

第8章 ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革

中村良広

はじめに

わが国の地方財政調整制度の中核をなすシステムとして地方交付税制度がある。これは国税の一定割合を財源とする垂直的財政調整制度であるが、今日では国の極端な財源難のためその運営に困難を来し、2001年度以降は臨時財政対策債なる赤字地方債によって地方財源不足を補うほか、地方法人二税の一部を国税化することで東京都をはじめとする「富裕団体」の財源を剥ぎ取る変則的な「水平的財政調整」が進められている。また、「国から地方への税源移譲」をスローガンに2000年代半に実施された「三位一体の改革」に際しても、地域間の税収格差拡大に対処する方策として日本的な「水平的財政調整」が話題になったこともある。

わが国の地方財政調整制度は国と地方の間で行われる垂直的財政調整⁽¹⁾が基本であるのに対して、同一レベルの政府間で行われる水平的財政調整の典型としてしばしば引き合いに出されるのがドイツの州間財政調整である。1955年以来のこのシステムにおいては、州間の財政力格差是正のため富裕州（財政強力州）の拠出金を財源として貧困州（財政弱体州）への交付が行われる。極度に中央集権的であったナチス時代への反省から、戦後、連邦制国家として再編された旧西ドイツおよび再統一後のドイツにおいて、州間財政調整は曲折を経ながらも連邦制国家を象徴する仕組みとして維持されてきた。

しかし、このような州間財政調整を重要な構成部分とするドイツの連邦財政調整（der bundesstaatliche Finanzausgleich）をめぐっては、それが巨額の資金の地域間移動をもたらすことから関係各州においてしばしば問題視されてきた。とりわけ域外に財政資金が流出する財政強力州の不満が大きくなることは想像に難くない。旧西ドイツ時代からこの問題の解決を求めて、連邦憲法裁判所への違憲訴訟が繰り返

された。規範統制請求（Normenkontrollantrag）と称される訴訟提起を契機に、その正当性をめぐる関係者の論議が沸騰し、それを背景にしながら連邦憲法裁判所における審理が進められ判決が下される。現行制度について「違憲」ないし「違憲に近い」という判決が出た場合、それを受けた法改正すなわち連邦財政調整制度の再編が必要になる。

ドイツ統一は、旧東西ドイツ間の巨大な経済格差のゆえに連邦財政調整にかかる負担を飛躍的に高めた。統一後に応急的に作られた特別会計であるドイツ統一基金（Fonds Deutsche Einheit、1994年末まで）やその後の連帯協定 I（1993年3月13日合意）に基づく暫定制度には限界があった。その状況を不満として、近い将来における制度の抜本的な見直しを求める違憲訴訟が財政強力州であり、財政調整資金の拠出元となる南ドイツ3州（バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン）によって提起されたのは1998年7月、これを受けて連邦憲法裁判所の判決が下されたのはそれから1年余りを経た1999年11月11日のことであった。

判決は、当時の制度についてそれを直ちに違憲とすることはなかったが、一定の猶予期間を設けた上で制度改正に向けた基準法（Maßstabgesetz、2003年1月1日までに発効）を成立させ、それに基づいて2005年1月から新制度に移行すべきことを求めた（それができなければ既存の制度は違憲となる）。こうして実質的に3年間で連邦財政調整制度の改正作業が進められ、ともかくもこの義務は果たされた。しかし、その内容はいずれにしても利害が相反する諸州の妥協の産物であり、交渉過程において「第三者」的な地位にあった連邦が一定の追加的負担を引き受けることでまとまったに過ぎなかった⁽²⁾。

しかし、こうして発足した新制度は、2019年末に

終期を迎えることから、その期限が迫るにつれて新たな制度設計に向けた論議や政治的綱引きが始まることは必然であった。また、そもそも制度内容そのものが各州の利害対立の根本原因を解決するものではなかつただけに不満は燻り、早晚それが臨界点に達するのは時間の問題であったともいえる。

予想に違わず2013年3月4日、財政強力州である南ドイツ2州（バイエルン、ヘッセン）は、現行の連邦財政調整に関する違憲訴訟を連邦憲法裁判所に

提起した³⁾。今回も財政強力州の要求は基本的に同じであり、その帰結も従来通り現行制度の微調整に終わるのであるという見解が有力であった。ところが、そうした観測を裏切り、実際には「狭義の州間財政調整」（後述）の廃止という、連邦財政調整制度の抜本改革に至った。本稿の主たる課題は、この改革内容およびその影響について一応の整理を行うことである。

1. 現行連邦財政調整制度の構成

(1) 財政力均等化に向けた財政調整

連邦財政調整の基本目標は、一言にしていえば各政府段階の任務遂行に必要な財源の確保（財源保障）および地域間経済力の格差に基づく諸州の財政力格差の是正（財源調整）にある。その際、連邦財政調整は4つの段階を経て重層的に実施される。特にその第3段階において、明示的に財政強力州と財政弱体州との財政力の均等化が目指されるということで、この仕組みが「州間財政調整」（Länderfinanzausgleich）と呼称されている。しかし、その一方で、そもそも重層的な連邦財政調整が各段階における手続きや形式の相違はともかく、全体として諸州間の財政調整を目標とするものであるという意味で、これもまた「州間財政調整」と称されている。ドイツではメディアのみならず政府の文書においても、通常、「連邦財政調整」の意味で「州間財政調整」の用語が使用されており、どちらを指すのか紛らわしいことがある。そのため、用語法として前者を「狭義の州間財政調整」（Länderfinanzausgleich im engeren Sinne）、後者を「広義の州間財政調整」（Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne）として区別することもある。

本稿では混乱を避けるため、「広義の州間財政調整」についてはできるだけ「連邦財政調整」という制度上の名称を使用しており、特に断らずに「州間財政調整」という場合にはこの連邦財政調整の一部を構成する「狭義の州間財政調整」を意味している。以下では、はじめに連邦財政調整の4段階にわたる調整の概要⁴⁾を整理し、そこにお

ける州間財政調整の位置づけを確認する。

第1段階では、各種の租税のそれぞれの政府レベルへの帰属が決定される。そこにおいては特に重要な税が連邦、州そして一部は市町村の間の共同税となる。残りの税はそれぞれのレベルの政府の固有税となる。すなわち、所得税、法人税および売上税が連邦と州全体との間で分割され、同時に所得税と売上税の一部は市町村に帰属する。連邦には所得税の42.5%、法人税の50%、売上税の約52.25%が割り当てられ、州には所得税の42.5%、法人税の50%、売上税の45.51%が割り当てられる。さらに市町村には所得税の15%、売上税の2.22%が割り当てられる⁵⁾。

なお、所得税、法人税とは異なり売上税の連邦・州間における配分は、短期的に頻繁に変更される。連邦および州の財政事情を考慮し、両者のバランスを図る調整弁としての位置づけが売上税に与えられているのである。

各政府レベルの固有税を見ると、連邦税として大部分の消費課税（エネルギー税、たばこ税）、保険税、自動車税および連帯付加税がある。州税としては不動産取得税、相続税および競馬・宝くじ税などがある。市町村税としては営業税、不動産税および地域的消費税などがある。さらに、市町村の営業税に連邦、州が営業税納付金の形で部分的に参加する。

第2段階では、州全体に帰属する税が州間で配分される。売上税を除いて税収は基本的に税務署の所在地に帰属する（地域収入原則）。地域収入

原則は所得税、法人税にあっては一定のルールによって修正される。所得税は居住地原則によって、法人税は事業所原則によって分割される。

売上税は地域収入原則には従わず、最大25%までがいわゆる補充部分として、また残額の最小75%が人口比例で各州に配分される。補充部分の配分は明確に財政力の均等化を目標にしている。したがって、次に述べる第3段階の狭義の州間財政調整に先立つ調整という意味で売上税事前調整（Umsatzsteuervorwegausgleich）と称される。すなわち、所得税、法人税、営業税納付金の州帰属分および財政調整において算定対象となる州固有税からの収入について全国平均（人口1人当たり）を下回る財政弱体州に対して97%を下回るゾーンに95%、97%超～100%のゾーンには95%～60%の漸減的な補填率が適用される。補充部分が売上税参与の25%では不足する場合には調整不足のまま残されるが、現実には売上税州割当額の20%以下でこと足りることがしばしばである⁽⁶⁾。

この段階における調整水準が低くなれば次の段階の調整額が増大し、逆に高くなれば次の段階の調整額は減少する。財源の地域間配分という点ではどの段階で行おうと同じこととも言えるが、「売上税事前調整」の段階でそれなりの調整が済んでいれば、これに続く地域間の利害対立が最も鮮明に現れる水平的財政調整の負荷が軽減されることになる。

第3段階では、州間財政調整（＝「狭義の州間財政調整」）が行われる。ここでは財政力測定値（Finanzkraftmesszahl）と調整額測定値（Ausgleichsmesszahl）とが対比され、前者が後者を上回る州は財政強力州として調整給付義務州（拋出州）となり、前者が後者を下回る州は財政弱体州として調整交付請求権州（受領州）となる。

財政力測定値の内訳は、州分と市町村分の合計からなり、州分が前述の州固有税、鉱山法による州の鉱産税、共同税（所得税、法人税、売上税）州参与、営業税州納付金であり、市町村分が標準税率により算定された市町村物税（営業税、不動産税）および市町村共同税（所得税、売上税）参与合計の64%から構成されている。これに関して州域内における市町村財政調整の責任を負うのは

州であるが、調整対象となる市町村の財政需要を完全に把握し、これを州間財政調整に反映させることは困難であることが市町村税収の概算的算入（64%）の根拠とされている。市町村税収の算入率が低いほど「留保財源」は大きくなり、財政強力州に有利になる。逆の場合は逆である。

調整額測定値は、ごくラフに言えば財政力測定値の人口1人当たり全国平均に各州の人口を乗じて得られるもので、人口を基準に抽象的財政需要を算定することになっているが、同時にそれは各州が持つべき平均的租税力を表現するともいえる。調整額測定値の算定における最大の問題は、人口補正に関連している。すなわち、都市州（ハンブルク、ブレーメン、ベルリン）の人口にはスピル・オーバー効果に配慮して135%の割増補正が行われる。また、過疎州にも人口補正が適用され、その割増率はメクレンブルク・フォアポンメルン105%、ブランデンブルク103%、ザクセン・アンハルト102%となっている。

以上のような財政力測定値と調整額測定値とを比較した上で、調整交付請求権州に対しては財政力測定値が調整額測定値の80%以下のゾーンについてはその75%が補填され、80%超～93%のゾーンについては75%から漸減的に70%まで補填される。93%超～100%のゾーンについても70%から漸減的に44%まで補填される⁽⁷⁾。これとは逆に財政力測定値が調整額測定値を上回る財政強力州はその超過額に応じて、100%超～107%で44%～70%、107%超～120%で70%～75%の漸増的な拋出率が適用される。120%超のゾーンについては一律に75%の拋出率となる。なお、拋出財源で調整財源が不足する場合には財政弱体州と財政強力州でこの不足分を折半して負担する（弱体州は補填額の減額により、強力州は拋出額の増額により負担する）。

現行制度が適用される2005年以降の各州における拋出額、受領額の推移は図表1の通りである。資金移動の規模が2009年を底に、以後一貫して増加を続けていることが確認される。最大の拋出州はバイエルンであり、近年では総額の過半を担っている。次いでバーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセンがこれに加わり、南部3州が拋出州とい

図表 1 州間財政調整における調整給付義務州（－）と調整交付請求権州（＋）の推移

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^(注)	2017 ^(注)
in Mio. €													
Nordrhein-Westfalen	-490	-132	-38	54	-59	354	240	435	691	899	1,025	1,107	1,243
Bayern	-2,234	-2,093	-2,311	-2,923	-3,354	-3,511	-3,621	-3,797	-4,307	-4,856	-5,468	-5,821	-5,887
Baden-Württemberg	-2,235	-2,057	-2,316	-2,499	-1,488	-1,709	-1,813	-2,765	-2,415	-2,357	-2,324	-2,538	-2,779
Niedersachsen	363	240	318	317	110	259	209	178	107	278	420	681	696
Hessen	-1,606	-2,418	-2,885	-2,470	-1,902	-1,752	-1,799	-1,304	-1,702	-1,756	-1,730	-2,261	-2,480
Rheinland-Pfalz	294	346	343	374	293	267	246	256	242	289	351	388	392
Schleswig-Holstein	146	124	136	177	169	101	119	134	168	173	249	226	239
Saarland	113	115	125	116	93	89	120	94	137	144	153	174	198
Hamburg	-383	-623	-368	-371	-45	-66	-92	-25	88	-56	-115	65	-40
Bremen	366	417	471	505	433	445	518	521	588	604	627	694	692
Berlin	2,456	2,709	2,900	3,140	2,877	2,900	2,999	3,224	3,328	3,491	3,622	3,919	4,233
Sachsen	1,020	1,078	1,165	1,158	910	854	922	961	995	1,035	1,030	1,089	1,184
Sachsen-Anhalt	587	590	627	627	514	497	544	550	559	586	601	645	539
Thüringen	581	617	644	637	497	472	531	542	543	553	585	598	641
Brandenburg	588	611	675	621	501	401	443	543	518	510	498	543	607
Mecklenburg-Vorpommern	433	475	513	538	450	399	433	453	461	463	476	493	523
Gesamt	±6,948	±7,322	±7,917	±8,263	±6,848	±7,039	±7,324	±7,891	±8,424	±9,025	±9,636	±10,620	±11,186

(注) 2016年、2017年は暫定値。

(出所) Bundesministerium der Finanzen (2018 b) , S. 147.

う構造は不変である。受領州としてはこれまたベルリンの比重が一貫して大きく、これにザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレンが続いている。なお、ノルトライン・ヴェストファーレンは、かつては少額ながら拠出州であったが、2010年以降は受領州として定着し、しかもその金額が増大している。ハンブルクは近年拠出州であったり、受領州であったりと両方向の境界線上に位置している。

旧東ドイツ諸州は上記のベルリン、ザクセンのみならず他の4州（ザクセン・アンハルト、テューリンゲン、ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポンメルン）すべてが受領州であり続け、しかもその受領額が縮小する兆しはない。

最後の第4段階に位置するのが連邦補充交付金（Bundesergänzungszuweisungen）である。これは、財政弱体州に対してその一般的財源不足額を補填するために交付される部分と、特別な負担を調整するために交付される部分とから構成されている。

第一に、狭義の州間財政調整の後に残る調整額測定値に対する財政力不足分をさらに調整すべく、1人当たり財政力が全国平均の99.5%を下回る部分

の77.5%が補填される（一般連邦補充交付金）。

第二に、特別需要連邦補充交付金（Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen）がこれに加わる。すなわち、ベルリンにおいては行政上の首都機能のために特別な経費が発生するほか、小規模州（ブランデンブルク、ブレーメンなど）においては議会や首長などのための「政府運営費用」（Kosten politischer Führung）が人口比で割高になること、また、構造的失業および旧東ドイツ諸州の復興経費を勘案して交付が行われる。

図表2は、4段階にわたる連邦財政調整制度の中で第2段階～第4段階について、すなわち州間財政力の均等化を目標とする第2段階の売上税事前調整、第3段階の州間財政調整および第4段階の一般連邦補充交付金の状況を、2017年実績に基づいて示している。さしあたりここではそれぞれの調整段階の規模を確認しておく、売上税事前調整83億8,600万€、州間財政調整111億8,600万€、一般連邦補充交付金45億600万€であり、州間財政調整による資金移転規模が最大であることが確認される。一方、垂直的財政調整に当たる一般連邦補充交付金はこのシステムの中では最小規模であ

図表 2 連邦財政調整の現状（2017年実績）

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
売上税調整前の州税（人口1人当り対平均）（％）	95.7	128.9	116.6	84.1	125.1	59.8	93.5	56.3	90.0
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100万€）	-1,999	-2,412	-2,042	611	-1,158	2,420	-282	1,476	-1
対州平均財政力（財政調整前）（％）	96.6	117.6	110.5	98.5	115.7	88.6	95.5	90.3	96.0
州間財政調整における拠出額と交付額（100万€）	1,243	-5,887	-2,779	696	-2,480	1,184	392	539	239
対州平均財政力（財政調整後）（％）	98.3	106.5	104.3	98.0	105.9	95.7	97.8	96.2	98.1
一般連邦補充交付金（100万€）	670	—	—	378	—	489	212	234	130
対州平均財政力（財政調整および一般連邦補充交付金交付後）（％）	99.2	106.5	104.3	99.2	105.9	98.6	99.1	98.8	99.2
	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	合計	
売上税調整前の州税（人口1人当り対平均）（％）	54.8	68.8	56.9	74.8	92.1	154.2	89.1	100.0	
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100万€）	1,489	1,039	1,044	296	-153	-338	11	±8,386	
対州平均財政力（財政調整前）（％）	88.3	90.2	87.5	91.7	69.3	100.9	73.2	—	
州間財政調整における拠出額と交付額（100万€）	641	607	523	198	4,233	-40	692	±11,186	
対州平均財政力（財政調整後）（％）	95.6	96.2	95.4	96.6	90.7	100.5	91.7	100.0	
一般連邦補充交付金（100万€）	263	263	210	91	1,340	—	225	4,506	
対州平均財政力（財政調整および一般連邦補充交付金交付後）（％）	98.6	98.8	98.6	98.8	97.5	100.5	97.7	—	

（注）NW：ノルトライン・ヴェストファーレン、BY：バイエルン、BW：バーデン・ヴュルテンベルク、NI：ニーダーザクセン、HE：ヘッセン、SN：ザクセン、RP：ラインラント・プファルツ、ST：ザクセン・アンハルト、SH：シュレスヴィヒ・ホルスタイン、TH：テューリンゲン、BB：ブランデンブルク、MV：メクレンブルク・フォアポンメルン、SL：ザールラント、BE：ベルリン、HH：ハンブルク、HB：ブレーメン
（出所）Bundesministerium der Finanzen（2018 a）

り、従たる地位を与えられている。そして、一般連邦補充交付金に至る連邦財政調整によって財政力は最終的に図表2に示す水準まで平準化される。つまり、連邦財政調整前には人口1人当りの財政力が全国平均の54.8%に過ぎなかった州（テューリンゲン）の財政力が、一般連邦補充交付金配分後には全国平均の98.6%にまで引き上げられているのである。

（2）地域の特別需要に向けた連邦補充交付金

州間の財政力格差是正のための連邦財政調整制度の規模と効果は上記の通りであるが、実は、連邦財政調整制度の最後を締めくくる連邦補充交付金には財政力均等化のための一般連邦補充交付金に加えて地域の特別な財政需要に対応するための

特別需要連邦補充交付金がある。その規模と内容および配分状況は図表3の通りである。

その内容は、小規模州の追加的財政需要（スπιルオーバー効果への対応）に応える「政府運営費用連邦補充交付金」、失業が特に深刻な州の財政需要に応える「構造的失業連邦補充交付金」および旧東ドイツ諸州の復興需要に応える「新諸州連邦補充交付金」からなっている。特別需要連邦補充交付金は算定根拠は特別な財政需要であるが、その用途は特定されない一般財源である。

特別需要連邦補充交付金は一般連邦補充交付金をやや上回る規模であり、両者を合わせれば売上税事前調整を上回り、州間財政調整に迫るものとなっている。特別需要連邦補充交付金の中では東西ドイツ統一後の旧東ドイツ諸州の復興需要に対

図表3 特別需要連邦補充交付金（2017年度）

（単位100万€）

	S N	R P	S T	S H	T H	B B
政府運営費用交付金	26	46	53	53	56	55
構造的失業交付金	161		94		89	96
新諸州交付金	933		563		512	513
計	1,120	46	710	53	657	664
	M V	S L	B E	H B	合 計	
政府運営費用交付金	61	63	43	60	516	
構造的失業交付金	65				505	
新諸州交付金	377		681		3,579	
計	503	63	724	60	4,600	

（注）州名の略記法は図表2に同じ。

（出所）Bundesministerium der Finanzen（2018），S.151.

応する新諸州連邦補充交付金が圧倒的に大きく、したがって、特別需要連邦補充交付金はベルリンを含む旧東ドイツ地域で構造的に失業率が高いこともこれに加わり、旧東ドイツ地域にそのほとんど（96.6%）が配分されている。連帯付加税（所

得税・法人税の5.5%）は目的税ではないが、こうした東ドイツ地域に対する援助財源となっており、この税に対する不満も旧西ドイツ地域では根強いものがある。

2. 連邦財政調整制度の抜本改革——州間財政調整の廃止

2017年6月1日、2日に法案が連邦議会、連邦参議院を通過し、2020年に施行されることとなった新制度の要点は以下の通りである⁽⁸⁾。

① 州間財政調整が廃止され、売上税の州間配分に一元化される。現行の売上税事前調整も廃止され、新たな財政調整は売上税総額を財源として行われる。こうして、1955年財政改革によって導入された州間財政調整が実に65年振りに廃止されることになる。

売上税総額を財源として行われる財政調整において、州間の配分基準は人口である。そして、この人口については割増し、割落しの補正が加えられる。補正係数の決定は各州の財政力測定値と調整額測定値の差額に依存する。調整率は一律で、全国平均の平均財政力に対する不足分ないし超過分の63%とされる。そこで、例えば財政力が全国平均の60%の州で不足分が40%の州であれば、25%強（40%×63%）が補填され、財政力は85%強まで

高められる。また、全国平均の130%の州であれば、その財政力は約111%（130%－30%×63%）に削減される⁽⁹⁾。

この段階の調整を担う財源である売上税の州割当額を拡充するため、追加的に連邦から州に固定額として26億€、さらに州割当率引き上げ⁽¹⁰⁾によって14億2,000万€、合計40億2,000万€が引き渡される。

② 財政力測定値の算定における市町村財政力の算入率は64%から75%に引き上げられる一方、鉱産税⁽¹¹⁾の算入率は現行の100%から33%に⁽¹²⁾引き下げられる。前者は調整水準を引き上げる措置であるのに対して、後者は鉱産税を得る州の「留保財源」を認め調整水準を引き下げる措置であり、互いに逆方向を向いている。

③ 財政力弱体州のための一般連邦補充交付金の交付率が引き上げられる。調整基準値は99.5%から99.75%に引き上げられ、かつ不足分（99.75%に

足りない部分)の補填率も77.5%から80%に引き上げられる⁽¹³⁾。

- ④ 財政弱体市町村を抱える州のために市町村財政力連邦補充交付金が導入される。これは、財政力が平均の80%未満の市町村を抱える州に対して、80%を下回る差額の53.5%を補填するものである。また、基本法第91b条に基づく研究助成金が平均以下の州に対して平均を目指す研究助成調整のための連邦補充交付金が新設される。
- ⑤ 平均を超える政府運営費用に対する特別需要連邦補充交付金(対ブランデンブルク)が増額(110万€)される。

こうして、州間財政調整の廃止に代えて補正人口による売上税総額の配分が導入されるとともに、③～⑤の改正の結果、連邦補充交付金の意義が大きく高まることになる。

これらの改革によって州に対して追加される財源の全体像は図表4の通りである。2016年度をベースにした見積りで、2020年度について95億€を超える連邦の追加負担により、州財源の全体が底上げされる。改革によって不利益を被る州がなくなることが諸州合意の改革構想の大前提であった。

図表4が示すところによれば、州のための追加財源の中では現行の売上税事前調整と州間財政調整を一体化する新設の売上税調整のために追加される財源(40億2,000万€)が最大である。また、これに続く連邦財政調整の最終段階に位置する連邦補充交付金(一般)も26億4,300万€だけ増額される。さらに、財政力弱体市町村に配慮して新設される市町村

財政力交付金も14億9,700万€となっている。

表中の財政健全化援助とは特に財政状況が厳しい諸州に対して交付されるものである。2020年以降、諸州は基本法第109条第3項の規定に従い財政を起債収入なしに均衡させなければならない(起債制限)。そのため、2011年から2019年までの過渡期においていくつかの州に対して財政健全化援助が与えられるが、ブレーメン、ザールラント両州の特に深刻な財政状況に鑑みてこの法規定が補完される。これによって連邦は両州に2020年以降も総計8億€の財政健全化援助を与える。代わりに両州は、過度な借り入れの廃止と自州の経済・財政力の強化に取り組まなければならない。さらに、3億3,300万€は市町村交通財源調達法プログラムの延長に係るものであり、また、2億3,100万€は研究費、港湾負担、政府運営費用に係る交付金である。

総額95億€を超える連邦の追加負担をてこに実現されることになった、新たな連邦財政調整制度は、各州にどのような影響を及ぼすのか。図表5は現行制度と新制度による財政調整の結果としての各州の財源状況を示している。

現行制度の著しい特徴は、本源的租税配分の段階と比較した各州の財源配分の順位的大幅な入れ替えである。特に、当初は軒並み下位にあった旧東ドイツ諸州(ブランデンブルク、ザクセン、ザクセン・アンハルト、メクレンブルク・フォアポンメルン、テューリンゲン)が財政調整後はいずれも上位に浮上し、逆にバイエルン、ヘッセン、バーデン・ヴェルテンベルクといった南部の財政強力州が中位以下

図表4 州のための追加財源とその構成

(単位:100万€)

売上税	4,020
連邦補充交付金	2,643
財政健全化援助	800
G V F G 連邦プログラム ^(注)	333
市町村財政力交付金	1,497
その他交付金(研究、港湾、政府運営費用)	231
合計	9,524

(注)市町村交通財源調達法 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (G V F G) によって1971年以来、連邦は州・市町村に対して交通状況改善のための財政援助を行ってきた。2019年を期限としてきたこのプログラムが連邦財政調整の改正に伴い無期限に延長されることになった。

(出所) Hentze (2017), S. 7.

図表5 財政調整前・後の財政力比較 — 新旧制度比較（2016年の対州平均比率）

(単位：%)

本源的租税配分		現行の州間財政調整と その他の交付金		将来の財政調整と その他の交付金	
1. ハンブルク	150.4	1. ザクセン・アンハルト	110.9	1. ザールラント	109.2
2. バイエルン	131.7	2. メクレンブルク・フォ アポンメルン	109.6	2. ブレーメン	109.1
3. ヘッセン	126.6	3. テューリンゲン	109.6	3. バイエルン	108.7
4. バーデン・ヴュルテン ベルク	117.0	4. ブレーメン	109.1	4. ヘッセン	107.5
5. ベルリン	95.7	5. ザクセン	108.9	5. バーデン・ヴュルテン ベルク	105.8
6. ノルトライン・ヴェス トファーレン	94.8	6. ブランデンブルク	108.3	6. テューリンゲン	101.6
7. ラインラント・プファ ルツ	92.0	7. ザールラント	108.2	7. メクレンブルク・フォ アポンメルン	101.5
8. ブレーメン	91.7	8. バイエルン	107.6	8. ザクセン・アンハルト	101.3
9. シュレスヴィッヒ・ホ ルスタイン	90.2	9. ヘッセン	106.6	9. ハンブルク	101.2
10. ニーダーザクセン	84.8	10. バーデン・ヴュルテン ベルク	105.2	10. ザクセン	101.0
11. ザールラント	75.1	11. ベルリン	103.4	11. ラインラント・プファ ルツ	100.0
12. ブランデンブルク	65.9	12. シュレスヴィッヒ・ホ ルスタイン	101.2	12. ノルトライン・ヴェス トファーレン	99.8
13. ザクセン	57.1	13. ハンブルク	100.4	13. シュレスヴィッヒ・ホ ルスタイン	99.7
14. ザクセン・アンハルト	57.1	14. ラインラント・プファ ルツ	100.1	14. ブランデンブルク	99.5
15. メクレンブルク・フォ アポンメルン	55.1	15. ノルトライン・ヴェス トファーレン	100.0	15. ニーダーザクセン	99.5
16. テューリンゲン	54.5	16. ニーダーザクセン	99.9	16. ベルリン	97.8

(出所) Hentze (2017) , S.12.

に沈下している。これこそ南部諸州の長年にわたる不満の中心問題であった。

それに対して、新制度では旧東ドイツ諸州が中位以下に沈下し、南部3州は上位に浮上している。なお、首都でありながら旧制度下でも下位の財源順位に甘んじていたベルリンは、新制度では最下位に低

落することになっている。また、州平均を下回る州が現行制度では1州であるのに対して、新制度では5州に増加しているが、これは人口規模が大きい南部3州⁽⁴⁾に財源がシフトした影響であると考えられる。

3. 連邦財政調整制度抜本改革の意義と問題

(1) 進展する中央集権化

現行制度による調整規模において従たる地位にある連邦補充交付金の地位が明確に高まる。一般連邦補充交付金の調整率の引き上げに加えて新規

の特別需要連邦補充交付金の導入も行われたからである。

さらにこの連邦財政調整制度の枠外で、しかもこれと密接に関連して以下のような措置が実施さ

れる¹⁶⁾。

- ① 安定化評議会 (Stabilitätsrat) の活動が強化され、2020年以降、新規借入れに関する基本ルール (「起債制限 (Schuldenbremse)」) の維持のために連邦および州に対する監視が行われる。
- ② 連邦による財政弱体市町村の教育施設投資に向けた補助のため、市町村投資助成基金が35億€だけ増額される。連邦はこうした援助資金の使用について統制の可能性を強める。従来、連邦が市町村への直接の援助を行うことはなかったため、これも集権化の新たな動きと言える。
- ③ 連邦は連邦自動車道および連邦長距離道路の計画、建設、経営、維持および財産管理に関する専一的な責任を負う。従来は財源・権限は連邦が握り、業務の実施は州が分担していたものが、連邦によって独占されることになる。
- ④ 全国的に重要な分野の投資促進のために財政援助を行う際に、連邦はさらなる統制・管理権を持つようになり、その財政援助を使用する州プログラムの策定においても連邦と州の合意が必要となる。
- ⑤ 連邦会計検査院の調査権が拡充され、連邦が州に対して特定補助金を交付する場合、州および市町村における調査を行うことが可能になる。それによって連邦が交付した補助金が合目的に使用されているかどうかを検査するのである。

(2) 連邦財政調整制度改革に先行する連邦制度改革

連邦財政調整制度の抜本改革に先立って、ドイツの連邦国家秩序の現代化を目指して二次にわたる連邦制度改革が実施された¹⁶⁾。連邦財政調整制度の抜本改革はこの連邦制度改革の成果を受け継ぎ、そこで残された課題に取り組むものであった。

ドイツでは、連邦と州の立法権限および財政権限が錯綜していることが長らく問題とされてきた。このうち連邦と州の立法権限については2006年の第一次連邦制度改革によって整理され、連邦と州の財政権限については2009年の第二次連邦制度改革のテーマとされた。

第一次連邦制度改革の要点は以下の通りである。

- ① 連邦による立法過程の迅速化に向けて、連邦

の立法に関する連邦参議院の同意を必要とする連邦法律 (同意法) の割合が60%程度から35~40%に削減されることになった。

- ② 財政関係においても連邦と州の共同事務の削減、連邦から州への財政援助の要件の厳格化、州独自税源の自律性の強化 (不動産取得税の税率決定権承認) が決定された。

しかし、連邦と州の財政権限については両者の権限の切り離しと明確化を主眼とするもので、これを踏まえた財政運営の諸原則の具体化は課題として残された。

第一次連邦制度改革の後に連邦議会、連邦参議院に設けられた合同調査会は連邦と州の財政関係の現代化に向けた検討を始め、この合同調査会提案を基本とする基本法改正は2009年5月29日連邦議会で可決され、6月12日に連邦参議院がこれに同意した。第一次連邦制度改革が積み残した連邦と州の財政関係に関する改革に着手した第二次連邦制度改革の要点は以下の通りである。

- ① 連邦と州の財政規律が強化され、均衡予算の原則が確認され、起債の限界についての基準が明示された。すなわち、従来は起債については予算に計上された「投資」の範囲において起債を許容するという「ゴールデン・ルール」 (goldene Regel) が規範とされてきたが、これでは過剰な起債を抑制するに不十分であるとして廃止され、新たな「起債制限」が設けられた。それによれば、連邦は国内総生産 (GDP) の0.35%を超えない範囲に限り起債が認められる一方、州は自然災害等の例外的事態を除いて起債は認められない。これらの新規定の実施は連邦については2011年に施行した上で2015年までを経過期間とする一方、州については2019年末までを経過期間として認めている¹⁷⁾。
- ② 厳しい起債制限の遵守を可能にするため、財政弱体州に対する財政健全化援助の経過規定が新設された。
- ③ 財政的非常事態を回避するため「安定化評議会」が設置され、連邦と州の財政が継続的に監視されることになった。第一次連邦制度改革による同意法の削減は、連邦参議院ないし州の権限の削減によって国家意思

決定のスピードアップを図るものであり、従来の連邦国家秩序の深刻な変質を意味している。さらに第二次連邦制度改革によって導入された厳格な「起債制限」は、連邦財政調整制度の改革に際して州間の合意を促進する枠組み条件であり、州の連邦への依存を推し進める要因となった。

(3) 抜本改革の問題

連邦財政調整制度の抜本改革については次のような問題が指摘される。

第1に、州間財政調整という連邦国家における諸州の「連帯」を象徴するものであった仕組みの廃止は、連邦国家としてのドイツのあり方を大きく変容させるものである。連邦の権限を強め、「垂直化」(Vertikalisierung)とも特徴づけられる今回の改革について、政権与党の中であって最も有力な反対者である連邦議会議長Norbert Lammertは、「中央集権国家(Zentralstaat)への発展を推し進める」との懸念を表明した⁽⁸⁾。

第2に、売上税を補正人口で配分する新たな調整システムにおいて、補正前人口による架空の配分額との比較によって各州はこのシステムにより失う売上税収と追加的に獲得する売上税収を認識することができる。かつて州間財政調整において繰り返して起こった州間の争いが、将来は局面を変えて売上税配分における補正係数の是非をめぐって再燃することは十分に予想される⁽⁹⁾ところである。

第3に、現行の州間財政調整に比べて、将来の

売上税による調整の均等化効果は低くなっている。そのことは財政強力州にとっては経済発展による税収増加のより大きな部分を留保し得るということで、経済的インセンティブ効果を高める。一方、最終的に一般連邦補充交付金による平準化率は現行制度より高まる。財政弱体州はこれによって救済されるが、こうした手厚い垂直的財政調整が持続的であり得るかどうかは、基本的に連邦の財政事情の推移に依存する。

第4に、連邦財政調整における財政力平準化の最終段階に位置する一般連邦補充交付金がどのような規模になるかは、結局のところ財政弱体州の経済発展に依存している。軒並み財政弱体州である旧東ドイツ諸州の経済発展のテンポは90年代前半には旧西ドイツを上回ったが、それ以降はむしろ下回る年の方が多く、格差は構造的に定着している。この地域に対する財政援助が連邦の重い負担となり、従来は州間の利害調整問題であったものが、将来はその削減が連邦政府の重要課題となる可能性は否定しがたい。

第5に、95億€を超える連邦の追加負担については、実は過大算定であるという批判が加えられている。すなわち、確かに「法的には」、連帯協定IIに基づく旧東ドイツ地域(新諸州)に対する援助(図表3)は2019年をもって期限切れでゼロになるが、「政治的には」これは非現実的である⁽¹⁰⁾というのである。

おわりに

連邦財政調整制度の抜本改革は、財源面における連邦の一定の譲歩によって実現された。新制度の基本的骨格は全国16州の代表が集う首相会議がとりまとめた「連邦国家的財政関係再編のための最終提案」⁽¹¹⁾(2015年12月3日)に従うものである。この提案は、「連邦財政関係の再編によって改正がなかった場合より財政的に悪化する州は皆無である」とその意義を特徴づけている。しかし、そもそも州間財政調整は拠出州と受領州との間の財政移転をその内容とするものであるから、一方が得をすれば他方が

損をするという「ゼロサム・ゲーム」である。制度改革によって「財政的に悪化する州は皆無である」結果をもたらすためには、第三者としての連邦が追加負担を受け入れるほかはない。

こうした諸州の提案に対して連邦財務省は当初は当然冷淡であったが、一連の経緯の後、財源面での譲歩と引き換えに連邦の権限を強化するかたちでそれを受け入れた⁽¹²⁾。

膠着状態にあった連邦と州の綱引きにおいて転機となったのは連邦議会の予算審議における2016年9

月7日のメルケル首相の発言であった。首相は、「ドイツの市民はどのレベルに権限があるかには関心はなく、むしろ自分のものが増えることを望んでいるのだ」と述べた⁽³³⁾。その後、2016年10月4日に各州首相たちと連邦首相の会談が行われて事態が動き、2016年10月14日に連邦・州間財政関係の再編に関する合意が達せられた。抜本改革によって明確に財政力を強化することになった南部2州は、この結果に満足して訴訟を取り下げた⁽³⁴⁾。

今回の連邦財政調整制度の抜本改革の内容とその経緯は、独立性の高い州の連合体としての典型的な連邦国家であるドイツが、今や集権国家へ大きく舵を切ったことを示唆している。しかもそれが連邦の主導によってではなく、州の自発性によって行われた。その背景にはEUとユーロの問題があるように思われる。

ユーロ参加国ドイツは、経済的収斂条件に関して財政面では財政赤字対GDP比3%以下、債務残高対GDP比60%以下を守るため厳格な起債制限を設けた。ドイツ経済の現状からみて「勇み足」ともいえるこの起債制限は、連邦の財政援助を希求して自発的に集権化を呼び込む各州の意思決定をもたらした。また、EUの一員として迅速な国家意思の決定を行うことへの要請は、連邦参議院の同意を要する同意法を削減することとなった。国家統合が本格的に進展し、国境の壁が低くなった暁には地方政府としての州の意義が高まることが想定されるが、そこに至る過渡期においてむしろ集権化が進むという逆説的状况が現れているのである。

さらに、深刻化する中東情勢を背景に大量の難民がEUの中心国ドイツに流入し、その対応をめぐるメルケル政権への批判が高まった。従来難民に寛容であったドイツにおいてさえ、排外主義的・極右的な動きが強まり、戦後ドイツに根付いたはずの「社会的」価値観が動揺しているように見える。求心力が低下するメルケル首相(CDU)は姉妹党たるキリスト教社会同盟(CSU)への配慮を強めざるを得ないが、まさにこのCSUこそ長らく州間財政調整批判の急先鋒であるバイエルン州の政権党であり続けたのである⁽³⁵⁾。

[注]

- (1) 地方交付税は形態的には異なるレベルの政府間の資金移転によって行われる垂直的財政調整であるが、この資金移転によって都道府県、市町村という同一レベルの財政力の均等化が行われるので、機能的には水平的財政調整の側面も持っている。わが国では垂直的財政調整ないし水平的財政調整について、機能ではなく形態に着目して定義する場合が多い。水平的財政調整、垂直的財政調整および相互の関連については半谷(2013)、44-45頁が明快な整理を行っている。
- (2) この経緯および固まった制度の意義と問題については中村(2004)において詳細に論じた。
- (3) 訴訟はすでに2年前から計画されており、南部富裕州の一角をなすバーデン・ヴュルテンベルク州も原告に加わるはずであったが、後に同州における政権交代があり、訴訟に批判的な緑の党・社会民主党連立政権が誕生したため、原告は南部2州だけになった(Handelsblatt 25/3/2013)。
- (4) 以下の説明は基本的にBundesministerium der Finanzen(2017a)によるものであり、2017年2月時点の状況である。なお、文献によっては例えば半谷(2013)のように3段階に分けるものもある。
- (5) 売上税の各政府レベルにおける実質的分割割合は短期的に変動する。この数値は2017年の実績である(Bundesministerium der Finanzen(2018b), S.69)。
- (6) 通常、この25%まで使わずに調整が終わるのであり、例えば2016年には14.55%、2017年には14.57%で済んだ(Bundesministerium der Finanzen(2018a))。
- (7) Bundesministerium(2016)によれば、州間財政調整の前後で比較すると財政力が平均の70%の州の財政力が91%に、90%の州の財政力が96%に上昇する。
- (8) Bundesministerium der Finanzen(2017b)
- (9) Hentze(2017), S.9.
- (10) それぞれの割当率は、連邦52.80864227%、州45.19541378%、市町村1.99594395%となる。
- (11) 鉱産税は州に帰属する公課であり、各採鉱企業から連邦鉱山法の適用領域における土地資源の消費に対して支払われるべきものである。鉱山税は、採掘された鉱物(天然ガス、石油、硫黄)に対して平均的に得られる市場価値の10%の率で課税される。鉱産税の徴収と支払の詳細は諸州の法令によって定められる。徴収団体はバイエルン、ハンブルク、ニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルスタインの各州であるが、ニーダーザクセンの収入額が突出しており、その金額は全体の額の7割を超えている(2017年)。
- (12) これは違憲となる惧れがある。1986年6月24日の連邦憲法裁判所判決では、「鉱産税を含む州のすべての重要な収入は全額財政力に算入される」と判示されているからである(Renzsch(2017), S.878)。

- (13) 例えば財政力が70%の州の補てん率は、 $(99.75 - 70) \times 80 / 100 = 23.8$ となり、93.8%に調整される。
- (14) ドイツの総人口は約8,252万人(2016年12月31日現在)であり、州の人口規模でバイエルンが1,293万人で2位、バーデン・ヴュルテンベルクが1,095万人で3位、ヘッセンが621万人で5位であり、これらの3州で総人口の36%を占めている(Statistisches Bundesamt(2018), S.26)。新制度でこれらの州への財源配分が増えることは財政弱体州への調整効果を低下させることになる。
- (15) Bundesministerium der Finanzen(2017b)
- (16) 連邦制度改革については、主として戸部(2008)、山口(2010)、八巻(2010)、渡辺(2010)を参考にした。
- (17) 確かにユーロ参加国の経済的収斂条件に反してドイツの債務残高の対GDP比は、ピーク時の2010年には80%を超えたが、以後徐々に低下し、2018年には60%を下回るものと見込まれている。EUにおける「一人勝ち」と称されるドイツの好調な経済状況がその背景にあり、厳格な「起債制限」が果たして必要であったのかという疑問は残る。
- (18) ZEIT ONLINE 1/6/2017
- (19) Renschは、「そこには平和をもたらす解決は認められず、逆に新たな紛争が準備されているように思われる」(Rensch(2017), S.878)と述べている。
- (20) Rensch(2017), S.879. Hentze(2017)は、2019年をベースにすれば連邦の追加負担は95億€ではなく、40億€強となると指摘している(S.7)。
- (21) Bremen Senatskanzlei(2015)
- (22) Rensch(2017)は、「財政的結果は問題であり、諸州間の格差は広がり、連邦と州の連邦主義的バランスは州に不利にシフトする。これは連邦の希望によるのではなく、より多くの金のために自らを無力化する州の希望によるものなのである」(S.880)と評価している。
- (23) Rensch(2017), S.877.
- (24) Horst Seehofer(バイエルン州首相)およびVolker Bouffier(ヘッセン州首相)は「2013年春のわれわれの提訴は正しく、われわれは目的を達成した。……この措置は、すべての州の一致と連邦との妥協の達成に寄与した。この成果にわれわれは満足している。連邦議会および連邦参議院が6月初めに決定した連邦・州間財政関係の再編によって従来の抛出州は2020年以降財政調整において大幅に負担軽減される」との声明を発表した(2017.9.5)。Bayerische Staatsregierung(HP)。
- (25) 2018年10月14日に行われたバイエルン州議会選挙においてCSUは歴史的な大敗を喫して議席の過半数を失い、続いて10月28日のヘッセン州議会選挙でもCDUおよびSPDが敗北し、メルケル首相はCDUの党首を辞任した(首相は続投。)

【参考文献】

- ・伊東弘文(1989)「連邦・州間財政調整をめぐる憲法紛争の発生と解決」、原田溥・津守常弘編『現代西ドイツの企業経営と公共政策』九州大学出版会、所収
- ・高田敏・初宿正典編訳(2016)『ドイツ憲法集(第7版)』信山社
- ・初宿正典訳(2018)『ドイツ連邦共和国基本法 全訳と第62回改正までの全経過』信山社
- ・戸部真澄(2008)「ドイツ連邦制度改革における財政改革」『環境研究』No.149
- ・中村良広(2004)『ドイツ州間財政調整の改革——「水平的財政調整」の射程』(財)地方自治総合研究所
- ・——(2005)「ドイツ州間財政調整と『連邦国家秩序の現代化』」、日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房、所収
- ・——(2017)「(研究ノート)ドイツ連邦財政調整改革論の現段階」『熊本学園大学経済論集』第23巻第1-4合併号
- ・半谷俊彦(2003)「ドイツの財政調整制度——調整効果の分析と問題点の整理を中心として——」、神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、所収
- ・——(2013)「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」『地方財政』2013年2月号
- ・八巻節夫(2010)「ドイツ連邦制度改革の経緯と課題」『(東洋大学)経済論集』第36巻第1号
- ・山口和人(2010)「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1)——基本法の改正」『外国の立法』243
- ・渡辺富久子(2010)「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(2)——財政赤字削減のための法整備——」『外国の立法』246
- ・Bremen Senatskanzlei(2015), MKP fasst Beschluss zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.157180.de&asl=bremen02.c.730.de>
- ・Broer Michael(2014), Reformoption des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst 4/2014.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2016), Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2017a), Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2017b), Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2017c), Finanzbericht 2018.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2017d), Monatsbericht 3/2017.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2018a), Monatsbericht

3/2018.

- Bundesministerium der Finanzen (2018 b) , Finanzbericht 2019.
- Geske, Otto-Erich (2015) , Sind neue Ziele für den Länderfinanzausgleich erforderlich? in : Wirtschaftsdienst 11/2015.
- Groh, Manfred (2017) , Die Neuordnung der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag Dr. Kovač.
- Heinemann, André W., (2012) , Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in : Wirtschaftsdienst 7/2012.
- Hentze, Tobias (2017) , Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs: Was der neue Finanzausgleich für Bund und Länder bedeutet, IW policy paper 16/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
<http://www.iwkoeln.de>
- Hessische Staatskanzlei (2013) , Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich.
https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinettsitzung.pdf
- Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016) , Für einen einfachen, transparenten und effizienten Finanzausgleich, in : Wirtschaftsdienst 4/2016.
- Lenk, Thomas/Glinka Philipp (2017) , Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich — eine Reform und viel Reformaufschub, in : Wirtschaftsdienst 7/2017.
- — (2015) , Steuerzuordnung nach Wirtschaftskraft — gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in : Wirtschaftsdienst 12/2015.
- Renzsch, Wolfgang (1991) , Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990) , Verlag J. H. W. Dietz Nachf.. 伊東弘文 (訳) (1999) 『ドイツ財政調整発展史 — 戦後から統一まで — 』九州大学出版会
- — (2017) , Die verbogene Verfassung — zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, in : Wirtschaftsdienst 12/2017.
- Schäuble streitet mit 16 Regierungsschefs, in : Frankfurter Allgemeine 20/04/2016.
- Statistisches Bundesamt (2018) , Statistisches Jahrbuch 2018.
- Walsman, Marion (2011) , Finanzreform : Die vertikale Chance, in : Wirtschaftsdienst 10/2011.