

Zwischen Gießkanne und regionalem Anker

Empirische Ergebnisse zur finanziellen Förderung von Kleinstädten

Mario Hesse, Tim Starke und Christoph Mengs

Disziplinäre Reflexion

Die Untersuchung der Finanzlage und der finanziellen Probleme von Städten und Gemeinden in Deutschland konzentriert sich üblicherweise entweder auf großstädtische Problemlagen oder spezifische Herausforderungen von Klein(st)gemeinden. Auch der oftmals bemühte Dualismus von »Stadt und Land« fokussiert in der Regel auf die Randbereiche des Größenspektrums und übergeht hinsichtlich finanzieller Fragestellungen nicht selten die Kleinstädte in ihrer Mittelposition. Der Beitrag bedient sich der planerischen Klassifizierung des Typus *Kleinstadt* und ordnet diese Größenklasse hinsichtlich ihrer Finanzlage ein. Anders als im stadtplanerischen oder -soziologischen Kontext erfahren die Kleinstädte bisher keine gesonderte Würdigung in der finanzwissenschaftlichen Analyse.

Zugleich widmet sich der Beitrag dem Instrument der *Einwohnerveredelung* im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, der eine bedeutsame Quelle für die finanzielle Ausstattung der Kommunen bildet. Hier verbindet sich ein finanzwissenschaftliches Thema mit Aspekten der Raumordnung, da sich die Rolle zentralörtlicher Funktionen und räumlicher Spillover-Effekte bei einer entsprechenden Gestaltung der Verteilungsinstrumente in der tatsächlichen Ausstattung der Kleinstädte niederschlagen kann.

Die drei dargestellten Fallbeispiele zeigen, dass Ankerfunktionen von Kleinstädten im Raum zunehmend wahrgenommen werden. Das Instrument Veredelung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich stellt eine »intelligente Gießkanne« dar und ist bisherigen stark auf Pauschalierung setzenden Verfahren überlegen. Dafür ist es förderlich, konkrete funktionale Verflechtungen der Kleinstädte zu berücksichtigen, wenn diese als Grund- oder Mittelzentren qualifiziert sind. Dies erfordert eine noch stärkere Verzahnung verschiedener disziplinärer Ansätze der Finanzwissenschaft, der Raumordnung sowie der Stadtplanung und Stadtsoziologie. Der Artikel möchte hierzu einen Beitrag leisten.

1. Motivation und Forschungsfragen

Traditionell ist die Stadtforschung in Deutschland großstadtzentriert (Porsche et al. 2019: 2). Die Größenkategorie der Kleinstädte von 5.000 bis 20.000 Einwohner_innen¹ ist in der Forschung bisher eher unterrepräsentiert. Der identifizierte blinde Fleck in der Forschungslandschaft wird seit Ende der 2010er-Jahre kontinuierlich reduziert. Um die gleichwohl nach wie vor bestehende Forschungslücke zu füllen, gilt es, insbesondere vergleichende und interdisziplinäre Forschungsansätze zu verwenden (ebd.: 9–10). Hier setzt der vorliegende finanzwissenschaftliche Beitrag mit dem Fokus auf den fiskalischen Rahmen, in dem sich Kleinstädte bewegen, an. Bisher stellen Kleinstädte keinen eigenen finanzwissenschaftlichen Forschungsschwerpunkt dar. Stattdessen konzentrieren sich Forschungsansätze zu Gemeindefinanzen, wenn sie nach Gemeindetypen differenzieren, vorrangig auf Großstädte oder Klein(st)gemeinden und damit auf die Randbereiche des Größenspektrums (Boettcher/Freier/Geißler 2021).

Auch der oftmals bemühte Dualismus von »Stadt und Land« übergeht nicht selten die Kleinstädte in ihrer Mittelposition hinsichtlich ihrer finanziellen Prägung. Anders als in der Stadtentwicklung und Stadtsoziologie (Hannemann 2018) ist an dieser Stelle eine echte Forschungslücke auszumachen, wobei es nicht grundsätzlich an Daten mangelt. Um etwas mehr Licht ins Dunkel zu bringen, wird, der Definition von Kleinstädten folgend, im vorliegenden Beitrag auf finanzwissenschaftliche Forschungsschwerpunkte eingegangen, die einwohnerbezogene Ansätze nutzen und daher einen Konnex zwischen finanzwissenschaftlichen Ansätzen sowie Ansätzen der Kleinstadtforschung herstellen.

Die Finanzwissenschaft fokussiert auf die Einnahmen- und Ausgabentätigkeit von Gebietskörperschaften. Innerhalb dessen ist die fiskalföderalistische Forschung auf das ausdifferenzierte politische Mehrebenensystem ausgerichtet. Gegenstand der Überlegungen sind die Beziehungen und die damit einhergehende Kompetenz- und Finanzmittelverteilung zwischen den föderalen Ebenen und den einzelnen staatlichen Einheiten. Neben der optimalen Allokation öffentlicher Aufgaben und Ausgaben bilden distributive Fragestellungen einen Schwerpunkt dieses Forschungsgebiets (Rosen 2004: 260).

Der vorliegende Beitrag geht der Forschungsfrage nach, inwieweit die Funktionen der Kleinstädte in ihrer Finanzausstattung und ihrer Stellung im fiskalföderalen Gefüge miteinander korrespondieren. Hierzu wird offengelegt, anhand wel-

¹ Die statistische Abgrenzung ist bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland geläufig. So wird zwischen Landgemeinden (unter 2.000 Einwohner_innen/EW), Landstädten (2.000–5.000 EW), Kleinstädten (5.000–20.000 EW), Mittelstädten (20.000–100.000 EW) und Großstädten (ab 100.000 EW) unterschieden (Milbert/Fina 2021: 25–26).

cher Mechanismen und Instrumentarien Kleinstädte finanziell ausgestattet werden und ob dies eine Stärkung oder gar Schwächung ihrer Stellung gegenüber anderen Gemeindegrößenklassen mit sich bringt. Der Fokus des Beitrags liegt auf der Ausstattung aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder, die einerseits von zentraler Bedeutung für die Finanzausstattung der Kleinstädte sind und andererseits ein Instrument der Landespolitik darstellen, die Stellung der Kleinstädte im räumlichen Gefüge mit einer konkreten Finanzausstattung zu verbinden. Somit prägen die Finanzausgleichssysteme die Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Kleinstädten maßgeblich.

Mit Blick auf die Methoden der Kleinstadtforschung (Milbert/Fina 2021) nutzt der vorliegende Beitrag *quantitative Methoden*.² Es kommen Methoden der deskriptiven Statistik zur Anwendung, wofür zum einen auf Daten aus der amtlichen Finanzstatistik (Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, Schuldenstatistik; Datenstand 2018) und zum anderen auf die Regelungen der Finanzausgleichsgesetze der Länder, die verbindliche Festlegungen zur Ausstattung der Kleinstädte enthalten, zurückgegriffen wird.

Kleinstädte werden in Kapitel 2 zunächst mit Blick auf ihre heterogene Struktur im Vergleich zu den anderen Gemeindegrößenklassen systematisch eingeordnet. Zudem werden ihre Funktionen in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet. Auf dieser Basis wird in Kapitel 3 auf die Finanzen der Kleinstädte eingegangen, wobei Vergleiche mit kleineren und größeren Gemeindegrößenklassen vorgenommen werden. Dabei steht zu Beginn die Einnahmenstruktur im Vordergrund (Kap. 3.1), woraufhin auf die Ausgabenstruktur (Kap. 3.2) und die Verschuldung (Kap. 3.3) eingegangen wird. Kapitel 4 knüpft an die im vorangegangenen Kapitel aufgestellte These an, wonach die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich hinsichtlich der Finanzausstattung von Kleinstädten von hoher Bedeutung sind, aber lediglich einen geringen Teil ihrer gesamten Finanzausstattung repräsentieren. Dazu wird zu Beginn die Grundstruktur der kommunalen Finanzausgleichssysteme vorgestellt (Kap. 4.1). Diese verdeutlicht, dass bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs zur Verteilung der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich nach wie vor hauptsächlich auf die Einwohnerzahl abgestellt wird. In vielen Ländern findet eine sogenannte Einwohnerveredelung mittels einer sogenannten Hauptansatzstaffel statt, in deren Folge die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden höher gewichtet werden und dabei einen größeren Finanzbedarf erzeugen (Kap. 4.2). Je nachdem, wie diese Hauptansatzstaffeln ausgestaltet sind, werden die Einwohnerzahlen der Kleinstädte unterschiedlich stark gewichtet, was sich auf die Höhe der erhaltenen Zuweisungen auswirkt. Angesichts der grundsätzlich kritisch

2 In der Finanzwissenschaft bilden neben Methoden der deskriptiven Statistik Regressionsanalysen einen wesentlichen Bestandteil der datengestützten Analyse.

betrachteten Hauptansatzstaffeln wurden in der jüngeren Vergangenheit Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert, die in Kapitel 4.3 vorgestellt werden. Mit dem Zentrale-Orte-Ansatz wird dabei auf ein Konzept verwiesen, das die Verteilung der Finanzmittel aus dem Finanzausgleich mit den Landesentwicklungsplänen, und damit der raumstrukturellen Ebene, verbindet: Hierbei geht es darum, die zentralörtlichen Funktionen bei der Bemessung des kommunalen Finanzbedarfs systemadäquat zu berücksichtigen, was speziell den Kleinstädten entgegenkommt, da diese je nach Länderzugehörigkeit – bei all den Unterschieden in den länderspezifischen Charakteristika – zum Teil Grund- oder sogar Mittelzentren darstellen.

2. Einordnung der Kleinstädte

Gebietskörperschaften mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 – kurz: Kleinstädte – bilden in Deutschland eine sehr heterogene Gruppe. So unterscheiden sie sich unter anderem in Bezug auf Lage und Funktion (Milbert/Porsche 2021: 14–17). Hinsichtlich finanzwissenschaftlicher Fragestellungen steht hierbei die Verteilung der Funktion im Mittelpunkt, um eine angemessene Ausfinanzierung der Aufgaben sicherzustellen. Insgesamt leben rund 21,8 Millionen Menschen in deutschen Kleinstädten (Statistisches Bundesamt 2021) – ihre Funktionserfüllung hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität sehr vieler Menschen.

Je nach Lage im Raum kann die Funktion von Kleinstädten erheblich variieren: Von fast reinen Wohnstandorten (sog. Schlafstädte) im suburbanen Raum von Metropolregionen bis hin zu regionalen Wirtschafts- und Versorgungszentren (sog. Anker) im peripheren ländlichen Raum (Hannemann 2018: 55). Aus der unterschiedlichen Funktion resultierend leiten sich verschiedene Anforderungen an die kommunale Leistungserfüllung ab. Falls die Kleinstadt in der regionalen Städtehierarchie keine relevanten Versorgungsfunktionen aufweist und andere Gebietskörperschaften in der Region zentralörtliche Funktionen für höherwertigere Güter und Dienstleistungen, Verwaltungsdienste, Arbeitsplätze sowie soziale und kulturelle Infrastruktur aufweisen, sind die Anforderungen, denen sich die Kommune stellt, gänzlich andere.³

Aus der skizzierten Varianz erwachsen sehr unterschiedliche und vielfältige Erwartungen an Kleinstädte hinsichtlich der Aufgabenerfüllung für die eigene Wohnbevölkerung und die lokal ansässigen Unternehmen und darüber hinaus für die Einwohner_innen umliegender kleinerer Gemeinden. Kleinstädte können in der Vergangenheit bedeutsame Standorte der Industrie, Verkehrsknotenpunkte oder Sitze

³ Diese Argumentation beruht auf dem Modell der Zentralen Orte, das erstmals von Christaller (1933) formuliert worden ist.

staatlicher Machthaber gewesen sein, was ihnen einen urbanen Charakter verleiht. Es können aber auch gewachsene Dörfer oder durch Gemeindezusammenschlüsse geprägte Gebietskörperschaften sein, die ihren ländlichen Charakter bewahrt haben und nur geringe Anzeichen von Verdichtung und Spezialisierung aufweisen (Krings 1972: 33ff.; Hannemann 2018: 51).

Die recht pauschale Kategorisierung verschiedener Städtypen mit Bezug auf die Einwohnerzahl erweist sich einerseits als hilfreich, da eine schnelle Einordnung einer Gemeinde als Kleinstadt erfolgen kann. Andererseits ist sie nicht zuletzt Spiegelbild der verwaltungsseitigen Rahmenbedingungen. So gibt es im gesamten Land Nordrhein-Westfalen (NRW) nur vier Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner_innen und mehr als 180 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000, somit sind fast die Hälfte der nordrhein-westfälischen Gemeinden formal Kleinstädte. Auf der anderen Seite weisen etwa in Mecklenburg-Vorpommern (MV) – einem weiteren der 13 deutschen Flächenländer – nur sechs Prozent der Gemeinden mehr als 5.000 Einwohner_innen auf (42 Einheiten), die folglich aus dem sie umgebenden ländlichen Raum herausstechen (Statistisches Bundesamt 2021). Allerdings zeigt der Umstand, dass es in Nordrhein-Westfalen trotz einer zehnmal größeren Einwohnerzahl lediglich rund viermal so viele Kleinstädte gibt, dass die Einwohnerklassifizierung von Land zu Land unterschiedlich aussagekräftig ist.

Was die Kleinstädte jedoch eint, ist ihre Position hinsichtlich der Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden. Sie haben eine höhere funktionale Bedeutung als kleinere (Land-)Gemeinden bezogen auf ihre Versorgungsfunktion für Einwohner_innen und Gewerbetreibende. Sie verfügen überdies über ein ausdifferenziertes kommunales Leistungsangebot und nennenswerte öffentliche Leistungen, die über den Wirkungskreis der eigenen Einwohnerschaft hinausreichen. Gegenüber größeren Städten (Mittel- und Großstädte) mit einer höheren Spezialisierung im öffentlichen Leistungsangebot und größerräumigeren Verflechtungen ist ihre Position ebenfalls abgegrenzt. Ob die skizzierte Mittelposition charakteristisch für ihre finanzielle Situation und ihre Entwicklungspfade ist, wird in den folgenden Abschnitten näher untersucht. Die Schwerpunkte der Analyse liegen auf den beiden Fragen, ob die unterschiedlichen Funktionen, die Kleinstädte erfüllen, auch einen Einfluss auf ihre finanzielle Ausstattung haben und ob die Einwohnerzahl ein geeigneter Maßstab ist, um diese Ungleichheiten in angemessener Weise aufzufangen.

3. Finanzen der Kleinstädte

3.1 Struktur der Einnahmen

Die Finanzstrukturen der Städte und Gemeinden in Deutschland sind in nicht unerheblichem Maße von ihrer Einwohnerzahl abhängig. Noch bedeutsamer ist

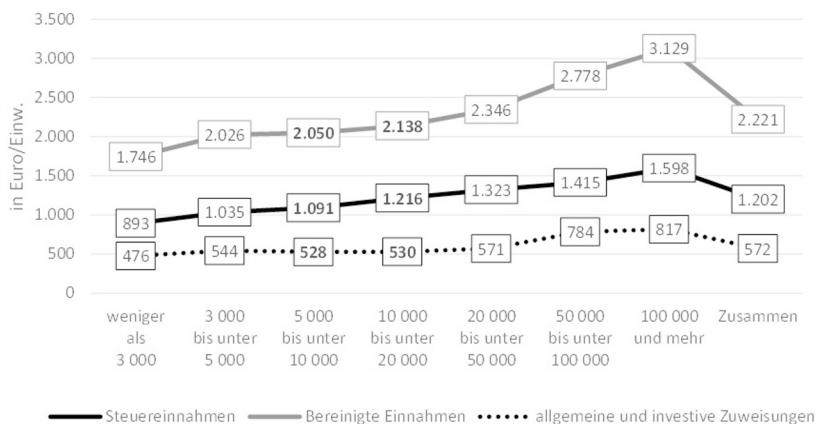
der Status als kreisfreie Stadt, der jedoch für Kleinstädte keine Rolle spielt (die kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands ist Zweibrücken in Rheinland-Pfalz mit rund 34.000 Einwohner_innen). Die Kategorisierung als *Kleinstadt* hat dagegen keine unmittelbare regelgebundene Auswirkung auf die Zuweisung öffentlicher Aufgaben oder die Struktur der Einnahmen. Es handelt sich zwar um eine raumplanerische Einordnung, nicht aber um eine in der Finanzverfassung oder den fiskalischen Regeln genutzte Kategorisierung. Dies unterscheidet sie von den genannten *kreisfreien Städten*, aber auch beispielsweise von der verwaltungsrechtlichen Stellung als *Große Kreisstadt*. Inwiefern sich Kleinstädte in ihrer Einnahmenausstattung und Ausgabenstruktur von größeren und kleineren Gemeinden unterscheiden, wird nachfolgend überblicksartig dargelegt.

Für eine erste Einordnung ist festzuhalten, dass die durchschnittliche Einnahmenausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte je Einwohner_in in einem positiven Zusammenhang zur Gemeindegröße steht (siehe Abb. 1). Bezogen auf die Bereinigten Einnahmen⁴ ist erkennbar, dass sich Kleinstädte sowohl »nach unten« – gegenüber kleineren Gemeinden – als auch »nach oben« – gegenüber den Mittel- und Großstädten – abgrenzen. Ein positiver Zusammenhang ist vor allem für die gemeindlichen Steuereinnahmen erkennbar, die insgesamt etwas mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen ausmachen. Aus dieser Perspektive reihen sich die Kleinstädte ohne erkennbare Brüche in den Gesamtzusammenhang ein – je größer die Gemeinden sind, desto höher fallen in der Regel auch ihre Pro-Kopf-Steuereinnahmen aus. Für die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, die eine zweite bedeutsame Einnahmequelle darstellen, heben sich größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohner_innen ebenfalls positiv ab. Ihre Einnahmen aus Zuweisungen sind höher als diejenigen der kleineren Städte und Gemeinden. Bei Städten mit 3.000 bis 50.000 Einwohner_innen sind dagegen nur geringfügige Differenzen und kein allgemeiner Anstieg der Einnahmenausstattung mit der Einwohnerzahl festzustellen. Dieser Umstand dämpft die zusammengefasste Mehrausstattung der Kleinstädte gegenüber kleineren Gemeinden.

Ein vertiefter Blick auf die Struktur der gemeindlichen Einnahmen nach Einwohnergrößenklassen (siehe Abb. 2) zeigt, dass Kleinstädte etwas mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen aus Steuern generieren. Bei kleineren und größeren Gemeinden ist dieser Anteil geringer. Kleinere (Land-)Gemeinden sind im Durchschnitt steuerschwächer als Kleinstädte. Hieran zeigt sich, dass Kleinstädte bereits Funktionen als Gewerbestandorte erfüllen, die in höheren Einnahmen aus der Gewerbesteuer münden. Sie können allerdings nicht das Niveau größerer Städte erreichen.

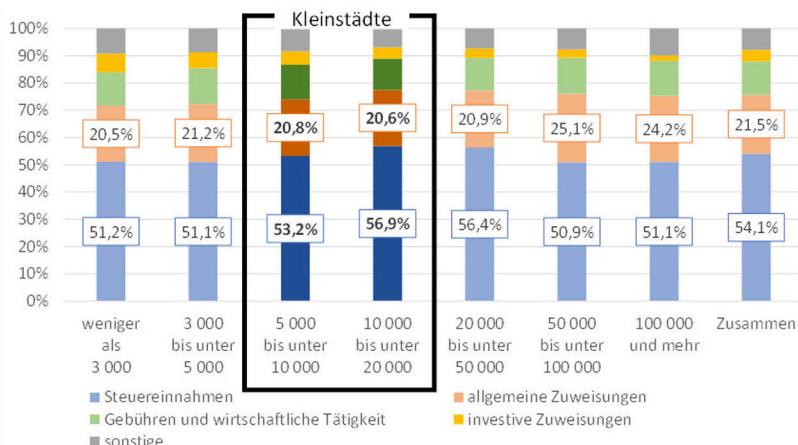
4 Bei den Bereinigten Einnahmen und Ausgaben erfolgt eine Bereinigung um die Zahlungen von gleicher Ebene (also zwischen Gemeinden, z.B. Kreisumlage) sowie um haushaltstechnische Verrechnungen. Es handelt sich um eine Standardgröße bei der Beschreibung und Bewertung öffentlicher Haushalte.

Abb. 1: Einnahmen kreisangehöriger Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen; Stand: 2018, in Euro pro Einwohner_in



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt 2021

Abb. 2: Struktur der Einnahmen kreisangehöriger Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen; Stand: 2018, in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt 2021

Unterschiede in den Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die Abweichungen in der Qualität und Attraktivität als Wohnstandort signalisieren, sind dagegen weder gegenüber größeren noch gegenüber kleineren Städten und Gemeinden auszumachen. In größeren Städten ist für den geringeren Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen dagegen nicht die Steuerschwäche, sondern die wesentlich stärkere Ausstattung mit Landeszuweisungen ursächlich. Dies weist bereits auf eine erste Besonderheit der Kleinstädte hin: Einerseits sind sie im Durchschnitt nicht auffällig steuerschwach, was ein Zeichen dafür ist, dass viele Kleinstädte bedeutsame Gewerbestandorte sind. Andererseits werden sie offenbar in geringerem Umfang als größere Städte durch Zuweisungen der Länder gefördert. In keiner anderen Größenklasse finanzieren Gemeinden größere Anteile ihrer Leistungserbringung aus eigenen Steuereinnahmen als Kleinstädte. Dieses erste noch recht grobe Bild wird im weiteren Verlauf durch einen Blick auf ebenjene Landeszuweisungen vertieft.

3.2 Struktur der Ausgaben

Hinsichtlich der Ausgabenstruktur zeigen sich ebenso prägnante Zusammenhänge mit der Einwohnerzahl (siehe Abb. 3).⁵ Mit steigender Einwohnerzahl geht die Bedeutung der »zentralen Finanzdienstleistungen« zurück. Dahinter verbergen sich vor allem die Kreisumlage und – je nach verwaltungsrechtlicher Struktur – Umlagen für Ämter und ähnliche Verbände.⁶ Letztere übernehmen vor allem für sehr kleine Gemeinden gemeinsame Verwaltungsaufgaben, sodass die Gemeinden selbst nur noch über einen eingeschränkten Aufgabenkanon verfügen. 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 befassen sich kleine Gemeinden vor allem mit der Bereitstellung von Basisleistungen für die lokalen Einwohner_innen und Gewerbetreibenden und geben größere Teile ihrer Aufgaben an übergeordnete Gemeindeverbände ab. 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«. Sowohl größere Kultureinrichtungen mit einem regionalen und überregionalen Bezug als auch Schulstandorte werden angesichts der besseren Erreichbarkeit zunehmend in

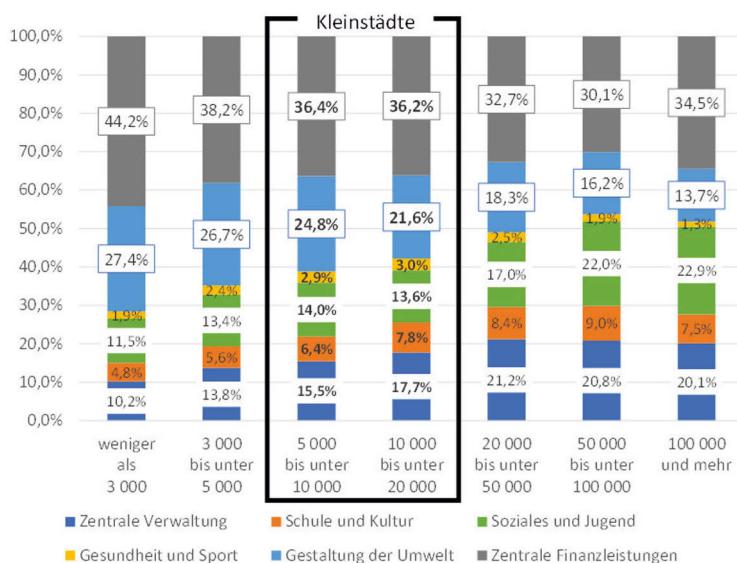
5 Bei der Höhe der Ausgaben besteht ebenso wie bei den Einnahmen ein positiver Zusammenhang zur Gemeindegröße.

6 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.

größeren Gemeinden angeboten. Der Bereich »Soziales und Jugend« ist maßgeblich durch den Betrieb von Kindertageseinrichtungen geprägt. Auch hier stehen Fragen der Erreichbarkeit im Fokus. Zudem werden in größeren Gemeinden zunehmend freiwillige Aufgaben der präventiven Jugendhilfe wahrgenommen.⁷

Die Kleinstädte befinden sich in dieser Hinsicht in einer mittleren Position. Mit ihren zunächst unauffälligen Strukturen drohen sie schnell übersehen zu werden. So werden in aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten nicht selten eher die Problemlagen größerer Städte benannt, etwa der Ausbau ihrer Infrastruktur (Wachstums- und Erweiterungseffekte) oder die Klimatransformation im urbanen Kontext. Allerdings sind Kleinstädte aber oftmals auch nicht eingeschlossen, wenn Schwierigkeiten von Klein(st)gemeinden thematisiert werden, etwa die Aufrechterhaltung der grundlegenden Daseinsversorgungsleistungen oder die Anpassung an den demografischen Wandel (Boettcher/Freier/Geißler 2021).

Abb. 3: Ausgaben kreisangehöriger Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen; Stand: 2018, in Prozent



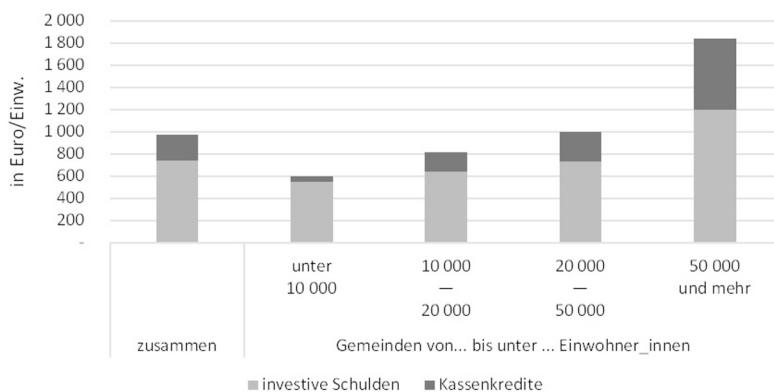
Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt 2021

7 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.

3.3 Schulden

Ein ergänzender Blick auf Höhe und Struktur der gemeindlichen Verschuldung zeigt, in welchem Umfang die Handlungsfähigkeit der Gemeinden durch finanzielle Lasten der Vergangenheit geprägt ist. Aus den Ist-Daten geht hervor, dass besonders größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohner_innen überdurchschnittlich hohe Schuldenstände aufweisen (siehe Abb. 4). In den kleineren Gemeinden sind vor allem bezüglich investiver Schulden kaum größere Unterschiede feststellbar. Die besonders problematische Kassenkreditverschuldung spielt in Kleinstädten dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Hier konzentrieren sich die Problemlagen auf größere Kommunen, weshalb die diesbezügliche politische Debatte maßgeblich Großstädte adressiert.

Abb. 4: *Schuldenhöhe und -struktur kreisangehöriger Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen; Stand: 2018*



Quelle: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt 2021

3.4 Zwischenfazit

Auf Basis dieser deskriptiven Betrachtungen wird deutlich, dass die Kleinstädte zur Erfüllung ihrer umfangreichen Aufgaben eine aufgabengerechte Finanzausstattung benötigen. Neben den Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen oder auch Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen sind hier vor allem die Zuweisungen der Länder (und des Bundes) hervorzuheben. Charakteristisch für die Kleinstädte ist ihr vergleichsweise niedriger Anteil an Zuweisungen der Länder.

Der nachfolgende Abschnitt thematisiert diesen Umstand, legt die Gründe dafür dar und greift Lösungsansätze auf.

4. Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich und die Thematik der Einwohnerveredelung

Eine wichtige Rolle bei der Ausstattung der Kommunen mit Schlüsselzuweisungen spielt die sogenannte Einwohnerveredelung: 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. Daraus resultieren wiederum unterschiedliche Problemlagen: So können Kleinstädte mit gleicher Einwohnerzahl unterschiedliche Funktionen im Raum wahrnehmen und demnach wiederum unterschiedliche Finanzbedarfe aufweisen. Darüber hinaus können die funktionalen Anforderungen in einem inversen Verhältnis zur Einwohnerzahl stehen, wodurch sich die allgemeine Einwohnerveredelung kontraproduktiv auswirkt.

Aus diesen Gründen wird im nachfolgenden Abschnitt exemplarisch für die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg (BB) und Sachsen (SN) auf alternative Ansätze eingegangen. Neben der Möglichkeit, die bestehende Hauptansatzstaffel abzuflachen, um die Einwohnerveredelung speziell für größere Gemeinden abzuschwächen, spielen Bedarfsansätze für sogenannte Zentrale Orte eine essenzielle Rolle: Diese verbinden die Verteilung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich mit der raumstrukturellen Ebene und bewirken, dass zentralörtliche Funktionen bei der Bemessung des kommunalen Finanzbedarfs systemadäquat berücksichtigt werden. Dies spielt eine wichtige Rolle für die Kleinstädte, da sie je nach Länderzugehörigkeit – bei all den Unterschieden in den länderspezifischen Charakteristika – zum Teil Grund- oder sogar Mittelzentren darstellen.

4.1 Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs

Wie bereits gezeigt wurde (siehe Abb. 2), ist für Kleinstädte charakteristisch, dass sie einen vergleichsweise geringen Anteil ihrer Gesamteinnahmen aus Landeszuweisungen erhalten. Zuweisungen werden den Kommunen aus den Landeshaushalten sowohl außerhalb als auch innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt und repräsentieren eine ihrer wichtigsten Einnahmequellen neben den Steuereinnahmen sowie Gebühren und sonstigen Leistungsentgelten (Lenk/Hesse/Starke 2019: 84ff.). Von den Mitteln, die den Kommunen aus den Landeshaushalten zugehen, fließen rund die Hälfte über den kommunalen Finanzausgleich. Im Jahr 2018 belief sich dieses Volumen über alle Flächenländer hinweg in der Summe auf etwa

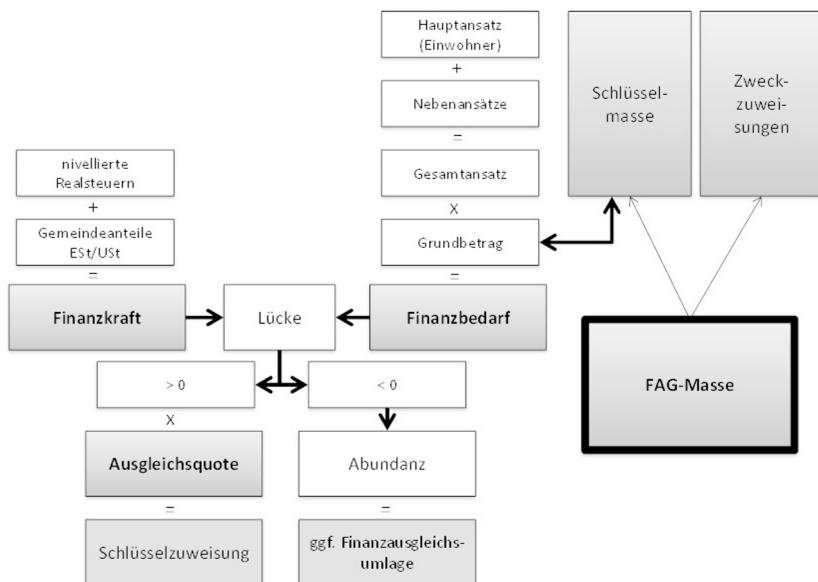
50 Milliarden Euro (eigene Berechnung auf Basis der Haushaltsrechnungen der Länder).

Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs werden Zuweisungen entweder in Form von Zweck- bzw. Bedarfszuweisungen zur Befriedigung besonderer Finanzierungserfordernisse zur Verfügung gestellt, die der Finanzausgleichsmasse vorab entnommen oder weisungs- und zweckbindungsfrei als allgemeine Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden. Damit erfüllen sie sowohl fiskalische als auch redistributive Funktionen, unterstützen die kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) und dienen der notwendigen Ergänzung der originären kommunalen Steuereinnahmen (Lenk/Starke/Hesse 2019: 327–329). Es handelt sich insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen um ein Instrument des Steuerkraftausgleichs. Gleichzeitig ist es aber Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, die Finanzsituation der Gemeinden insgesamt zu verbessern und insofern eine gleichmäßige Verteilung der Zuweisungen zu befördern. Unterschiede zwischen den Gemeinden müssen jeweils gut begründet werden. Das Schlüsselzuweisungssystem leistet bedeutende Verteilungsaufgaben, wobei es jedoch gemeindliche Bedarfe differenziert bewertet und daher mehr leistet als die sprichwörtliche Gießkanne.

Bei allen Unterschieden in den Detailregelungen folgen alle Schlüsselzuweisungssysteme einem deckungsgleichen Grundschema (siehe Abb. 5) (ebd.: 344): Für jede kreisangehörige Gemeinde wird individuell ein Vergleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf hergestellt, wobei Standardisierungen auf beiden Seiten vorgenommen werden:

- Die Finanzkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer, die zur so genannten Steuerkraftmesszahl addiert werden.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden ein auf der Einwohnergröße der Kommune basierender Hauptansatz und ggf. eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune.

Abb. 5: Grundstruktur des Schlüsselzuweisungssystems im kommunalen Finanzausgleich



Quelle: eigene Darstellung

Sofern die individuelle Finanzkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt sie als abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen (ggf. muss sie sogar eine Finanzausgleichsumlage abführen). Wenn der individuelle Finanzbedarf einer Kommune jedoch höher ist als ihre Finanzkraft, so erhält sie Schlüsselzuweisungen. Die resultierende »Lücke« zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird in Höhe der Ausgleichsquote geschlossen. Die Bedarfsmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem dient insofern vor allem dazu, die *relativen Unterschiede* zwischen den Gemeinden in pauschaler Weise zu beschreiben und zu gewichten. Dabei kommt der Einwohnerzahl und ihrer *Veredelung* eine zentrale Bedeutung zu, die nachfolgend mit Bezug auf Kleinstädte erörtert werden soll.

4.2 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. 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 dahinter ist, dass kommunale Finanzbedarfe dort vorliegen, wo Einwohner_innen ihre Wohnsitze haben und Leistungen der kommunalen Aufgabenerfüllung in Anspruch nehmen. Allerdings werden dabei möglicherweise besondere Bedarfe nicht berücksichtigt, die nicht vollständig durch die reine Einwohnerzahl repräsentiert werden. Bestimmte Abweichungen, die vor allem die nicht-linearen Beziehungen in den Fokus nehmen, können durch eine sogenannte *Veredelung der Einwohnerzahlen* abgedeckt werden.⁸ 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 unterschiedliche Bedarfe unterstellt werden, insbesondere aufgrund zentralörtlicher Funktionen und zunehmender Ballungskosten. Die Voraussetzung für ein zweckmäßiges Funktionieren des Hauptansatzes mit Veredelungsfaktoren ist – neben der politischen Akzeptanz – eine hinreichende Übereinstimmung der (pauschalierten und typisierten) kommunalen Finanzbedarfe mit der (ggf. in Größenklassen unterteilten) Einwohnerzahl.⁹

Die Veredelung der Einwohnerzahl nach der Gemeindegröße basiert historisch auf dem Brechtschen Gesetz, nach dem die Pro-Kopf-Ausgaben und somit der Finanzbedarf mit wachsender Einwohnerzahl überproportional ansteigen. Mit einer höheren Einwohnerzahl steigt dabei der als Veredelungsfaktor bezeichnete Wert, mit dem die Einwohnerzahl multipliziert wird. Dabei wird in der Regel die kleinste Einwohnergrößenklasse auf 100 und die Bedarfsgewichte der übrigen Größenklassen dazu ins Verhältnis gesetzt (Starke/Hesse 2022: 74).

Im Zuge der sogenannten Einwohnerveredelung werden erhebliche Varianzen in der Spreizung der Hauptansatzstaffeln ersichtlich (siehe Abb. 6). Diese sind einerseits durch die Zusammensetzung und Verteilung der Gemeindegrößenklassen innerhalb eines Landes bedingt.¹⁰ Andererseits repräsentieren die Verläufe die politisch induzierte Bedeutung von Ballungskosten und zentralörtlichen Funktionen für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) und damit für die finanzielle Ausstattung der Gemeinden (Starke 2020: 86).

Grundsätzlich hat eine »steilere« Hauptansatzstaffel zur Folge, dass größere Bedarfsdifferenzierungen abhängig von der Einwohnerzahl vorgenommen werden. Größeren sächsischen Städten werden so etwa deutlich größere relative Finanzbedarfe zugeordnet als kleineren Gemeinden. Je »steiler« die Hauptansatzstaffel ver-

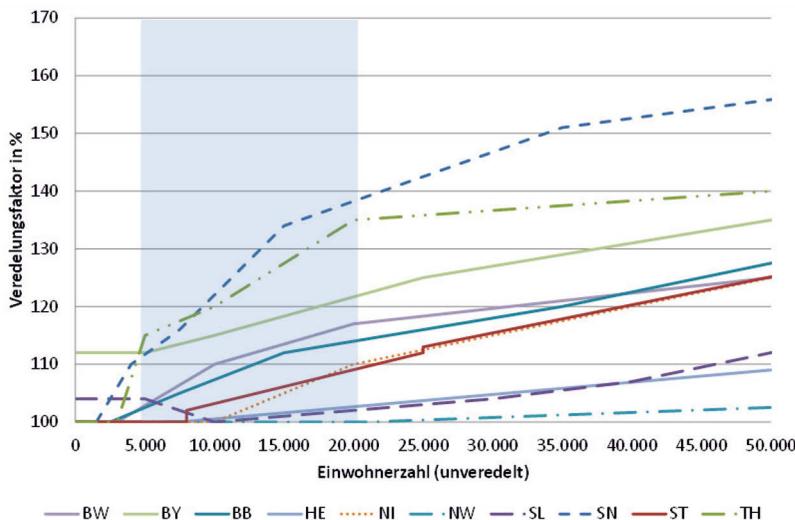
⁸ Lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten auf diese Art der pauschalierten Differenzierung.

⁹ Sollte dies nicht der Fall sein, bedürfen Abweichungen von der gleichen Bedarfsfiktion für gleich große Gemeinden einer entsprechend anforderungsvollen Begründung.

¹⁰ Beispielsweise werden in NRW die Kommunen erst ab einer Einwohnerzahl von 21.000 veredelt, da es hier deutlich weniger kleine Kommunen gibt als in anderen Ländern.

läuft, desto stärker konzentrieren sich in der Regel die Schlüsselzuweisungen auf die größeren Städte (Lenk et al. 2017: 284).¹¹ Die steilste Hauptansatzstaffel findet sich in Sachsen, wo den Gemeinden bereits ab 40.000 Einwohner_innen ein Vom-hundertsatz von 150 Prozent (ab 55.000 EW sogar 160 %) zugestanden wird, während in den übrigen Ländern die Veredelungsfaktoren bei dieser Einwohnergröße üblicherweise im Bereich zwischen 105 und 130 Prozent liegen (siehe Abb. 6).

Abb. 6: Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern; Stand 2022



Quelle: eigene Darstellung; Finanzausgleichsgesetze der Länder

Bemerkenswert aus der Perspektive der Kleinstädte ist hierbei zunächst die Abgrenzung »nach unten«. Die meisten Finanzausgleichsgesetze der Länder sehen eine erste Veredelungsstufe bei einer Einwohnerzahl von etwa 5.000 vor.¹² Hieraus ergibt sich bereits eine Besserstellung der kleineren Kleinstädte gegenüber den noch kleineren Gemeinden. Lediglich in Sachsen und Thüringen beginnt die Veredelung bei noch kleineren Gemeinden. Gleichzeitig ist eine Abgrenzung »nach oben« zu

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

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

erkennen. Alle Länder sehen bei Einwohnerzahlen über 20.000 noch weitaus höhere Veredelungsfaktoren vor. Dies führt zum bereits genannten Zustand, dass in größeren Städten das Gewicht der Landeszuweisungen noch höher ausfällt als bei den Kleinstädten. Bemerkenswert ist die Situation im Saarland, wo die Kleinstädte gegenüber den übrigen Gemeindegrößenklassen sogar einen Malus hinnehmen müssen. Sowohl die noch kleineren Gemeinden als auch die größeren Städte werden höher veredelt (Starke/Hesse 2022: 75). Der Veredelungsfaktor für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohner_innen ist sogar negativ, was besonders die Finanzausstattung der Kleinstädte zwischen 10.000 und 15.000 Einwohner_innen schwächt.

Zu beachten ist zudem die Differenzierung innerhalb der Gruppe. Auch hier wird allgemein unterstellt, dass finanzielle Bedarfe in einem positiven und mehr oder weniger stetigen Zusammenhang zur Einwohnerzahl stehen. Dies ist prägend für die Finanzausstattung der Kommunen in fast allen Flächenländern. In Abbildung 6 ist sowohl die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Kleinstädte als auch in den Verhältnissen der Kleinstädte gegenüber den übrigen Größenklassen ersichtlich. Erkennbar ist, dass durch landespolitische Vorgaben vor allem innerhalb der Gruppe der Kleinstädte enorme Bedarfsunterschiede konstruiert werden, die direkt mit der Einwohnerzahl korrespondieren. Es wird folglich davon ausgegangen, dass sich Kleinstädte in ihren finanziellen Bedarfen wesentlich unterscheiden und der primäre Unterscheidungsmaßstab deren Einwohnerzahl ist.

Der Vorteil dieser Herangehensweise liegt in einer vergleichsweise einfachen Berechenbarkeit sowie dem inhaltlich überzeugenden Ansatz in einem größeren Zusammenhang (Brecht-Popitzsches Gesetz) (Starke/Hesse 2022: 75ff.). Wenn gleich 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 Kleinstädte nicht ohne Weiteres überzeugend. Hier korrespondiert, wie oben skizziert wurde, die räumliche Funktion nicht zwingend mit der Einwohnerzahl.

In zweierlei Hinsicht kann die beschriebene pauschale Form der Einwohnerveredelung kritisch gesehen werden:

- Kleinstädte mit gleicher Einwohnerzahl können sehr unterschiedliche Funktionen im Raum wahrnehmen und in der Folge sehr unterschiedliche Finanzbedarfe aufweisen (Schlafstädte im Umfeld von Metropolen, Kleinstädte mit mittenzentralen Funktionen im ländlichen Raum und damit erheblichen Ankerfunktionen für die regionale Versorgung mit öffentlichen Leistungen).
- Die funktionalen Anforderungen können in einem inversen Verhältnis zur Einwohnerzahl stehen. An kleinere Kleinstädte können bei einer entsprechenden räumlichen Lage mehr Anforderungen hinsichtlich des kommunalen Leistungsspektrums gestellt werden als an größere. In diesem Fall wirkt sich die allgemeine Einwohnerveredelung kontraproduktiv aus.

Somit ignoriert die pauschale Form der Einwohnerveredelung oftmals konkrete Funktionen der Kleinstädte und kann sogar kontraproduktive Auswirkungen auf die Finanzausstattung haben. Neuere Ansätze binden raumstrukturelle Funktionen dagegen verstärkt ein und berücksichtigen spezifische Finanzbedarfe von Kleinstädten, insbesondere in ländlichen Räumen.

4.3 Alternative Ansätze

Angesichts der oben dargestellten und vielfach geteilten Kritik wurden in der jüngeren Vergangenheit Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert. Einige Länder haben bereits separate Zuweisungen für Zentrale Orte in ihren kommunalen Finanzausgleichssystemen vorgesehen, etwa Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg (Lenk/Starke/Hesse 2019: 350). Diese Zuweisungen sollen vorrangig die Versorgungsfunktionen Zentraler Orte adressieren und sind für Kleinstädte vor allem dann relevant, wenn sie als Mittelzentren klassifiziert sind, zum Teil aber auch für Grundzentren. Die Zuweisungen haben jedoch einen entscheidenden Nachteil: Sie werden in der Regel unabhängig von der Steuerkraft der Gemeinden als Fixbeträge verteilt. Da sich der Status der Kleinstädte auch in ihren lokalen Steueraufkommen niederschlägt, bleiben diese Ansätze insofern unvollständig.

Nachfolgend werden drei beispielhafte Ansätze vorgestellt, die sich der beschriebenen Thematik widmen und in der jüngsten Vergangenheit bzw. Gegenwart implementiert wurden bzw. sich aktuell in gesetzgeberischen Verfahren befinden: die kommunalen Finanzausgleichssysteme Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs sowie des Freistaates Sachsen.¹³ Die Ansätze knüpfen jeweils an die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden an. Für Kleinstädte ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass sie in diesen Vorschlägen differenziert nach ihren räumlichen Funktionen behandelt werden und nicht mehr streng nach ihrer Einwohnerzahl.

Fallbeispiel 1: Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wird seit 2020 ein gezielter Nebenansatz zur Veredelung der zentralörtlichen Funktionen im System der Schlüsselzuweisungen genutzt (§ 17 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz MV – FAG M-V; vgl. Lenk et al. 2017: 300ff.). Dank der umfangreichen und detaillierten Festlegungen der Landesplanung konnte hierbei auf die konkreten Verhältnisse der Zentralen Orte zu ihren Verflechtungsbereichen eingegangen werden. Auf Basis detaillierter empirischer Analysen wurden Zuschläge für Grund-, Mittel- und Oberzentren berechnet. Für Kleinstädte

13 In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg war der Autor selbst als Gutachter tätig, für Sachsen hat der Autor eine fachliche Stellungnahme im betreffenden Gesetzgebungsverfahren abgegeben.

ist dies insofern bedeutsam, als sich ihre konkreten, empirisch nachweisbaren Mehrbedarfe in den Schlüsselzuweisungen widerspiegeln. Eine allgemeine Einwohnerveredelung, die es in Mecklenburg-Vorpommern ohnehin nicht gegeben hatte, wurde auch im Zuge der Überprüfung nicht eingeführt. Kleinstädte werden demnach in Mecklenburg-Vorpommern 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. Insofern stellt die Veredelung auf die Mitnutzung kommunaler Leistungen und Infrastruktur durch Nutzer_innen ab, die nicht zugleich Einwohner_innen der Kleinstädte selbst sind. Kleinstädte, denen auf Grundlage der Landesplanung keine Versorgungsfunktionen für ihr Umland zugeschlagen sind, werden im kommunalen Finanzausgleich dagegen finanziell nicht bessergestellt 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 Mecklenburg-Vorpommern sind die statistischen Ergebnisse vor allem für die Grundzentren überzeugend ausgefallen. Eine Stärkung erfahren gleichwohl vor allem die Mittel- und Oberzentren. Besonders die Ankerfunktionen, die Kleinstädte im ländlichen Raum innehaben und die nicht durch hohe Steueraufkommen begleitet werden, sind durch den Ansatz strukturell gestärkt worden.

Fallbeispiel 2: Brandenburg

In Brandenburg ist die Lage aus (mindestens) drei Gründen 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.).¹⁴ Damit sind zwar die größeren Kleinstädte potenziell erfasst, nicht aber die kleineren (nur neun der 54 Gemeinden mit mittelzentraler Funktionszuschreibung verfügen über weniger als 10.000 Einwohner_innen, die Gruppe zwischen 5.000 und 10.000 Einwohner_innen enthält dagegen insgesamt 55 Gemeinden, sodass 46 Kleinstädte unter 10.000 Einwohner_innen keinen Veredlungsfaktor zugerechnet bekommen). Zweitens gab es bereits eine allgemeine Einwohnerveredelung, die gemäß der empirischen Überprüfung grundsätzlich auch Bestand hat (§ 8 Finanzausgleichsgesetz Brandenburg – FAG BB). Insofern ist die Frage zu beantworten, in welchem Verhältnis die allgemeine Einwohnerveredelung und die spezifische Veredelung für zentralörtliche Funktionen stehen sollen. Drittens ist für Brandenburg ein erheblicher

¹⁴ Die Festlegung von Grundzentren obliegt dagegen der Regionalplanung, an der die Kommunen selbst beteiligt sind, was zu Interessenkonflikten führen kann.

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 der finanzwissenschaftlichen Überprüfung empfohlen, die bestehende Einwohnerveredelung »abzuflachen« und die bereits vorhandenen Veredelungsfaktoren für Klein- und Mittelstädte insgesamt abzusenken (ebd.: 193–196). Empirisch wurde herausgearbeitet, dass vor allem die metropolfernen Mittelzentren, zu denen auch viele Kleinstädte gehören, signifikante Mehrbedarfe tragen. Daher wurde ein Veredelungsfaktor für Mittenzentren entwickelt und empirisch unterstellt, der sich lediglich auf die *peripheren* Mittelzentren bezieht. Hierdurch werden vorrangig die Ankerfunktionen der Mittelzentren im ländlichen Raum gewürdigt und nachvollziehbar mit zusätzlichen Schlüsselzuweisungen ausgestattet. Kleinstädte sind hier insofern betroffen, als 35 der 54 Mittelzentren weniger als 20.000 Einwohner_innen haben. Für kleinere Kleinstädte bleibt gleichwohl unbefriedigend, dass keine Veredelung für Grundzentren auf Basis einer landeseinheitlichen Festlegung möglich ist. Die betreffende Reform des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes ist zum 1.1.2023 geplant, noch ist die Umsetzung der reformierten Einwohnerveredelung offen.

Fallbeispiel 3: Sachsen

Auch im Freistaat Sachsen wurden entsprechende Ansätze im Zuge der gutachterlichen Überprüfung diskutiert, die 2020 abgeschlossen wurde (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 Kleinstädte ab etwa 10.000 Einwohner_innen bereits sehr hohe pauschale Mehrbedarfe zugerechnet bekommen (siehe oben; Abb. 6).

Aus raumordnerischer Sicht ist dies wenig zielführend, da kaum davon auszugehen ist, dass diese Städte 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 und folglich einen ebenfalls überdurchschnittlichen Anteil der Schlüsselzuweisungen erhalten (Lenk/Hesse/Starke 2019: 17f.). Der Ausgleich

zwischen leistungsfähigen und steuerschwachen Kleinstädten wird hierdurch maßgeblich geschwächt.

Im Zuge der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen hat sich ein Gutachten ausführlich mit den Mehrbedarfen Zentraler Orte auseinandergesetzt und empirisch herausgearbeitet, dass signifikante Mehrbedarfe für Grund- und Mittelpunkte, aber auch für Oberzentren bestehen, während die pauschale Veredelung gemäß der Hauptansatzstaffel deutlich abzuflachen sei. Trotz der ausführlichen gutachterlichen Untersuchung und Hinweisen auf einen Reformbedarf wurde in Sachsen daran festgehalten, die allgemeine Einwohnerveredelung zu erhalten – wenn auch mit einem etwas flacheren Verlauf als bisher (Anlage 1 zu § 7 Abs. 3 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG). Auf eine ergänzende oder ersetzende Veredelung zentralörtlicher Funktionen wurde dagegen verzichtet. Aus Sicht der Kleinstädte ist dies nach wie vor nachteilig. Die Einwohnerzahl steht noch immer in einem starken Fokus. Immerhin sorgt der in Sachsen genutzte Schüleransatz für eine an der Schulträgerschaft angehängte zusätzliche Veredelung. Dennoch bleibt die reine Einwohnerzahl maßgeblich für die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen. Konkrete Funktionen, die die Kleinstädte erfüllen, bleiben dagegen nach wie vor unberücksichtigt.

5. Fazit

Der Forschungsbeitrag widmet sich dem Thema der Finanzierung von Kleinstädten aus eigenen (Steuer-)Quellen und Zuweisungen der Länder vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen, mit denen sich Kleinstädte konfrontiert sehen. Es hat sich herausgestellt, dass sich Kleinstädte von kleineren Gemeinden durchaus durch eine relative Steuerstärke als auch durch eine andere Ausgabenstruktur abheben. Differenzen bestehen allerdings auch gegenüber Mittel- und Großstädten. Weniger differenziert sind die Verhältnisse auf den ersten Blick bezogen auf die Zuweisungen aus den Landeshaushalten. Hierbei stehen insbesondere die unterschiedlichen Herangehensweisen der Länder in den kommunalen Finanzausgleichssystemen im Mittelpunkt.

Der Beitrag beschreibt, dass die Kleinstädte im kommunalen Finanzausgleich in einer Mittelposition zwischen den kleineren Landgemeinden und den Mittel- und Großstädten stehen. Der Mechanismus der sogenannten Einwohnerveredelung sorgt dafür, dass in der überwiegenden Zahl der Flächenländer Bedarfsunterschiede innerhalb der Gruppe der Kleinstädte vorgesehen sind, die in einer Spreizung der finanziellen Ausstattung münden. Es konnte zudem aufgezeigt werden, mit welchen Instrumenten eine sachgerechte und empirisch belastbare Differenzierung zwischen Kleinstädten gelingen kann, die ihre Vielgestaltigkeit abbildet und dennoch ihren Charakter gegenüber kleineren Gemeinden und Großstädten ab-

grenzt. Der Schlüssel hierzu liegt in der Nutzung von Bedarfsansätzen, die auf zentralörtliche Funktionen abstellen. Sie können durchaus mit der allgemeinen Einwohnerveredelung kombiniert werden und – wie im Land Brandenburg – spezifische Teilräume mit Ankerfunktionen in ihrem Umland gesondert würdigen.

Die Beispiele zeigen, dass Ankerfunktionen von Kleinstädten im Raum zunehmend wahrgenommen werden. Das Instrument Veredelung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich ist eine »intelligente Gießkanne« und bisherigen stark auf Pauschalierung setzenden Verfahren überlegen. Dafür ist es förderlich, wenn konkrete funktionale Verflechtungen der Kleinstädte berücksichtigt werden, wenn diese als Grund- oder Mittelzentren qualifiziert sind. Demgegenüber werden »Speckgürtelstädte« in einem so modifizierten System weniger stark gefördert. Die Beispiele zeigen gleichwohl, dass diese Prozesse keine Selbstläufer sind, sondern neben wissenschaftlicher und empirischer Fundierung auch des Willens der Verwaltung und der Landesgesetzgeber bedürfen, um vor allem Kleinstädte mit wichtigen räumlichen Ankerfunktionen zu stärken.

Literatur

- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunaler Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Christaller, Werner (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- 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, 45–61.
- Krings, Wilfried (1972): Die Kleinstädte am mittleren Niederrhein. Untersuchung ihrer Rolle in der Entwicklung des Siedlungsnetzes seit der frühindustriellen Zeit. In: Geographisches Institut der Universität Bonn.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina Birgit/Goldammer, Max (2021): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021. In: Sachsenlandkurier 05/2021. Leipzig: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019. In: Sachsenlandkurier 06/2019. Dresden: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.
- 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: Tilman Schweifurth/Walter Wallmann (Hg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 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, 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.
- Rosen, Harvey S. (2004): Public Finance, in: Charles Kershaw Rowley/Friedrich Schneider (Hg.), The Encyclopedia of public choice, Dordrecht: Kluver, 252–262.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Greifswald.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich. In: der gemeindehaushalt 123/4, 73–79.
- Statistisches Bundesamt (2021): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte 2018. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden.