationsstudie, Baden-Baden.
- Lichtblau, K. (1999): Finanzausgleich – Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag, in: K. Monrath (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Frankfurter Institut, Bad Homberg, S. 95-115.
- Lutz, P. F. (1995): Die Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im vereinten Deutschland – Theoretische Grundlagen und Perspektiven, Hannover.
- Männle, U. (Hrsg.) (1998): Föderalismus zwischen Konkurrenz und Konsens, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Bd. 15, Baden-Baden.

- Mayer-Vorfelder, G. / Huber, E. (1998): Modell eines neuen Finanzausgleichs, Gemeinsame Vorlage der Länder Baden-Württemberg und Bayern zur Finanzministerkonferenz am 12. März 1998, o. O.*
- Monrath, K. (Hrsg.) (1999): Reform des Föderalismus, Frankfurter Institut, Bad Homburg.*
- Olson, M. (1969): The Principle of 'Fiscal Equivalence'. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, 59. Jg., S. 479-487.*
- Ottnad, A. / Linnartz, E. (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Frankfurt a. M. / New York.*
- o. V. (1999): Gravierendes Gefälle bei Betriebsprüfungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.2.1999.*
- Papier, H.-J. (1998): Der unitarische Bundesstaat – Einer Reföderalisierung der Bundesrepublik sind enge Grenzen gesetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.11.1998.*
- Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, S. 608-636, Stuttgart u. a. O.*
- (1988): Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 397-415.
 - (1990): Finanzausgleich und Sonderbedarfe: Thema und vier Variationen, in: F. X. Bea / W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Festschrift für D. Pohmer, S. 323-341, Tübingen
 - (1993): Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, in: Beihefte der Konjunkturpolitik H. 41, S. 11-27.
 - (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance?, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, S. 281-311.
 - (1997): Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 181-228.
 - (1999): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 709-715.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1. Aufl., Frankfurt a. M.*
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung. Gütersloh.*
- Renzsch, W. (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich – Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung, Reihe Politik- und Gesellschaftsgeschichte des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 26, Bonn.*
- (1999): Das Urteil zum Finanzausgleich – Enge Fristsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 716-721.
- Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile (1981): Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, Bonn.*

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Für Wachstumsorientierung – Gegen lärmenden Verteilungsstreit, Jahrestagungen 1992/93, Stuttgart.
- (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahrestagungen 1998/99, Stuttgart.
- Schatz, H. / van Ooyen, R. C. / Werthes, S. (1999): Wettbewerbsföderalismus. Inhaltsanalytische Untersuchung zur Karriere des Themas in der deutschen Presse und Kritik der Anreizthese, Gutachten im Auftrag der Länder Hamburg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg.*
- Selmer, P. (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, S. 331-357.*
- Thöne, M. (2000): Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?, Finanzwissenschaftliche Diskussionspapiere Nr. 2000 - 1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.*
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64. Jg., S. 416-424.*
- Tipke, K. / Lang, J. (1996): Steuerrecht, 15. Aufl., Köln.*
- Tullock, G. (1969): Federalism. Problems of Scale, in: Public Choice, 6. Jg., S 19-29.*
- Wagner, R. (2000): Den Speckgürtel gerecht teilen – Bremen schlägt „Regionalkörperschaft“ vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.3.2000, S. 4.*
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 47, Bonn.

Anhang

Der tabellarische Anhang zeigt die detaillierten Beschreibungen der für die Reformklassen A, B und C beispielhaft entwickelten Modellrechnungen:

Tabelle		Seite
Tabelle a:	Pauschaltransfers im Reformmodell A1	158
Tabelle b:	Pauschaltransfers im Reformmodell A2	159
Tabelle c:	Pauschaltransfers im Reformmodell A3	160
Tabelle d:	Pauschaltransfers im Reformmodell A4	161
Tabelle e:	Pauschaltransfers im Reformmodell A5	162
Tabelle f:	Pauschaltransfers im Reformmodell A6	163
Tabelle g:	Pauschaltransfers im Reformmodell B1	164
Tabelle h:	Pauschaltransfers im Reformmodell B2	165
Tabelle i:	Pauschaltransfers im Reformmodell B3	166
Tabelle j:	Pauschaltransfers im Reformmodell B4	167
Tabelle k:	Pauschaltransfers im Reformmodell B5	168
Tabelle l:	Pauschaltransfers im Reformmodell B6	169
Tabelle m:	Pauschaltransfers im Reformmodell C1	170
Tabelle n:	Pauschaltransfers im Reformmodell C2	171
Tabelle o:	Pauschaltransfers im Reformmodell C3	172
Tabelle p:	Pauschaltransfers im Reformmodell C4	173
Tabelle q:	Pauschaltransfers im Reformmodell C5	174
Tabelle r:	Pauschaltransfers im Reformmodell C6	175
Tabelle s:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A1 und A2 ...	176
Tabelle t:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A3 und A4 ...	177
Tabelle u:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A5 und A6 ...	178
Tabelle v:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B1 und B2....	179

Tabelle w:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B3 und B4....	180
Tabelle x:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B5 und B6....	181
Tabelle y:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C1 und C2....	182
Tabelle z:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C3 und C4....	183
Tabelle aa:	Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C5 und C6....	184
Tabelle bb:	Umverteilungswirkungen des Modells A1	185
Tabelle cc:	Umverteilungswirkungen des Modells A2	186
Tabelle dd:	Umverteilungswirkungen des Modells A3	187
Tabelle ee:	Umverteilungswirkungen des Modells A4	188
Tabelle ff:	Umverteilungswirkungen des Modells A5	189
Tabelle gg:	Umverteilungswirkungen des Modells A6	190
Tabelle hh:	Umverteilungswirkungen des Modells B1.....	191
Tabelle ii:	Umverteilungswirkungen des Modells B2.....	192
Tabelle jj:	Umverteilungswirkungen des Modells B3.....	193
Tabelle kk:	Umverteilungswirkungen des Modells B4.....	194
Tabelle ll:	Umverteilungswirkungen des Modells B5.....	195
Tabelle mm:	Umverteilungswirkungen des Modells B6.....	196
Tabelle nn:	Umverteilungswirkungen des Modells C1.....	197
Tabelle oo:	Umverteilungswirkungen des Modells C2.....	198
Tabelle pp:	Umverteilungswirkungen des Modells C3.....	199
Tabelle qq:	Umverteilungswirkungen des Modells C4.....	200
Tabelle rr:	Umverteilungswirkungen des Modells C5.....	201
Tabelle ss:	Umverteilungswirkungen des Modells C6.....	202

Tabelle a
Pauschaltransfers im Reformmodell A1

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	2	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	1.165	0	752	337	203	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	-1.282	-1.418	-1.438	158	-1.463	416	412	-6	
	2. Jahr	-1.151	-1.268	-1.284	136	-1.304	368	365	-6	
	3. Jahr	-1.023	-1.127	-1.142	121	-1.159	327	324	-5	
	4. Jahr	-895	-986	-999	106	-1.014	286	284	-5	
	5. Jahr	-767	-845	-856	91	-870	245	243	-4	
	6. Jahr	-639	-704	-714	76	-725	204	203	-3	
	7. Jahr	-511	-564	-571	61	-580	163	162	-3	
	8. Jahr	-384	-423	-428	45	-435	123	122	-2	
	9. Jahr	-256	-282	-285	30	-290	82	81	-1	
	10. Jahr	-128	-141	-143	15	-145	41	41	-1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	-157	0	-295	-337	-4	
	2. Jahr	0	0	0	-141	0	-265	-303	-3	
	3. Jahr	0	0	0	-125	0	-236	-269	-3	
	4. Jahr	0	0	0	-110	0	-206	-236	-3	
	5. Jahr	0	0	0	-94	0	-177	-202	-2	
	6. Jahr	0	0	0	-78	0	-147	-168	-2	
	7. Jahr	0	0	0	-63	0	-118	-135	-1	
	8. Jahr	0	0	0	-47	0	-88	-101	-1	
	9. Jahr	0	0	0	-31	0	-59	-67	-1	
	10. Jahr	0	0	0	-16	0	-29	-34	0	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe	
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	7.706	5.172	4.798	4.216	3.370	25.264
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	125	851	509	466	480	340	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	730	442	3.559	-36	-37	-35	-25	24	0
	2. Jahr	648	393	3.203	-33	-33	-31	-23	22	0
	3. Jahr	576	349	2.847	-29	-30	-28	-20	19	0
	4. Jahr	504	305	2.491	-25	-26	-24	-18	17	0
	5. Jahr	432	262	2.135	-22	-22	-21	-15	15	0
	6. Jahr	360	218	1.779	-18	-19	-17	-13	12	0
	7. Jahr	288	174	1.423	-14	-15	-14	-10	10	0
	8. Jahr	216	131	1.068	-11	-11	-10	-8	7	0
	9. Jahr	144	87	712	-7	-7	-7	-5	5	0
	10. Jahr	72	44	356	-4	-4	-3	-3	2	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	719	-17	-11	-11	-11	-8	0
	2. Jahr	0	117	647	-15	-10	-10	-10	-7	0
	3. Jahr	0	104	575	-14	-9	-8	-9	-6	0
	4. Jahr	0	91	504	-12	-8	-7	-8	-5	0
	5. Jahr	0	78	432	-10	-7	-6	-7	-5	0
	6. Jahr	0	65	360	-9	-5	-5	-6	-4	0
	7. Jahr	0	52	288	-7	-4	-4	-4	-3	0
	8. Jahr	0	39	216	-5	-3	-3	-3	-2	0
	9. Jahr	0	26	144	-3	-2	-2	-2	-2	0
	10. Jahr	0	13	72	-2	-1	-1	-1	-1	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle b
Pauschaltransfers im Reformmodell A2

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	362	0	672	0	184
		- 5.364	- 5.945	- 5.368	0	- 6.245	0	0	0
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	1.343	0	688	431	186
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 950	- 1.049	- 1.105	- 23	- 1.075	80	412	- 97
	2. Jahr	- 855	- 944	- 994	- 21	- 968	72	371	- 87
	3. Jahr	- 760	- 840	- 884	- 19	- 860	64	330	- 78
	4. Jahr	- 665	- 735	- 773	- 16	- 753	56	289	- 68
	5. Jahr	- 570	- 630	- 663	- 14	- 645	48	247	- 58
	6. Jahr	- 475	- 525	- 552	- 12	- 538	40	206	- 49
	7. Jahr	- 380	- 420	- 442	- 9	- 430	32	165	- 39
	8. Jahr	- 285	- 315	- 331	- 7	- 323	24	124	- 29
	9. Jahr	- 190	- 210	- 221	- 5	- 215	16	83	- 19
	10. Jahr	- 95	- 105	- 111	- 2	- 108	8	41	- 10
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 335	0	- 231	- 431	14
	2. Jahr	0	0	0	- 301	0	- 208	- 388	12
	3. Jahr	0	0	0	- 268	0	- 185	- 345	11
	4. Jahr	0	0	0	- 234	0	- 162	- 302	10
	5. Jahr	0	0	0	- 201	0	- 139	- 259	8
	6. Jahr	0	0	0	- 167	0	- 115	- 216	7
	7. Jahr	0	0	0	- 134	0	- 92	- 172	5
	8. Jahr	0	0	0	- 100	0	- 69	- 129	4
	9. Jahr	0	0	0	- 67	0	- 46	- 86	3
	10. Jahr	0	0	0	- 34	0	- 23	- 43	1
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	8.466	5.627	5.215	4.645	3.675
		- 5.050	- 873	0	0	0	0	0	- 28.845
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	160	778	465	426	439	311
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	1.043	496	3.559	- 416	- 265	- 243	- 240	- 128
	2. Jahr	939	447	3.203	- 375	- 238	- 219	- 216	- 115
	3. Jahr	835	397	2.847	- 333	- 212	- 195	- 192	- 102
	4. Jahr	730	347	2.491	- 292	- 185	- 170	- 168	- 90
	5. Jahr	626	298	2.135	- 250	- 159	- 146	- 144	- 77
	6. Jahr	522	248	1.779	- 208	- 132	- 122	- 120	- 64
	7. Jahr	417	199	1.424	- 167	- 106	- 97	- 96	- 51
	8. Jahr	313	149	1.068	- 125	- 79	- 73	- 72	- 38
	9. Jahr	209	99	712	- 83	- 53	- 49	- 48	- 26
	10. Jahr	104	50	356	- 42	- 27	- 24	- 24	- 13
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	684	56	33	29	30	21
	2. Jahr	0	117	616	50	29	26	27	19
	3. Jahr	0	104	547	44	26	23	24	17
	4. Jahr	0	91	479	39	23	20	21	15
	5. Jahr	0	78	411	33	20	18	18	13
	6. Jahr	0	65	342	28	16	15	15	11
	7. Jahr	0	52	274	22	13	12	12	9
	8. Jahr	0	39	205	17	10	9	9	6
	9. Jahr	0	26	137	11	7	6	6	4
	10. Jahr	0	13	68	6	3	3	3	2
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle c
Pauschaltransfers im Reformmodell A3

		(in Mio. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	0	0	392	0	108
		- 5.048	- 5.594	- 5.051		0	- 5.876	0	0	0
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	0	1.316	0	708	380	191
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 1.377	- 1.523	- 1.533	522	- 1.573	416	518	- 6	
	2. Jahr	- 1.239	- 1.371	- 1.379	470	- 1.416	375	466	- 6	
	3. Jahr	- 1.102	- 1.219	- 1.226	418	- 1.259	333	414	- 5	
	4. Jahr	- 964	- 1.066	- 1.073	366	- 1.101	291	362	- 4	
	5. Jahr	- 826	- 914	- 920	313	- 944	250	311	- 4	
	6. Jahr	- 689	- 762	- 766	261	- 787	208	259	- 3	
	7. Jahr	- 551	- 609	- 613	209	- 629	167	207	- 3	
	8. Jahr	- 413	- 457	- 460	157	- 472	125	155	- 2	
	9. Jahr	- 275	- 305	- 307	105	- 315	83	104	- 1	
	10. Jahr	- 138	- 152	- 153	52	- 157	42	52	- 1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 308	0	- 251	- 380	8	
	2. Jahr	0	0	0	- 277	0	- 226	- 342	7	
	3. Jahr	0	0	0	- 246	0	- 201	- 304	7	
	4. Jahr	0	0	0	- 215	0	- 176	- 266	6	
	5. Jahr	0	0	0	- 185	0	- 151	- 228	5	
	6. Jahr	0	0	0	- 154	0	- 126	- 190	4	
	7. Jahr	0	0	0	- 123	0	- 100	- 152	3	
	8. Jahr	0	0	0	- 92	0	- 75	- 114	2	
	9. Jahr	0	0	0	- 62	0	- 50	- 76	2	
	10. Jahr	0	0	0	- 31	0	- 25	- 38	1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben.</i>										
										Summe
			HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	8.149	5.437	5.041	4.467	3.548
		- 4.752	- 822	0	0	0	0	0	0	27.142
										16 Länder
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	141	801	479	439	452	320
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	641	427	3.598	- 36	- 37	- 35	- 25	24	0
	2. Jahr	577	384	3.238	- 33	- 34	- 31	- 23	22	0
	3. Jahr	513	341	2.878	- 29	- 30	- 28	- 20	19	0
	4. Jahr	449	299	2.519	- 25	- 26	- 24	- 18	17	0
	5. Jahr	385	256	2.159	- 22	- 22	- 21	- 15	15	0
	6. Jahr	320	213	1.799	- 18	- 19	- 17	- 13	12	0
	7. Jahr	256	171	1.439	- 15	- 15	- 14	- 10	10	0
	8. Jahr	192	128	1.079	- 11	- 11	- 11	- 8	7	0
	9. Jahr	128	85	720	- 7	- 7	- 7	- 5	5	0
	10. Jahr	64	43	360	- 4	- 4	- 4	- 3	2	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	703	33	19	17	17	12	0
	2. Jahr	0	117	633	29	17	15	15	11	0
	3. Jahr	0	104	562	26	15	13	14	10	0
	4. Jahr	0	91	492	23	13	12	12	9	0
	5. Jahr	0	78	422	20	11	10	10	7	0
	6. Jahr	0	65	352	16	9	8	9	6	0
	7. Jahr	0	52	281	13	8	7	7	5	0
	8. Jahr	0	39	211	10	6	5	5	4	0
	9. Jahr	0	26	141	7	4	3	3	3	0
	10. Jahr	0	13	70	3	2	2	2	1	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle d
Pauschaltransfers im Reformmodell A4

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	909	0	952	93	259	
		- 5.733	- 6.353	- 5.737	0	- 6.674	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	1.325	0	678	465	183	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 966	- 1.068	- 1.121	- 23	- 1.095	80	462	- 97	
	2. Jahr	- 869	- 961	- 1.009	- 21	- 985	72	416	- 87	
	3. Jahr	- 773	- 854	- 897	- 19	- 876	64	369	- 78	
	4. Jahr	- 676	- 747	- 785	- 16	- 766	56	323	- 68	
	5. Jahr	- 580	- 641	- 673	- 14	- 657	48	277	- 58	
	6. Jahr	- 483	- 534	- 561	- 12	- 547	40	231	- 49	
	7. Jahr	- 386	- 427	- 448	- 9	- 438	32	185	- 39	
	8. Jahr	- 290	- 320	- 336	- 7	- 328	24	139	- 29	
	9. Jahr	- 193	- 214	- 224	- 5	- 219	16	92	- 19	
	10. Jahr	- 97	- 107	- 112	- 2	- 110	8	46	- 10	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 316	0	- 221	- 465	16	
	2. Jahr	0	0	0	- 285	0	- 199	- 419	15	
	3. Jahr	0	0	0	- 253	0	- 177	- 372	13	
	4. Jahr	0	0	0	- 222	0	- 155	- 326	11	
	5. Jahr	0	0	0	- 190	0	- 133	- 279	10	
	6. Jahr	0	0	0	- 158	0	- 111	- 233	8	
	7. Jahr	0	0	0	- 127	0	- 89	- 186	7	
	8. Jahr	0	0	0	- 95	0	- 66	- 140	5	
	9. Jahr	0	0	0	- 63	0	- 44	- 93	3	
	10. Jahr	0	0	0	- 32	0	- 22	- 47	2	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>										
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	Summe 16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	8.783	5.816	5.388	4.824	3.801	30.826
		- 5.397	- 933	0	0	0	0	0	0	- 30.826
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	190	767	459	420	433	307	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	1.028	494	3.598	- 416	- 265	- 243	- 240	- 128	0
	2. Jahr	925	444	3.238	- 375	- 238	- 219	- 216	- 115	0
	3. Jahr	822	395	2.878	- 333	- 212	- 195	- 192	- 102	0
	4. Jahr	720	346	2.519	- 292	- 185	- 170	- 168	- 90	0
	5. Jahr	617	296	2.159	- 250	- 159	- 146	- 144	- 77	0
	6. Jahr	514	247	1.799	- 208	- 132	- 122	- 120	- 64	0
	7. Jahr	411	197	1.439	- 167	- 106	- 97	- 96	- 51	0
	8. Jahr	308	148	1.079	- 125	- 79	- 73	- 72	- 38	0
	9. Jahr	206	99	720	- 83	- 53	- 49	- 48	- 26	0
	10. Jahr	103	49	360	- 42	- 27	- 24	- 24	- 13	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	655	66	39	35	36	26	0
	2. Jahr	0	117	589	60	35	32	32	23	0
	3. Jahr	0	104	524	53	31	28	29	21	0
	4. Jahr	0	91	458	46	27	25	25	18	0
	5. Jahr	0	78	393	40	23	21	22	15	0
	6. Jahr	0	65	327	33	20	18	18	13	0
	7. Jahr	0	52	262	27	16	14	14	10	0
	8. Jahr	0	39	196	20	12	11	11	8	0
	9. Jahr	0	26	131	13	8	7	7	5	0
	10. Jahr	0	13	66	7	4	4	4	3	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle e
Pauschaltransfers im Reformmodell A5

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	1.034	0	667	299	181	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 1.132	- 1.252	- 1.288	- 206	- 1.288	181	307	- 69	
	2. Jahr	- 1.019	- 1.127	- 1.159	- 186	- 1.160	163	276	- 62	
	3. Jahr	- 906	- 1.002	- 1.030	- 165	- 1.031	145	246	- 55	
	4. Jahr	- 793	- 877	- 901	- 145	- 902	127	215	- 48	
	5. Jahr	- 680	- 751	- 773	- 124	- 773	109	184	- 41	
	6. Jahr	- 566	- 626	- 644	- 103	- 644	91	154	- 34	
	7. Jahr	- 453	- 501	- 515	- 83	- 515	72	123	- 28	
	8. Jahr	- 340	- 376	- 386	- 62	- 387	54	92	- 21	
	9. Jahr	- 227	- 250	- 258	- 41	- 258	36	61	- 14	
	10. Jahr	- 113	- 125	- 129	- 21	- 129	18	31	- 7	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 26	0	- 210	- 299	18	
	2. Jahr	0	0	0	- 23	0	- 189	- 269	17	
	3. Jahr	0	0	0	- 21	0	- 168	- 239	15	
	4. Jahr	0	0	0	- 18	0	- 147	- 209	13	
	5. Jahr	0	0	0	- 15	0	- 126	- 179	11	
	6. Jahr	0	0	0	- 13	0	- 105	- 149	9	
	7. Jahr	0	0	0	- 10	0	- 84	- 120	7	
	8. Jahr	0	0	0	- 8	0	- 63	- 90	6	
	9. Jahr	0	0	0	- 5	0	- 42	- 60	4	
	10. Jahr	0	0	0	- 3	0	- 21	- 30	2	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben.</i>									Summe 16 Länder	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	7.040	4.774	4.434	3.841	3.104	23.193
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	111	944	565	517	533	378	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	871	466	3.520	- 36	- 37	- 35	- 25	24	0
	2. Jahr	784	420	3.168	- 33	- 34	- 31	- 23	22	0
	3. Jahr	697	373	2.816	- 29	- 30	- 28	- 20	19	0
	4. Jahr	610	327	2.464	- 25	- 26	- 24	- 18	17	0
	5. Jahr	523	280	2.112	- 22	- 22	- 21	- 15	15	0
	6. Jahr	436	233	1.760	- 18	- 19	- 17	- 13	12	0
	7. Jahr	349	187	1.408	- 15	- 15	- 14	- 10	10	0
	8. Jahr	261	140	1.056	- 11	- 11	- 11	- 8	7	0
	9. Jahr	174	93	704	- 7	- 7	- 7	- 5	5	0
	10. Jahr	87	47	352	- 4	- 4	- 4	- 3	2	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	733	- 110	- 67	- 62	- 64	- 45	0
	2. Jahr	0	117	660	- 99	- 60	- 55	- 57	- 40	0
	3. Jahr	0	104	587	- 88	- 53	- 49	- 51	- 36	0
	4. Jahr	0	91	513	- 77	- 47	- 43	- 45	- 31	0
	5. Jahr	0	78	440	- 66	- 40	- 37	- 38	- 27	0
	6. Jahr	0	65	367	- 55	- 33	- 31	- 32	- 23	0
	7. Jahr	0	52	293	- 44	- 27	- 25	- 26	- 18	0
	8. Jahr	0	39	220	- 33	- 20	- 19	- 19	- 14	0
	9. Jahr	0	26	147	- 22	- 13	- 12	- 13	- 9	0
	10. Jahr	0	13	73	- 11	- 7	- 6	- 6	- 5	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle f
Pauschaltransfers im Reformmodell A6

		(in Mio. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	0	0	252	0	70
		- 4.923	- 5.456	- 4.926	0	- 5.731	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	0	1.257	0	725	363	196
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 889	- 982	- 1.044	- 206	- 1.005	80	307	- 97	
	2. Jahr	- 800	- 884	- 939	- 186	- 904	72	276	- 87	
	3. Jahr	- 711	- 785	- 835	- 165	- 804	64	246	- 78	
	4. Jahr	- 622	- 687	- 731	- 145	- 703	56	215	- 68	
	5. Jahr	- 533	- 589	- 626	- 124	- 603	48	184	- 58	
	6. Jahr	- 444	- 491	- 522	- 103	- 502	40	154	- 49	
	7. Jahr	- 355	- 393	- 418	- 83	- 402	32	123	- 39	
	8. Jahr	- 267	- 295	- 313	- 62	- 301	24	92	- 29	
	9. Jahr	- 178	- 196	- 209	- 41	- 201	16	61	- 19	
	10. Jahr	- 89	- 98	- 104	- 21	- 100	8	31	- 10	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 249	0	- 268	- 363	4	
	2. Jahr	0	0	0	- 224	0	- 241	- 327	3	
	3. Jahr	0	0	0	- 200	0	- 214	- 291	3	
	4. Jahr	0	0	0	- 175	0	- 188	- 254	3	
	5. Jahr	0	0	0	- 150	0	- 161	- 218	2	
	6. Jahr	0	0	0	- 125	0	- 134	- 182	2	
	7. Jahr	0	0	0	- 100	0	- 107	- 145	1	
	8. Jahr	0	0	0	- 75	0	- 80	- 109	1	
	9. Jahr	0	0	0	- 50	0	- 54	- 73	1	
	10. Jahr	0	0	0	- 25	0	- 27	- 36	0	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben.</i>										
										Summe
			HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	7.991	5.342	4.954	4.377	3.485
		- 4.634	- 801	0	0	0	0	0	0	26.471
										- 26.471
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	135	820	491	449	463	328
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	1.101	506	3.520	- 416	- 265	- 243	- 240	- 128	0
	2. Jahr	991	456	3.168	- 375	- 238	- 219	- 216	- 115	0
	3. Jahr	881	405	2.816	- 333	- 212	- 195	- 192	- 102	0
	4. Jahr	771	354	2.464	- 292	- 185	- 170	- 168	- 90	0
	5. Jahr	661	304	2.112	- 250	- 159	- 146	- 144	- 77	0
	6. Jahr	550	253	1.760	- 208	- 132	- 122	- 120	- 64	0
	7. Jahr	440	202	1.408	- 167	- 106	- 97	- 96	- 51	0
	8. Jahr	330	152	1.056	- 125	- 79	- 73	- 72	- 38	0
	9. Jahr	220	101	704	- 83	- 53	- 49	- 48	- 26	0
	10. Jahr	110	51	352	- 42	- 27	- 24	- 24	- 13	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	709	13	7	6	6	5	0
	2. Jahr	0	117	638	12	7	6	6	4	0
	3. Jahr	0	104	568	11	6	5	5	4	0
	4. Jahr	0	91	497	9	5	4	4	3	0
	5. Jahr	0	78	426	8	4	4	4	3	0
	6. Jahr	0	65	355	7	4	3	3	2	0
	7. Jahr	0	52	284	5	3	3	2	2	0
	8. Jahr	0	39	213	4	2	2	2	1	0
	9. Jahr	0	26	142	3	2	1	1	1	0
	10. Jahr	0	13	71	1	1	1	1	1	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle g
Pauschaltransfers im Reformmodell B1

		(in Mio. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	0	0	0	0	0
		- 4.494	- 3.288	- 3.129	0	- 3.113	0	0	0	0
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	0	694	0	450	144	163
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 1 198	- 399	- 646	- 238	- 738	122	290	- 31	
	2. Jahr	- 1.078	- 359	- 581	- 214	- 665	109	261	- 28	
	3. Jahr	- 959	- 319	- 516	- 191	- 591	97	232	- 25	
	4. Jahr	- 839	- 280	- 452	- 167	- 517	85	203	- 22	
	5. Jahr	- 719	- 240	- 387	- 143	- 443	73	174	- 19	
	6. Jahr	- 599	- 200	- 323	- 119	- 369	61	145	- 16	
	7. Jahr	- 479	- 160	- 258	- 95	- 295	49	116	- 13	
	8. Jahr	- 360	- 120	- 194	- 72	- 222	37	87	- 9	
	9. Jahr	- 240	- 80	- 129	- 48	- 148	24	58	- 6	
	10. Jahr	- 120	- 40	- 65	- 24	- 74	12	29	- 3	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	314	0	7	- 144	36	
	2. Jahr	0	0	0	283	0	6	- 130	32	
	3. Jahr	0	0	0	251	0	5	- 115	29	
	4. Jahr	0	0	0	220	0	5	- 101	25	
	5. Jahr	0	0	0	188	0	4	- 87	22	
	6. Jahr	0	0	0	157	0	3	- 72	18	
	7. Jahr	0	0	0	126	0	3	- 58	14	
	8. Jahr	0	0	0	94	0	2	- 43	11	
	9. Jahr	0	0	0	63	0	1	- 29	7	
	10. Jahr	0	0	0	31	0	1	- 14	4	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fortsetzung von oben</i>										Summe
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	458	4.783	3.204	3.043	2.636	2.078	16.201
		- 1.954	- 223	0	0	0	0	0	0	- 16.201
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	859	939	561	513	528	375	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 6	112	1.879	246	145	145	165	154	0
	2. Jahr	- 5	100	1.691	222	131	130	149	138	0
	3. Jahr	- 5	89	1.503	197	116	116	132	123	0
	4. Jahr	- 4	78	1.315	172	102	101	116	108	0
	5. Jahr	- 4	67	1.127	148	87	87	99	92	0
	6. Jahr	- 3	56	939	123	73	72	83	77	0
	7. Jahr	- 2	45	752	99	58	58	66	61	0
	8. Jahr	- 2	34	564	74	44	43	50	46	0
	9. Jahr	- 1	22	376	49	29	29	33	31	0
	10. Jahr	- 1	11	188	25	15	15	17	15	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	- 15	- 105	- 63	- 58	- 59	- 42	0
	2. Jahr	0	117	- 13	- 95	- 57	- 52	- 53	- 38	0
	3. Jahr	0	104	- 12	- 84	- 50	- 46	- 47	- 34	0
	4. Jahr	0	91	- 10	- 74	- 44	- 40	- 42	- 29	0
	5. Jahr	0	78	- 9	- 63	- 38	- 35	- 36	- 25	0
	6. Jahr	0	65	- 7	- 53	- 31	- 29	- 30	- 21	0
	7. Jahr	0	52	- 6	- 42	- 25	- 23	- 24	- 17	0
	8. Jahr	0	39	- 4	- 32	- 19	- 17	- 18	- 13	0
	9. Jahr	0	26	- 3	- 21	- 13	- 12	- 12	- 8	0
	10. Jahr	0	13	- 2	- 11	- 6	- 6	- 6	- 4	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle h
Pauschaltransfers im Reformmodell B2

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	9
		- 5.331	- 3.900	- 3.712	0	- 3.693	0	0	0
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	876	0	568	182	202
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 780	- 93	- 354	- 238	- 449	122	290	- 36
	2. Jahr	- 702	- 84	- 319	- 214	- 404	109	261	- 32
	3. Jahr	- 624	- 74	- 283	- 191	- 359	97	232	- 29
	4. Jahr	- 546	- 65	- 248	- 167	- 314	85	203	- 25
	5. Jahr	- 468	- 56	- 212	- 143	- 269	73	174	- 22
	6. Jahr	- 390	- 47	- 177	- 119	- 224	61	145	- 18
	7. Jahr	- 312	- 37	- 142	- 95	- 179	49	116	- 14
	8. Jahr	- 234	- 28	- 106	- 72	- 135	37	87	- 11
	9. Jahr	- 156	- 19	- 71	- 48	- 90	24	58	- 7
	10. Jahr	- 78	- 9	- 35	- 24	- 45	12	29	- 4
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	133	0	- 111	- 182	- 3
	2. Jahr	0	0	0	119	0	- 100	- 164	- 3
	3. Jahr	0	0	0	106	0	- 89	- 146	- 2
	4. Jahr	0	0	0	93	0	- 78	- 127	- 2
	5. Jahr	0	0	0	80	0	- 67	- 109	- 2
	6. Jahr	0	0	0	66	0	- 56	- 91	- 1
	7. Jahr	0	0	0	53	0	- 44	- 73	- 1
	8. Jahr	0	0	0	40	0	- 33	- 55	- 1
	9. Jahr	0	0	0	27	0	- 22	- 36	- 1
	10. Jahr	0	0	0	13	0	- 11	- 18	-
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	1.143	5.531	3.651	3.451	3.057	2.377
		- 2.318	- 265	0	0	0	0	0	0
									19.219
									- 19.219
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	774	846	505	462	476	338
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	176	132	1.536	- 128	- 78	- 60	- 46	4
	2. Jahr	158	119	1.383	- 115	- 70	- 54	- 41	4
	3. Jahr	141	106	1.229	- 102	- 63	- 48	- 36	3
	4. Jahr	123	93	1.076	- 90	- 55	- 42	- 32	3
	5. Jahr	106	79	922	- 77	- 47	- 36	- 27	3
	6. Jahr	88	66	768	- 64	- 39	- 30	- 23	2
	7. Jahr	70	53	615	- 51	- 31	- 24	- 18	2
	8. Jahr	53	40	461	- 38	- 24	- 18	- 14	1
	9. Jahr	35	27	307	- 26	- 16	- 12	- 9	0
	10. Jahr	18	13	154	- 13	- 8	- 6	- 5	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	71	- 12	- 7	- 7	- 7	- 5
	2. Jahr	0	117	63	- 11	- 7	- 6	- 6	- 4
	3. Jahr	0	104	56	- 10	- 6	- 5	- 5	- 4
	4. Jahr	0	91	49	- 9	- 5	- 5	- 5	- 3
	5. Jahr	0	78	42	- 7	- 4	- 4	- 4	- 3
	6. Jahr	0	65	35	- 6	- 4	- 3	- 3	- 2
	7. Jahr	0	52	28	- 5	- 3	- 3	- 3	- 2
	8. Jahr	0	39	21	- 4	- 2	- 2	- 2	- 1
	9. Jahr	0	26	14	- 2	- 1	- 1	- 1	- 1
	10. Jahr	0	13	7	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle i
Pauschaltransfers im Reformmodell B3

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	789	0	512	164	186	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 1.311	- 482	- 724	- 45	- 816	247	330	14	
	2. Jahr	- 1.180	- 433	- 651	- 40	- 735	222	297	13	
	3. Jahr	- 1.049	- 385	- 579	- 36	- 653	198	264	11	
	4. Jahr	- 917	- 337	- 507	- 31	- 571	173	231	10	
	5. Jahr	- 786	- 289	- 434	- 27	- 490	148	198	9	
	6. Jahr	- 655	- 241	- 362	- 22	- 408	124	165	7	
	7. Jahr	- 524	- 193	- 290	- 18	- 327	99	132	6	
	8. Jahr	- 393	- 144	- 217	- 13	- 245	74	99	4	
	9. Jahr	- 262	- 96	- 145	- 9	- 163	49	66	3	
	10. Jahr	- 131	- 48	- 72	- 5	- 82	25	33	1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	219	0	- 55	- 164	13	
	2. Jahr	0	0	0	197	0	- 50	- 148	12	
	3. Jahr	0	0	0	175	0	- 44	- 131	11	
	4. Jahr	0	0	0	153	0	- 39	- 115	9	
	5. Jahr	0	0	0	131	0	- 33	- 98	8	
	6. Jahr	0	0	0	109	0	- 28	- 82	7	
	7. Jahr	0	0	0	88	0	- 22	- 66	5	
	8. Jahr	0	0	0	66	0	- 17	- 49	4	
	9. Jahr	0	0	0	44	0	- 11	- 33	3	
	10. Jahr	0	0	0	22	0	- 6	- 16	1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe	
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	858	5.219	3.465	3.281	2.881	2.252	17.956
		- 2.165	- 248	0	0	0	0	0	0	- 17.956
Vertikaler Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	814	889	531	486	501	355	5.227
	1. Jahr	- 55	106	1.879	246	145	145	165	154	0
	2. Jahr	- 49	95	1.691	222	131	130	149	138	0
	3. Jahr	- 44	85	1.503	197	116	116	132	123	0
	4. Jahr	- 38	74	1.315	172	102	101	116	108	0
	5. Jahr	- 33	64	1.127	148	87	87	99	92	0
	6. Jahr	- 27	53	939	123	73	72	83	77	0
	7. Jahr	- 22	42	752	99	58	58	66	61	0
	8. Jahr	- 16	32	564	74	44	43	50	46	0
	9. Jahr	- 11	21	376	49	29	29	33	31	0
	10. Jahr	- 6	11	188	25	15	15	17	15	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	30	- 56	- 33	- 31	- 32	- 22	0
	2. Jahr	0	117	27	- 50	- 30	- 28	- 28	- 20	0
	3. Jahr	0	104	24	- 45	- 27	- 24	- 25	- 18	0
	4. Jahr	0	91	21	- 39	- 23	- 21	- 22	- 16	0
	5. Jahr	0	78	18	- 34	- 20	- 18	- 19	- 13	0
	6. Jahr	0	65	15	- 28	- 17	- 15	- 16	- 11	0
	7. Jahr	0	52	12	- 22	- 13	- 12	- 13	- 9	0
	8. Jahr	0	39	9	- 17	- 10	- 9	- 9	- 7	0
	9. Jahr	0	26	6	- 11	- 7	- 6	- 6	- 5	0
	10. Jahr	0	13	3	- 6	- 3	- 3	- 3	- 2	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle j
Pauschaltransfers im Reformmodell B4

		(in Mio. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	0	0	0	0	0	83	
		- 5.699	- 4.170	- 3.969		0	- 3.948	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	0	989	0	641	205	190	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 880	- 166	- 424	- 45	- 518	247	330	- 36		
	2. Jahr	- 792	- 149	- 381	- 40	- 466	222	297	- 32		
	3. Jahr	- 704	- 133	- 339	- 36	- 414	198	264	- 29		
	4. Jahr	- 616	- 116	- 296	- 31	- 362	173	231	- 25		
	5. Jahr	- 528	- 100	- 254	- 27	- 311	148	198	- 22		
	6. Jahr	- 440	- 83	- 212	- 22	- 259	124	165	- 18		
	7. Jahr	- 352	- 66	- 169	- 18	- 207	99	132	- 14		
	8. Jahr	- 264	- 50	- 127	- 13	- 155	74	99	- 11		
	9. Jahr	- 176	- 33	- 85	- 9	- 104	49	66	- 7		
	10. Jahr	- 88	- 17	- 42	- 5	- 52	25	33	- 4		
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0		
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	19	0	- 185	- 206	9		
	2. Jahr	0	0	0	17	0	- 166	- 185	8		
	3. Jahr	0	0	0	15	0	- 148	- 164	7		
	4. Jahr	0	0	0	13	0	- 129	- 144	6		
	5. Jahr	0	0	0	11	0	- 111	- 123	5		
	6. Jahr	0	0	0	10	0	- 92	- 103	5		
	7. Jahr	0	0	0	8	0	- 74	- 82	4		
	8. Jahr	0	0	0	6	0	- 55	- 62	3		
	9. Jahr	0	0	0	4	0	- 37	- 41	2		
	10. Jahr	0	0	0	2	0	- 19	- 21	1		
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0		
<i>Fortsetzung von oben</i>										Summe	
			HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge		0	0	1.429	5.843	3.837	3.622	3.232	2.501	20.547
		- 2.478	- 283	0	0	0	0	0	0	0	- 20.547
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ		0	0	729	796	476	435	448	318	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	133	128	1.536	- 128	- 78	- 60	- 46	4	0	
	2. Jahr	119	115	1.383	- 115	- 70	- 54	- 41	4	0	
	3. Jahr	106	102	1.229	- 102	- 63	- 48	- 36	3	0	
	4. Jahr	93	89	1.076	- 90	- 55	- 42	- 32	3	0	
	5. Jahr	80	77	922	- 77	- 47	- 36	- 27	3	0	
	6. Jahr	66	64	768	- 64	- 39	- 30	- 23	2	0	
	7. Jahr	53	51	615	- 51	- 31	- 24	- 18	2	0	
	8. Jahr	40	38	461	- 38	- 24	- 18	- 14	1	0	
	9. Jahr	27	26	307	- 26	- 16	- 12	- 9	1	0	
	10. Jahr	13	13	154	- 13	- 8	- 6	- 5	0	0	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	116	37	22	20	21	15	0	
	2. Jahr	0	117	104	34	20	18	19	13	0	
	3. Jahr	0	104	93	30	18	16	17	12	0	
	4. Jahr	0	91	81	26	16	14	15	11	0	
	5. Jahr	0	78	70	23	13	12	13	9	0	
	6. Jahr	0	65	58	19	11	10	11	8	0	
	7. Jahr	0	52	46	15	9	8	8	6	0	
	8. Jahr	0	39	35	11	7	6	6	5	0	
	9. Jahr	0	26	23	8	5	4	4	3	0	
	10. Jahr	0	13	12	4	2	2	2	2	0	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle k
Pauschaltransfers im Reformmodell B5

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0
		- 3.803	- 2.782	- 2.648	0	- 2.634	0	0	0
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	593	0	385	123	140
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 1.070	- 306	- 556	- 432	- 650	- 4	250	- 77
	2. Jahr	- 963	- 275	- 501	- 389	- 585	- 4	225	- 69
	3. Jahr	- 856	- 245	- 445	- 346	- 520	- 3	200	- 62
	4. Jahr	- 749	- 214	- 389	- 302	- 455	- 3	175	- 54
	5. Jahr	- 642	- 183	- 334	- 259	- 390	- 2	150	- 46
	6. Jahr	- 535	- 153	- 278	- 216	- 325	- 2	125	- 39
	7. Jahr	- 428	- 122	- 223	- 173	- 260	- 2	100	- 31
	8. Jahr	- 321	- 92	- 167	- 130	- 195	- 1	75	- 23
	9. Jahr	- 214	- 61	- 111	- 86	- 130	- 1	50	- 15
	10. Jahr	- 107	- 31	- 56	- 43	- 65	-	25	- 8
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	415	0	72	- 123	60
	2. Jahr	0	0	0	374	0	65	- 111	54
	3. Jahr	0	0	0	332	0	58	- 99	48
	4. Jahr	0	0	0	291	0	51	- 86	42
	5. Jahr	0	0	0	249	0	43	- 74	36
	6. Jahr	0	0	0	208	0	36	- 62	30
	7. Jahr	0	0	0	166	0	29	- 49	24
	8. Jahr	0	0	0	125	0	22	- 37	18
	9. Jahr	0	0	0	83	0	14	- 25	12
	10. Jahr	0	0	0	42	0	7	- 12	6
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fortsetzung von oben.</i>									Summe
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	4.128	2.813	2.685	2.267	1.817
		- 1.653	- 189	0	0	0	0	0	- 13.710
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	874	1.002	599	547	564	400
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	50	118	1.822	246	145	145	165	154
	2. Jahr	45	106	1.640	222	131	130	149	138
	3. Jahr	40	94	1.458	197	116	116	132	123
	4. Jahr	35	83	1.276	172	102	101	116	108
	5. Jahr	30	71	1.093	148	87	87	99	92
	6. Jahr	25	59	911	123	73	72	83	77
	7. Jahr	20	47	729	99	58	58	66	61
	8. Jahr	15	35	547	74	44	43	50	46
	9. Jahr	10	24	365	49	29	29	33	31
	10. Jahr	5	12	182	25	15	15	17	15
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	- 30	- 169	- 101	- 92	- 95	- 67
	2. Jahr	0	117	- 27	- 152	- 91	- 83	- 86	- 61
	3. Jahr	0	104	- 24	- 135	- 81	- 74	- 76	- 54
	4. Jahr	0	91	- 21	- 118	- 71	- 65	- 67	- 47
	5. Jahr	0	78	- 18	- 101	- 61	- 55	- 57	- 40
	6. Jahr	0	65	- 15	- 84	- 50	- 46	- 48	- 34
	7. Jahr	0	52	- 12	- 68	- 40	- 37	- 38	- 27
	8. Jahr	0	39	- 9	- 51	- 30	- 28	- 29	- 20
	9. Jahr	0	26	- 6	- 34	- 20	- 18	- 19	- 14
	10. Jahr	0	13	- 3	- 17	- 10	- 9	- 10	- 7
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle 1
Pauschaltransfers im Reformmodell B6

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Horizontaler Übergangsfonds	FeBEZ	- 4.807	- 3.517	- 3.347	0	- 3.330	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung		0	0	0	753	0	488	156	177	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 669	- 12	- 277	- 432	- 372	- 4	250	- 77	
	2. Jahr	- 602	- 11	- 249	- 389	- 334	- 4	225	- 69	
	3. Jahr	- 535	- 9	- 221	- 346	- 297	- 3	200	- 62	
	4. Jahr	- 468	- 8	- 194	- 302	- 260	- 3	175	- 54	
	5. Jahr	- 401	- 7	- 166	- 259	- 223	- 2	150	- 46	
	6. Jahr	- 334	- 6	- 138	- 216	- 186	- 2	125	- 39	
	7. Jahr	- 267	- 5	- 111	- 173	- 149	- 2	100	- 31	
	8. Jahr	- 201	- 4	- 83	- 130	- 112	- 1	75	- 23	
	9. Jahr	- 134	- 2	- 55	- 86	- 74	- 1	50	- 15	
	10. Jahr	- 67	- 1	- 28	- 43	- 37	-	25	- 8	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	256	0	- 31	- 156	22	
	2. Jahr	0	0	0	230	0	- 28	- 141	20	
	3. Jahr	0	0	0	204	0	- 25	- 125	18	
	4. Jahr	0	0	0	179	0	- 22	- 109	16	
	5. Jahr	0	0	0	153	0	- 19	- 94	13	
	6. Jahr	0	0	0	128	0	- 16	- 78	11	
	7. Jahr	0	0	0	102	0	- 13	- 63	9	
	8. Jahr	0	0	0	77	0	- 9	- 47	7	
	9. Jahr	0	0	0	51	0	- 6	- 31	4	
	10. Jahr	0	0	0	26	0	- 3	- 16	2	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe	
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	715	5.064	3.372	3.196	2.793	2.190	17.330
		- 2.090	- 239	0	0	0	0	0	0	- 17.330
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	832	909	543	496	511	363	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	224	138	1.536	- 128	- 78	- 60	- 46	4	0
	2. Jahr	202	124	1.383	- 115	- 70	- 54	- 41	4	0
	3. Jahr	180	110	1.229	- 102	- 63	- 48	- 36	3	0
	4. Jahr	157	97	1.076	- 90	- 55	- 42	- 32	3	0
	5. Jahr	135	83	922	- 77	- 47	- 36	- 27	3	0
	6. Jahr	112	69	768	- 64	- 39	- 30	- 23	2	0
	7. Jahr	90	55	615	- 51	- 31	- 24	- 18	2	0
	8. Jahr	67	41	461	- 38	- 24	- 18	- 14	1	0
	9. Jahr	45	28	307	- 26	- 16	- 12	- 9	1	0
	10. Jahr	22	14	154	- 13	- 8	- 6	- 5	0	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	13	- 75	- 45	- 41	- 42	- 30	0
	2. Jahr	0	117	12	- 68	- 40	- 37	- 38	- 27	0
	3. Jahr	0	104	10	- 60	- 36	- 33	- 34	- 24	0
	4. Jahr	0	91	9	- 53	- 31	- 29	- 30	- 21	0
	5. Jahr	0	78	8	- 45	- 27	- 25	- 25	- 18	0
	6. Jahr	0	65	6	- 38	- 22	- 21	- 21	- 15	0
	7. Jahr	0	52	5	- 30	- 18	- 16	- 17	- 12	0
	8. Jahr	0	39	4	- 23	- 14	- 12	- 13	- 9	0
	9. Jahr	0	26	3	- 15	- 9	- 8	- 8	- 6	0
	10. Jahr	0	13	1	- 8	- 5	- 4	- 4	- 3	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle m
Pauschaltransfers im Reformmodell C1

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 88	30	43	- 1.003	- 109	- 505	- 74	- 36	
	2. Jahr	- 79	27	39	- 903	- 98	- 455	- 66	- 33	
	3. Jahr	- 71	24	35	- 803	- 87	- 404	- 59	- 29	
	4. Jahr	- 62	21	30	- 702	- 76	- 354	- 51	- 25	
	5. Jahr	- 53	18	26	- 602	- 65	- 303	- 44	- 22	
	6. Jahr	- 44	15	22	- 502	- 54	- 253	- 37	- 18	
	7. Jahr	- 35	12	17	- 401	- 43	- 202	- 29	- 15	
	8. Jahr	- 27	9	13	- 301	- 33	- 152	- 22	- 11	
	9. Jahr	- 18	6	9	- 201	- 22	- 101	- 15	- 7	
	10. Jahr	- 9	3	4	- 100	- 11	- 51	- 7	- 4	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	894	0	442	0	29	
	2. Jahr	0	0	0	805	0	398	0	26	
	3. Jahr	0	0	0	715	0	353	0	23	
	4. Jahr	0	0	0	626	0	309	0	20	
	5. Jahr	0	0	0	536	0	265	0	18	
	6. Jahr	0	0	0	447	0	221	0	15	
	7. Jahr	0	0	0	358	0	177	0	12	
	8. Jahr	0	0	0	268	0	133	0	9	
	9. Jahr	0	0	0	179	0	88	0	6	
	10. Jahr	0	0	0	89	0	44	0	3	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>										
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	Summe 16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	2.053	4.330	2.945	2.726	2.202	1.861	16.117
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	123	1.182	1.167	697	637	657	466	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	148	80	360	355	212	194	200	192	0
	2. Jahr	133	72	324	320	191	175	180	173	0
	3. Jahr	118	64	288	284	170	155	160	154	0
	4. Jahr	103	56	252	249	149	136	140	134	0
	5. Jahr	89	48	216	213	127	117	120	115	0
	6. Jahr	74	40	180	178	106	97	100	96	0
	7. Jahr	59	32	144	142	85	78	80	77	0
	8. Jahr	44	24	108	107	64	58	60	58	0
	9. Jahr	30	16	72	71	43	39	40	38	0
	10. Jahr	15	8	36	36	21	19	20	19	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	7	- 337	- 333	- 199	- 182	- 187	- 133	0
	2. Jahr	0	6	- 304	- 300	- 179	- 164	- 169	- 120	0
	3. Jahr	0	6	- 270	- 266	- 150	- 146	- 150	- 106	0
	4. Jahr	0	5	- 236	- 233	- 139	- 127	- 131	- 93	0
	5. Jahr	0	4	- 203	- 200	- 119	- 109	- 113	- 80	0
	6. Jahr	0	3	- 169	- 167	- 100	- 91	- 94	- 67	0
	7. Jahr	0	3	- 135	- 133	- 80	- 73	- 75	- 53	0
	8. Jahr	0	2	- 101	- 100	- 60	- 55	- 56	- 40	0
	9. Jahr	0	1	- 68	- 67	- 40	- 36	- 38	- 27	0
	10. Jahr	0	1	- 34	- 33	- 20	- 18	- 19	- 13	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle n
Pauschaltransfers im Reformmodell C2

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Horizontaler Übergangsfonds	FeBEZ	- 5.679	- 4.798	- 3.944	0	- 3.679	0	- 417	0	
Vertikale Mindestauffüllung		0	0	0	126	0	17	0	187	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	364	412	357	- 1.003	185	- 505	- 40	- 36	
	2. Jahr	328	371	322	- 903	166	- 455	- 36	- 33	
	3. Jahr	291	330	286	- 803	148	- 404	- 32	- 29	
	4. Jahr	255	289	250	- 702	129	- 354	- 28	- 25	
	5. Jahr	219	248	214	- 602	111	- 303	- 24	- 22	
	6. Jahr	182	206	179	- 502	92	- 253	- 20	- 18	
	7. Jahr	146	165	143	- 401	74	- 202	- 16	- 15	
	8. Jahr	109	124	107	- 301	55	- 152	- 12	- 11	
	9. Jahr	73	83	72	- 201	37	- 101	- 8	- 7	
	10. Jahr	36	41	36	- 100	19	- 51	- 4	- 4	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	883	0	440	0	12	
	2. Jahr	0	0	0	794	0	396	0	11	
	3. Jahr	0	0	0	706	0	352	0	10	
	4. Jahr	0	0	0	618	0	308	0	8	
	5. Jahr	0	0	0	530	0	264	0	7	
	6. Jahr	0	0	0	441	0	220	0	6	
	7. Jahr	0	0	0	353	0	176	0	5	
	8. Jahr	0	0	0	265	0	132	0	4	
	9. Jahr	0	0	0	177	0	88	0	2	
	10. Jahr	0	0	0	88	0	44	0	1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben.</i>										
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	Summe 16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	2.804	5.072	3.388	3.131	2.620	2.157	19.172
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	- 655	0	0	0	0	0	0	0	- 19.172
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	200	80	- 16	- 15	- 9	- 8	- 9	44	0
	2. Jahr	180	72	- 14	- 14	- 8	- 8	- 8	40	0
	3. Jahr	160	64	- 13	- 12	- 7	- 7	- 7	35	0
	4. Jahr	140	56	- 11	- 11	- 6	- 6	- 6	31	0
	5. Jahr	120	48	- 10	- 9	- 6	- 5	- 5	26	0
	6. Jahr	100	40	- 8	- 8	- 5	- 4	- 4	22	0
	7. Jahr	80	32	- 6	- 6	- 4	- 3	- 4	18	0
	8. Jahr	60	24	- 5	- 5	- 3	- 3	- 3	13	0
	9. Jahr	40	16	- 3	- 3	- 2	- 2	- 2	9	0
	10. Jahr	20	8	- 2	- 2	- 1	- 1	- 1	4	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	- 6	- 85	- 84	- 50	- 46	- 47	- 34	982
	2. Jahr	0	- 5	- 77	- 76	- 45	- 41	- 43	- 30	884
	3. Jahr	0	- 5	- 68	- 67	- 40	- 37	- 38	- 27	786
	4. Jahr	0	- 4	- 60	- 59	- 35	- 32	- 33	- 24	688
	5. Jahr	0	- 3	- 51	- 51	- 30	- 28	- 28	- 20	589
	6. Jahr	0	- 3	- 43	- 42	- 25	- 23	- 24	- 17	491
	7. Jahr	0	- 2	- 34	- 34	- 20	- 18	- 19	- 13	393
	8. Jahr	0	- 2	- 26	- 25	- 15	- 14	- 14	- 10	295
	9. Jahr	0	- 1	- 17	- 17	- 10	- 9	- 10	- 7	196
	10. Jahr	0	- 1	- 9	- 8	- 5	- 5	- 5	- 3	98
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle o
Pauschaltransfers im Reformmodell C3

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Horizontaler Übergangsfonds	FeBEZ	- 5.302	- 4.480	- 3.682	0	- 3.435	0	- 389	0	
Vertikale Mindestauffüllung		0	0	0	135	0	18	0	201	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 116	7	24	- 978	- 127	- 502	- 76	2	
	2. Jahr	- 105	6	21	- 880	- 114	- 452	- 68	2	
	3. Jahr	- 93	5	19	- 782	- 101	- 401	- 60	1	
	4. Jahr	- 81	5	17	- 685	- 89	- 351	- 53	1	
	5. Jahr	- 70	4	14	- 587	- 76	- 301	- 45	1	
	6. Jahr	- 58	3	12	- 489	- 63	- 251	- 38	1	
	7. Jahr	- 46	3	10	- 391	- 51	- 201	- 30	1	
	8. Jahr	- 35	2	7	- 293	- 38	- 151	- 23	1	
	9. Jahr	- 23	1	5	- 196	- 25	- 100	- 15	0	
	10. Jahr	- 12	1	2	- 98	- 13	- 50	- 8	0	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	873	0	439	0	- 2	
	2. Jahr	0	0	0	786	0	395	0	- 1	
	3. Jahr	0	0	0	699	0	351	0	- 1	
	4. Jahr	0	0	0	611	0	307	0	- 1	
	5. Jahr	0	0	0	524	0	263	0	- 1	
	6. Jahr	0	0	0	437	0	219	0	- 1	
	7. Jahr	0	0	0	349	0	176	0	- 1	
	8. Jahr	0	0	0	262	0	132	0	- 1	
	9. Jahr	0	0	0	175	0	88	0	-	
	10. Jahr	0	0	0	87	0	44	0	-	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>										
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	Summe 16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	2.491	4.763	3.203	2.963	2.446	2.034	17.899
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	- 611	0	0	0	0	0	0	0	- 17.899
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	144	108	360	355	212	194	200	192	0
	2. Jahr	130	97	324	320	191	175	180	173	0
	3. Jahr	116	86	288	284	170	155	160	154	0
	4. Jahr	101	75	252	249	149	136	140	134	0
	5. Jahr	87	65	216	213	127	117	120	115	0
	6. Jahr	72	54	180	178	106	97	100	96	0
	7. Jahr	58	43	144	142	85	78	80	77	0
	8. Jahr	43	32	108	107	64	58	60	58	0
	9. Jahr	29	22	72	71	43	39	40	38	0
	10. Jahr	14	11	36	36	21	19	20	19	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	- 15	- 319	- 315	- 188	- 172	- 177	- 126	0
	2. Jahr	0	- 14	- 287	- 283	- 169	- 155	- 159	- 113	0
	3. Jahr	0	- 12	- 255	- 252	- 150	- 137	- 142	- 100	0
	4. Jahr	0	- 11	- 223	- 220	- 132	- 120	- 124	- 88	0
	5. Jahr	0	- 9	- 191	- 189	- 113	- 103	- 106	- 75	0
	6. Jahr	0	- 8	- 159	- 157	- 94	- 86	- 89	- 63	0
	7. Jahr	0	- 6	- 127	- 126	- 75	- 69	- 71	- 50	0
	8. Jahr	0	- 5	- 96	- 94	- 56	- 52	- 53	- 38	0
	9. Jahr	0	- 3	- 64	- 63	- 38	- 34	- 35	- 25	0
	10. Jahr	0	- 2	- 32	- 31	- 19	- 17	- 18	- 13	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle p
Pauschaltransfers im Reformmodell C4

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	9	
		- 6.058	- 5.119	- 4.208	0	- 3.925	0	- 444	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	151	0	20	0	219	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	338	390	339	- 978	168	- 502	- 42	- 4	
	2. Jahr	304	351	305	- 880	151	- 452	- 38	- 3	
	3. Jahr	270	312	271	- 782	134	- 401	- 34	- 3	
	4. Jahr	237	273	237	- 685	117	- 351	- 30	- 3	
	5. Jahr	203	234	203	- 587	101	- 301	- 25	- 2	
	6. Jahr	169	195	170	- 489	84	- 251	- 21	- 2	
	7. Jahr	135	156	136	- 391	67	- 201	- 17	- 2	
	8. Jahr	101	117	102	- 293	50	- 151	- 13	- 1	
	9. Jahr	68	78	68	- 196	34	- 100	- 8	- 1	
	10. Jahr	34	39	34	- 98	17	- 50	- 4	-	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	857	0	437	0	- 20	
	2. Jahr	0	0	0	772	0	393	0	- 18	
	3. Jahr	0	0	0	686	0	349	0	- 16	
	4. Jahr	0	0	0	600	0	306	0	- 14	
	5. Jahr	0	0	0	514	0	262	0	- 12	
	6. Jahr	0	0	0	429	0	218	0	- 10	
	7. Jahr	0	0	0	343	0	175	0	- 8	
	8. Jahr	0	0	0	257	0	131	0	- 6	
	9. Jahr	0	0	0	172	0	87	0	- 4	
	10. Jahr	0	0	0	86	0	44	0	- 2	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	3.117	5.381	3.572	3.300	2.794	2.281	20.453
		- 698	0	0	0	0	0	0	0	- 20.453
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	163	930	918	548	501	516	366	4.333
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	197	108	- 16	- 15	- 9	- 8	- 9	44	0
	2. Jahr	177	97	- 14	- 14	- 8	- 8	- 8	40	0
	3. Jahr	157	86	- 13	- 12	- 7	- 7	- 7	35	0
	4. Jahr	138	75	- 11	- 11	- 6	- 6	- 6	31	0
	5. Jahr	118	65	- 10	- 9	- 6	- 5	- 5	26	0
	6. Jahr	98	54	- 8	- 8	- 5	- 4	- 4	22	0
	7. Jahr	79	43	- 6	- 6	- 4	- 3	- 4	18	0
	8. Jahr	59	32	- 5	- 5	- 3	- 3	- 3	13	0
	9. Jahr	39	22	- 3	- 3	- 2	- 2	- 2	9	0
	10. Jahr	20	11	- 2	- 2	- 1	- 1	- 1	4	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	- 33	- 85	- 84	- 50	- 46	- 47	- 34	895
	2. Jahr	0	- 30	- 77	- 76	- 45	- 41	- 43	- 30	805
	3. Jahr	0	- 26	- 68	- 67	- 40	- 37	- 38	- 27	716
	4. Jahr	0	- 23	- 60	- 59	- 35	- 32	- 33	- 24	626
	5. Jahr	0	- 20	- 51	- 51	- 30	- 28	- 28	- 20	537
	6. Jahr	0	- 16	- 43	- 42	- 25	- 23	- 24	- 17	447
	7. Jahr	0	- 13	- 34	- 34	- 20	- 18	- 19	- 13	358
	8. Jahr	0	- 10	- 26	- 25	- 15	- 14	- 14	- 10	268
	9. Jahr	0	- 7	- 17	- 17	- 10	- 9	- 10	- 7	179
	10. Jahr	0	- 3	- 9	- 8	- 5	- 5	- 5	- 3	89
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle q
Pauschaltransfers im Reformmodell C5

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	93	0	12	0	138	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 60	54	62	- 1.029	- 90	- 509	- 71	- 74	
	2. Jahr	- 54	48	56	- 926	- 81	- 458	- 64	- 67	
	3. Jahr	- 48	43	50	- 823	- 72	- 407	- 57	- 59	
	4. Jahr	- 42	38	44	- 720	- 63	- 356	- 50	- 52	
	5. Jahr	- 36	32	38	- 617	- 54	- 305	- 43	- 44	
	6. Jahr	- 30	27	31	- 514	- 45	- 254	- 36	- 37	
	7. Jahr	- 24	22	25	- 412	- 36	- 203	- 29	- 30	
	8. Jahr	- 18	16	19	- 309	- 27	- 153	- 21	- 22	
	9. Jahr	- 12	11	13	- 206	- 18	- 102	- 14	- 15	
	10. Jahr	- 6	5	6	- 103	- 9	- 51	- 7	- 7	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	915	0	444	0	61	
	2. Jahr	0	0	0	824	0	400	0	55	
	3. Jahr	0	0	0	732	0	356	0	49	
	4. Jahr	0	0	0	641	0	311	0	43	
	5. Jahr	0	0	0	549	0	267	0	37	
	6. Jahr	0	0	0	458	0	222	0	31	
	7. Jahr	0	0	0	366	0	178	0	24	
	8. Jahr	0	0	0	275	0	133	0	18	
	9. Jahr	0	0	0	183	0	89	0	12	
	10. Jahr	0	0	0	92	0	44	0	6	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben.</i>									Summe	
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen	0	0	1.395	3.681	2.557	2.372	1.837	1.602	13.445
	Beiträge	- 459	0	0	0	0	0	0	0	- 13.445
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	100	1.201	1.186	708	648	667	473	5.227
	1. Jahr	151	53	360	355	212	194	200	192	0
	2. Jahr	136	48	324	320	191	175	180	173	0
	3. Jahr	121	42	288	284	170	155	160	154	0
	4. Jahr	106	37	252	249	149	136	140	134	0
	5. Jahr	91	32	216	213	127	117	120	115	0
	6. Jahr	75	26	180	178	106	97	100	96	0
	7. Jahr	60	21	144	142	85	78	80	77	0
	8. Jahr	45	16	108	107	64	58	60	58	0
	9. Jahr	30	11	72	71	43	39	40	38	0
	10. Jahr	15	5	36	36	21	19	20	19	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	30	- 357	- 352	- 210	- 192	- 198	- 141	0
	2. Jahr	0	27	- 321	- 317	- 189	- 173	- 178	- 127	0
	3. Jahr	0	24	- 286	- 282	- 168	- 154	- 159	- 113	0
	4. Jahr	0	21	- 250	- 247	- 147	- 135	- 139	- 98	0
	5. Jahr	0	18	- 214	- 211	- 126	- 115	- 119	- 84	0
	6. Jahr	0	15	- 178	- 176	- 105	- 96	- 99	- 70	0
	7. Jahr	0	12	- 143	- 141	- 84	- 77	- 79	- 56	0
	8. Jahr	0	9	- 107	- 106	- 63	- 58	- 60	- 42	0
	9. Jahr	0	6	- 71	- 70	- 42	- 39	- 40	- 28	0
	10. Jahr	0	3	- 36	- 35	- 21	- 19	- 20	- 14	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle r
Pauschaltransfers im Reformmodell C6

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	362	0	672	0	184	
- 5.364	- 5.945	- 5.368		0	- 6.245	0	0	0	0	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	0	1.343	0	688	431	186	
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	- 950	- 1.049	- 1.105	- 23	- 1.075	80	412	- 97	
	2. Jahr	- 855	- 944	- 994	- 21	- 968	72	371	- 87	
	3. Jahr	- 760	- 840	- 884	- 19	- 860	64	330	- 78	
	4. Jahr	- 665	- 735	- 773	- 16	- 753	56	289	- 68	
	5. Jahr	- 570	- 630	- 663	- 14	- 645	48	247	- 58	
	6. Jahr	- 475	- 525	- 552	- 12	- 538	40	206	- 49	
	7. Jahr	- 380	- 420	- 442	- 9	- 430	32	165	- 39	
	8. Jahr	- 285	- 315	- 331	- 7	- 323	24	124	- 29	
	9. Jahr	- 190	- 210	- 221	- 5	- 215	16	83	- 19	
	10. Jahr	- 95	- 105	- 111	- 2	- 108	8	41	- 10	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	0	0	- 335	0	- 231	- 431	14	
	2. Jahr	0	0	0	- 301	0	- 208	- 388	12	
	3. Jahr	0	0	0	- 268	0	- 185	- 345	11	
	4. Jahr	0	0	0	- 234	0	- 162	- 302	10	
	5. Jahr	0	0	0	- 201	0	- 139	- 259	8	
	6. Jahr	0	0	0	- 167	0	- 115	- 216	7	
	7. Jahr	0	0	0	- 134	0	- 92	- 172	5	
	8. Jahr	0	0	0	- 100	0	- 69	- 129	4	
	9. Jahr	0	0	0	- 67	0	- 46	- 86	3	
	10. Jahr	0	0	0	- 34	0	- 23	- 43	1	
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Fortsetzung von oben:</i>									Summe	
		HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	16 Länder
Horizontale Mindestauffüllung	Zuweisungen Beiträge	0	0	0	8.466	5.627	5.215	4.645	3.675	28.845
- 5.050	- 873	0	0	0	0	0	0	0	- 28.845	
Vertikale Mindestauffüllung	FeBEZ	0	0	160	778	465	426	439	311	5.227
Horizontaler Übergangsfonds	1. Jahr	1.043	496	3.559	- 416	- 265	- 243	- 240	- 128	0
	2. Jahr	939	447	3.203	- 375	- 238	- 219	- 216	- 115	0
	3. Jahr	835	397	2.847	- 333	- 212	- 195	- 192	- 102	0
	4. Jahr	730	347	2.491	- 292	- 185	- 170	- 168	- 90	0
	5. Jahr	626	298	2.135	- 250	- 159	- 146	- 144	- 77	0
	6. Jahr	522	248	1.779	- 208	- 132	- 122	- 120	- 64	0
	7. Jahr	417	199	1.424	- 167	- 106	- 97	- 96	- 51	0
	8. Jahr	313	149	1.068	- 125	- 79	- 73	- 72	- 38	0
	9. Jahr	209	99	712	- 83	- 53	- 49	- 48	- 26	0
	10. Jahr	104	50	356	- 42	- 27	- 24	- 24	- 13	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vertikaler Übergangsfonds	1. Jahr	0	130	684	56	33	29	30	21	0
	2. Jahr	0	117	616	50	29	26	27	19	0
	3. Jahr	0	104	547	44	26	23	24	17	0
	4. Jahr	0	91	479	39	23	20	21	15	0
	5. Jahr	0	78	411	33	20	18	18	13	0
	6. Jahr	0	65	342	28	16	15	15	11	0
	7. Jahr	0	52	274	22	13	12	12	9	0
	8. Jahr	0	39	205	17	10	9	9	6	0
	9. Jahr	0	26	137	11	7	6	6	4	0
	10. Jahr	0	13	68	6	3	3	3	2	0
	11. Jahr	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle s
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A1 und A2

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	230	212	207	199	193	187	183	178	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	230	212	207	199	193	187	183	178	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	228	209	204	196	191	184	180	175	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	609	573	563	548	537	524	517	507	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	609	573	563	548	537	524	517	507	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	605	568	558	542	531	519	511	501	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	510	504	521	528	517	515	516	511	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	510	504	521	528	517	515	516	511	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	505	498	521	528	517	515	516	511	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle t
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A3 und A4

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	269	254	250	244	240	235	232	228	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	269	254	250	244	240	235	232	228	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	266	251	247	241	236	231	228	224	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	229	227	233	236	232	231	231	229	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	229	227	233	236	232	231	231	229	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	226	223	233	236	232	231	231	229	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	688	659	651	638	629	620	613	605	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	688	659	651	638	629	620	613	605	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	682	653	645	632	623	613	606	598	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	608	603	617	622	613	612	612	609	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	608	603	617	622	613	612	612	609	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	601	596	617	622	613	612	612	609	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle u
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle A5 und A6

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	191	169	163	154	147	140	135	129	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	191	169	163	154	147	140	135	129	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	189	167	161	151	145	137	133	127	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	131	127	138	142	135	134	134	132	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	131	127	138	142	135	134	134	132	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	129	125	138	142	135	134	134	132	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	531	488	476	457	444	429	420	408	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	531	488	476	457	444	429	420	408	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	528	484	472	453	440	425	415	403	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	412	405	425	433	420	418	419	413	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	412	405	425	433	420	418	419	413	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	408	400	425	433	420	418	419	413	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle v
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B1 und B2

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	229	211	206	199	193	187	183	178	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	229	211	206	199	193	187	183	178	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	227	209	204	196	190	184	180	175	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	181	177	187	189	183	182	183	180	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	181	177	187	189	183	182	183	180	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	178	174	187	189	183	182	183	180	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	608	572	562	547	536	524	517	507	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	608	572	562	547	536	524	517	507	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	604	567	557	542	531	518	511	500	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	512	505	525	527	516	515	515	511	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	512	505	525	527	516	515	515	511	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	506	499	525	527	516	515	515	511	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle w
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B3 und B4

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Verbund								
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Land								
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	268	254	250	244	239	235	232	228
VI. Tatschl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	268	254	250	244	239	235	232	228
VII. Tatschl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	266	251	247	241	236	231	228	224
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Verbund								
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Land								
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	230	227	235	236	232	231	231	229
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	230	227	235	236	232	231	231	229
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	226	223	235	236	232	231	231	229
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):								
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Land								
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	686	658	650	638	629	619	613	605
VI. Tatschl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	686	658	650	638	629	619	613	605
VII. Tatschl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	681	652	644	631	622	612	606	598
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Land								
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	610	604	620	622	613	612	612	609
VI. Tatsächl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	610	604	620	622	613	612	612	609
VII. Tatsächl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	603	597	620	622	613	612	612	609
Gemeinden								
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle x
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle B5 und B6

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	190	168	162	153	147	139	135	129	
VI. Tatschl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	190	168	162	153	147	139	135	129	
VII. Tatschl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	188	166	160	151	145	137	133	126	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	425	425	425	425	425	425	425	425	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	132	128	140	141	135	134	134	132	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	132	128	140	141	135	134	134	132	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	130	125	140	141	135	134	134	132	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	150	150	150	150	150	150	150	150	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	529	487	475	456	443	429	420	408	
VI. Tatschl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	529	487	475	456	443	429	420	408	
VII. Tatschl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	526	483	471	452	439	424	415	403	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	415	406	430	433	420	418	418	413	
VI. Tatschl. Einnahmen nach LFA und FeBEZ	415	406	430	433	420	418	418	413	
VII. Tatschl. Einnahmen nach LFA, BEZ u. FDE	410	401	430	433	420	418	418	413	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle y
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C1 und C2

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	903	916	888	901	812	869	860	892	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	383	389	377	383	345	370	366	379	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	211	196	186	181	160	164	159	159	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	211	196	186	181	160	164	159	159	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	210	194	184	179	158	162	156	157	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	135	137	133	135	122	130	129	134	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeeinnahmen vor Verteilung	568	600	846	944	930	949	906	951	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	241	254	360	401	395	403	385	404	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	106	107	162	179	171	173	166	172	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	106	107	162	179	171	173	166	172	
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	104	105	162	179	171	173	166	172	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	85	90	127	142	139	142	136	143	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	607	572	562	547	536	524	516	506	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	607	572	562	547	536	524	516	506	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	602	567	557	541	530	518	510	500	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatschl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatschl. Einnahmen nach LFA	514	505	528	527	516	515	515	511	
VI. Tatschl. Einn. nach LFA und FeBEZ	514	505	528	527	516	515	515	511	
VII. Tatschl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	508	499	528	527	516	515	515	511	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle z
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C3 und C4

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	903	916	888	901	812	869	860	892	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	383	389	377	383	345	370	366	379	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	246	234	224	221	197	205	200	203	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	246	234	224	221	197	205	200	203	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	243	232	222	219	194	202	197	200	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	135	137	133	135	122	130	129	134	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeinnahmen vor Verteilung	568	600	846	944	930	949	906	951	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	241	254	360	401	395	403	385	404	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	133	137	202	223	216	219	210	218	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	133	137	202	223	216	219	210	218	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	131	134	202	223	216	219	210	218	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	85	90	127	142	139	142	136	143	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	685	657	649	637	629	619	613	605	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	685	657	649	637	629	619	613	605	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	680	651	643	631	622	612	606	598	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	611	604	622	622	613	612	612	609	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	611	604	622	622	613	612	612	609	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	604	597	622	622	613	612	612	609	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle aa
Abschöpfung autonomer Einnahmesteigerungen Modelle C5 und C6

Lohnsteuer: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Verbund									
I. Verbundeneinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeneinnahmen vor Verteilung	903	916	888	901	812	869	860	892	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	383	389	377	383	345	370	366	379	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	177	157	148	141	123	123	117	115	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	177	157	148	141	123	123	117	115	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	176	155	146	139	121	121	115	113	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	135	137	133	135	122	130	129	134	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Verbund									
I. Verbundeneinnahmen vor Zerlegung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
II. Verbundeneinnahmen vor Verteilung	568	600	846	944	930	949	906	951	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	241	254	360	401	395	403	385	404	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	79	78	122	134	126	127	122	125	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	79	78	122	134	126	127	122	125	
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	78	76	122	134	126	127	122	125	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	85	90	127	142	139	142	136	143	
Landessteuern: Bei jeweils autonomer Erhöhung des örtlichen Aufkommens um DM 1 Mio. verbleiben (c.p.):									
(in Tsd. DM)	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	528	486	474	456	443	429	420	408	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	528	486	474	456	443	429	420	408	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	525	482	470	452	439	424	415	403	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Land									
IV. Tatsächl. Einnahmen vor LFA	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
V. Tatsächl. Einnahmen nach LFA	416	407	433	432	419	418	418	413	
VI. Tatsächl. Einn. nach LFA und FeBEZ	416	407	433	432	419	418	418	413	
VII. Tatsächl. Einn. nach LFA, BEZ u. FDE	412	402	433	432	419	418	418	413	
Gemeinden									
Gemeindeeinnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	

Tabelle bb
Umverteilungswirkungen des Modells A1

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	98,5%	101,2%	100,0%	101,9%	97,3%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,2%	101,9%	101,9%	94,7%	104,1%	94,2%	97,2%	92,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,2%	101,9%	101,9%	98,2%	104,1%	98,7%	100,1%	97,4%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 347	+ 785	+ 533	+ 418	+ 488	+ 152	+ 151	- 60
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 641	+ 709	+ 719	- 1	+ 731	- 170	- 120	- 72
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	103,3%	103,5%	94,4%	107,0%	93,0%	95,4%	93,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	103,3%	103,5%	98,0%	107,0%	97,5%	98,4%	97,5%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 984	+ 1.485	+ 1.241	+ 424	+ 1.206	- 10	+ 38	- 131
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1.279	+ 1.409	+ 1.427	+ 5	+ 1.449	- 333	- 233	- 142
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"									
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 984	+ 1.485	+ 1.241	+ 424	+ 1.206	+ 209	+ 202	+ 22
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1.279	+ 1.409	+ 1.427	+ 5	+ 1.449	- 114	- 69	+ 11
Fortsetzung von oben									
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
	Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,2%	97,3%	97,1%	97,1%	97,2%	97,8%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	125,1%	116,4%	111,0%	92,9%	92,8%	92,8%	92,9%	93,2%
	Finanzkraft nach FeBEZ	125,1%	116,4%	111,8%	97,4%	97,3%	97,3%	97,4%	97,6%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 948	- 461	- 2.298	+ 119	- 6	+ 12	+ 42	- 42
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 365	- 349	- 2.248	+ 27	- 58	- 59	- 64	- 90
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	120,0%	108,7%	98,6%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	120,0%	108,7%	99,5%	97,5%	97,5%	97,5%	97,5%	97,5%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 1.303	- 804	- 4.547	+ 146	- 64	- 47	- 22	- 133
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 720	- 692	- 4.497	+ 53	- 116	- 119	- 128	- 181
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"									
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 1.303	- 678	- 4.328	+ 146	+ 100	+ 117	+ 142	+ 31
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 720	- 566	- 4.278	+ 53	+ 48	+ 45	+ 36	- 17

Tabelle cc
Umverteilungswirkungen des Modells A2

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	99,0%	101,2%	99,6%	102,7%	97,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,9%	101,6%	101,5%	95,0%	103,3%	95,2%	97,2%	93,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,9%	101,6%	101,5%	99,1%	103,3%	99,3%	101,0%	98,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 178	+ 597	+ 362	+ 599	+ 289	+ 289	+ 202	- 24
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 473	+ 521	+ 548	+ 180	+ 532	- 33	- 70	- 35
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	102,6%	102,7%	95,0%	105,5%	95,0%	95,4%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	102,6%	102,7%	99,1%	105,5%	99,1%	99,2%	99,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 651	+ 1.118	+ 910	+ 779	+ 822	+ 257	+ 132	- 59
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 946	+ 1.042	+ 1.096	+ 361	+ 1.065	- 66	- 139	- 70
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 651	+ 1.118	+ 910	+ 779	+ 822	+ 476	+ 296	+ 94
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 946	+ 1.042	+ 1.096	+ 361	+ 1.065	+ 153	+ 25	+ 83
Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,4%	96,9%	96,8%	96,8%	96,9%	97,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	122,9%	115,6%	111,0%	93,9%	93,8%	93,8%	93,9%	94,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	122,9%	115,6%	112,1%	98,0%	97,9%	97,9%	98,0%	98,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.098	- 485	- 2.281	+ 273	+ 86	+ 96	+ 129	+ 19
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 515	- 373	- 2.231	+ 180	+ 34	+ 25	+ 23	- 29
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	115,6%	106,8%	98,6%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	115,6%	106,8%	99,8%	99,1%	99,1%	99,1%	99,1%	99,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.613	- 732	- 4.293	+ 454	+ 284	+ 285	+ 316	+ 154
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 1.030	- 746	- 4.462	+ 361	+ 68	+ 50	+ 46	- 58
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.613	- 732	- 4.293	+ 454	+ 284	+ 285	+ 316	+ 154
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 1.030	- 620	- 4.243	+ 361	+ 232	+ 214	+ 210	+ 106

Tabelle dd
Umverteilungswirkungen des Modells A3

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	98,9%	101,2%	99,7%	102,3%	97,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,2%	102,0%	102,0%	94,1%	104,3%	94,2%	96,8%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,2%	102,0%	102,0%	98,1%	104,3%	98,5%	100,1%	97,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 392	+ 832	+ 574	+ 317	+ 536	+ 134	+ 125	- 66
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 686	+ 756	+ 760	- 102	+ 779	- 188	- 147	- 77
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,1%	103,5%	103,7%	93,3%	107,4%	93,0%	94,5%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,1%	103,5%	103,7%	97,3%	107,4%	97,2%	97,8%	97,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 1.078	+ 1.589	+ 1.335	+ 215	+ 1.315	- 54	- 22	- 143
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.372	+ 1.513	+ 1.521	- 204	+ 1.558	- 377	- 293	- 154
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
Ländereinnahmen nach FDE	+ 1.078	+ 1.589	+ 1.335	+ 215	+ 1.315	+ 165	+ 142	+ 10
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.372	+ 1.513	+ 1.521	- 204	+ 1.558	- 158	- 129	- 1
Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,3%	97,0%	96,9%	96,9%	97,0%	97,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	125,7%	116,8%	110,8%	92,9%	92,8%	92,8%	92,9%	93,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	125,7%	116,8%	111,8%	97,1%	97,0%	97,0%	97,1%	97,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 899	- 451	- 2.310	+ 94	- 21	- 2	+ 28	- 52
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 316	- 339	- 2.260	+ 2	- 73	- 73	- 78	- 100
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	121,3%	109,3%	98,4%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	121,3%	109,3%	99,4%	97,2%	97,2%	97,2%	97,2%	97,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.215	- 789	- 4.570	+ 96	- 94	- 75	- 50	- 153
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 632	- 677	- 4.520	+ 4	- 146	- 146	- 156	- 201
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.215	- 663	- 4.351	+ 96	+ 70	+ 89	+ 114	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 632	- 551	- 4.301	+ 4	+ 18	+ 18	+ 8	- 37

Tabelle ee
Umverteilungswirkungen des Modells A4

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	99,0%	101,2%	99,5%	103,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,0%	101,6%	101,5%	95,0%	103,4%	95,2%	97,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,0%	101,6%	101,5%	99,0%	103,4%	99,3%	101,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 187	+ 606	+ 370	+ 590	+ 299	+ 285	+ 194
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 481	+ 530	+ 556	+ 171	+ 542	- 38	- 77
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	102,6%	102,8%	95,0%	105,5%	95,0%	95,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	102,6%	102,8%	99,0%	105,5%	99,0%	99,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 668	+ 1.136	+ 926	+ 761	+ 841	+ 247	+ 117
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 962	+ 1.060	+ 1.112	+ 343	+ 1.084	- 75	- 154
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"							
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 668	+ 1.136	+ 926	+ 761	+ 841	+ 466	+ 281
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 962	+ 1.060	+ 1.112	+ 343	+ 1.084	+ 144	+ 10
	<i>Fortsetzung von oben</i>	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%
	Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,6%	96,8%	96,7%	96,7%	96,8%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	123,0%	115,6%	110,8%	93,9%	93,8%	93,8%	93,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	123,0%	115,6%	112,1%	97,9%	97,9%	97,9%	97,9%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 1.090	- 484	- 2.286	+ 268	+ 83	+ 93	+ 126
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 507	- 372	- 2.236	+ 175	+ 31	+ 22	+ 20
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	115,9%	106,9%	98,4%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	115,9%	106,9%	99,7%	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 1.597	- 855	- 4.522	+ 443	+ 114	+ 115	+ 145
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 1.014	- 743	- 4.472	+ 350	+ 62	+ 44	+ 40
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"							
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 1.597	- 729	- 4.303	+ 443	+ 278	+ 279	+ 309
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 1.014	- 617	- 4.253	+ 350	+ 226	+ 208	+ 204
								+ 102

Tabelle ff
Umverteilungswirkungen des Modells A5

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	98,1%	101,2%	99,4%	101,6%	96,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	101,8%	101,7%	95,2%	103,8%	94,9%	97,7%	93,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	101,8%	101,7%	98,4%	103,8%	98,9%	100,3%	97,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 271	+ 698	+ 453	+ 535	+ 395	+ 230	+ 188	- 40
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 565	+ 622	+ 639	+ 117	+ 638	- 92	- 83	- 51
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,8%	103,0%	103,2%	95,6%	106,3%	94,4%	96,3%	94,4%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,8%	103,0%	103,2%	98,7%	106,3%	98,4%	98,9%	98,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 836	+ 1.321	+ 1.093	+ 653	+ 1.033	+ 138	+ 104	- 91
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.130	+ 1.245	+ 1.279	+ 234	+ 1.277	- 185	- 167	- 103
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 836	+ 1.321	+ 1.093	+ 653	+ 1.033	+ 357	+ 268	+ 62
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.130	+ 1.245	+ 1.279	+ 234	+ 1.277	+ 34	- 3	+ 50
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,1%	97,8%	97,6%	97,6%	97,7%	98,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	124,1%	116,1%	111,1%	92,9%	92,8%	92,8%	92,9%	93,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	124,1%	116,1%	111,9%	97,9%	97,8%	97,8%	97,8%	98,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.012	- 470	- 2.286	+ 166	+ 22	+ 38	+ 68	- 24
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 430	- 358	- 2.236	+ 73	- 30	- 34	- 38	- 72
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	118,0%	107,9%	98,9%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	118,0%	107,9%	99,7%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.442	- 702	- 4.303	+ 239	+ 156	+ 168	+ 194	+ 69
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 859	- 716	- 4.472	+ 147	+ 60	- 68	- 75	- 143
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.442	- 702	- 4.303	+ 239	+ 156	+ 168	+ 194	+ 69
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 859	- 590	- 4.253	+ 147	+ 104	+ 96	+ 89	+ 21

Tabelle gg
Umverteilungswirkungen des Modells A6

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,3%	117,0%	117,8%	88,9%	135,7%	86,0%	90,9%	85,9%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,3%	100,5%	100,2%	94,9%	101,2%	95,5%	99,0%	92,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,3%	100,5%	100,2%	98,8%	101,2%	99,8%	102,2%	97,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	100,9%	101,5%	101,4%	95,2%	103,2%	95,2%	97,7%	93,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	100,9%	101,5%	101,4%	99,1%	103,2%	99,6%	100,8%	98,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 148	+ 563	+ 332	+ 647	+ 254	+ 308	+ 220	- 19
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 443	+ 487	+ 518	+ 228	+ 497	- 14	- 51	- 30
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,5%	102,5%	102,6%	95,6%	105,2%	95,0%	96,3%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,5%	102,5%	102,6%	99,4%	105,2%	99,3%	99,5%	99,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 591	+ 1.051	+ 849	+ 875	+ 751	+ 294	+ 169	- 49
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 885	+ 975	+ 1.035	+ 456	+ 995	- 29	- 103	- 60
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 591	+ 1.051	+ 849	+ 875	+ 751	+ 513	+ 333	+ 104
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 885	+ 975	+ 1.035	+ 456	+ 995	+ 190	+ 61	+ 93
Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	201,9%	144,5%	97,3%	45,5%	40,5%	39,9%	46,7%	41,7%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	130,2%	124,3%	123,3%	92,8%	92,7%	92,7%	92,8%	93,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	130,2%	124,3%	124,2%	97,1%	97,0%	97,0%	97,1%	97,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	122,5%	115,4%	111,1%	93,9%	93,8%	93,8%	93,9%	94,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	122,5%	115,4%	112,0%	98,2%	98,2%	98,1%	98,2%	98,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.126	- 490	- 2.274	+ 294	+ 99	+ 108	+ 140	+ 27
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 543	- 378	- 2.224	+ 201	+ 47	+ 36	+ 35	- 20
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	114,8%	106,5%	98,9%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	114,8%	106,5%	99,9%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.669	- 868	- 4.498	+ 496	+ 145	+ 144	+ 175	+ 7
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 1.087	- 756	- 4.448	+ 403	+ 93	+ 73	+ 70	- 41
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 1.669	- 742	- 4.279	+ 496	+ 309	+ 308	+ 339	+ 171
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 1.087	- 630	- 4.229	+ 403	+ 257	+ 237	+ 234	+ 123

Tabelle hh
Umverteilungswirkungen des Modells B1

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,9%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%	94,2%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	98,4%	102,7%	99,7%	102,1%	97,9%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,9%	102,6%	102,5%	96,6%	104,1%	96,6%	99,5%	94,5%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,9%	102,6%	102,5%	98,8%	104,1%	99,3%	100,8%	98,2%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 302	+ 276	+ 135	+ 381	+ 123	+ 151	+ 119	- 67
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 596	+ 200	+ 321	- 37	+ 366	- 172	- 152	- 79
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,7%	103,0%	103,3%	97,0%	105,6%	96,2%	98,2%	94,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,7%	103,0%	103,3%	99,2%	105,6%	98,9%	99,5%	98,6%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 898	+ 477	+ 457	+ 344	+ 489	- 21	- 34	- 146
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1 193	+ 401	+ 643	- 75	+ 733	- 344	- 305	- 157
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 898	+ 477	+ 457	+ 344	+ 489	+ 198	+ 130	+ 7
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1 193	+ 401	+ 643	- 75	+ 733	- 125	- 141	- 4
	<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%	58,2%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%	95,1%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	109,0%	99,3%	99,3%	99,4%	99,6%	100,1%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,4%	104,7%	98,5%	93,7%	93,7%	93,7%	93,8%	94,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,4%	104,7%	103,5%	98,7%	98,7%	98,7%	98,8%	99,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 579	- 295	- 1 091	+ 22	- 71	- 54	- 29	- 90
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	+ 3	- 183	- 1.042	- 71	- 123	- 126	- 135	- 138
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,4%	103,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,4%	103,0%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%	98,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 576	- 478	- 2.133	- 48	- 194	- 180	- 164	- 228
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	+ 7	- 366	- 2.083	- 141	- 246	- 251	- 270	- 276
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 576	- 352	- 1.914	- 48	- 30	- 16	- 0	- 64
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	+ 7	- 240	- 1.864	- 141	- 82	- 87	- 106	- 112

Tabelle ii
Umverteilungswirkungen des Modells B2

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,0%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%	94,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	99,0%	102,7%	100,4%	102,4%	98,7%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	102,3%	102,2%	96,6%	103,6%	96,6%	99,5%	94,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	102,3%	102,2%	99,3%	103,6%	100,0%	101,1%	99,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 93	+ 123	- 10	+ 471	- 21	+ 209	+ 137	- 46
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 387	+ 47	+ 176	+ 52	+ 222	- 114	- 134	- 57
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,1%	102,4%	102,6%	97,0%	104,5%	96,2%	98,2%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,1%	102,4%	102,6%	99,7%	104,5%	99,6%	99,8%	99,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 480	+ 171	+ 166	+ 523	+ 201	+ 95	+ 3	- 103
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 774	+ 95	+ 352	+ 105	+ 444	- 227	- 268	- 114
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 480	+ 171	+ 166	+ 523	+ 201	+ 314	+ 167	+ 50
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 774	+ 95	+ 352	+ 105	+ 444	- 8	- 104	+ 39
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%	58,2%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%	95,1%
Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	108,5%	98,8%	98,8%	98,9%	99,1%	99,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	109,3%	104,4%	99,5%	94,7%	94,7%	94,7%	94,8%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	109,3%	104,4%	104,0%	99,2%	99,2%	99,2%	99,3%	99,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 669	- 305	- 963	+ 163	+ 13	+ 22	+ 50	- 34
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 87	- 193	- 913	+ 70	- 39	- 49	- 56	- 82
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	108,3%	102,4%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	108,3%	102,4%	99,5%	99,5%	99,5%	99,5%	99,5%	99,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 756	- 499	- 1.876	+ 233	- 27	- 26	- 6	- 116
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 173	- 387	- 1.826	+ 140	- 79	- 98	- 112	- 163
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 756	- 373	- 1.657	+ 233	+ 137	+ 138	+ 158	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 173	- 261	- 1.607	+ 140	+ 85	+ 66	+ 52	+ 1

Tabelle jj
Umverteilungswirkungen des Modells B3

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,9%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%	94,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	98,7%	102,7%	100,0%	102,2%	98,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	102,7%	102,6%	96,3%	104,3%	96,2%	99,3%	94,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	102,7%	102,6%	98,8%	104,3%	99,3%	100,8%	98,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 358	+ 317	+ 174	+ 333	+ 161	+ 119	+ 109	- 79
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 652	+ 241	+ 360	- 85	+ 405	- 203	- 162	- 90
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,9%	103,1%	103,5%	96,4%	105,9%	95,4%	97,9%	93,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,9%	103,1%	103,5%	98,8%	105,9%	98,5%	99,3%	98,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 1.010	+ 558	+ 534	+ 247	+ 566	- 84	- 54	- 169
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.304	+ 482	+ 720	- 171	+ 809	- 406	- 325	- 180
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 1.010	+ 558	+ 534	+ 247	+ 566	+ 135	+ 110	- 16
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 1.304	+ 482	+ 720	- 171	+ 809	- 187	- 161	- 27
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%	58,2%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%	95,1%
Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	108,7%	99,1%	99,1%	99,2%	99,3%	99,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,7%	104,8%	98,5%	93,7%	93,7%	93,7%	93,8%	94,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	110,7%	104,8%	103,2%	98,4%	98,4%	98,5%	98,5%	98,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 555	- 292	- 1.114	- 3	- 86	- 68	- 43	- 100
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	+ 28	- 180	- 1.064	- 95	- 138	- 139	- 149	- 148
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	111,0%	103,2%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	111,0%	103,2%	97,8%	97,8%	97,8%	97,8%	97,8%	97,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 528	- 473	- 2.178	- 98	- 224	- 207	- 192	- 247
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	+ 55	- 361	- 2.128	- 190	- 276	- 278	- 298	- 295
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 528	- 347	- 1.959	- 98	- 60	- 43	- 28	- 83
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	+ 55	- 235	- 1.909	- 190	- 112	- 114	- 134	- 131

Tabelle kk
Umverteilungswirkungen des Modells B4

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,9%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	99,3%	102,7%	100,8%	102,6%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,7%	102,3%	102,3%	96,3%	103,7%	96,2%	99,3%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,7%	102,3%	102,3%	99,4%	103,7%	100,1%	101,1%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 142	+ 159	+ 24	+ 432	+ 13	+ 184	+ 129
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 436	+ 83	+ 210	+ 13	+ 256	- 139	- 142
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,3%	102,5%	102,8%	96,4%	104,7%	95,4%	97,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,3%	102,5%	102,8%	99,5%	104,7%	99,3%	99,7%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 578	+ 243	+ 235	+ 445	+ 269	+ 45	- 13
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 873	+ 167	+ 421	+ 27	+ 513	- 278	- 284
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 578	+ 243	+ 235	+ 445	+ 269	+ 264	+ 151
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271
	Summe	+ 873	+ 167	+ 421	+ 27	+ 513	- 59	- 120
Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	108,2%	98,6%	98,6%	98,7%	98,8%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	109,6%	104,5%	99,5%	94,7%	94,7%	94,7%	94,8%
	Finanzkraft nach FeBEZ	109,6%	104,5%	103,7%	98,9%	98,9%	99,0%	99,0%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 648	- 303	- 986	+ 138	- 2	+ 9	+ 36
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 65	- 191	- 936	+ 45	- 54	- 62	- 70
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	108,8%	102,6%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	108,8%	102,6%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%
	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 713	- 494	- 1.921	+ 183	- 56	- 53	- 34
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 131	- 382	- 1.871	+ 90	- 108	- 125	- 140
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber status quo (in Mio. DM)							
	Ländereinnahmen nach FDE	- 713	- 368	- 1.702	+ 183	+ 108	+ 111	+ 130
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106
	Summe	- 131	- 256	- 1.652	+ 90	+ 56	+ 39	+ 24

Tabelle II
Umverteilungswirkungen des Modells B5

		NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,9%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%	94,2%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	98,1%	102,7%	99,3%	101,9%	97,3%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,8%	102,5%	102,4%	96,9%	104,0%	97,0%	99,7%	95,1%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,8%	102,5%	102,4%	98,8%	104,0%	99,3%	100,8%	98,2%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 239	+ 230	+ 91	+ 426	+ 79	+ 180	+ 128	- 57
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 533	+ 154	+ 277	+ 8	+ 322	- 143	- 143	- 68
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,5%	102,8%	103,1%	97,6%	105,3%	97,0%	98,6%	95,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,5%	102,8%	103,1%	99,4%	105,3%	99,3%	99,7%	99,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 772	+ 384	+ 369	+ 434	+ 402	+ 37	- 15	- 125
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1.066	+ 308	+ 555	+ 15	+ 645	- 285	- 286	- 136
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	+ 772	+ 384	+ 369	+ 434	+ 402	+ 256	+ 149	+ 28
	Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
	Summe	+ 1.066	+ 308	+ 555	+ 15	+ 645	- 66	- 122	+ 17
	Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
	Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%	58,2%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%	95,1%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	109,1%	99,7%	99,7%	99,8%	99,9%	100,4%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,1%	104,6%	98,7%	93,7%	93,7%	93,7%	93,8%	94,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	110,1%	104,6%	103,8%	99,0%	99,0%	99,1%	99,1%	99,4%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 607	- 298	- 1.056	+ 54	- 52	- 37	- 11	- 77
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 24	- 186	- 1.006	- 39	- 104	- 108	- 117	- 125
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	109,8%	102,8%	93,3%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	109,8%	102,8%	98,4%	98,4%	98,4%	98,4%	98,4%	98,4%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 631	- 484	- 2.062	+ 15	- 156	- 145	- 128	- 202
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 48	- 372	- 2.012	- 78	- 209	- 216	- 234	- 250
	Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
	Ländereinnahmen nach FDE	- 631	- 358	- 1.843	+ 15	+ 8	+ 19	+ 36	- 38
	Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
	Summe	- 48	- 246	- 1.793	- 78	- 45	- 52	- 70	- 86

Tabelle mm
Umverteilungswirkungen des Modells B6

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,4%	112,6%	113,9%	94,0%	123,7%	92,4%	96,4%	89,8%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,1%	102,2%	101,8%	96,3%	102,7%	96,9%	100,8%	94,2%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,1%	102,2%	101,8%	98,6%	102,7%	99,9%	102,2%	98,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 294	+ 76	- 186	+ 418	- 243	+ 322	+ 271	+ 11
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	102,2%	102,1%	96,9%	103,4%	97,0%	99,7%	95,1%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	102,2%	102,1%	99,3%	103,4%	99,9%	101,1%	99,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 38	+ 83	- 48	+ 505	- 59	+ 231	+ 144	- 38
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 332	+ 7	+ 138	+ 86	+ 184	- 91	- 127	- 49
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	102,2%	102,4%	97,6%	104,2%	97,0%	98,6%	95,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	102,2%	102,4%	99,9%	104,2%	99,9%	100,0%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 370	+ 90	+ 90	+ 591	+ 125	+ 139	+ 17	- 87
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 665	+ 14	+ 276	+ 173	+ 368	- 183	- 254	- 99
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 370	+ 90	+ 90	+ 591	+ 125	+ 358	+ 181	+ 66
Gemeindeeinnahmen	+ 294	- 76	+ 186	- 418	+ 243	- 322	- 271	- 11
Summe	+ 665	+ 14	+ 276	+ 173	+ 368	+ 36	- 90	+ 54
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	144,0%	112,8%	83,3%	60,4%	57,3%	56,2%	61,0%	58,2%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	110,3%	106,4%	104,0%	94,3%	94,3%	94,4%	94,6%	95,1%
Finanzkraft nach FeBEZ	110,3%	106,4%	108,8%	99,2%	99,2%	99,3%	99,4%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 583	- 112	- 50	+ 93	+ 52	+ 71	+ 106	+ 48
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	109,0%	104,3%	99,5%	94,7%	94,7%	94,7%	94,8%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	109,0%	104,3%	104,1%	99,5%	99,5%	99,6%	99,6%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 693	- 308	- 934	+ 194	+ 32	+ 40	+ 67	- 21
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 111	- 196	- 884	+ 101	- 20	- 32	- 38	- 69
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	107,7%	102,2%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	107,7%	102,2%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 804	- 504	- 1.818	+ 296	+ 11	+ 8	+ 29	- 90
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 221	- 392	- 1.768	+ 203	- 41	- 63	- 76	- 138
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 804	- 378	- 1.599	+ 296	+ 175	+ 172	+ 193	+ 74
Gemeindeeinnahmen	+ 583	+ 112	+ 50	- 93	- 52	- 71	- 106	- 48
Summe	- 221	- 266	- 1.549	+ 203	+ 123	+ 101	+ 88	+ 26

Tabelle nn
Umverteilungswirkungen des Modells C1

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,8%	104,1%	96,9%	100,5%	98,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,3%	103,0%	102,9%	98,0%	104,3%	98,4%	100,8%	95,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,3%	103,0%	102,9%	98,4%	104,3%	98,4%	100,8%	99,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 46	- 13	- 20	+ 50	+ 54	- 80	- 45	- 73
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 46	- 13	- 20	+ 50	+ 54	- 80	- 45	- 73
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,3%	103,0%	102,8%	99,6%	104,5%	99,9%	101,1%	95,7%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,3%	103,0%	102,8%	100,0%	104,5%	100,0%	101,1%	99,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 92	- 26	- 40	+ 99	+ 109	- 161	- 91	- 146
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 92	- 26	- 40	+ 99	+ 109	- 161	- 91	- 146
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	+ 92	- 26	- 40	+ 99	+ 109	+ 58	+ 73	+ 7
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 92	- 26	- 40	+ 99	+ 109	+ 58	+ 73	+ 7
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	95,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	101,8%	101,2%	101,2%	101,2%	101,2%	101,2%	101,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,9%	97,3%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,9%	100,7%	100,1%	100,3%	100,3%	100,3%	100,3%	100,6%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 73	- 106	- 121	- 11	- 89	- 88	- 88	- 111
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 73	- 106	- 121	- 11	- 89	- 88	- 88	- 111
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,1%	96,2%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,1%	99,6%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%	99,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 145	- 212	- 241	- 22	- 177	- 176	- 177	- 223
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 145	- 212	- 241	- 22	- 177	- 176	- 177	- 223
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 145	- 86	- 22	- 22	- 13	- 12	- 13	- 59
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 145	- 86	- 22	- 22	- 13	- 12	- 13	- 59

Tabelle oo
Umverteilungswirkungen des Modells C2

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,9%	104,1%	96,9%	100,5%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0
	Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	102,6%	102,5%	98,0%	103,7%	98,4%	100,7%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	102,6%	102,5%	98,4%	103,7%	98,5%	100,7%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 180	- 204	- 176	+ 54	- 91	- 80	- 62
	Ländereinnahmen nach FDE	- 180	- 204	- 176	+ 54	- 91	- 80	- 62
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0
	Summe	- 180	- 204	- 176	+ 54	- 91	- 80	- 62
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,7%	102,2%	102,1%	99,6%	103,3%	99,9%	100,8%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,7%	102,2%	102,1%	100,0%	103,3%	100,0%	100,8%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	- 160	- 124
	Ländereinnahmen nach FDE	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	- 160	- 124
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0
	Summe	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	- 160	- 124
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	+ 59	+ 40
	Ländereinnahmen nach FDE	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	+ 59	+ 40
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0
	Summe	- 360	- 407	- 353	+ 109	- 182	+ 59	+ 40
Fortsetzung von oben								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%
	Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	102,2%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100,5%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
	Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0
	Summe	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,7%	97,3%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	102,7%	101,1%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 99	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54
	Ländereinnahmen nach FDE	- 99	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0
	Summe	- 99	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54
11. Jahr	Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	96,2%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
	Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 197	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108
	Ländereinnahmen nach FDE	- 197	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0
	Summe	- 197	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr	Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 197	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56
	Ländereinnahmen nach FDE	- 197	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56
	Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0
	Summe	- 197	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56

Tabelle pp
Umverteilungswirkungen des Modells C3

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,9%	104,1%	96,9%	100,5%	99,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	- 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,3%	103,0%	102,9%	98,0%	104,3%	98,3%	100,8%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,3%	103,0%	102,9%	98,4%	104,3%	98,5%	100,8%	99,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 60	- 2	- 10	+ 47	+ 63	- 81	- 44	- 76
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 60	- 2	- 10	+ 47	+ 63	- 81	- 44	- 76
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,4%	103,0%	102,9%	99,5%	104,6%	99,9%	101,1%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,4%	103,0%	102,9%	99,9%	104,6%	100,0%	101,1%	99,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 120	- 3	- 21	+ 95	+ 127	- 161	- 89	- 153
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 120	- 3	- 21	+ 95	+ 127	- 161	- 89	- 153
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 120	- 3	- 21	+ 95	+ 127	+ 58	+ 75	+ 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 120	- 3	- 21	+ 95	+ 127	+ 58	+ 75	+ 0
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	95,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	102,4%	101,1%	101,1%	101,1%	101,1%	101,1%	101,8%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,0%	97,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,0%	101,0%	100,2%	100,2%	100,2%	100,2%	100,2%	100,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 71	- 108	- 130	- 20	- 94	- 93	- 93	- 115
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 71	- 108	- 130	- 20	- 94	- 93	- 93	- 115
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	95,5%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	99,5%	99,2%	99,2%	99,2%	99,2%	99,2%	99,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 142	- 217	- 260	- 41	- 188	- 186	- 187	- 230
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 142	- 217	- 260	- 41	- 188	- 186	- 187	- 230
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 142	- 91	- 41	- 41	- 24	- 22	- 23	- 66
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 142	- 91	- 41	- 41	- 24	- 22	- 23	- 66

Tabelle qq
Umverteilungswirkungen des Modells C4

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,9%	104,1%	96,9%	100,5%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,0%	102,6%	102,5%	98,0%	103,7%	98,3%	100,7%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,0%	102,6%	102,5%	98,5%	103,7%	98,5%	100,7%	99,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	+ 54	- 83	- 80	- 61	- 65
Ländereinnahmen nach FDE	- 167	- 193	- 167	+ 54	- 83	- 80	- 61	- 65
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 167	- 193	- 167	+ 54	- 83	- 80	- 61	- 65
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,8%	102,2%	102,1%	99,5%	103,4%	99,9%	100,8%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,8%	102,2%	102,1%	100,0%	103,4%	100,0%	100,8%	100,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 334	- 386	- 335	+ 109	- 166	- 160	- 122	- 129
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 334	- 386	- 335	+ 109	- 166	- 160	- 122	- 129
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 334	- 386	- 335	+ 109	- 166	+ 59	+ 42	+ 24
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 334	- 386	- 335	+ 109	- 166	+ 59	+ 42	+ 24
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	95,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	102,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,7%	97,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,7%	101,4%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 97	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54	- 87
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 97	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54	- 87
11. Jahr Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,6%	95,5%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 194	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 194	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	-	-	-	-	-	-	-	-
Ländereinnahmen nach FDE	- 194	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56	- 10
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 194	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56	- 10

Tabelle rr
Umverteilungswirkungen des Modells C5

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,8%	104,1%	96,9%	100,5%	98,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,8%	98,1%	104,3%	98,4%	100,8%	95,8%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,8%	98,4%	104,3%	98,4%	100,8%	98,9%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 32	- 25	- 29	+ 51	+ 46	- 80	- 46	- 70
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 32	- 25	- 29	+ 51	+ 46	- 80	- 46	- 70
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,3%	102,9%	102,8%	99,7%	104,4%	99,9%	101,1%	96,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,3%	102,9%	102,8%	100,0%	104,4%	100,0%	101,1%	99,7%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 65	- 50	- 59	+ 103	+ 91	- 160	- 93	- 141
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 65	- 50	- 59	+ 103	+ 91	- 160	- 93	- 141
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	+ 65	- 50	- 59	+ 103	+ 91	+ 59	+ 71	+ 12
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	+ 65	- 50	- 59	+ 103	+ 91	+ 59	+ 71	+ 12
<i>Fortsetzung von oben</i>								
	HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	95,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	101,2%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	102,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 0	- 0	+ 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,9%	97,7%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%	94,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,9%	100,5%	100,4%	100,4%	100,4%	100,4%	100,4%	100,7%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 74	- 104	- 111	- 2	- 83	- 83	- 83	- 108
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 74	- 104	- 111	- 2	- 83	- 83	- 83	- 108
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,1%	97,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%	93,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,1%	99,7%	99,4%	99,4%	99,4%	99,4%	99,4%	99,4%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 148	- 208	- 222	- 3	- 166	- 166	- 166	- 215
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 148	- 208	- 222	- 3	- 166	- 166	- 166	- 215
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)	- 148	- 82	- 3	- 3	- 2	- 2	- 2	- 51
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 148	- 82	- 3	- 3	- 2	- 2	- 2	- 51

Tabelle ss
Umverteilungswirkungen des Modells C6

	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	111,1%	114,1%	113,4%	99,2%	121,6%	99,8%	105,4%	91,5%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,2%	103,0%	102,9%	96,5%	104,1%	96,8%	100,5%	94,9%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,2%	103,0%	102,9%	96,8%	104,1%	96,9%	100,5%	98,3%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,9%	102,6%	102,5%	98,1%	103,7%	98,4%	100,6%	95,8%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,9%	102,6%	102,5%	98,4%	103,7%	98,4%	100,6%	99,1%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 194	- 215	- 186	+ 54	- 100	- 80	- 63	- 65
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 194	- 215	- 186	+ 54	- 100	- 80	- 63	- 65
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,7%	102,1%	102,0%	99,7%	103,3%	99,9%	100,8%	96,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,7%	102,1%	102,0%	100,0%	103,3%	100,0%	100,8%	100,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 387	- 431	- 372	+ 108	- 200	- 160	- 126	- 129
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 387	- 431	- 372	+ 108	- 200	- 160	- 126	- 129
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 387	- 431	- 372	+ 108	- 200	+ 59	+ 38	+ 24
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 387	- 431	- 372	+ 108	- 200	+ 59	+ 38	+ 24
<i>Fortsetzung von oben</i>								
HH	HB	BE	SN	ST	TH	BB	MV	
Finanzkraft vor LFA i.e.S.	110,2%	92,5%	75,1%	62,6%	59,4%	59,1%	64,9%	60,9%
1. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	103,7%	98,4%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	94,9%	95,6%
Finanzkraft nach FeBEZ	103,7%	101,4%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100,5%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 0	- 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	102,6%	97,7%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,3%
Finanzkraft nach FeBEZ	102,6%	100,7%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	100,2%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 100	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54	- 87
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 100	- 100	- 59	+ 50	- 52	- 55	- 54	- 87
11. Jahr								
Finanzkraft nach LFA i.e.S.	101,5%	97,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Finanzkraft nach FeBEZ	101,5%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 200	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 200	- 200	- 118	+ 100	- 105	- 110	- 108	- 174
Modellvariante: Beibehaltung der Sonderbedarfs-BEZ "Politische Führung und zentrale Verwaltung"								
11. Jahr								
Veränderung gegenüber <i>status quo</i> (in Mio. DM)								
Ländereinnahmen nach FDE	- 200	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56	- 10
Gemeindeeinnahmen	- 0	- 0	+ 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
Summe	- 200	- 74	+ 101	+ 100	+ 59	+ 54	+ 56	- 10