

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## WOCHENBERICHT 26/2000

Berlin

29. Juni 2000

67. Jahrgang

### Quo vadis, Länderfinanzausgleich?

*Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (vertikal) sowie zwischen den Ländern (horizontal) sind seit jeher streitbefangen. Immer wieder kam es zu Verteilungskonflikten, die nicht politisch gelöst werden konnten, sondern vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen wurden. Umso erstaunlicher war, dass die ostdeutschen Länder 1995 relativ reibungslos in das System des Länderfinanzausgleichs integriert werden konnten.<sup>1</sup> Immerhin ging es darum, ein Transfervolumen von 57 Mrd. DM zunächst zwischen Bund und Ländern, dann zwischen alten und neuen Bundesländern umzuverteilen.<sup>2</sup> Doch haben nicht zuletzt sich verschärfende Finanzprobleme den Streit um den Länderfinanzausgleich neu entfacht, obwohl die klagenden Geberländer der Neuregelung der Finanzbeziehungen erst kurz zuvor zugestimmt hatten. Die Geberländer bringen vor, die geltenden Regelungen würden zur Übernivellierung und zu einer zu starken Abschöpfung der Steuerkraft der finanzstarken Länder führen. Zudem sollten abermals die spezifische Einwohnerwertung der Stadtstaaten sowie der Ausgleich von Sonderlasten auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden. In seinem Urteil vom November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht an keiner Stelle die von den Klägern behauptete Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichs bestätigt, vielmehr hat es seine bisherige Rechtsprechung wiederholt und teilweise verstärkt.<sup>3</sup>*

Das Bundesverfassungsgericht hat sich — für viele überraschend — kaum mit der materiellen Kritik der Kläger am Länderfinanzausgleich auseinander gesetzt, sondern die bisherigen und offenbar unzulänglichen Verfahrensweisen in den Mittelpunkt gestellt. Der Gesetzgeber soll bis Ende 2002 allgemeine Grundsätze für die Konkretisierung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und des horizontalen Finanzausgleichs entwickeln. In der Klage dagegen ging es um Grundsätzliches, nämlich um einen Paradigmawechsel vom kooperativen hin zum kompetitiven Föderalismus. Wenn sich das Verfassungsgericht hierzu nur indirekt äußerte — indem es keine der Regelungen des Status quo für verfassungswidrig erklärte —, so heißt dies allerdings nicht zwangsläufig, dass sich die Verhandlungen um den Solidarpakt II darauf beschränken werden, die Prüfaufträge an den Gesetzgeber umzusetzen. Auch nach dem

Entscheid bleibt die Frage offen, ob und in welchem Maße die Geberländer die Verteilung der Mittel zu ihren Gunsten verändern können.

<sup>1</sup> Die Weichen waren bereits im März 1993 gestellt worden. Vgl. Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93.

<sup>2</sup> Es bestand damals Einigkeit darüber, den ostdeutschen Ländern und ihren Gemeinden Pro-Kopf-Ausgaben von 105 % des westdeutschen Niveaus zu ermöglichen, um vor allem den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur zu finanzieren. Vgl. Dieter Vesper: Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderlasten in den neuen Bundesländern. Gutachten des DIW im Auftrag des Finanzministeriums Brandenburg. Berlin 1998 (als Manuskript vervielfältigt), S. 24 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Otto-Erich Geske: Der bundesstaatliche Finanzausgleich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Die Sparkasse, Heft 1/2000.

## Das Maßstäbengesetz

In seinem jüngsten Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die „Mängel der Maßstababbildung“ beklagt und deshalb — und nur deshalb — die unbefristete Fortgeltung des Finanzausgleichs für unzulässig erklärt. Eindeutig fiel der Verweis auf die Zuständigkeit der Politik aus, die dazu angehalten wird, Ziele und Grundsätze der Gesetzgebung zum Finanzausgleich zu verdeutlichen und ebenso transparent wie nachvollziehbar zu machen. Gefordert werden eine Konkretisierung und Ergänzung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für alle Stufen des Finanzausgleichs, also sowohl für die Verteilung der Umsatzsteuer als auch für den horizontalen Ausgleich und für die Bundesergänzungszuweisungen.

In der Tat war es überfällig, dass das Bundesverfassungsgericht den Vorrang der Politik vor der Rechtsprechung bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleichs betonte. Die höchst diffizile Aufgabe des Interessenausgleichs zwischen zum Teil sehr ungleichen Ländern kann der Politik niemand abnehmen. Ob allerdings das Gericht die Rolle, die die Politik spielen kann, angemessen gewürdigt hat, ist fraglich. Die Entwicklung des Maßstäbengesetzes soll zwar dem Gesetzgebungsverfahren zum Finanzausgleich zeitlich vorgeschaltet werden, diese Abfolge dürfte aber nur zu einer formalen Trennung beider Verfahren führen. Die Maßstäbe werden zwangsläufig „ergebnisorientiert“ sein, denn ein Politiker will (und muss) immer wissen, welche finanziellen Konsequenzen seine Entscheidung hat. Ob die vom Gericht beabsichtigte höhere Entscheidungsrationalität erreicht wird, erscheint also zweifelhaft.

Für viele unerwartet hat sich das Verfassungsgericht intensiv mit der bisherigen Praxis der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern beschäftigt. Für die Aufteilung gibt Art. 106 Abs. 3 GG vor, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer „notwendigen“ Ausgaben haben, wobei die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu beachten ist. Der Umfang dieser Ausgaben soll unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung bestimmt werden. Ein Verfahren, „das allein nach den in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bemessen ist, genügt den Erfordernissen nicht“. Vielmehr müsse eine Planungsgrundlage geschaffen werden, die sicherstellt, dass bei Ermittlung der notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen auf allen Ebenen dieselben Indikatoren zugrunde gelegt werden.<sup>4</sup>

Will man die notwendigen Ausgaben bestimmen, wird man eine Rangfolge der Aufgaben benennen müssen; das Verfassungsgericht spricht von einer „Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung“. Doch anhand welcher Kriterien kann man die notwendigen von den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben unterscheiden? Denkbar wäre, nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben zu

trennen. Doch sind die Pflichtaufgaben, die sich aus der Verfassung ableiten lassen, viel zu allgemein gehalten, als dass sich daraus konkrete Anhaltspunkte für eine solche Unterscheidung finden ließen. Eine bloße Kompetenzzuweisung oder eine allgemeine Zielaussage (z. B. der Verteidigungsauftrag) gibt noch keinen Aufschluss über die Höhe der erforderlichen Ausgaben; hierfür wären sehr viel konkretere Anforderungen zu formulieren. Noch schwerer dürfte es sein, die exakte Höhe dieser Ausgaben zu bestimmen, zumal ja eine Reihe von Ausgaben regional in unterschiedlicher Höhe anfallen, z. B. die Sozialhilfeausgaben. Vor allem aber ist zu bedenken, dass über den Umfang der Aufgabenerfüllung, mithin über die Notwendigkeit einer Ausgabe, in erster Linie politisch entschieden wird, und zwar auch dann, wenn die Art der Ausgabe auf einer rechtlichen Verpflichtung beruht. Die Vorstellung, man könne anhand objektiver Indikatoren die Notwendigkeit von Ausgaben bestimmen, ist praxisfern.<sup>5</sup>

Eine wichtige Frage ist, inwieweit die mehrjährige Finanzplanung eine rationale Planungsgrundlage sein kann. Im Gegensatz zur Haushaltsplanung besitzt sie keine Vollzugsverbindlichkeit. Ursprünglich war sie als politisches Planungsinstrument gedacht. Heute dient sie als bloße Fortschreibung des Status quo, die höchst selten konkrete Ausgabennotwendigkeiten benennt und keine Prioritäten setzt. Als Maßstab für die Umsatzsteuerverteilung dürfte die Finanzplanung mindestens ebenso problembehaftet sein wie der heutige Modus, wonach im Zuge politischer Verhandlungen ein „billiger“ Ausgleich gesucht wird. Eine gemeinsame Planung ist immer mit dem Problem der Strategieanfälligkeit konfrontiert: Auseinandersetzungen um die Umsatzsteuerverteilung würden auf die Ebene der Finanzplanung verlagert, zumal der Auftrag an die Politik „zum Wägen und Gewichten der jeweiligen Deckungsbedürfnisse“ in diesem Rahmen erfüllt werden muss.<sup>6</sup> Im Übrigen war das bisherige Verfahren zumindest insoweit effizient, als das Ergebnis der Verhandlungen über die Frage, in welchem Umfang die Aufgaben zwischen Bund und Ländern neu zu verteilen und entsprechende Korrekturen bei der Umsatzsteuerverteilung vorzunehmen sind, von den Beteiligten stets als Kompromiss akzeptiert worden ist. Auch finden sich keine Anhaltspunkte für einen „Ausgabenwettlauf“. Weder haben sich die Länder jemals auf eine laxe Ausgabendisziplin geeinigt, um sich damit zulasten des Bundes zu refinanzieren,<sup>7</sup> noch hat der Bund je versucht, seine „notwendigen“

<sup>4</sup> BVerfGE vom 11.11.1999 (287).

<sup>5</sup> Ähnlich sieht dies der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Berlin 2000, S. 15 (Manuskript).

<sup>6</sup> BVerfGE vom 11.11.1999 (289).

<sup>7</sup> Als Paradebeispiel werden immer wieder die Verhandlungen zum Solidarpakt im Jahre 1993 bemüht, als den Ländern vorgeworfen wurde, den Bund „über den Tisch gezogen“ (Fortsetzung S. 397)

Ausgaben in die Höhe zu treiben, um seine Umsatzsteueranteile zu halten oder gar zu steigern.

Künftig wird in diesem Zusammenhang auch die Frage der Verschuldungsgrenzen gelöst werden müssen, denn mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sind hier strikte Kriterien vorgegeben. Zwar ist noch nicht geklärt, wie diese Anforderungen innerstaatlich im Einzelnen umgesetzt werden können,<sup>8</sup> dennoch sind die Verschuldungsgrenzen für den Bund und die Länder eindeutiger als im Grundgesetz definiert. Eine praktikable Lösung zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern könnte so aussehen, dass neben den Ergebnissen der Steuerschätzung die Vorstellungen über den mittelfristigen Verschuldungspfad auf Bundes- und Länderebene zum Tragen kommen und hieraus die jeweiligen Umsatzsteueranteile festgelegt werden. Voraussetzung wäre, dass die Ausgabennotwendigkeiten — wie bisher — wechselseitig anerkannt werden.<sup>9</sup>

### Elemente des Finanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich vollzieht sich auf mehreren Stufen. Vorgeschaltet ist die *Zerlegung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer*, wobei die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip vor allem den Stadtstaaten — aufgrund der Pendlerströme — erhebliche Steuerausfälle beschert. Allerdings vermindern sich die Ansprüche im Finanzausgleich, wenn durch die Zerlegung die Steuerkraftunterschiede kleiner werden. Die *Verteilung der Umsatzsteuer* — der nächste Schritt — erfolgt zu drei Vierteln nach der Einwohnerzahl, während aus dem restlichen Viertel die Finanzkraft der steuerschwachen Länder auf bis zu 92 % des Durchschnitts angehoben wird.<sup>10</sup>

Ziel des *horizontalen Ausgleichs i.e.S.* — der dritten Stufe und des Kernstücks des Länderfinanzausgleichs — ist es, den finanzschwachen Ländern eine Finanzkraft von 95 % des Durchschnitts zu gewähren. Zur Ermittlung der Ansprüche werden zwei Kennziffern, die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines Landes, einander gegenübergestellt. Erstere umfasst im Wesentlichen die Steuereinnahmen des Landes sowie — zur Hälfte — die mit einem einheitlichen Hebesatz gewichteten Gemeindesteuern, während die Ausgleichsmesszahl angibt, über wie viel Finanzkraft ein Land verfügen muss, wenn es dem Bundesdurchschnitt entsprechen soll. In der Ausgleichsmesszahl schlagen sich die „veredelten“ Einwohnerzahlen nieder: Zum Ausgleich der „strukturellen Andersartigkeit“<sup>11</sup> der Stadtstaaten werden deren Einwohner um 35 % höher als die der Flächenstaaten gewertet. Aber auch die Einwohnerzahl der Gemeinden wird gewichtet, wodurch den unterschiedlichen Belastungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden soll. Dabei wird angenom-

men, dass der kommunale Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt; den großen Städten wird der höchste Finanzbedarf zuerkannt. Bundesländer, deren Finanzkraft über dem Durchschnitt liegt, sind ausgleichspflichtig, wobei die Abschöpfung des überdurchschnittlichen Teils progressiv erfolgt: Ein Überschuss bis zu 1 % des Durchschnitts wird mit 15 % abgeschöpft, in der Zone von 101 % bis 110 % beträgt die Abschöpfungsquote zwei Drittel; von darüber hinausgehenden Überschüssen müssen 80 % abgegeben werden. Sofern diese Abschöpfungen nicht ausreichen, die Ansprüche der finanzschwachen Länder zu decken, muss eine weitere — proportionale — Abschöpfung aller Geberländer vorgenommen werden.

Schließlich sind die *Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ)* an die finanzschwachen Länder zu nennen. Sie werden gewährt, um verschiedene Sonderbedarfe zu decken. Zunächst werden Zuweisungen zur Deckung der Fehlbeträge gezahlt, darüber hinaus werden teilungsbedingte Sonderlasten der ostdeutschen Länder ebenso wie Hilfen zur Überwindung von Haushaltsnotlagen (Bremen, Saarland) finanziert. Die Investitionshilfen des Bundes an die ostdeutschen Länder zählen formal nicht zu den Ergänzungszuweisungen, ebenso wenig die Leistungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sowie der Geldleistungsgesetze (z.B. Wohngeld).

### Verteilungsergebnisse 1999

Der Ausgleichsprozess entfaltet auf den verschiedenen Stufen eine stark nivellierende Wirkung. Die originäre Steuerkraft<sup>12</sup> der einzelnen Bundesländer weist gewaltige Diskrepanzen auf; sie reicht von 34 % des Durchschnitts (Sachsen-Anhalt) bis zu 173 % (Hamburg). Allerdings wird das Ergebnis der Stadtstaaten dadurch verzerrt, dass infolge der großen Pendlerströme Erwerbs- und Wohnbevölkerung auseinander klaffen. Bereits durch

(Fortsetzung von S. 396) zu haben. Der Bund musste sich keineswegs „übermäßig“ an den Belastungen des Solidarpaktes beteiligen, wenn man die Entlastungen aufgrund der entfallenden Regelungen berücksichtigt. Vgl. Föderales Konsolidierungsprogramm ..., a.a.O.

<sup>8</sup> Vgl. Dieter Vesper: Die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49 (1999), S. 187 ff.

<sup>9</sup> Ähnlich Wissenschaftlicher Beirat ..., a.a.O.

<sup>10</sup> Bei stark divergierender Steuerkraft reicht das Viertel zur Deckung der Ansprüche nicht aus, die Finanzkraft wird zunächst weniger stark angeglichen. Verbleiben umgekehrt Reste, so werden sie nach der Einwohnerzahl verteilt.

<sup>11</sup> Der Begriff der „strukturellen Andersartigkeit“ wurde vom Bundesverfassungsgericht geprägt. BVerfGE 72, 330 (415), BVerfGE 86, 148 (239).

<sup>12</sup> Gemessen als örtliches Steueraufkommen pro Kopf ohne Steuern vom Umsatz.

Tabelle 1

## Horizontaler Finanzausgleich und Zuweisungen des Bundes an die Länder 1999

|                        | Steuerkraft<br>je Einwohner<br>vor Umsatz-<br>steuer-<br>verteilung    | Umsatz-<br>steuervor-<br>wegaus-<br>gleich <sup>5)</sup> | Finanzkraftmesszahl <sup>3)</sup><br>(FMZ) |                              | Ausgleichs-<br>messzahl <sup>4)</sup><br>(AMZ) | Horizontaler<br>Ausgleich<br>i.e.S. <sup>5)</sup>        | Finanzkraft<br>nach<br>Ausgleich                  |                                             |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                        | % <sup>1)2)</sup>                                                      | Mill. DM                                                 | Mill. DM                                   | % <sup>1)</sup>              | Mill. DM                                       | Mill. DM                                                 | in %<br>der AMZ                                   | je<br>Einwohner <sup>1)</sup>               |
| Nordrhein-Westfalen    | 113,1                                                                  | -4 264                                                   | 86 241                                     | 103,6                        | 81 917                                         | -2 578                                                   | 102,1                                             | 100,5                                       |
| Bayern                 | 117,5                                                                  | -2 873                                                   | 59 699                                     | 106,4                        | 54 705                                         | -3 188                                                   | 103,3                                             | 100,7                                       |
| Baden-Württemberg      | 119,5                                                                  | -2 478                                                   | 52 398                                     | 108,3                        | 47 215                                         | -3 427                                                   | 103,7                                             | 101,2                                       |
| Niedersachsen          | 89,9                                                                   | -1 463                                                   | 32 889                                     | 90,2                         | 35 655                                         | +1 037                                                   | 95,2                                              | 93,0                                        |
| Hessen                 | 138,5                                                                  | -1 433                                                   | 33 621                                     | 120,2                        | 27 345                                         | -4 744                                                   | 105,5                                             | 103,2                                       |
| Rheinland-Pfalz        | 97,4                                                                   | -955                                                     | 17 199                                     | 92,2                         | 18 209                                         | +379                                                     | 96,5                                              | 94,3                                        |
| Schleswig-Holstein     | 97,4                                                                   | -657                                                     | 12 024                                     | 93,8                         | 12 487                                         | +174                                                     | 97,7                                              | 95,1                                        |
| Saarland               | 76,3                                                                   | +161                                                     | 4 315                                      | 86,9                         | 4 852                                          | +295                                                     | 95,0                                              | 92,8                                        |
| Hamburg                | 173,2                                                                  | -404                                                     | 11 242                                     | 142,7                        | 10 201                                         | -665                                                     | 103,7                                             | 134,3                                       |
| Bremen                 | 112,2                                                                  | -158                                                     | 3 136                                      | 101,7                        | 3 955                                          | +665                                                     | 96,1                                              | 123,3                                       |
| Berlin                 | 92,9                                                                   | -805                                                     | 14 092                                     | 89,7                         | 20 429                                         | +5 316                                                   | 95,0                                              | 123,6                                       |
| Sachsen                | 39,5                                                                   | +4 711                                                   | 17 053                                     | 82,3                         | 20 212                                         | +2 149                                                   | 95,0                                              | 92,7                                        |
| Sachsen-Anhalt         | 34,0                                                                   | +3 164                                                   | 10 108                                     | 82,0                         | 12 009                                         | +1 300                                                   | 95,0                                              | 92,5                                        |
| Thüringen              | 35,9                                                                   | +2 807                                                   | 9 289                                      | 81,7                         | 11 059                                         | +1 218                                                   | 95,0                                              | 92,4                                        |
| Brandenburg            | 40,9                                                                   | +2 639                                                   | 9 937                                      | 82,8                         | 11 668                                         | +1 147                                                   | 95,0                                              | 92,4                                        |
| Mecklenburg-Vorpommern | 36,8                                                                   | +2 009                                                   | 6 757                                      | 81,3                         | 8 082                                          | +921                                                     | 95,0                                              | 92,4                                        |
| Insgesamt              | 100,0                                                                  | ±15 330                                                  | 380 000                                    | 100,0                        | 380 000                                        | ±14 601                                                  | 100,0                                             | 100,0                                       |
|                        | Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)<br>und Investitionshilfen des Bundes |                                                          |                                            |                              |                                                | Umsatz-<br>steuervor-<br>wegaus-<br>gleich <sup>5)</sup> | Horizontaler<br>Ausgleich<br>i.e.S. <sup>5)</sup> | Zuweisun-<br>gen des<br>Bundes<br>insgesamt |
|                        | Fehlbetrags-<br>BEZ                                                    | Finanzkraft<br>nach Fehl-<br>betrags-BEZ                 | Sonstige<br>BEZ                            | Investi-<br>tions-<br>hilfen | Zuweisun-<br>gen ins-<br>gesamt                |                                                          |                                                   |                                             |
|                        | Mill. DM                                                               | in %<br>der AMZ                                          |                                            | Mill. DM                     |                                                | DM je Einwohner                                          |                                                   |                                             |
| Nordrhein-Westfalen    | -                                                                      | 102,1                                                    | -                                          | -                            | -                                              | -237                                                     | -143                                              | -                                           |
| Bayern                 | -                                                                      | 103,3                                                    | -                                          | -                            | -                                              | -237                                                     | -263                                              | -                                           |
| Baden-Württemberg      | -                                                                      | 103,7                                                    | -                                          | -                            | -                                              | -237                                                     | -328                                              | -                                           |
| Niedersachsen          | 1 556                                                                  | 99,5                                                     | 304                                        | -                            | 1 860                                          | -186                                                     | +132                                              | 236                                         |
| Hessen                 | -                                                                      | 105,6                                                    | -                                          | -                            | -                                              | -237                                                     | -785                                              | -                                           |
| Rheinland-Pfalz        | 569                                                                    | 99,7                                                     | 544                                        | -                            | 1 113                                          | -237                                                     | +94                                               | 276                                         |
| Schleswig-Holstein     | 260                                                                    | 99,8                                                     | 300                                        | -                            | 560                                            | -237                                                     | +63                                               | 202                                         |
| Saarland               | 219                                                                    | 99,5                                                     | 201                                        | -                            | 420                                            | +150                                                     | +275                                              | 391                                         |
| Hamburg                | -                                                                      | 103,7                                                    | -                                          | -                            | -                                              | -237                                                     | -391                                              | -                                           |
| Bremen                 | 139                                                                    | 99,6                                                     | 174                                        | -                            | 313                                            | -237                                                     | +998                                              | 469                                         |
| Berlin                 | 919                                                                    | 99,5                                                     | 2 881                                      | 1 255                        | 5 055                                          | -237                                                     | +1 567                                            | 1 490                                       |
| Sachsen                | 909                                                                    | 99,5                                                     | 3 658                                      | 1 725                        | 6 292                                          | +1 052                                                   | +480                                              | 1 406                                       |
| Sachsen-Anhalt         | 540                                                                    | 99,5                                                     | 2 372                                      | 1 041                        | 3 953                                          | +1 188                                                   | +488                                              | 1 484                                       |
| Thüringen              | 498                                                                    | 99,5                                                     | 2 172                                      | 946                          | 3 616                                          | +1 143                                                   | +496                                              | 1 472                                       |
| Brandenburg            | 526                                                                    | 99,5                                                     | 2 149                                      | 936                          | 3 611                                          | +1 018                                                   | +442                                              | 1 393                                       |
| Mecklenburg-Vorpommern | 364                                                                    | 99,5                                                     | 1 643                                      | 697                          | 2 704                                          | +1 119                                                   | +513                                              | 1 506                                       |
| Insgesamt              | 6 497                                                                  | 100,0                                                    | 16 398                                     | 6 600                        | 29 495                                         | -                                                        | -                                                 | -                                           |

<sup>1)</sup> Länderdurchschnitt = 100. — <sup>2)</sup> Steuern nach dem örtlichen Aufkommen. — <sup>3)</sup> Nach Umsatzsteuerverteilung, einschließlich häufige Gemeindesteuern. — <sup>4)</sup> Unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung. — <sup>5)</sup> Leistungen (-), empfangene Zuweisungen (+).  
Quelle: Berechnungen des DIW.

den vorgeschalteten Umsatzsteuerausgleich wird die Finanzkraft stark angepasst, die finanzschwachen Länder werden auf 89 % des Länderdurchschnitts gehoben (Tabelle 1). Durch den Ausgleich i.e.S. erreichen sie 95 %, nach Gewährung der Fehlbetrags-Ergänzungszuweisung

sogar 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft. Berücksichtigt man zudem die sonstigen Ergänzungszuweisungen und Investitionshilfen des Bundes, so weisen die ursprünglich finanzschwachen Länder letztlich eine höhere Finanzkraft auf als die ursprünglich finanzstarken Länder.

Die vielfach beklagte Überebnung und Verkehrung der Reihenfolge der Länder nach ihrer Finanzkraft findet allerdings nicht im Länderfinanzausgleich i.e.S. statt, sondern ist den Ergänzungszuweisungen zuzuschreiben. Auch wenn die Finanzkraft im Finanzausgleich i.e.S. stark nivelliert wird, bleibt doch die ursprüngliche Reihenfolge erhalten.

Im vorgeschalteten Umsatzsteuerausgleich wurden 1999 über 15 Mrd. DM von den finanzstarken an die finanzschwachen Länder umverteilt, die Mittel flossen nach Ostdeutschland. Allerdings darf man die Umverteilung auf dieser Stufe nicht den westdeutschen Ländern zuordnen, denn der Bund hatte in den Verhandlungen 1993 auf sieben Punkte seines Umsatzsteueranteils verzichtet, was 1999 einem Betrag von knapp 19 Mrd. DM entsprach. Es ist also faktisch der Bund, der die Vorabauauffüllung durch die Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer finanziert und erst dadurch die extrem steuerschwachen Länder „finanzausgleichsfähig“ macht. Wenn die ostdeutschen Länder in der Steuerkraft aufholen, wird der Bund Umsatzsteueranteile zurückfordern.

Mit knapp 15 Mrd. DM wurden im horizontalen Ausgleich i.e.S. weniger Mittel umverteilt als im Umsatzsteuervorgewegausgleich. Auch auf dieser Ebene wird die Umverteilung durch das Steuerkraftgefälle zwischen West und Ost geprägt. Aber auch hier gilt es, den Beitrag der westdeutschen Geberländer zu relativieren, denn die Transferzahlungen sind keine Einbahnstraße. Die davon ausgehenden Impulse begünstigen auch die Wirtschaft und damit die Steuereinnahmen in Westdeutschland.

### Nivellierung und Anreize

Zentrale Kritikpunkte der Geberländer am Länderfinanzausgleich sind dessen hoher Nivellierungsgrad und zu geringe Anreize. Das System schmälere sowohl bei den finanzstarken als auch den finanzschwachen Ländern die Bereitschaft zur Eigeninitiative, denn beide Seiten hätten aufgrund der Nivellierung keine Neigung, ihre eigenen Einnahmequellen auszuschöpfen und so zu einer gleichmäßigen Besteuerung beizutragen. Letztlich werde dadurch ein Verhalten begünstigt, das darauf verzichtet, über eine aktive Wachstumspolitik die eigene Steuerbasis weiterzuentwickeln. Die Forderung nach einem angemessenen Ausgleich soll sich im sog. Halbtteilungsgrundsatz spiegeln: Die Geberländer sollen — so die Klägerländer — nur noch die Hälfte der über dem Durchschnitt liegenden Finanzkraft abgeben. So wie der Steuerbürger nach Art. 14 Abs. 1 GG auf die Hälfte seines Einkommens Anspruch habe, müsse sich die Pflicht zur Abgabe aus dem „Eigenen“ eines Geberlandes auf die Hälfte beschränken.<sup>13</sup>

Die Regelungen zum horizontalen Ausgleich i.e.S. sind im Wesentlichen für verfassungskonform erachtet worden.

Dies gilt insbesondere für den Ausgleichssatz von 95 %, der annähere, aber nicht gleichstelle, Unterschiede mindere, aber nicht einebene und deshalb als Kompromiss — das Verfassungsgericht spricht von einer vertretbaren Balance — zwischen den Zielen Eigenstaatlichkeit der Länder und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung geeignet sei. Den Gedanken der finanziellen Gleichheit der Länder schließt das Verfassungsgericht als Ausgleichsmotiv explizit aus. An anderer Stelle ist davon die Rede, dass die Finanzmittelverteilung allein anhand der Aufgabenzuordnung zu erfolgen habe.

Jenseits der Verfassungsmäßigkeit stellt sich die Frage, ob und wie künftig dem Ansinnen der Geberländer, mehr Finanzmittel als bisher zu behalten, Rechnung getragen werden sollte. Denn auch die Forderung nach stärkeren Anreizen läuft darauf hinaus, die Geberländer weniger abzuschöpfen, sie finanziell besser zu stellen. Der Kern des Problems besteht darin, dass dies letztlich nur möglich ist, wenn die ostdeutschen Länder ihren Bedarf zurückschrauben. Denn es ist vor allem die extreme Steuerschwäche der ostdeutschen Länder dafür verantwortlich, dass die Anreizstrukturen des horizontalen Finanzausgleichs wenig ausgeprägt sind. Durch das enorme Gefälle in der Steuerkraft wird das Ausgleichssystem extrem stark in Anspruch genommen; im Status quo fehlen 740 Mill. DM, die proportional („Korrekturfaktor“) auf die Leistungen der Geberländer aufgeschlagen werden (Tabelle 2). Im Durchschnitt werden zwei Drittel der ausgleichspflichtigen Überschüsse abgeschöpft; mit 75 % weist Hessen die höchste Quote auf.

Ganz anders verhält es sich, wenn für die ostdeutschen Länder eine merklich höhere originäre Steuerkraft unterstellt wird. In einer hier durchgerechneten Variante wird angenommen, dass die Steuerkraft Ostdeutschlands etwa 60 % (gegenüber knapp 40 % im Status quo) des Durchschnitts beträgt. Aufgrund der höheren Steuerkraft verringert sich der Ausgleichsbedarf der ostdeutschen Länder. Zunächst sorgt der Ausgleichsmechanismus jedoch für einen Abschöpfungsbetrag, der weit größer als der Ausgleichsbedarf ist. Deshalb muss in dieser Modellrechnung wiederum ein Korrekturfaktor, der diesmal aber unter 1 liegt, angewendet werden (Tabelle 2). Je höher man die Steuerkraft für Ostdeutschland ansetzt, um so mehr liegt der Faktor unter 1. Ein niedriger Faktor signalisiert Spielraum für eine Senkung der Abschöpfungen auf den verschiedenen Progressionsstufen; durch den Korrekturfaktor selbst erfolgt ja eine lineare Absenkung. In der Modellvariante sinkt die durchschnittliche Abschöp-

<sup>13</sup> In ihren Forderungen stützen sich die Geberländer auf Reformüberlegungen von Bernd Huber, Karl Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. In: Wirtschaftsdienst, Heft 3/1998. Ähnlich sind die Überlegungen der OECD; vgl. E. Wurzel: Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany. In: OECD — Economics Department Working Papers, Nr. 209, Paris 1999.

Tabelle 2

**Abschöpfungen im Länderfinanzausgleich i. e. S.**  
Mill. DM

|                                                                                                                                                                | Ausgleichspflichtige Überschüsse                |                       |                    |        | Abschöpfungen |             |             |        |                               |            | Durchschnittliche Abschöpfungsquoten <sup>2)</sup> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------|--------------------|--------|---------------|-------------|-------------|--------|-------------------------------|------------|----------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                | Stufe 1 bis 101 %                               | Stufe 2 101 bis 110 % | Stufe 3 über 110 % | Summe  | Stufe 1 15%   | Stufe 2 66% | Stufe 3 80% | Summe  | Korrekturfaktor <sup>1)</sup> | Ins-gesamt |                                                    |
|                                                                                                                                                                | Status quo                                      |                       |                    |        |               |             |             |        |                               |            |                                                    |
| Nordrhein-Westfalen                                                                                                                                            | 819                                             | 3 508                 | -                  | 4 327  | 123           | 2 315       | -           | 2 438  | 127                           | 2 565      | 59,3                                               |
| Bayern                                                                                                                                                         | 547                                             | 4 447                 | -                  | 4 994  | 82            | 2 935       | -           | 3 017  | 157                           | 3 174      | 63,6                                               |
| Baden-Württemberg                                                                                                                                              | 472                                             | 4 249                 | 461                | 5 182  | 71            | 2 805       | 369         | 3 245  | 169                           | 3 414      | 65,9                                               |
| Niedersachsen                                                                                                                                                  | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Hessen                                                                                                                                                         | 273                                             | 2 461                 | 3 541              | 6 275  | 41            | 1 624       | 2 833       | 4 498  | 235                           | 4 733      | 75,4                                               |
| Rheinland-Pfalz                                                                                                                                                | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Schleswig-Holstein                                                                                                                                             | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Saarland                                                                                                                                                       | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Hamburg                                                                                                                                                        | 102                                             | 918                   | 21                 | 1 041  | 15            | 606         | 17          | 638    | 33                            | 671        | 64,5                                               |
| Bremen                                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Berlin                                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Sachsen                                                                                                                                                        | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Sachsen-Anhalt                                                                                                                                                 | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Thüringen                                                                                                                                                      | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Brandenburg                                                                                                                                                    | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Mecklenburg-Vorpommern                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Summe                                                                                                                                                          | 2 213                                           | 15 583                | 4 023              | 21 819 | 332           | 10 285      | 3 219       | 13 836 | 722                           | 14 558     | 66,7                                               |
|                                                                                                                                                                | Variante (Höhere Steuerkraft in Ostdeutschland) |                       |                    |        |               |             |             |        |                               |            |                                                    |
| Nordrhein-Westfalen                                                                                                                                            | 847                                             | 2 212                 | -                  | 3 059  | 127           | 1 460       | -           | 1 587  | -68                           | 1 519      | 49,7                                               |
| Bayern                                                                                                                                                         | 565                                             | 3 609                 | -                  | 4 174  | 85            | 2 382       | -           | 2 467  | -106                          | 2 361      | 56,6                                               |
| Baden-Württemberg                                                                                                                                              | 488                                             | 3 992                 | -                  | 4 480  | 73            | 2 634       | -           | 2 707  | -115                          | 2 592      | 57,8                                               |
| Niedersachsen                                                                                                                                                  | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Hessen                                                                                                                                                         | 283                                             | 2 544                 | 3 049              | 5 876  | 42            | 1 679       | 2 439       | 4 160  | -178                          | 3 982      | 67,8                                               |
| Rheinland-Pfalz                                                                                                                                                | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Schleswig-Holstein                                                                                                                                             | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Saarland                                                                                                                                                       | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Hamburg                                                                                                                                                        | 105                                             | 750                   | -                  | 855    | 16            | 495         | -           | 511    | -22                           | 489        | 57,2                                               |
| Bremen                                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Berlin                                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Sachsen                                                                                                                                                        | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Sachsen-Anhalt                                                                                                                                                 | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Thüringen                                                                                                                                                      | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Brandenburg                                                                                                                                                    | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Mecklenburg-Vorpommern                                                                                                                                         | -                                               | -                     | -                  | -      | -             | -           | -           | -      | -                             | -          | -                                                  |
| Summe                                                                                                                                                          | 2 288                                           | 13 107                | 3 049              | 18 444 | 343           | 8 650       | 2 439       | 11 432 | -489                          | 10 943     | 59,3                                               |
| 1) Für den Status quo 1,052, für die Variante 0,957. — 2) Summe der Abschöpfungen in % der ausgleichspflichtigen Überschüsse.<br>Quelle: Berechnungen des DIW. |                                                 |                       |                    |        |               |             |             |        |                               |            |                                                    |

fungsquote auf unter 60 %. Die hohen Grenzbelastungen der Geberländer resultieren also aus den gewaltigen Steuerkraftunterschieden zwischen West und Ost sowie aus der garantierten Mindestfinanzkraft von 95 % des Durchschnitts. Je mehr sich die Steuerkraft in Ost und West jedoch angleicht, um so mehr verliert das Argument der hohen Grenzbelastung an Bedeutung.

Während im Status quo das Distributionsziel dominiert, wird im Reformmodell der Geberländer<sup>14</sup> die Anreizfunktion bzw. das Allokationsziel in den Mittelpunkt gerückt. Pri-

mär geht es darum, die marginalen Wirkungen für die Geber- als auch für die Nehmerländer zu senken, um wirtschaftspolitische Fehlanreize zu vermeiden. Im geltenden System werden zusätzliche Steuereinnahmen um bis zu 90 % abgeschöpft, wobei der Bundesanteil an den Gemeinschaftssteuern einbezogen ist. Das Modell des an-

<sup>14</sup> Vgl. ähnlich Karl Lichtblau: Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag. In: Konrad Morath (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 95 ff.

reizkompatiblen Finanzausgleichs sieht vor, die Umsatzsteuer vollständig nach der Einwohnerzahl zu verteilen, die garantierte Mindestfinanzkraft ebenso wie die Fehlbeitrags-Ergänzungszuweisungen abzuschaffen und die Differenzen zwischen Finanzkraft und -bedarf mit einheitlich 50 % auszugleichen. Durch pauschalisierte, auf längere Frist festgeschriebene oder degressiv gestaffelte Zuweisungen sollen im Startjahr der Reform die Verluste der Nehmerländer zu Lasten der Geberländer kompensiert werden, so dass die finanzschwachen Länder über die gleichen Mittel wie vorher verfügen.

Das Ausgleichsvolumen wird in diesem Vorschlag also nicht — wie im Status quo — durch eine garantierte Mindestfinanzkraft bestimmt, sondern ist von der Höhe der überschüssigen Finanzkraft der Geberländer abhängig. Gegenüber dem Status quo orientiert sich der Ausgleich nur noch zum geringeren Teil an den von der Wirtschaftskraft abhängigen Steuerkraftdisparitäten bzw. einer garantierten Mindestfinanzausstattung, da nunmehr Festbeträge gewährt werden. Für die Geberländer wirkt sich diese Lösung im Vergleich zum bestehenden System dann nachteilig aus, wenn sich Wirtschafts- und Finanzkraft rascher angleichen, als bei der Aushandlung der Festbeträge unterstellt worden ist; für die Nehmerländer ergeben sich Nachteile, wenn der Anpassungsprozess langsamer als angenommen verläuft.<sup>15</sup>

**Stadtstaaten, dünn besiedelte Länder  
und Gemeindesteuern**

Im Prinzip ist der Länderfinanzausgleich ein reiner Steuerkraftausgleich, der davon ausgeht, dass der Finanzbedarf je Einwohner in den Bundesländern weitgehend gleich ist. Eine Ausnahme bilden die Stadtstaaten, denen eine höhere Einwohnerwertung zuerkannt wird. Finanziell hat diese Regelung eine beachtliche Dimension; immerhin werden damit 6,4 Mrd. DM gebunden, wovon der größte Teil — über 4 Mrd. DM — auf Berlin entfällt (Tabelle 3). Ein Wegfall der Einwohnerwertung würde die Stadtstaaten erheblich treffen, Berlin geriete finanziell endgültig ins Abseits.

Die Stadtstaaten sind vom Bundesverfassungsgericht aufgefordert worden, ihren höheren Finanzbedarf je Einwohner schlüssig zu begründen und nachvollziehbare und belastungsfähige Merkmale in Form von Indikatoren zu benennen, die die Andersartigkeit der Staaten und deren finanzwirtschaftliche Konsequenzen abbilden. Die Andersartigkeit drückt sich zum einen in besonders engen Verflechtungsbeziehungen aus, zum anderen zerschneiden administrative Grenzen den wirtschaftlichen Verflechtungsraum, so dass die Einheitlichkeit von Wirtschaftsgebiet und Administration weit weniger gegeben ist als in den Flächenländern. Das ohnehin schwierige Verhältnis zwischen Stadt und Umland wird durch die Landesgrenzen

Tabelle 3  
**Auswirkungen der besonderen Stadtstaatenwertung  
im Finanzausgleich i.e.S 1999**  
Mill. DM

|                        | Status quo | Ohne<br>Stadtstaatenprivileg | Differenz |
|------------------------|------------|------------------------------|-----------|
| Nordrhein-Westfalen    | -2 578     | -1 278                       | +1 300    |
| Bayern                 | -3 188     | -2 213                       | +975      |
| Baden-Württemberg      | -3 427     | -2 475                       | +952      |
| Niedersachsen          | +1 037     | +1 709                       | +672      |
| Hessen                 | -4 744     | -3 945                       | +799      |
| Rheinland-Pfalz        | +379       | +523                         | +144      |
| Schleswig-Holstein     | +174       | +274                         | +100      |
| Saarland               | +295       | +394                         | +99       |
| Hamburg                | -665       | -2 336                       | -1 671    |
| Bremen                 | +665       | 0                            | -665      |
| Berlin                 | +5 316     | +1 283                       | -4 033    |
| Sachsen                | +2 149     | +2 576                       | +427      |
| Sachsen-Anhalt         | +1 300     | +1 554                       | +254      |
| Thüringen              | +1 218     | +1 452                       | +234      |
| Brandenburg            | +1 147     | +1 392                       | +245      |
| Mecklenburg-Vorpommern | +921       | +1 092                       | +171      |
| Umverteilungsvolumen   | ±14 601    | ±12 249                      | ±6 372    |

Quelle: Berechnungen des DIW.

noch komplizierter. So erbringen nicht nur die Stadtstaaten einen Leistungsüberschuss an das Umland. Auch in den Städten der Flächenstaaten ist dies der Fall. Allerdings verbleiben dort die regionalen Spillovers weitgehend innerhalb der Landesgrenzen; sie werden über den kommunalen Finanzausgleich kompensiert. In den Stadtstaaten indes fehlt ein institutionalisierter Ausgleichsmechanismus. Hinzu kommt die Pendlerproblematik, denn die Stadtstaaten müssen Verluste bei der Lohnsteuer hinnehmen, obwohl sie pendlerbedingte Infrastrukturkosten zu tragen haben. Zum anderen werden in Flächenländern viele in Großstädten angesiedelte Einrichtungen vom Land finanziert, so dass dort der Nutzungskonflikt zwischen Stadt und Umland entschärft wird. Für Stadtstaaten gilt dies nicht, so dass wegen ihrer Andersartigkeit eine strukturelle Benachteiligung vermutet werden kann.

Die Existenz der Stadtstaaten wird nicht in Frage gestellt. Bereits früher hatte das Bundesverfassungsgericht auf die historisch gewachsene strukturelle Bedeutung der Stadtstaaten im Bundesstaat hingewiesen und die Einwohnerwertung als „sachgerecht“ bezeichnet.<sup>16</sup> Dies hat notgedrungen zur Konsequenz, dass alle Glieder des Bundes — und nicht nur die Nachbarländer — von dieser Regelung betroffen sind.

<sup>15</sup> Vgl. auch Wolfgang Ebert, Stefan Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2/1999, S. 111.

<sup>16</sup> BverfGE 1986, 148 (240); vgl. auch Jürgen W. Hidién: Handbuch Länderfinanzausgleich, Baden-Baden 1999, S. 409.

Tabelle 4

**Indikatoren zu Landesleistungen  
in ausgewählten Großstädten**

| Stadt                                                                             |      | Land <sup>1)</sup>  |      | Relation<br>Stadt/Land |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------|------|------------------------|
| Schulen:                                                                          |      |                     |      |                        |
| Erteilte Unterrichtsstunden je Woche und Schüler<br>an allgemeinbildenden Schulen |      |                     |      |                        |
| München                                                                           | 1,50 | Bayern              | 1,39 | 108                    |
| Stuttgart                                                                         | 1,45 | Baden-Württemberg   | 1,32 | 110                    |
| Düsseldorf                                                                        | 1,37 | Nordrhein-Westfalen | 1,34 | 102                    |
| Hannover                                                                          | 1,58 | Niedersachsen       | 1,40 | 112                    |
| Berlin                                                                            | 1,56 |                     |      |                        |
| Hamburg                                                                           | 1,69 |                     |      |                        |
| Bremen                                                                            | 1,63 |                     |      |                        |
| Hochschulen: Studenten je 1 000 Einwohner                                         |      |                     |      |                        |
| München                                                                           | 79,5 | Bayern              | 11,2 | 710                    |
| Stuttgart                                                                         | 47,3 | Baden-Württemberg   | 15,4 | 307                    |
| Düsseldorf                                                                        | 59,0 | Nordrhein-Westfalen | 26,8 | 220                    |
| Hannover                                                                          | 80,5 | Niedersachsen       | 14,2 | 567                    |
| Berlin                                                                            | 39,1 |                     |      |                        |
| Hamburg                                                                           | 38,8 |                     |      |                        |
| Bremen                                                                            | 37,4 |                     |      |                        |
| Soziales: Sozialhilfeempfänger je 1 000 Einwohner <sup>2)</sup>                   |      |                     |      |                        |
| München                                                                           | 35   | Bayern              | 18   | 194                    |
| Stuttgart                                                                         | 42   | Baden-Württemberg   | 22   | 191                    |
| Düsseldorf                                                                        | 50   | Nordrhein-Westfalen | 38   | 132                    |
| Hannover                                                                          | 75   | Niedersachsen       | 40   | 188                    |
| Berlin                                                                            | 78   |                     |      |                        |
| Hamburg                                                                           | 84   |                     |      |                        |
| Bremen                                                                            | 111  |                     |      |                        |
| Kultur: Zuweisungen für Theater, DM je Einwohner                                  |      |                     |      |                        |
| München                                                                           | 136  | Bayern              | 19   | 715                    |
| Stuttgart                                                                         | 104  | Baden-Württemberg   | 20   | 520                    |
| Düsseldorf                                                                        | 37   | Nordrhein-Westfalen | 4    | 925                    |
| Hannover                                                                          | 183  | Niedersachsen       | 22   | 832                    |
| Berlin                                                                            | 115  |                     |      |                        |
| Hamburg                                                                           | 87   |                     |      |                        |
| Bremen                                                                            | 80   |                     |      |                        |

<sup>1)</sup> Landesdurchschnitte ohne Hauptstadt. — <sup>2)</sup> Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden; Berechnungen des DIW.

Eine Möglichkeit, diesen strukturellen Nachteil der Stadtstaaten zu identifizieren, besteht darin, die Finanzausstattung der sehr großen Städte in den Flächenstaaten mit dem Durchschnitt der Gemeinden in diesen Flächenstaaten zu vergleichen.<sup>17</sup> Dabei werden diese Großstädte als „fiktive Stadtstaaten“ behandelt. Allerdings ist dieses Verfahren recht aufwendig, es müssen nicht nur die Landesleistungen, die in der Großstadt angeboten werden (Schulen, Hochschulen, Theater etc.), geschätzt, sondern auch die Zahlungen im kommunalen Finanzaus-

gleich sowie die kommunale Steuerkraft berücksichtigt werden. Eine Untersuchung des Ifo-Instituts<sup>18</sup> hatte seinerzeit für Hamburg und Bremen die Höhe der Einwohnerwertung bestätigt. Auch heute ist zu vermuten, dass bei den von einem Flächenland bereitgestellten Leistungen das Gefälle von der Landeshauptstadt zum Durchschnitt der übrigen Kommunen beträchtlich ist. Vor allem gilt dies für den Hochschulsektor, die Kultur, soziale Aufgaben, aber auch — wenngleich abgeschwächt — für den schulischen Bereich (Tabelle 4).

Neben der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten hat das Verfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil eine Prüfung der Einwohnerwertung für dünn besiedelte Flächenstaaten, also vor allem für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, verlangt. Auch hier können strukturell vorgegebene Eigenarten vermutet werden, die einen höheren Bedarf rechtfertigen. Zu denken ist dabei insbesondere an Leistungen, die für die Fläche erbracht werden, für die die Finanzierungslast aber nur auf eine relativ geringe Zahl von Einwohnern verteilt werden kann (Straßen, ÖPNV, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung). Jüngst vorgelegte empirische Untersuchungen untermauern diese Vermutung.<sup>19</sup>

Wenig überzeugend ist die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Länderfinanzausgleich. Die Notwendigkeit, die Kommunen zu berücksichtigen, ergibt sich daraus, dass die Gemeinden Teil der Länder sind und die Länder für deren aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen haben. Nur bei einer Betrachtung der Länder und ihrer Kommunen zusammengekommen kann die finanzielle Leistungsfähigkeit von Regionen miteinander verglichen werden. Bisher sind Versuche, die kommunale Finanzkraft in voller Höhe den Ausgleichsberechnungen zugrunde zu legen, am Einspruch der finanzstarken Länder gescheitert. Denn es sind diese Länder, die bei voller Anrechnung der kommunalen Finanzkraft zusätzlich mit 5,6 Mrd. DM zur Kasse gebeten würden (Tabelle 5). Freilich läge es dann nahe, die „Sonderbedarfs-BEZ“ für Ostdeutschland zu kürzen, denn sie wird explizit u. a. zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft gewährt.

<sup>17</sup> Ein solches Verfahren hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil von 1996 vorgeschlagen. Wegen der Einwohnerabhängigkeit des kommunalen Finanzausgleichs und der Veredelungsvorschriften im Länderfinanzausgleich bieten sich nur die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern an. Zudem sollten sie Landeshauptstädte sein und als „solitäre“ Zentren, die weit in den Raum wirken, fungieren.

<sup>18</sup> Vgl. Marlies Hummel, Willi Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Ifo-Studien zur Finanzpolitik Bd. 45, München 1987.

<sup>19</sup> Helmut Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt/O. 2000.

Tabelle 5  
**Volle Anrechnung der kommunalen Finanzkraft  
im Finanzausgleich i.e.S 1999**  
Mill. DM

|                        | Status quo<br>(häufige Anrechnung) | Volle<br>Anrechnung | Differenz |
|------------------------|------------------------------------|---------------------|-----------|
| Nordrhein-Westfalen    | -2 578                             | -3 564              | -986      |
| Bayern                 | -3 188                             | -4 469              | -1 281    |
| Baden-Württemberg      | -3 427                             | -4 869              | -1 442    |
| Niedersachsen          | +1 037                             | +1 125              | +88       |
| Hessen                 | -4 744                             | -6 156              | -1 412    |
| Rheinland-Pfalz        | +379                               | +450                | +71       |
| Schleswig-Holstein     | +174                               | +136                | -38       |
| Saarland               | +295                               | +440                | +145      |
| Hamburg                | -665                               | -1 155              | -490      |
| Bremen                 | +665                               | +620                | -45       |
| Berlin                 | +5 316                             | +5 892              | +576      |
| Sachsen                | +2 149                             | +3 705              | +1 556    |
| Sachsen-Anhalt         | +1 300                             | +2 249              | +949      |
| Thüringen              | +1 218                             | +2 107              | +889      |
| Brandenburg            | +1 147                             | +1 942              | +795      |
| Mecklenburg-Vorpommern | +921                               | +1 552              | +631      |
| Umverteilungsvolumen   | ±14 601                            | ±20 218             | ±5 700    |

Quelle: Berechnungen des DIW.

**Bundesergänzungszuweisungen**

Das hohe Volumen der Bundesergänzungszuweisungen hat vielfach Kritik hervorgerufen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die BEZ zum Ausgleich der Fehlbeträge sowie der „Kosten der Kleinheit“ kritisiert und klar gestellt, dass der horizontale Finanzausgleich auf dieser Ebene nicht fortgesetzt werden darf. Die Mitfinanzierung durch den Bund dürfe nur eine ergänzende Korrektur erbringen und nur befristet für Sonderlasten eingesetzt werden. Wohl nicht zur Disposition stehen die Ergänzungszuweisungen zur Minderung der teilungsbedingten Sonderlasten: Noch immer sind die kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland extrem niedrig und der Nachhol- und Modernisierungsbedarf der staatlichen Infrastruktureinrichtungen hoch.<sup>20</sup>

Tatsächlich wirft der sehr starke Nivellierungsgrad durch die Fehlbetrags-BEZ die Frage auf, ob man noch von einer änderungsbedürftigen Finanzausstattung sprechen kann. Voraussetzung für ihre Gewährung ist ja, dass die Finanzausstattung — gemäß dem Ziel des solidarischen Einstehens füreinander — noch änderungsbedürftig erscheint. Insofern ist es nahe liegend, die Fehlbetrags-BEZ abzuschaffen. Auch die BEZ zum Ausgleich der Kosten der Kleinheit dürfte die vom Verfassungsgericht genannten Kriterien kaum erfüllen, zumal alle ostdeutschen Länder einschließlich Berlins zu den Empfängern gehören, Hamburg aber nicht, obwohl die Hansestadt weit weniger Einwohner zählt. Wird das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen vermindert, so hat dies

auch Konsequenzen für die Umsatzsteuerverteilung, und zwar zugunsten der Ländergesamtheit.

**Perspektiven**

Auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt offen, inwieweit dem Ansinnen der Geberländer, weniger Finanzmittel als bisher in den Länderfinanzausgleich einzuspeisen, politisch Rechnung getragen wird. Das Verfassungsgerichtsurteil selbst gibt nur bedingt Anlass für Veränderungen des Status quo. Als eine weitere Restriktion ist der hohe Bedarf der ostdeutschen Länder und Gemeinden an Transferzahlungen anzusehen, mit deren Hilfe die noch immer sehr niedrige Steuerkraft ausgeglichen wird und Mittel zum Abbau der Infrastrukturdefizite bereitgestellt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint der quantitative Spielraum für eine Neuverteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen West und Ost, zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern nicht sonderlich groß — auch zehn Jahre nach der Vereinigung steht die Distributionsfrage vor dem Allokationsziel. Eine Systemtransformation hin zum Wettbewerbsföderalismus ist nicht in Sicht, wahrscheinlich sind vielmehr inkrementale Reformen. Für einen „großen Wurf“ fehlen nicht nur Zeit und politische Mehrheiten, auch die fiskalischen und ökonomischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Alternativen scheinen nicht hinreichend klar und ausgereift zu sein.<sup>21</sup> Die behaupteten allokativen Wirkungen und Wachstumseffekte sind empirisch nicht unterfüttert, und die zentrale Frage, ob mehr Mittel für die Geberländer die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt in dem Maße erhöhen würde, wie es der Rekurs auf die Anreizwirkungen suggeriert, muss offen bleiben. So ist in Rechnung zu stellen, dass die westdeutschen Länder über eine viel bessere Infrastrukturausstattung verfügen als Ostdeutschland, die Grenzerträge des dort gebundenen Kapitals aber erheblich höher sind als im Westen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass ein „fairer“ Wettbewerb zwischen den Ländern nur dann möglich ist, wenn die Startvoraussetzungen einigermaßen gleich verteilt sind. Dies ist nicht der Fall.

Eine mögliche — „kleine“ — Lösung könnte so aussehen, dass die Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen des Bundes abgeschafft und der Umsatzsteueranteil der Bundesländer erhöht wird; hierbei geht es um eine Größenordnung von 3 Prozentpunkten. Im Finanzausgleich i.e.S. ist die volle Anrechnung der kommunalen Finanzkraft anzustreben. Im Gegenzug könnte der Ausgleichsanspruch der finanzschwachen Länder gesenkt werden, in der Mo-

<sup>20</sup> Vgl. Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden — noch erheblicher Nachholbedarf. Bearb: Bernhard Seidel und Dieter Vesper: In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/2000.

<sup>21</sup> Ähnlich Wolfgang Renzsch: Das Urteil zum Finanzausgleich: enge Fristensetzung. In: Wirtschaftsdienst, Heft 12/1999, S. 720.

delvariante sind 93 % der Ausgleichsmesszahl unterstellt. Wird der Ausgleichsanspruch der finanzschwachen Länder gekürzt,<sup>22</sup> so könnte gleichzeitig die Abschöpfungsquote der Geberländer, d.h. die Progression, gemildert werden. In der Modellrechnung wurde auf der zweiten Stufe die Abschöpfungsquote auf 60 % und auf der dritten Stufe auf 70 % gesenkt. Gegenüber dem Status quo ergibt sich bei voller Anrechnung der kommunalen Finanzkraft eine Umverteilung in Höhe von knapp 3,5 Mrd. DM zugunsten der finanzschwachen Länder (Tabelle 6). Nicht berücksichtigt ist, dass in diesem Falle ja auch die Sonderbedarfs-BEZ für die ostdeutschen Länder (einschl. Berlin) verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder entsprechend angehoben werden müssten. Doch ist nicht bekannt, wie stark seinerzeit in den Solidarpaktverhandlungen die schwache kommunale Finanzkraft in Ostdeutschland bei der Bemessung der Ergänzungszuweisungen zur Minderung der teilungsbedingten Sonderlasten gewichtet worden war.

In der Modellrechnung ändert sich die finanzielle Position der Ländergesamtheit nur wenig. Doch schlagen die Gewinne und Verluste bei den einzelnen Bundesländern gegenüber dem Status quo zum Teil nicht unerheblich zu Buche. Von dem höheren Umsatzsteueranteil werden alle Länder gleichermaßen begünstigt, wenn man die Pro-

Kopf-Beträge zugrunde legt. Für die finanzschwachen Länder sind diese zusätzlichen Einnahmen jedoch nicht hoch genug, um den Wegfall der Ergänzungszuweisungen auszugleichen. Von den Umstellungen im Finanzausgleich i.e.S. profitieren die ostdeutschen Flächenländer, während die westdeutschen Länder verlieren. In den Geberländern dominiert der Einfluss der höher angerechneten Gemeindefinanzkraft, er gleicht die Gewinne aus der Senkung des Ausgleichsanspruchs der Nehmerländer mehr als aus. In einer endgültigen Gewinn- und Verlustrechnung müssten sich natürlich auch jene Effekte niederschlagen, die sich — weil nunmehr die Gemeindefinanzkraft voll im Ausgleich berücksichtigt wird — als Folge der niedrigen Ergänzungszuweisungen zur Minderung der teilungsbedingten Sonderlasten (und eines höheren Länderanteils an der Umsatzsteuer) ergeben. In diesem Falle würden die ostdeutschen Länder vermutlich Verluste hinnehmen, während sich die finanzielle Position der westdeutschen Länder gegenüber den in Tabelle 6 aus-

<sup>22</sup> In der Modellrechnung wird unterstellt, dass im Finanzausgleich i.e.S. die Fehlbeträge auf der ersten Stufe bis 90 % des Durchschnitts vollständig, darüber hinaus (bis zum Durchschnitt von 100 %) mit 30 % ausgeglichen werden, so dass die Mindestfinanzkraft 93 % beträgt.

Tabelle 6

**Modellrechnung zum Finanzausgleich  
Abweichungen gegenüber dem Status quo<sup>1)</sup>**

|                        | Umsatzsteuer-<br>verteilung <sup>2)</sup> | Finanzausgleich<br>i.e.S <sup>3)</sup> | Bundesergänzungszuweisungen |                                               | Insgesamt |      |
|------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|-----------|------|
|                        |                                           |                                        | Fehlbetrags-<br>zuweisungen | Kosten politi-<br>scher Führung <sup>4)</sup> |           |      |
|                        |                                           |                                        |                             |                                               | Mill. DM  |      |
| Nordrhein-Westfalen    | +1 763                                    | -562                                   | -                           | -                                             | +1 201    | +67  |
| Bayern                 | +1 188                                    | -780                                   | -                           | -                                             | +408      | +34  |
| Baden-Württemberg      | +1 025                                    | -856                                   | -                           | -                                             | +169      | +16  |
| Niedersachsen          | +772                                      | -143                                   | -1 556                      | -                                             | -926      | -118 |
| Hessen                 | +592                                      | -641                                   | -                           | -                                             | -48       | -8   |
| Rheinland-Pfalz        | +395                                      | -21                                    | -569                        | -219                                          | -414      | -103 |
| Schleswig-Holstein     | +272                                      | -66                                    | -260                        | -164                                          | -219      | -79  |
| Saarland               | +105                                      | +24                                    | -219                        | -153                                          | -243      | -226 |
| Hamburg                | +167                                      | -256                                   | -                           | -                                             | -89       | -52  |
| Bremen                 | +65                                       | -128                                   | -139                        | -126                                          | -327      | -491 |
| Berlin                 | +333                                      | +185                                   | -919                        | -219                                          | -621      | -183 |
| Sachsen                | +439                                      | +1 050                                 | -909                        | -                                             | +580      | +130 |
| Sachsen-Anhalt         | +261                                      | +649                                   | -540                        | -164                                          | +206      | +77  |
| Thüringen              | +241                                      | +613                                   | -498                        | -164                                          | +192      | +78  |
| Brandenburg            | +254                                      | +503                                   | -526                        | -164                                          | +68       | +26  |
| Mecklenburg-Vorpommern | +176                                      | +428                                   | -364                        | -164                                          | +77       | +43  |
| Summe                  | +8 048                                    | +3 452                                 | -6 497                      | -1 537                                        | +14       | -    |

<sup>1)</sup> (+) Gewinn / (-) Verlust. — <sup>2)</sup> Erhöhung des Länderanteils von 45,7 auf 48,7%. — <sup>3)</sup> Gemeindefinanzkraft: 100%, Ausgleichsanspruch: mindestens 93%. — <sup>4)</sup> Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung.  
Quelle: Berechnungen des DIW.

gewiesenen Werten verbessern würde. Da es einzelnen Ländern schwer fallen dürfte, die Verluste kurzfristig zu verkraften, müssten für die Bundesergänzungszuweisungen Übergangsregelungen geschaffen werden, die einen zeitlich gestaffelten Abbau vorsehen. Letztlich ist eine Lösung, in der es langfristig gesehen keine Verlierer gibt, kaum vorstellbar.

Reformbedarf in den föderalen Beziehungen besteht auch im Hinblick auf die Stärkung der Stellung der Länder und Gemeinden im vertikalen Finanzgefüge. Hierzu

gehören Maßnahmen, die zum Abbau der vielfältigen Mischfinanzierungen („Gemeinschaftsaufgaben“ und Geldleistungsgesetze) beitragen, ebenso wie die Überlegung, mehr Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder zu übertragen. In diesem Zusammenhang sollte das Recht der Länder über die Gestaltung der Landessteuern gestärkt werden. Auch die Frage, ob die Länder bei der Einkommensteuer in begrenztem Umfang ein Zuschlagsrecht erhalten, sollte ernsthaft geprüft werden.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO<sub>2</sub>-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Ziener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Ziener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Ziener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Nr. 168 **E-Commerce — Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hansjörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200  
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw.de>  
Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,  
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.  
Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

*Quo vadis, Länderfinanzausgleich?*  
Bearbeitet von Dieter Vesper.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Satz: Pinkuin Satz und Datentechnik, Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Straße 172, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—,  
zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304