

Horst Zimmermann\*

## Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung

In der Klage der Länder Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich spielt die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten eine große Rolle. Es lässt sich zeigen, dass diese gerechtfertigt ist, weil die Einwohner von Stadtstaaten – wenn sie dem kommunalen Finanzausgleich unterliegen würden – auch höher gewichtet würden als Einwohner von kleineren Städten ohne besondere Funktionen. Dabei sollte Berlin nicht als Sonderfall behandelt werden. Geht man von der Einwohnergewichtung ab oder sucht andere Lösungen für Berlin, so führt dies zu einer unerwünschten Asymmetrie im deutschen Föderalismus.

Berlins Probleme sind der Hauptstreitpunkt im Ringen um den Länderfinanzausgleich, weil die Stadt den mit Abstand höchsten Betrag aus diesem System erhält. Um diesen Konflikt zu beseitigen oder zumindest zu verbergen, sind verschiedene Lösungen außerhalb und innerhalb des Finanzausgleichs ins Spiel gebracht worden. Bisher wird Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland im föderativen Aufbau so behandelt wie die beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Die vorgeschlagenen Lösungen würden hingegen die bisherige Symmetrie im deutschen Staatsaufbau beschädigen und zu einer unerwünschten Asymmetrie im deutschen Föderalismus führen.

Nach dem Denkansatz des asymmetrischen Föderalismus liegt Asymmetrie, bezogen auf die Gliedstaaten einer Föderation, dann vor, wenn ein Gliedstaat anders behandelt wird als andere gleich geartete Gliedstaaten desselben Landes.<sup>1</sup> Die Stellung Berlins im Länderfinanzausgleich stellt mithin heute eine symmetrische Lösung in dem Sinne dar, dass alle Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland gleich behandelt werden und Berlin als Hauptstadt keine Sonderstellung einnimmt, wie dies etwa für Washington DC oder Mexiko DF gilt. In der Literatur über symmetrischen bzw. asymmetrischen Föderalismus erscheint eine asymmetrische Lösung in der Regel als problembehaftet. Wenn ein Gliedstaat Sonderrechte erhält, wie dies in vielen Föderationen der Fall ist und wie es auch in unitarischen Staaten mit Blick auf einzelne Teilregionen gehandhabt wird, so ist unausweichlich, dass die übrigen Einheiten im Staatsaufbau auf Dauer entwe-

der die Abschaffung dieses Sonderrechts oder aber eine Ausdehnung auch auf die übrigen Einheiten verlangen werden. In jedem Falle kann das Vorhandensein asymmetrischer Elemente auf Dauer zu Unruhe im föderativen System führen. Anders gewendet kann man sagen, dass das Erreichen bzw. Erhalten eines symmetrischen Staatsaufbaus ein Gut ist, das nicht leichtfertig aufgegeben werden sollte.

### Asymmetrische Vorschläge zu Berlin

Wenn Berlin als Hauptstadt eine spezielle Lösung erhalten sollte, könnte der Stadt mit Blick auf die USA ein Status wie Washington DC verliehen werden. Ein solcher Vorschlag liegt in politisch relevanter Form wohl derzeit nicht vor. Er wird neuerdings beispielsweise von Häde erwähnt, der aber zugleich darauf hinweist, dass hierzu sicherlich eine Verfassungsänderung notwendig wäre.<sup>2</sup> Der Vorschlag wäre aber auch aus anderen Gründen abzulehnen. Er würde zu einer erheblichen Asymmetrie führen, die im

2 U. Häde: Berlin als Bundesdistrikt?, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 2, S. 78.

\* Der Autor dankt Thiess Büttner für Diskussion und Hinweise zu diesem Beitrag.

1 Zum asymmetrischen Föderalismus siehe neuerlich A. Libman: Subnational political regimes and asymmetric fiscal decentralization, in: Constitutional Political Economy, Bd. 23, 2012, S. 302-336, wo auch auf weitere Literatur verwiesen wird.

**Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann** ist emeritierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Fall der USA zweifellos vorliegt und die man wohl nur historisch erklären kann.<sup>3</sup>

Des Weiteren ist auf die Überlegung eines Aufsatzes in der März-Ausgabe 2013 des Wirtschaftsdienst einzugehen, Berlin ausschließlich auf der Stufe der Umsatzsteuerverteilung des Länderfinanzausgleichs zu behandeln und aus dem horizontal aufgebauten Länderfinanzausgleich im engeren Sinne herauszunehmen.<sup>4</sup> Hier fragt man sich allerdings, warum nur Berlin auf diese spezielle Weise behandelt werden soll, denn letztlich würde sich nach den Berechnungen der Autorin am Finanzvolumen für Berlin nur wenig ändern. Was aber durch diesen Vorschlag bewirkt würde, wäre die Einfügung eines deutlich asymmetrischen Elements in den deutschen Länderfinanzausgleich. Wenn man schon so vorgehen wollte, so müssten zumindest die drei Stadtstaaten gleich behandelt werden. Dann aber wäre der offensichtliche politische Zweck, nämlich die optisch so hohe Summe, die Berlin als Empfängerland im Länderfinanzausgleich erhält, nicht mehr so sichtbar werden zu lassen, mit einem hohen Preis erkaufte: mit einer Sonderstellung dieses Stadtstaates, die dann bald zu Forderungen anderer benachteiligter Gliedstaaten führen könnte.

Nicht zuletzt ist ein Vorschlag von CDU-Abgeordneten in den Länderparlamenten zu erwähnen, Berlin gesonderte Zuweisungen als „Hauptstadthilfe“ zu gewähren.<sup>5</sup> Dies wäre eine eigenständige langfristige Verpflichtung, und dafür gibt es, wie zu zeigen sein wird, im Hauptstadtfinanzierungsvertrag den geeigneten Ort. Berlin würde dann allerdings anders als die anderen Stadtstaaten behandelt. Bisher ergibt sich die Zahlung an Berlin aus dem Berechnungsmodus des Länderfinanzausgleichs, und sie ist deshalb so hoch, weil die Indikatorwerte dies anzeigen. Davon abzuweichen, etwa durch eine unmittelbare Bundesfinanzierung Berlins, gerät in die Nähe der Bundesdistrikt-Lösung mit all ihren Anomalien.

### Einwohnergewichtung als Symmetriefaktor

Für die Symmetriediskussion von großer Bedeutung ist der Vorschlag der Länder Bayern und Hessen in ihrem Antrag an das Bundesverfassungsgericht, Berlin aus dem Länderfinanzausgleich herauszulösen und einer gesonderten Behandlung zuzuführen. Das wohl bedeu-

3 Die Abgeordneten hatten sich in Philadelphia massiven Repressionen durch meuternde Soldaten bei wenig Schutz seitens der Regierung von Pennsylvania ausgesetzt gesehen und nach diesem „Philadelphia Incident“ von 1783 geschworen, nie mehr von der Gnade eines Einzelstaates abzuhängen.

4 M. Kuntze: Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 3, S. 170-174.

5 Dies.: Union macht Vorstoß zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.10.2012, S. 1-2.

Tabelle 1

### Kommunaler Finanzausgleich: Hauptansatz für die größte Stadt in einigen Bundesländern, 2006

Bundesland	Einwohnergewichtung ab Einwohnerzahl	Bedarfszahl pro Einwohner in %
Baden-Württemberg	600 000	186
Niedersachsen	500 000	180
Sachsen	55 000	162,5
Nordrhein-Westfalen	634 000	157
Bayern	150 000	150
Thüringen	200 000	150
Saarland	200 000	133
Hessen	50 000	130
Brandenburg	155 000	128
Sachsen-Anhalt	60 000	125

Anmerkung: In einigen Bundesländern gibt es dazu Modifikationen, beispielsweise Zuschläge für kreisfreie Städte. In anderen Bundesländern wird Ähnliches mit einem Zentrale-Orte-Ansatz bewirkt. Für Bayern gilt zusätzlich 1% für je weitere 100 000 Einwohner (27.5.2013).

Quelle: H.-G. Henneke: Der kommunale Finanzausgleich 2006 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, in: Der Landkreis, 76. Jg. (2006), S. 420.

tendste Argument richtet sich gegen die Höhergewichtung der drei Stadtstaaten, deren Einwohner bisher mit 135 gewichtet werden, die Einwohner von Flächenstaaten jedoch mit 100. Diese Regelung im bestehenden Finanzausgleichsgesetz hängt eng damit zusammen, dass im kommunalen Finanzausgleich in den Flächenstaaten in der Regel die Einwohner größerer Orte bzw. der Großstädte mit einem höheren Bedarf pro Kopf angesetzt werden als die der kleineren Gemeinden. Die Staffelung geht bis zu 186% für eine Stadt ab 600 000 Einwohnern in Baden-Württemberg (vgl. Tabelle 1). Diese Höhergewichtung größerer Orte, die sich im Übrigen auch in anderen Staaten findet,<sup>6</sup> wirft die Frage auf, worin ein solcher höherer Bedarf pro Kopf begründet sein könnte. Dazu sind drei Argumentationslinien zu unterscheiden. Die eine Argumentationslinie bezieht sich auf die höheren Kosten für die Erstellung einer öffentlichen Leistung. Ansatzpunkte hierfür könnten die höheren Grundstückspreise oder auch die in der Großstadt im Vergleich zum flachen Land höheren Löhne sein. Diese Argumentationslinie ist aber nur begrenzt tragfähig. Sie führt in vielen Aufgabenbereichen zu konstanten Kosten pro Kopf (statt einer Grundschule bei zunehmender Bevölkerung eben zwei) oder sogar zu sin-

6 Vgl. T. Büttner, F. Holm-Hadulla: City size and the demand for local public goods, in: Regional Science and Urban Economics, Bd. 43, 2013, S. 16.

kenden Kosten durch Skalenerträge bei netzgebundener Infrastruktur.<sup>7</sup>

Wichtiger ist die zweite Begründung, die darauf beruht, dass eine größere Stadt mehr Aufgaben erfüllt als ein kleiner Ort und deshalb höhere Ausgaben pro Kopf aufweist.<sup>8</sup> Oates bezeichnet diesen Tatbestand, dass sich nur größere Städte beispielsweise einen Zoo leisten können, anschaulich als Zoo-Effekt und belegt diese Häufung der Aufgaben in großen Städten mit weiteren Beispielen, auch aus der Literatur.<sup>9</sup>

### Ballungsgebiete als Wachstumsfaktor

Die beiden bisher angeführten Argumente sind auf beobachtete Ausgaben und auf das kommunale Handeln bezogen. Langfristig am bedeutsamsten ist aber eine dritte Argumentationslinie. Sie verbindet die Funktionsfähigkeit großer Städte mit dem nationalen Wachstumsziel.<sup>10</sup> Nach der neueren Wachstumstheorie sind moderne Ballungsgebiete die hauptsächlichen Wachstumsträger. Hier entstehen und verbreiten sich, gefördert von einem „kreativen Milieu“,<sup>11</sup> die weitaus meisten Innovationen. Es sind die Innovationen, die nach dieser Theorie das Wachstum antreiben,<sup>12</sup> und es sind die wissensintensiven Dienstleistungen, die dabei eine besondere Rolle spielen und hier den besten Nährboden finden.<sup>13</sup>

7 Vgl. detailliert und mit Verweis auf bestehende Literatur: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Gutachten, Teil III, Berlin 2013.

8 Büttner und Holm-Hadulla führen diese Argumentation in die deutsche Literatur ein und verweisen auf Oates, vgl. T. Büttner, F. Holm-Hadulla, a.a.O., S. 19; sowie W. E. Oates: On the measurement of congestion in the provision of local public goods, in: *Journal of Urban Economics*, Bd. 24, 1988, S. 85-94.

9 Vgl. ebenda, zum Begriff siehe S. 88.

10 Zum Folgenden vgl. H. Zimmermann: Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?, in: *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg. (2001), H. 4, S. 222-226, sowie ders.: Ausgabenbedarf und regionaler Selbstbehalt. Eine Wachstumsperspektive, in: M. Junkernheinrich (Hrsg.): *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Theorie-Methodik-Instrumente*, Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 7, Berlin 2005, S. 91-99. Vgl. dazu auch T. Büttner: Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Thema „Kommunaler Finanzausgleich“ am 26.9.2012 im Bayerischen Landtag, Universität Erlangen-Nürnberg, Manuskript, Nürnberg 25.9.2012, S. 4 f.

11 T. Büttner, E. Janeba: *City competition for the creative class*, Manuskript, Mai 2013. Das Manuskript wurde auf der Sitzung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik am 24.5.2013 in Freiburg diskutiert.

12 Zum Überblick vgl. H. Zimmermann: *Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Zum Einstieg in neuere Entwicklungen*, Public Finance Group, Discussion Paper Series „Fiscal federalism and economic growth“, Nr. 4., Marburg 2004.

13 Zur Affinität der verschiedenen Formen von Wissen zu Standorttypen vgl. A. Growe: *Regionalisierungsprozesse von wissensintensiven Dienstleistungsaktivitäten: Veränderung des Stadt-Umland-Verhältnisses im deutschen Städtesystem*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Bd. 71, 2013, S. 124-142.

Aus diesem Grunde müssen moderne Großstadtregionen in der Lage sein, ihre „Produktionsvoraussetzungen“ ständig zu verbessern. Das können sie weniger als in früheren Zeiten aus eigenen Mitteln finanzieren. Der Grund: Steuern und sonstige Abgaben, etwa der Sozialversicherungen,<sup>14</sup> werden aus diesen Regionen überproportional abgezogen<sup>15</sup> und fließen in die übergeordneten Kassen. Von dort erhalten sie aber nur unterproportional Mittel zurück, weil die Finanzausgleichsmittel, aber auch die Ausgaben etwa der Sozialversicherungsträger, überproportional in den übrigen, vergleichsweise schwächeren Regionen ausgegeben werden.<sup>16</sup>

Wenn man in diesem Sinne „die Region als produktive Einheit“ ansieht, hätte die moderne Agglomeration einen zu geringen „Selbstbehalt“ der in ihr erwirtschafteten Mittel. Diesem Effekt wirkt die Ortsgrößenstaffel im kommunalen Finanzausgleich, aber auch die Einwohnerveredlung im Länderfinanzausgleich, in gewissem Maße entgegen. Sie erkennt an, dass Großstädte einen höheren Finanzbedarf pro Kopf aufweisen als kleine Orte. Diese Regelung abzuschaffen bedeutet, die nationalen Wachstumskräfte zu schwächen. Heute haben Bund und Länder, weil sie über enorm große Finanzströme mit den Regionen verbunden sind, mehr als früher eine erhebliche Verantwortung dafür, dass wirtschaftsstarke Gebiete funktionsfähig bleiben. Wenn darüber hinaus akzeptiert wird, dass eine solche wirtschaftsstarke Region, um ihre überproportionale Leistung auch in Zukunft erbringen zu können, nicht nur im privaten, sondern auch im öffentlichen Sektor einen überproportionalen Anteil an Ressourcen zur Verfügung haben muss, so liegt hierin eine Begründung dafür, den Ballungsgebieten einen pro Kopf überproportionalen Bedarf zuzuordnen. Daher werden diese Regionen durch die Höhergewichtung in der Ortsgrößenstaffel auch nicht „subventioniert“. Voraussetzung für diesen Zusammenhang ist die Annahme, dass die Wirtschaftstätigkeit in den wirtschaftsstarke Ballungsgebieten einen überproportionalen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen

14 Siehe dazu schon U. Blum: *Raumwirkungen des Budgets der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Karlsruhe 1986.

15 So kamen in Hessen 1978 aus Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer, Umsatzsteuer sowie Vermögensteuer und Kraftfahrzeugsteuer in Frankfurt 10 330 DM und im Kreis Fritzlar 1002 DM an Steueraufkommen pro Kopf auf (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: *Steueratlas 1978*, Wiesbaden 1978, S. 28).

16 Vgl. zu diesem hohen Nettoabfluss der öffentlichen Finanzströme die Ergebnisse für 1975, die bisher nicht erneuert wurden: H. Zimmermann: *Finanzsystem und Raumentwicklung*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, Hannover 2011, S. 664.

17 So auch T. Büttner: *Stellungnahme ...*, a.a.O., S. 4 f., und auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen spricht sich für eine Beibehaltung der Ortsgrößenstaffel aus und plädiert sogar für eine Verstärkung seiner Wirkung (ders.: *Finanzpolitische Herausforderungen ...*, Teil VI).

Wachstum leistet.<sup>18</sup> Es genügt dann, sich vorzustellen, die wirtschaftsstarke Ballungsräume eines Landes versagten plötzlich (z.B. London in Großbritannien; Paris in Frankreich; in Deutschland etwa München, Frankfurt oder Stuttgart), um sich bewusst zu machen, dass ihr Funktionsverlust eine deutliche Schwächung des nationalen Wachstums bedeuten würde.

### Übertragung auf den Länderfinanzausgleich

Auf die Problematik des Länderfinanzausgleichs übertragen, müsste man sich vorstellen, dass die drei Stadtstaaten jeweils einzelne Städte innerhalb eines großen Flächenlandes wären.<sup>19</sup> Wenn Berlin eine gleich große Stadt in Bayern wäre, so würde der Ministerpräsident dieses Landes dieser Stadt zweifellos einen sehr viel höheren Bedarf pro Kopf zuordnen, als dies für einen kleinen bayerischen Ort gilt. München wird immerhin im kommunalen Finanzausgleich des Landes Bayern eine Bedarfszahl von über 150% pro Einwohner zugeordnet (vgl. Tabelle 1). Dies ist die Gegenargumentation zur Aussage von Ministerpräsident Seehofer: „Es kann nicht sein, dass ein Bayer oder Hesse im Rahmen des Länderfinanzausgleichs weniger wert sein soll als ein Berliner, Bremer oder Hamburger.“<sup>20</sup> Die Aussage trifft zu, wenn man lediglich auf die gesetzliche Zugehörigkeit zu einem Bundesland abstellt. Wenn es aber um den Finanzausgleich geht, müsste man den Berliner dem Münchener gegenüberstellen. Und es würde in Bayern nicht einfach sein, gute Gründe dafür zu finden, dass München kein größerer Pro-Kopf-Bedarf zugewiesen wird als den kleinsten Orten im Lande.

Es spricht also alles dafür, die Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich beizubehalten. Über deren Höhe von 135 für alle drei der doch sehr unterschiedlich großen Stadtstaaten kann man natürlich diskutieren. Beispielsweise spiegelt die durchschnittliche Ortsgrößenstaffel in den Finanzausgleichsgesetzen der Flächenländer mit ihrer langen Tradition so etwas wie geronnene Erfahrung wider, die zudem von internationalen Erfahrungen gestützt wird. Nach dieser Argumentation würde die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich zweifellos höher als

18 Wenn hier auf die Ballungsgebiete als Wachstumsfaktor abgestellt wird, so bedeutet dies keine Geringschätzung weiterer Funktionen. So sind Großstädte insbesondere in ihrer Integrationsfunktion für Immigranten und ihre Familien wichtig (Der Autor dankt Dieter Läßle für diesen Hinweis).

19 Ähnlich schon Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 47, 1992, S. 70 f.

20 Bayerische Staatsregierung: Pressemitteilung vom 5.2.2013; vgl. J. von Altenbockum et al.: Ist ein Berliner mehr wert als ein Hesse?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.6.2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/laenderfinanzausgleich-ist-ein-berliner-mehr-wert-als-ein-hesse-12242799.html> (28.6.2013).

jetzt ausfallen müssen und keinesfalls niedriger. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass in den Länderfinanzausgleich auch der nicht-kommunale Anteil im Haushalt der Stadtstaaten eingeht, der aber seinerseits, weil er die Aufgaben eines Bundeslandes betrifft, nicht Gegenstand einer Ortsgrößendiskussion sein kann.<sup>21</sup> Daher sollte die Gewichtung der Stadtstaaten deutlich unter dem Gewicht anderer Großstädte liegen, und dann ist eine Bedarfszahl von 135 vielleicht nicht schlecht gegriffen.

Keinesfalls sollte statt auf einen solchen pauschalen Indikator auf mehrere spezielle Bedarfsindikatoren zurückgegriffen werden. Zur Bedarfsmessung in kommunalen Haushalten hat es eine lange Diskussion gegeben. Zu nennen ist hier die frühere dänische Vorgehensweise mit einer großen Zahl von Indikatoren.<sup>22</sup> In solchen Systemen weiß der einzelne Bürgermeister nicht, aus welchem Grunde er wieviel Geld bekommt. Statt so komplexer Systeme ist Einfachheit vorzuziehen. Die Ortsgröße ist eine Variable, die zahlreiche Einzeleffekte umfasst, die sich zwar durch entsprechende Rechnungen überprüfen lassen, die dann aber letztlich in ihrer Zusammenfassung einen politisch gut handhabbaren Gesamtindikator ergeben.<sup>23</sup>

### Anpassungen im symmetrischen System

Wie schon angedeutet, ist im Hauptstadtfinanzierungsvertrag<sup>24</sup> für die besondere Funktion Berlins vorge-

sorgt worden. Dieser Vertrag ist aus heutiger Sicht ein Glücksfall. Dort wurde zum einen eine kleine Gruppe von Infrastrukturprojekten gefördert. Dies geschah aber mit absehbarem Ende, weil die Folgekosten nicht mehr gefördert werden. Wichtiger ist hingegen, dass es zum anderen einen Festbetrag für die laufenden Ausgaben gibt, die durch die Funktion Berlins als Hauptstadt anfallen.

Diese Lösung hat zwei Vorteile. Zum ersten ist hier eine vertragliche Position geschaffen worden, anhand derer über alle nachweislichen hauptstadtbedingten Kosten verhandelt werden kann. Damit ist jegliche anderweitige Argumentation mit Hauptstadt-kosten, etwa in Anträgen zur Reform des Länderfinanzausgleichs, überflüssig geworden. Zum zweiten hat ein Festbetrag den Vorteil, dass zusätzliche Belastungen nachgewiesen werden müssen und dieser Betrag dann isoliert erhöht werden kann. Dies geschieht ohne Hineinwirken in sonstige Finanzierungssysteme, also beispielsweise in den Länderfinanzausgleich. Derzeit allerdings scheinen weder beim Bund noch in Berlin ernsthafte Änderungswünsche zu diesem Thema zu bestehen.

Aufs Ganze gesehen ist also die derzeitige Behandlung Berlins im Hauptstadtfinanzierungsvertrag und im Länderfinanzausgleichssystem symmetrisch im eingangs beschriebenen Sinne. Die Behandlung würde allerdings asymmetrisch werden, wenn man die Einwohnergewichtung aus dem Länderfinanzausgleich völlig herausnimmt. Diese ist insofern symmetrisch, als die Stadtstaaten in ihrem kommunalen Budgetanteil so behandelt werden wie ähnlich gelagerte regionale Einheiten im übrigen Staatsgebiet, also wie ähnlich große Städte in den großen Flächenstaaten. Nur weil Berlin derzeit mit einem optisch sehr großen Betrag als Empfänger auftritt, sollte dies kein Grund sein, das erfreulich symmetrische und damit spannungsarme System des Finanzausgleichs in Deutschland aufs Spiel zu setzen.

21 Vgl. dazu T. Büttner, R. Schwager, D. Stegarescu: Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim 2000, S. 7 und 80.

22 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Measuring local government expenditure need, Paris 1981.

23 Zu diesem Argument der Transparenz des Systems der Bedarfsmessung vgl. C. Kotsogiannis, R. Schwager: Accountability and fiscal equalization, in: Journal of Public Economics, Bd. 92, 2008, S. 2336-2349.

24 „Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturförderung und die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt“ (Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007), Stand 30.11.2007.

#### Title: *The Necessity of a Progressive Scale for Local Expenditure Need*

**Abstract:** German equalisation systems among states (Länder) and among communities assign higher expenditure needs to larger cities. For the system among the states (Länderfinanzausgleich), in which the three city-states are assigned a value of 135 compared to a value of 100 for the other states, this element is challenged in a pending case before the constitutional court. The paper argues that the city-states should be treated like any large city in Germany, which would result in their being assigned a value well above 135. The main justification for the higher value for larger cities is seen in the crucial role of modern agglomerations for national economic growth. To maintain this role, they have to be able to keep or receive enough public finances, given that they contribute to upper-level finances way above the average but receive relatively little through those levels' spending. The progressive scale smoothes at least some of this effect.

**JEL Classification:** H72, H73, H77, R51