

Kommunalfinanzen in den ländlichen Räumen

Anker, Leuchttürme oder Ruinen?

Mario Hesse & Tim Starke

Zusammenfassung: Ländliche Räume verzeichnen zwar ein geringeres Einnahmenniveau als größere Städte, dies korrespondiert allerdings mit einem anderen Aufgabenzuschnitt. Die Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen befinden sich zudem nicht per se in einer schwierigeren Haushaltslage als größere kommunale Einheiten. So sind ausgeprägte Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände eher ein Problem der Großstädte.

Die sogenannte Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich kommt in der überwiegenden Zahl der Flächenländer zum Einsatz. Sie bewirkt zwar, dass Bedarfsunterschiede innerhalb des ländlichen Raumes vorgesehen sind, stützt sich dabei jedoch maßgeblich auf die Einwohnerzahl als Differenzierungsmerkmal und demzufolge nicht auf funktionale oder raumstrukturelle Merkmale ländlicher Räume. Eine Alternative (oder auch Ergänzung dazu) stellen Bedarfsansätze dar, die auf zentralörtliche Funktionen abstellen. Sie können – wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – auch ländliche Kleinstädte (bzw. Grundzentren) mit Ankerfunktionen in ihrem Umland gesondert würdigen.

Die Ankerfunktionen von Kleinstädten werden zunehmend im ländlichen Raum wahrgenommen. Der kommunale Finanzausgleich kann zu deren finanzieller Unterstützung als eine »intelligente Gießkanne« verwendet werden, wenn die klassische Einwohnerveredelung an Bedeutung verliert. Dafür sollten konkrete funktionale Verflechtungen der in ländlichen Räumen gelegenen Zentren bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt werden. »Speckgürtelstädte« würden in einem so modifizierten System weniger stark gefördert. Gleichwohl sind diese Prozesse keine Selbstläufer: Neben der wissenschaftlichen und empirischen Fundierung erfordert es auch den Willen der Verwaltung und der Landesgesetzgeber.

1. Hintergrund und Forschungsfragen

Ländliche Räume werden in der öffentlichen Debatte nicht selten als Gegensätze zu den pulsierenden Metropolen angeführt. Während in den Verdichtungsräumen Wirtschaftswachstum, Innovation und Bevölkerungswachstum prägend sind und vielfältige Möglichkeiten der Lebensgestaltung für die Einwohner*innen bestehen,

werden die ländlichen Räume oft als behäbig, schrumpfend und eingeschränkt in ihren Möglichkeiten beschrieben (vgl. Kleine 2020). Es fehlt an urbaner Infrastruktur, die Wege sind weiter und das wirtschaftliche Wohlergehen ist von einer limitierten gewerblichen Basis abhängig. Allerdings ist bereits nach kurzer Befassung mit dem Forschungsobjekt »ländlicher Raum« klar, dass es *den* ländlichen Raum kaum gibt und dessen Charakterisierung von Selbst- und Fremdzuschreibungen bestimmt ist. Siedlungsstrukturell sind ländliche Räume von Klein- und Mittelstädten geprägt, die von kleineren Landgemeinden umgeben sind. Zum Teil befinden sich ländlich geprägte Räume auch in geringer Entfernung zu Metropolen (bspw. in Brandenburg (Berlin), Bayern (München) oder Niedersachsen (Hamburg)). Insofern sind ländliche Räume durch Stadt-Umland-Beziehungen in vielgestaltigen Ausprägungen charakterisiert.

Traditionell ist die Stadtforschung in Deutschland großstadtzentriert (Porsche et al. 2019: 2). Die Kleinstadtforschung für die Größenkategorie von 5.000 bis 20.000 Einwohner*innen¹ schließt an diese Tradition an und ist für ländliche Räume prägend. In der Forschungslandschaft ist das Thema kleinerer Städte trotz einer gewissen Belebung bisher unterrepräsentiert.² Für ländliche Räume ohne städtische Prägung setzt beispielsweise das Thünen-Institut Forschungsimpulse, allerdings nur in geringem Maße für wirtschaftliche oder fiskalische Fragestellungen.³ Hier setzt der vorliegende finanzwissenschaftliche Beitrag an, der sich, erstens, sowohl mit dem fiskalischen Rahmen ländlicher Räume auseinandersetzt als auch deren Lage im Verhältnis zu anderen Kommunaltypen darstellt.

Der Beitrag geht, zweitens, der Forschungsfrage nach, inwieweit die Funktionen ländlich geprägter Räume mit ihrer Finanzausstattung und ihrer Stellung im fiskalischen Gefüge korrespondieren. Der Fokus des Beitrags liegt auf der Ausstattung aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder, die einerseits von zentraler Bedeutung für die Finanzausstattung der ländlichen Räume sind und andererseits ein Instrument der Landespolitik darstellen, um deren Stellung im räumlichen Gefüge mit einer konkreten Finanzausstattung zu verbinden.

Die Untersuchung basiert zum einen auf Daten der amtlichen Finanzstatistik (Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, Schuldenstatistik; Datenstand 2022) und zum anderen auf Regelungen der Finanzausgleichsge-

1 Die statistische Abgrenzung ist bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland geläufig. So wird zwischen Landgemeinden (unter 2.000 EW), Landstädte (2.000–5.000 EW), Kleinstädte (5.000–20.000 EW), Mittelstädte (20.000–100.000 EW) und Großstädte (ab 100.000 EW) unterschieden (vgl. Milbert/Fina 2021: 25f.).

2 Eine Ausnahme bildet etwa das Projekt HochschulCampus KleinstadtForschung der BTU Cottbus (vgl. Gribat et. al. 2022).

3 Hier ist etwa die Forschungsarbeit von Dominik Frankenberg hervorzuheben (vgl. Frankenberg 2025; Frankenberg in diesem Band).

ze der Länder, die verbindliche Festlegungen zur Ausstattung der ländlichen Räume enthalten.

Ländliche Räume werden in Abschnitt 2 zunächst mit Blick auf ihre heterogene Struktur im Vergleich zu den übrigen Raumtypen eingeordnet. Zudem werden ihre Funktionen in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet. Auf dieser Basis wird in Kapitel 3 auf die Finanzen der ländlichen Räume eingegangen, wobei die Einnahmenstruktur (Abschnitt 3.1), die Ausgabenstruktur (Abschnitt 3.2) sowie die Verschuldung (Abschnitt 3.3) betrachtet werden. Abschnitt 4 fokussiert auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. In den meisten Bundesländern wird eine sogenannte Einwohnerveredelung vorgenommen, in deren Folge die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden höher gewichtet werden und daraus ein größerer Finanzbedarf abgeleitet wird (Abschnitt 4.1). Angesichts der Schwächen dieses Konzepts mit Blick auf ländliche Räume werden Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert (Abschnitt 4.2). Hierbei geht es vorrangig darum, die zentralörtlichen (Anker-)Funktionen von Kleinstädten im ländlichen Raum bei der Bemessung kommunaler Finanzbedarfe systemadäquat zu berücksichtigen.

2. Positionsbestimmung des ländlichen Raums

Der regelmäßig zitierte Dualismus von »Stadt und Land« übergeht nicht selten die Differenzierung innerhalb der Räume, die nicht großstädtisch geprägt sind. Insbesondere die Rolle von Kleinstädten in ihrer Mittelposition weist auf eine gewisse Forschungslücke hin (Hannemann 2018). Um hier mehr Evidenz bereitzustellen, geht der Beitrag auf finanzwirtschaftliche Eigenschaften ein, die prägend für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und öffentlicher Infrastrukturen in ländlichen Räumen sind.

In der Raumklassifikation des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) werden ländliche Räume in eine Vielzahl von Untergruppen unterteilt und können sowohl peripher liegen als auch räumlich mit Stadtregionen und Regiopolen verknüpft sein (sog. Regiostar 17-Klassifikation, vgl. BBSR 2025). Sogar im weiteren Umfeld der Metropolen finden sich Räume, die gemeinhin als ländlich wahrgenommen werden können, da sie dörflich geprägt sind, sich in ihrer wirtschaftlichen Struktur und finanzwirtschaftlichen Lage jedoch deutlich von peripheren Räumen unterscheiden dürften.

Als pragmatische Näherung, die mit einem überschaubaren Aufwand auch datenseitig unterlegt werden kann, werden im Folgenden *Landgemeinden* und *Kleinstädte* differenziert. Gebietskörperschaften mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 werden dabei den Kleinstädten zugeordnet, kleinere Gemeinden allgemein als Landgemeinden (vgl. Milbert/Fina 2021: 25f.).

Hinsichtlich finanzwissenschaftlicher Fragestellungen steht hierbei vor allem die Ausstattung mit Einnahmen im Mittelpunkt, um eine angemessene Ausfinanzierung der Aufgaben sicherzustellen. Insgesamt leben rund 22,4 Mio. Menschen in deutschen Kleinstädten, hinzu kommen weitere 11,5 Mio. in kleinen Gemeinden unter 5.000 Einwohner*innen (Statistisches Bundesamt 2024) – ihre Funktionserfüllung hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität sehr vieler Menschen.

Je nach Lage im Raum kann die Funktion von Kleinstädten und Landgemeinden erheblich variieren (Milbert/Porsche 2021: 14ff.): von fast reinen Wohnstandorten (sogenannte Schlafstädte) im suburbanen Raum von Metropolregionen bis hin zu regionalen Wirtschafts- und Versorgungszentren (sogenannte Anker) im peripheren ländlichen Raum (Hannemann 2018: 55). Infolge der unterschiedlichen Funktionen, die sich aus dem Zentrale-Orte-System als unmittelbarem Instrument der Raumordnung ergeben, sind Gemeinden in ländlichen Räumen mit ebenfalls sehr unterschiedlichen Anforderungen an die kommunale Leistungserfüllung konfrontiert. Weist eine Gemeinde in der regionalen räumlichen Hierarchie keine relevanten Versorgungsfunktionen auf, übernehmen andere Gemeinden in der Region zentralörtliche Funktionen für höherwertigere Güter und Dienstleistungen, Verwaltungsdienste sowie soziale und kulturelle Infrastruktur.⁴

Ländliche Räume können zudem siedlungsstrukturell sehr unterschiedliche Charakteristika aufweisen. Selbst kleinere Städte und Gemeinden können in der Vergangenheit bedeutsame Standorte der Industrie, Verkehrsknotenpunkte oder Sitze staatlicher Machthaber gewesen sein, wodurch ein gewisser urbaner Charakter vorhanden ist. Es können aber auch gewachsene Dörfer oder durch Gemeindezusammenschlüsse geprägte Gebietskörperschaften mit ländlichem Charakter sein, die kaum Anzeichen von Verdichtung und Spezialisierung aufweisen (Krings 1972: 33ff.; Hannemann 2018: 51).

Was den ländlichen Raum jedoch verbindet, ist die Abgrenzung zu den größeren Städten und Metropolen mit einer deutlicheren urbanen Prägung. Die Kleinstädte befinden sich dabei in einer Mittelposition. Sie haben bezogen auf ihre Versorgungsfunktion eine höhere Bedeutung als kleinere Landgemeinden. Sie verfügen überdies über ein ausdifferenziertes kommunales Leistungsangebot und nennenswerte öffentliche Leistungen, die bereits über den Wirkungskreis der eigenen Einwohnerschaft hinausreichen. Ob die skizzierten Positionen charakteristisch für die finanzielle Situation und die Entwicklungspfade der ländlichen Räume sind, wird in den folgenden Abschnitten näher untersucht. Dabei wird auch die Frage diskutiert, ob die Einwohnerzahl ein geeigneter Bedarfsmaßstab ist, um die Ungleichheiten in angemessener Weise aufzufangen.

4 Diese Argumentation beruht auf dem Modell der Zentralen Orte, das erstmals von Christaller (1933) formuliert worden ist.

3. Finanzen der ländlichen Räume

Bevor auf die Möglichkeiten zur Förderung ländlicher Räume eingegangen wird, sollen nachfolgend die Finanzen der ländlichen Räume eingehend beschrieben werden. Hierbei werden die Struktur sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben vorgestellt (Abschnitte 3.1 und 3.2) und mit dem Finanzierungssaldo und der Gesamtverschuldung zwei wichtige finanzwissenschaftliche Kennziffern interpretiert (Abschnitt 3.3).

3.1. Struktur der Einnahmen

Die Finanzstrukturen der Städte und Gemeinden in Deutschland hängen in erheblichem Maße von ihrer Einwohnerzahl ab. Die Kategorisierung als »ländlicher Raum« oder »Kleinstadt« hat in der Regel keine unmittelbare regelgebundene Auswirkung auf die Zuweisung öffentlicher Aufgaben oder die Struktur der Einnahmen. Es handelt sich zwar um eine raumplanerische Einordnung, nicht aber um eine in den relevanten gesetzlichen Regeln der Finanzverteilung genutzte Kategorisierung.⁵ In den fiskalisch relevanten Verteilungssystemen ist die Zuordnung zum ländlichen Raum in der Regel eine allgemeinsprachliche Einordnung, mit der Struktur- und Finanzschwäche assoziiert wird. Am ehesten kann die Zuordnung als Zugangsvoraussetzung für gezielte Förderprogramme für den ländlichen Raum dienen, die jedoch nur einen Projektcharakter haben. Dies unterscheidet ländliche Räume von urbanen Zentren, für die spezifische Regelungen gelten, und damit von den kreisfreien Städten, aber auch beispielsweise von der verwaltungsrechtlichen Stellung als (Große) Kreisstadt.

Für eine erste Einordnung ist festzuhalten, dass die durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmenausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte grundsätzlich mit der Gemeindegröße korrespondiert (siehe Abbildung 1).⁶ Bezogen auf die Bereinigten Einnahmen⁷ ist erkennbar, dass sich die Gemeinden bis 20.000 Einwohner*innen gegenüber den Mittel- und Großstädten deutlich abgrenzen. Ein positiver Zusammenhang ist vor allem für die gemeindlichen Steuereinnahmen erkennbar, die insgesamt etwas mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen ausma-

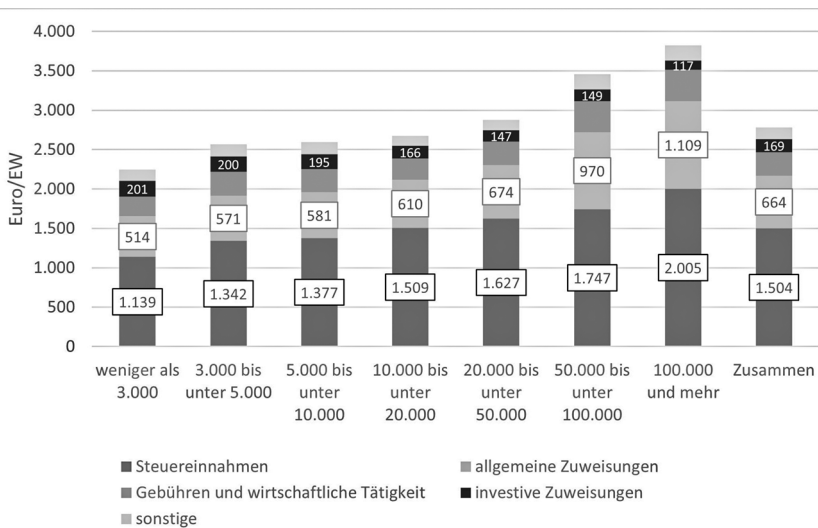
5 Es bestehen gewisse Ausnahmen, etwa im kommunalen Finanzausgleich in Hessen, wo es Zuschläge für ländliche Räume gibt.

6 Der Vergleich zu den kreisfreien Städten wurde hier bewusst unterlassen, da diese neben den Gemeindeaufgaben noch Kreisaufgaben übernehmen, wodurch ein erweiterter und nicht direkt vergleichbarer Aufgabenkanon besteht.

7 Bei den Bereinigten Einnahmen und Ausgaben erfolgt eine Bereinigung um die Zahlungen von gleicher Ebene (also zwischen Gemeinden, z. B. Kreisumlage) sowie um haushaltstechnische Verrechnungen. Es handelt sich um eine Standardgröße bei der Beschreibung und Bewertung öffentlicher Haushalte.

chen. Für die allgemeinen Zuweisungen, die die zweitwichtigste Einnahmequelle darstellen, heben sich die größeren Städte ebenfalls positiv ab. Hier ist jedoch nur eine geringe Differenzierung nach unten feststellbar. Dieser Umstand, in Verbindung mit höheren Pro-Kopf-Zuweisungen für investive Zwecke in den kleineren Gemeinden dämpft die Unterschiede innerhalb des ländlichen Raumes. Ein gradueller Bedeutungsverlust kann für die kleinen Gemeinden auf der Einnahmenseite keineswegs konstatiert werden, lediglich in der Klasse unter 3.000 Einwohner*innen fallen sowohl Steuereinnahmen als auch allgemeine Zuweisungen deutlich geringer aus.

Abbildung 1: Gesamteinnahmen und Einnahmenstruktur der Gemeinden nach Größenklassen



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

3.2. Struktur der Ausgaben

Auf der Ausgabenseite zeigen sich gleichermaßen Zusammenhänge mit der Einwohnerzahl, wobei der Blick auf die Ausgabenstrukturen besonders aufschlussreich ist (siehe Abbildung 2).⁸ Mit steigender Einwohnerzahl geht die Bedeutung der

8 Bei der Höhe der Ausgaben besteht ebenso wie bei den Einnahmen ein positiver Zusammenhang zur Gemeindegröße.

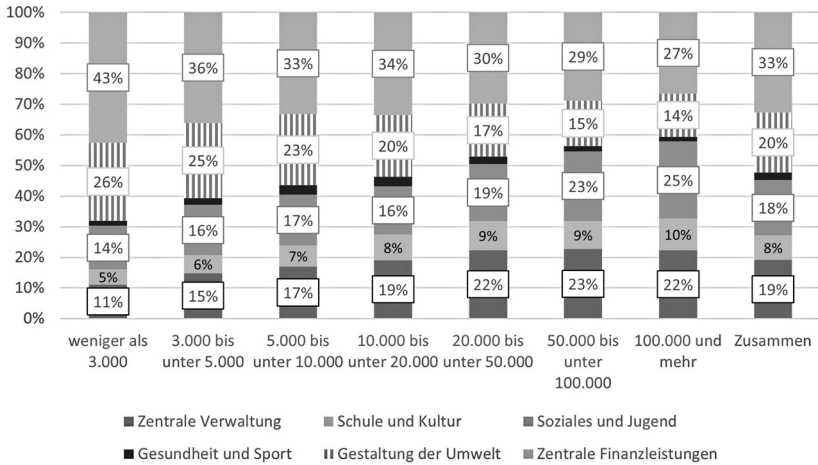
»zentralen Finanzdienstleistungen« zurück. Dahinter verbergen sich vor allem die Kreisumlage und – je nach verwaltungsrechtlicher Struktur – Umlagen für Ämter und ähnliche Verbände.⁹ Letztere übernehmen vor allem für sehr kleine Gemeinden gemeinsame Verwaltungsaufgaben, sodass für die Gemeinden selbst nur noch ein begrenzter eigenverwalteter Aufgabenkanon verbleibt. Ebenfalls rückläufig ist der Bereich »Gestaltung der Umwelt«, in dem Betrieb und Unterhalt der lokalen technischen Infrastruktur sowie Ver- und Entsorgungsdienstleistungen zusammengefasst sind. Vereinfacht ausgedrückt haben kleinere Gemeinden einen stärkeren Fokus auf die eigene Infrastruktur vor Ort und die Bereitstellung von Basisleistungen für die lokalen Einwohner*innen und Gewerbetreibenden. Zugleich geben sie größere Teile ihrer Aufgaben an übergeordnete Gemeindeverbände ab und sind insofern bei vielen komplexeren Aufgaben eher fremdgesteuert. Größere Einheiten erfüllen mehr Aufgaben selbst und verfügen über ein stärker ausdifferenziertes Leistungsangebot. Dies zeigt sich insbesondere in der zunehmenden Bedeutung der Bereiche »Schule und Kultur«, deren Infrastrukturen angesichts der besseren Erreichbarkeit eher in größeren Gemeinden angeboten werden. Der Bereich »Soziales und Jugend« ist maßgeblich durch den Betrieb von Kindertageseinrichtungen geprägt, für den ebenfalls Fragen der Erreichbarkeit im Fokus stehen.¹⁰

Gemeinden in ländlichen Räumen drohen mit ihren zunächst unauffälligen Strukturen übersehen zu werden. So werden in aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten nicht selten eher die Problemlagen größerer Städte benannt, etwa urbane Soziallasten, der Ausbau ihrer Infrastruktur (Wachstumseffekte) oder die Klimatransformation im urbanen Kontext. Wenn Schwierigkeiten von Klein(st)gemeinden thematisiert werden, dann vielfach im Kontext mit der Aufrechterhaltung grundlegender Daseinsversorgungsleistungen oder der Anpassung an den demographischen Wandel (Boettcher/Freier/Geißler 2021). Differenzierte Darstellungen, insbesondere zu Kleinstädten im ländlichen Kontext, die Ankerfunktionen für ihr Umland übernehmen können, finden sich dagegen oftmals in keiner der beiden Perspektiven.

9 Die Kreisumlage wird in allen Ländern von den kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben gezahlt, vor allem für Sozialleistungen sowie räumlich übergreifende Infrastruktur. Die Zahlung von Amtsumlagen hängt von den Verwaltungsstrukturen im jeweiligen Land ab. Charakteristisch ist hier, dass größere Gemeinden Aufgaben für kleinere Gemeinden durchführen und dafür eine Umlage erhalten.

10 Für die Sozial- und Jugendhilfe sowie die kommunalen Leistungen der Grundsicherung sind in den Ländern in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Daher repräsentieren die hier aufgezeigten Leistungen für kreisangehörige Gemeinden einen anderen Ausschnitt.

Abbildung 2: Struktur der Ausgaben von Kleinstädten im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

3.3. Finanzierungssaldo und Schulden

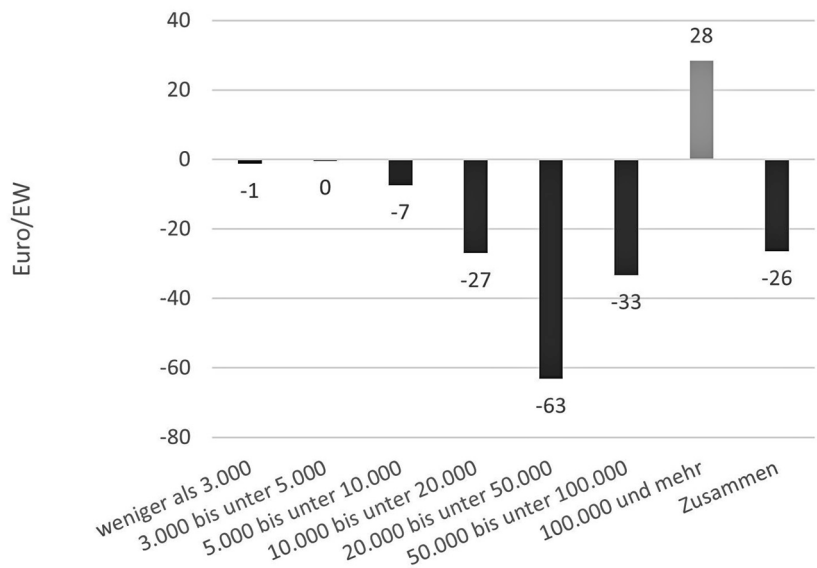
Ein ergänzender Blick auf den Finanzierungssaldo sowie die Höhe und Struktur der gemeindlichen Verschuldung zeigt, was aus den unterschiedlichen Aufgabenbeständen in Verbindung mit den unterschiedlichen Einnahmenausstattungen resultiert und wie stark die Handlungsfähigkeit der Gemeinden durch finanzielle Lasten der Vergangenheit geprägt ist.

Die Finanzierungssalden des Jahres 2023 zeigen exemplarisch, dass die Gemeinden der einzelnen Größenklassen Defizite verzeichnen, die insbesondere ab einer Einwohnerzahl von 10.000 erkennbar höher ausfallen (Abbildung 3). Eine Ausnahme bilden die Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner*innen, welche im Durchschnitt einen Überschuss erzielt haben.¹¹ Aus den Verschuldungsdaten geht überdies hervor, dass besonders größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohner*innen überdurchschnittlich hohe Schuldenstände aufweisen und diese Gruppe besonders im Bereich der problematischen Kassenkredite verschuldet ist (siehe Abbildung 4). In den kleineren Gemeinden sind bezüglich investiver Schulden kaum größere Unterschiede feststellbar. Die Kassenkreditverschuldung spielt in Kleinstädten nur eine untergeordnete Rolle. Problemlagen konzentrieren sich auf größere Kommunen, weshalb die diesbezügliche politische Debatte maßgeblich Großstädte adressiert.

11 Bei dieser Abbildung sind die Landkreise und kreisfreien Städte außen vor. Letztere verzeichneten im Jahr 2023 ebenfalls ein Finanzierungsdefizit.

Insofern kann für die Gemeinden in ländlichen Räumen in dieser sehr groben Aggregationsweise konstatiert werden, dass diese im Vergleich zu den Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen im Durchschnitt deutlich besser situiert sind und sich weniger stark um ihre Schuldenstände sorgen müssen.¹²

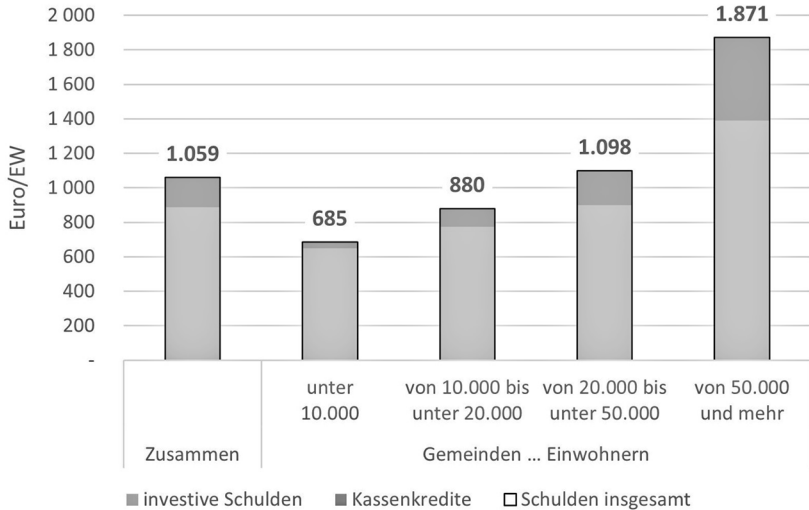
Abbildung 3: Finanzierungssaldo der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

12 Gleichwohl können in einzelnen kleinen, ländlichen Gemeinden durchaus sehr hohe Schuldenstände vorliegen.

Abbildung 4: Verschuldung der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

4. Förderung finanzschwacher Räume

Um finanzschwache Kommunen zu unterstützen, zu denen nach der skizzierten Einnahmenstruktur vor allem die ländlichen Räume zählen, stehen unterschiedliche fiskalische Instrumente zur Verfügung. Für die Gemeinden sind dabei insbesondere Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich von zentraler Bedeutung, da hier eine größtmögliche Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Mittelverwendung besteht. Für deren Berechnung spielt die sogenannte Einwohnerveredelung eine wichtige Rolle. Im Rahmen einer sogenannten Hauptansatzstaffel werden die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden höher gewichtet, was ihnen einen größeren Finanzbedarf und dadurch (*ceteris paribus*) höhere (Schlüssel-)Zuweisungen beschert (siehe nachfolgender Abschnitt 4.1). Aus der pauschalierten Unterstellung finanzieller Mehrbedarfe infolge einer höheren Einwohnerzahl resultieren wiederum unterschiedliche Problemlagen, die durch die Landespolitik sehr unterschiedlich beantwortet werden. Fallbeispiele aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen illustrieren dies (Abschnitt 4.2).

4.1. Status quo der Einwohnerveredelung

In den Ländern hat sich eine duale Vorgehensweise zur Bestimmung des Finanzbedarfs etabliert. Diese setzt sich aus einem einwohnerbezogenen Hauptansatz und weiteren Nebenansätzen zusammen (Starke/Hesse 2022). Der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsansatz einer Kommune hat den Vorteil einer relativ einfachen Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und einer hohen Transparenz in der Bedarfsmessung. Die simple Annahme lautet, dass kommunale Finanzbedarfe dort vorliegen, wo Menschen ihre Wohnsitze haben und kommunale Leistungen in Anspruch nehmen. Abweichungen, die vor allem die nicht-linearen Beziehungen in den Fokus nehmen, können durch eine sogenannte Veredelung der Einwohnerzahlen abgedeckt werden.¹³ Das heißt, dass den Einwohner*innen einer Kommune bzw. der gleichen Gemeindegröße prinzipiell ein gleichwertiges Niveau an öffentlicher Leistungserbringung zugestanden wird, für unterschiedliche Gemeindegrößen jedoch pauschal unterschiedlich hohe Bedarfe unterstellt werden, insbesondere aufgrund zentralörtlicher Funktionen und zunehmender Ballungskosten. Diese Vorstellung basiert historisch auf dem BRECHTSchen Gesetz, wonach die Pro-Kopf-Finanzbedarfe mit wachsender Einwohnerzahl überproportional ansteigen. Dabei wird in der Regel die kleinste Einwohnergrößeklasse als Basis genutzt und Bedarfsgewichte der übrigen Größenklassen dazu ins Verhältnis gesetzt (ebd.: 74). Je »steiler« die so geformte Hauptansatzstaffel verläuft, desto stärker konzentrieren sich in der Regel die Schlüsselzuweisungen auf die größeren Städte (Lenk et al. 2017: 284).¹⁴

Bemerkenswert aus der Perspektive der ländlichen Räume ist hierbei zunächst die Abgrenzung im unteren Bereich. Die meisten Finanzausgleichsgesetze der Länder sehen eine erste Veredelungsstufe bei einer Einwohnerzahl von etwa 5.000 vor.¹⁵ Hieraus ergibt sich bereits eine Besserstellung der Kleinstädte gegenüber den noch kleineren (Land-)Gemeinden. Da üblicherweise keine weitere Differenzierung innerhalb der Gruppe der kleineren Gemeinden vorgesehen ist, werden diese mehr oder weniger als homogene Gruppe aufgefasst. Lediglich in Sachsen und Thüringen beginnt die Veredelung bei noch kleineren Gemeinden. Gleichzeitig ist eine Abgrenzung »nach oben« zu erkennen. Alle Länder sehen bei Einwohnerzahlen über

13 Lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten auf diese Art der pauschalierten Differenzierung.

14 Hierbei ist jedoch zu beachten, dass in manchen Ländern zusätzliche Nebenansätze bestehen oder Zweckzuweisungen für die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen gewährt werden.

15 Dies gilt auch für Bayern, wo technisch alle Gemeinden einen Veredelungswert von mehr als 100 aufweisen.

20.000 noch weitaus höhere Veredlungsfaktoren vor. Dies führt zum bereits genannten Zustand, dass in größeren Städten das Gewicht der Landeszuweisungen noch höher ausfällt als im ländlichen Raum.

Wenngleich auf der Hand liegen dürfte, dass Großstädte umfangreichere Funktionen erfüllen als kleine Landgemeinden, ist der strenge Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem unterstellten Aufgabenumfang innerhalb der Gruppe der Landgemeinden und Kleinstädte, die die ländlichen Räume prägen, nicht ohne Weiteres überzeugend. Die pauschale Form der Einwohnerveredelung kann aus mindestens zwei Perspektiven kritisch gesehen werden:

Kleinstädte mit gleicher Einwohnerzahl können, erstens, sehr unterschiedliche Funktionen im Raum wahrnehmen und in der Folge sehr unterschiedliche Finanzbedarfe aufweisen (Schlafstädte im Umfeld von Metropolen versus Kleinstädte mit mittelzentralen Funktionen im ländlichen Raum und Ankerfunktionen für die regionale Versorgung mit öffentlichen Leistungen).

Die funktionalen Anforderungen können, zweitens, völlig unabhängig von der Einwohnerzahl sein und sich eher an raumstrukturellen Eigenschaften orientieren (z. B. Geländeprofil, Flächennutzung, Anzahl der Ortsteile) oder einen Fixkostencharakter aufweisen. In diesem Fall wirkt sich die allgemeine Einwohnerveredelung sogar kontraproduktiv aus.

4.2. Alternative Ansätze zur Einwohnerveredelung

Angesichts der skizzierten Kritik wurden in der jüngeren Vergangenheit Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert. Nachfolgend werden drei beispielhafte Ansätze aus drei Ländern vorgestellt, die sich mit der beschriebenen Thematik befassen haben: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg sowie Sachsen. Die Ansätze knüpfen jeweils an die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden an. Für die ländlichen Räume ist dies insofern von Bedeutung als hier jeweils Differenzierungen nach den räumlichen Funktionen behandelt werden und nicht nach der Einwohnerzahl. Dies grenzt insbesondere die Kleinstädte von den Landgemeinden ab und kann dabei zur Stärkung des ländlichen Raumes als Ganzem beitragen.

Fallbeispiel 1: Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern (MV) wird seit 2020 ein gezielter Nebenansatz zur Veredelung der zentralörtlichen Funktionen im System der Schlüsselzuweisungen genutzt (§17 Abs. 6 FAG M-V; vgl. Lenk et al. 2017: 300ff.). Auf Basis detaillierter empirischer Analysen werden Zuschläge für Grund-, Mittel- und Oberzentren berechnet. Für Kleinstädte ist dies insofern bedeutsam, als sich ihre konkreten, empirisch nachweisbaren Mehrbedarfe in den Schlüsselzuweisungen widerspiegeln. Eine allgemeine Einwohnerveredelung gibt es in MV ohnehin nicht. Kleinstädte wer-

den demnach in MV dann besser mit Schlüsselzuweisungen ausgestattet, wenn sie tatsächlich zentralörtliche Funktionen erfüllen. Als Bedarf wird dabei nicht lediglich der Status selbst, sondern die in der Landesplanung festgelegte konkret mitversorgte Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich angesetzt. Kleinstädte, denen auf Grundlage der Landesplanung keine Versorgungsfunktionen für ihr Umland zugeordnet ist, werden im kommunalen Finanzausgleich dagegen finanziell nicht besser gestellt als kleinere Landgemeinden. Für Kleinstädte, die nur in geringem Umfang Funktionen für ihr Umland erfüllen (z. B. Schlafstädte im Umfeld größerer Städte), oder bei sich überlagernden Versorgungsbereichen sind die Zuschläge geringer.

Angesichts der Raumstrukturen in MV stärken diese Parameter vor allem die Grund- und Mittelzentren im ländlichen Raum. Besonders die Ankerfunktionen, die Kleinstädte in ländlichen Räumen innehaben, sind durch den Ansatz strukturell gestärkt worden.

Fallbeispiel 2: Brandenburg

In Brandenburg ist die Lage anders als in Mecklenburg-Vorpommern. Erstens sind keine Grundzentren durch die Landesplanung definiert worden, sodass sich eine Veredelung zentralörtlicher Funktionen lediglich auf Mittel- und Oberzentren beziehen kann (Lenk/Hesse/Starke 2021: 193ff.).¹⁶ Damit sind zwar die größeren Kleinstädte potenziell erfasst, nicht aber die kleineren (nur neun der 55 Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern sind als Mittelzentren klassifiziert). Zweitens gibt es eine allgemeine Einwohnerveredelung, die gemäß der empirischen Überprüfung grundsätzlich auch Bestand hat (§8 FAG BB). Insofern ist die Gewichtung zwischen der allgemeinen Einwohnerveredelung und der spezifischen Veredelung für zentralörtliche Funktionen zu diskutieren. Drittens ist für Brandenburg ein erheblicher Status- und Entwicklungsunterschied zwischen den metropolnahen Gemeinden im Speckgürtel Berlins auf der einen und peripheren Gemeinden auf der anderen Seite festzustellen (Lenk/Hesse/Starke 2021: 20).

Um alle drei Aspekte angemessen zu berücksichtigen, wurde im Zuge einer empirischen Überprüfung empfohlen, die bestehende Einwohnerveredelung »abzuflachen« und die bereits vorhandenen Veredelfaktoren für Klein- und Mittelstädte insgesamt abzusenken (ebd.: 193ff.). Empirisch wurde herausgearbeitet, dass vor allem die metropolfernen Mittelzentren, zu denen auch viele ländlich geprägten Kleinstädte gehören, signifikante Mehrbedarfe tragen. Daher wurde ein Bedarfsfaktor für Mittenzentren entwickelt, der sich lediglich auf die peripheren Räume bezieht und vorrangig die Ankerfunktionen der Mittelzentren im

16 Die Festlegung von Grundzentren obliegt dagegen der Regionalplanung, an der die Kommunen selbst beteiligt sind, was zu Interessenkonflikten führen kann.

ländlichen Raum mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet. Die betreffende Reform des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes zum 1.1.2023 griff den Vorschlag jedoch nicht auf. Das Beispiel zeigt damit, dass ein Prozess zur Stärkung ländlicher Räume zu Lasten metropolnaher und wirtschaftsstärkerer Räume kein »Selbstläufer« ist.

Fallbeispiel 3: Sachsen

Auch im Freistaat Sachsen wurden entsprechende Ansätze diskutiert (Schiller/Cordes/Richter 2020: 48ff., 73ff.). Ähnlich wie im Berliner Verdichtungsraum ist die Frage von Speckgürtelgemeinden im Umland der kreisfreien Städte Leipzig und Dresden, in geringerem Umfang auch rund um Chemnitz zu beobachten. Die konkreten Raum- und Siedlungsstrukturen bringen es überdies mit sich, dass es gemäß der Landes- und Regionalplanung im Freistaat eine Vielzahl von Mittel- und Grundzentren im direkten Umfeld dieser Städte gibt. Dies wirkt zusammen mit einer besonders »steilen« Einwohnerveredelung, die dafür sorgt, dass größere Städte gegenüber ländlichen Räumen sehr hohe pauschale Mehrbedarfe zugerechnet bekommen.

Aus raumordnerischer Sicht ist dies kritikwürdig, da kaum davon auszugehen ist, dass Speckgürtelgemeinden die gleichen Funktionen für ihr jeweiliges Umland erfüllen wie Grund- und Mittelzentren in ländlichen und peripheren Räumen. Das Zusammenwirken dieser Strukturen mit einer hohen Siedlungsdichte im Umfeld der Großstädte hat zur Folge, dass viele Kleinstädte, die bereits überdurchschnittlich gut mit Steuereinnahmen ausgestattet sind, hohe pauschale Bedarfsansätze zugerechnet bekommen (Lenk/Hesse/Starke 2019: 17f.). Der Ausgleich zwischen leistungsfähigen und steuerschwachen Kleinstädten wird hierdurch maßgeblich geschwächt.

Obwohl diese Schiefstellung auch im Zuge der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen diskutiert wurde, blieb in Sachsen die allgemeine Einwohnerveredelung erhalten – wenn auch mit einem etwas flacheren Verlauf als bisher. Auf eine ergänzende oder ersetzende Veredelung zentralörtlicher Funktionen in ländlichen Räumen wurde dagegen trotz empirischer Evidenz verzichtet. Aus Sicht derjenigen Kleinstädte, die Ankerfunktionen im ländlichen Raum übernehmen, ist dies nach wie vor nachteilig. Ihre Funktionen bleiben weiterhin unberücksichtigt.

5. Fazit

Der skizzenhafte Überblick hat gezeigt, dass ländliche Räume zwar ein geringeres Einnahmenniveau aufweisen als größere Städte, dies jedoch auch mit einem ande-

ren Aufgabenzuschnitt korrespondiert. Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen sind nicht per se in einer schwierigeren Haushaltslage als größere Einheiten. Ausgeprägte Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände sind eher ein Problem der Großstädte.

Der Mechanismus der sogenannten Einwohnerveredelung sorgt dafür, dass in der überwiegenden Zahl der Flächenländer Bedarfsunterschiede innerhalb des ländlichen Raumes vorgesehen sind, diese sich jedoch maßgeblich auf die Einwohnerzahl als Differenzierungsmerkmal stützen und insofern nicht auf funktionale oder raumstrukturelle Merkmale ländlicher Räume abstellen. Bisher liegen Schlüssel hierzu vorrangig in der Nutzung von Bedarfsansätzen, die auf zentralörtliche Funktionen abstellen. Sie können – wie im Mecklenburg-Vorpommern – auch ländliche Kleinstädte (Grundzentren) mit Ankerfunktionen in ihrem Umland gesondert würdigen.

Die Beispiele zeigen, dass Ankerfunktionen von Kleinstädten im Raum zunehmend wahrgenommen werden und insofern eine Stärkung ländlicher Räume durch vitale Kerne erfolgen kann. Der kommunale Finanzausgleich kann als eine »intelligente Gießkanne« genutzt werden, wenn die klassische Einwohnerveredelung an Bedeutung verliert. Dafür ist es förderlich, wenn konkrete funktionale Verflechtungen der Zentren im ländlichen Raum berücksichtigt werden. Demgegenüber werden »Speckgürtelstädte« in einem so modifizierten System weniger stark gefördert. Die Beispiele zeigen gleichwohl, dass diese Prozesse keine Selbstläufer sind, sondern es neben wissenschaftlicher und empirischer Fundierung auch den Willen der Verwaltung und der Landesgesetzgeber braucht.

Literaturverzeichnis

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)/Bundesministerium für Verkehr (BMV) (2025): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR), in: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen-uebersicht.html#doc1401032bodyText1> vom 10.12.2025.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Frankenberg, Dominik (2025): »Kommunalfinanzen 2024 in ländlichen Räumen«, in: Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen (Hg.): Zahlen & Fakten zur Wirtschaft in ländlichen Räumen 3/2025. Braunschweig.

- Gribat, Nina/Ülker, Baris/Weidner, Silke/Weyrauch, Bernhard/Ribbeck-Lampel, Juliane (2022): *Kleinstadtforschung, Interdisziplinäre Perspektiven*. Bielefeld: transcript.
- Hannemann, Christine (2018): »Kleine Stadt, was nun?«, in: Bettina Reimann/Gudrun Kirchhoff/Ricarda Pätzold/Wolf-Christian Strauss (Hg.): *Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 45–61.
- Kleine, Aya Isabel (2020): *Preisgabe ländlicher Räume?* <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/305548/preisgabe-laendlicher-raeume/> vom 9.3.2020.
- Krings, Wilfried (1972): *Die Kleinstädte am mittleren Niederrhein. Untersuchung ihrer Rolle in der Entwicklung des Siedlungsnetzes seit der frühindustriellen Zeit*. Dissertation. Bonn.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina Birgit/Goldammer, Max (2021): »Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021«, in: *Sachsenlandkurier* 5/2021.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): »Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019«, in: *Sachsenlandkurier* 6/2019.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg*. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grüttner, André (2017): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern*. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): »Kommunaler Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen«, in: Tilmann Schweisfurth/Walter Wallmann (Hg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 325–358.
- Milbert, Antonia/Fina, Stefan (2021): »Methoden der Kleinstadtforschung: Definitionen, Daten und Raumanalysen«, in: Annett Steinführer/Lars Porsche/Martin Sondermann (Hg.): *Kompendium Kleinstadtforschung. Forschungsberichte der ARL 16*. Hannover: ARL, S. 24–49.
- Milbert, Antonia/Porsche, Lars (2021): *Kleinstädte in Deutschland*. Bonn: BBSR.
- Porsche, Lars/Steinführer, Annett/Beetz, Stephan/Dehne, Peter/Fina, Stefan/Großmann, Katrin/Leibert, Tim/Maaß, Anita/Mayer, Heike/Milbert, Antonia/Nadler, Robert/Sondermann, Martin (2019): *Kleinstadtforschung. Positionspapier aus der ARL 113*. Hannover: ARL.

- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Greifswald.
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): »Edel sei der Einwohner! Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich«, in: der gemeindehaushalt 123(4), S. 73–79.
- Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte 2022. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden.