

Varia-Beiträge

Holger Schelpmeier

Finanzausgleich für zentrale Orte?

Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben
und Belastungen im Kommunalen Finanzausgleich

Kurzfassung

Die Finanzflüsse aus dem kommunalen Finanzausgleich können als eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente zur Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts gelten. Allerdings werden die zentralörtlichen Aufgaben und Belastungen in den einzelnen Finanzausgleichsgesetzen der Länder durch zum Teil ganz unterschiedliche Instrumente berücksichtigt. Nur wenige Länder nehmen dabei ausdrücklich auf das Zentrale-Orte-Konzept Bezug und arbeiten spezielle Zentrale-Orte-Ansätze in das System des kommunalen Finanzausgleichs ein. In anderen Finanzausgleichsgesetzen hingegen werden die zentralen Orte nur indirekt berücksichtigt. Die zentralörtliche Relevanz der einzelnen Instrumente sowie ihre Bedeutung für die praktische Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts können im Einzelfall kontrovers beurteilt werden.

1 Einleitung

Das Zentrale-Orte-Konzept, das als eine der tragenden Säulen der Landes- und Regionalplanung gelten kann, befindet sich in der raumordnungspolitischen Theoriediskussion seit einigen Jahren in der Defensive und wird einer zum Teil grundsätzlichen Kritik unterzogen. Insbesondere wird dabei auf Defizite in der praktischen Umsetzung des Konzepts hingewiesen. Neben den Steuerungsmöglichkeiten über die Anpassungspflicht der BLP und durch die Lenkung öffentlicher Investitionen kann der kommunale Finanzausgleich (KFA) als eines der wichtigsten Handlungsinstrumente zur Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts gelten. Die Berücksichtigung der überörtlichen Versorgungsfunktionen der zentralen Orte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wurde von der MKRO schon 1970 in einer ihrer Entschlüsse zum Zentrale-Orte-System gefordert. Dieser Forderung wurde in den Finanzausgleichssystemen der Flächenländer in unterschiedlicher Art und Weise Rechnung getragen. Das Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick der diesbezüglichen Instrumente zu geben und ihre Bedeutung für die

praktische Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts zu beleuchten.

2 Zielsetzung und Funktionsweise des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)

Beim kommunalen Finanzausgleich (KFA) handelt es sich um Land-Kommune-Beziehungen, bei denen die Länder als Träger dieses Finanzausgleichs den Gemeinden und Landkreisen Mittel aus dem sog. kommunalen Steuerverbund oder durch entsprechende Ansätze in den Haushaltsplänen zuweisen. Geregelt werden die hierbei angewandten Verfahren in den Finanzausgleichsgesetzen (FAG) der jeweiligen Länder. Dem KFA werden dabei drei Funktionen zugeordnet:

1. Unter der *fiskalischen Funktion* versteht man die Aufgabe des KFA, eine Stärkung der kommunalen Finanzen insgesamt vorzunehmen und so eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten.
2. Im Rahmen der *redistributiven Funktion* erfolgt ein tendenzieller Ausgleich der durch unterschiedliche Gemeindeeinnahmen verursachten Finanzkraftunterschiede.

3. Man spricht von der *allokativen oder raumordnungspolitischen Funktion* des KFA, wenn durch die Konzentration von Finanzmitteln auf einzelne Kommunen der finanzielle Zusatzbedarf ausgeglichen werden soll, der durch die Erfüllung überörtlicher Aufgaben entsteht. Die raumordnungspolitische Funktion hat aber faktisch hinter der fiskalischen und redistributiven regelmäßig nur eine nachrangige Funktion.

2.1 Verteilung der Finanzausgleichsmassen

Die Ausgleichsmasse wird durch unterschiedliche Zuweisungsarten verteilt. Als *allgemeine Finanzzuweisungen* werden alle von den Gebietskörperschaften frei und ohne Zweckbindung zu verwendenden Deckungsmittel bezeichnet. Von zentralörtlicher Relevanz sind dabei

- die sog. Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft und
- andere allgemeine Finanzzuweisungen, wie z.B. die „Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche

Aufgaben“ des schleswig-holsteinischen KFA.

Auf der anderen Seite zeichnen sich die *Zweckzuweisungen* durch ihre Bindung an bestimmte Aufgaben aus. Sie werden v.a. unterschieden nach:

- *Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke*. Die Bandbreite reicht hier von der Theaterförderung bis zur Erstattung laufender Schulkosten.
- *Investitionszuweisungen* oder -darlehen, z.B. für Straßen oder Krankenhäuser.

Die verschiedenen Zuweisungsarten können von der Exekutive entweder auf der Grundlage gesetzlich fixierter *Schlüssel* oder aufgrund von Anträgen nach bestimmten *Ermessenskriterien* an die Zuweisungsempfänger verteilt werden. Im ersten Fall hat die Exekutive über die Festlegung der Schlüsselmerkmale und des Ausgleichsvolumens hinaus keine Kontrolle über die Verwendung der Gelder.

3 Die Berücksichtigung zentralörtlicher Belastungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder

Die *zentralitätspolitisch relevanten Steuerungsparameter* in den einzelnen Finanzausgleichsregelungen der Länder müssen unterschieden werden in solche, die *explizit* dazu dienen, zentralörtliche Belastungen auszugleichen und in solche, die diese nur *implizit* berücksichtigen.

Bei den an erster Stelle genannten Instrumenten handelt es sich um sog. „*pauschale Raumordnungsansätze*“ bzw. „*Zentrale-Orte-Ansätze*“ oder um besondere Schlüsselmassen für zentrale Orte, wie im KFA Schleswig-Holsteins. Sie beziehen sich expressis verbis auf die Einstufung als zentraler Ort. Denjenigen Instrumenten, die nicht ausdrücklich auf die zentralörtliche Einstufung Bezug nehmen, kommt aber eine implizite zentralörtliche Bedeutung zu, wenn sie sich auf spezifische zentralörtliche Aufgaben und Be-

lastungen beziehen oder Investitionen in zentralörtliche Infrastruktur ermöglichen. Eine implizite zentralörtliche Bedeutung kann auch Finanzierungsinstrumenten zukommen, die sich nicht auf typische zentrale Einrichtungen oder Maßnahmen beziehen. Bei ihnen läßt sich aber eine zentralörtliche Relevanz vermuten, da ihre Bemessungsparameter in einem Bezug zur Zentralitätsstufe stehen – wie bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl – oder aus einer Belastung errechnet werden, die besonders bei zentralen Orten auftritt. Hier ist v.a. an die Sozialhilfekosten zu denken.

3.1 Implizite Berücksichtigung zentralörtlicher Belastungen im KFA

3.1.1 Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen bilden das Kernstück kommunaler Finanzausgleichsregelungen und machen in den meisten Ländern mehr als die Hälfte der Finanzausgleichsleistungen aus. Sie fließen aus separaten Schlüsselmassen in die jeweiligen Gebietskörperschaften. In den meisten Ländern wird dabei zwischen *Landkreis-* und *Gemeindeschlüsselmassen* unterschieden. Eine besondere zentralörtliche Bedeutung kommt den in einigen Ländern vergebenen *Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte* zu. Da die meisten kreisfreien Städte gleichzeitig Oberzentren sind, wird durch diese Zuweisungen die oberste Hierarchiestufe des Zentrale-Orte-Systems besonders berücksichtigt. In der Regel soll den kreisfreien Städten damit ein Ausgleich für die Wahrnehmung der Kreisfunktion und für erhöhte Soziallasten geschaffen werden (s.u.). In den Finanzausgleichsgesetzen der Länder Hessen und Sachsen wird ausdrücklich betont, daß die zentralörtlichen Funktionen der kreisfreien Städte bei der Bemessung dieser Schlüsselmasse berücksichtigt werden.

In den meisten Ländern erhält die betreffende Gebietskörperschaft nur

dann Schlüsselzuweisungen, wenn der *Finanzbedarfsindikator* (die sog. „Ausgangs-“ oder „Bedarfsmeßzahl“) den *Finanzkraftindikator* (die sog. „Steuer-“ oder „Finanzkraftmeßzahl“) übersteigt. Die Differenz wird dabei in allen Bundesländern nur zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen. Die *Bedarfsmeßzahl* ergibt sich aus dem sog. „*Hauptansatz*“ und den „*Nebenansätzen*“. Speziell die Gemeindeschlüsselzuweisungen erhalten ihre zentralörtliche Bedeutung durch die Staffelung dieses Hauptansatzes nach der Einwohnerzahl.

3.1.2 Die Hauptansatzstaffel

In den meisten Bundesländern wird angenommen, daß der Finanzbedarf überproportional zu der Einwohnerzahl der Kommune steigt. Diese Annahme wird u.a. damit begründet, daß die größeren Gemeinden nicht nur für ihre eigenen Bürger Leistungen anbieten, sondern als Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen auch für die Bewohner des Umlandes. Daher werden die Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich gewichtet, d.h. die Einwohnerzahlen werden in Abhängigkeit von der Gemeindegröße erhöht. Die so „veredelte“ Einwohnerzahl wird durch die Addition mit Faktoren weiter erhöht, die sich aus den sog. Nebenansätzen ergeben. Der sich daraus ergebende Gesamtansatz, in dem alle relevanten finanzbedarfsdifferenzierenden Sachverhalte erfaßt werden sollen, wird mit einem festen Grundbetrag multipliziert. So ergibt sich eine gestiegene Bedarfsmeßzahl. Höhere Mittelzuweisungen sind die Folge. Der Finanzbedarf bei den Schlüsselzuweisungen für Kreise bzw. kreisfreie Städte wird durch ähnliche Verfahren ermittelt.

Inwieweit die Hauptansatzstaffel geeignet ist, den überörtlich bedingten zusätzlichen Ausgabenbedarf der zentralen Orte auszugleichen, ist allerdings umstritten. Grundsätzlich werden die einzelnen Staffelungsstufen in Anlehnung an die größenklassenmäßige Entwicklung der im Verwaltungshaushalt aufgeführten sog. „Zuschuß-

bedarfe“ je Einwohner gestaltet. Es handelt sich dabei um eine statistische Durchschnittsgröße der durch andere Einnahmen nicht gedeckten Restbelastung durch laufende Ausgaben. Da in sie auch die laufenden Ausgabenanteile für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben eingehen, findet auch der zentralitätsbedingte Finanzbedarf implizit in der Staffellung seinen Niederschlag. Allerdings kann nicht von einer Korrelation der Einwohnerzahl und der Versorgungsaufgabe ausgegangen werden, da gleichgroße Gemeinden unterschiedliche zentralörtliche Funktionen wahrnehmen können. Bei Anwendung dieses Verfahrens erhalten Gemeinden mit vergleichbarer Einwohnerzahl, unabhängig von ihrer zentralörtlichen Belastung, identische Mittelzuweisungen. Als Instrument zur Abgeltung zentralörtlichen Bedarfs erscheint sie deshalb ungeeignet.

Auf der anderen Seite wird in einer Reihe von Bundesländern, wie z.B. in Bayern, der Hauptansatzstaffel eine grundsätzliche Eignung unterstellt, den zentralörtlich bedingten Bedarf zu berücksichtigen. So behaupten auch Karrenberg und Münstermann, „daß nach allen empirisch belegten Erfahrungen zwischen Einwohnerzahl und Zentralitätsgrad eine relativ enge Korrelation besteht“. Sie ziehen das Fazit, daß die Hauptansatzstaffel für die Kommunen ein „grobes, aber weithin anerkanntes und vor allem praktisches Verteilungsinstrument – nicht zuletzt auch zur adäquaten Finanzierung ihrer zentralörtlichen Leistungen“¹ bleibt. Obwohl der Hauptansatzstaffelung allgemein auch eine raumordnungspolitische Funktion beigemessen wird, führt nur das FAG Hessens zentralörtliche Aufgaben als Begründung für die Gestaltung der Hauptansatzstaffelung bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen an. In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland wurde in diversen Gesetzesentwürfen zu den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen explizit auf Zentralitätsaspekte Bezug genommen.

3.1.3 Nebenansätze

Da die Hauptansatzstaffelung dem unterschiedlichen Finanzbedarf der Gemeinden nur sehr undifferenziert Rechnung trägt und spezielle Ausgabenbelastungen nicht berücksichtigt werden können, wurden in einigen Ländern „Nebenansätze“ bzw. „Ergänzungsansätze“ zur Hauptansatzstaffelung eingeführt. In den Ländern Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen wird auch die landesplanerische Einstufung als zentraler Ort als eine besondere Ausgabenbelastung angesehen, die durch pauschale Zentralitätsansätze berücksichtigt wird (s.u.). Nebenansätze in anderen Ländern hingegen wollen die durch einzelne Aufgabenbereiche anfallende Belastung zentraler Orte durch deren Umland erfassen. Bei ihnen handelt es sich um sog. „aufgabenspezifische Zentralitätsansätze“, in denen allerdings zentrale Orte *expressis verbis* nicht auftauchen. Als Indikator für den Grad ihrer Zentralitätsrelevanz kann ihr Bezug auf die Umlandbewohner als Bemessungsgrundlage dienen. Von den Nebenansätzen, bei denen eine zentralörtliche Bedeutung unterstellt werden kann, müssen diejenigen unterschieden werden, denen keine zentralörtliche Relevanz zukommt, wie z.B. die Grenzlandansätze, Bäder-/Kurorteansätze, Grubenansätze, Kinderansätze, Stationierungsansätze oder Flächenansätze.

a) Schüleransätze

In den Finanzausgleichssystemen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Hessen wird ein Ausgleich für Schullasten über Schüleransätze geschaffen. Sie verfolgen die Absicht, die zentralörtlich bedingte Mehrbelastung der Schulsitzgemeinden auszugleichen. Sie beziehen sich deshalb auf die amtlichen, statistisch erfaßten Schülerzahlen der Kommunen und beziehen damit auch die Schüler der Umlandgemeinden mit ein. Die Gestaltung der Schüleransätze weist dabei in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede auf. In *Nordrhein-Westfalen* soll der Schüleransatz gleichzeitig repräsentativ für die Belastung durch andere zen-

tralörtliche Aufgaben sein und gleicht deshalb mehr als die jeweiligen landesdurchschnittlichen laufenden Schulkosten aus. *Rheinland-Pfalz* gleicht diese laufenden Aufwendungen jedoch nur etwa zu einem Viertel aus und hat damit einen weitaus geringeren Anspruch als der Ansatz *Nordrhein-Westfalens*.

b) Ansätze für kreisfreie Gemeinden

In den FAG *Thüringens* und *Bayerns* sind Nebenansätze für kreisfreie Städte vorgesehen, deren zentralörtliche Relevanz aber umstritten ist. In Bayern beträgt dieser Ansatz 10 % des Hauptansatzes. Seine Einführung im Jahre 1993 ist das Ergebnis von langwierigen Diskussionsprozessen, die die Einbringung eines Zentralitätsausgleiches in den KFA zum Ziel hatten. Allerdings kam es lediglich zu einer Berücksichtigung der kreisfreien Städte, also der obersten Hierarchiestufe des Zentrale-Orte-Systems. Dies geschieht allerdings ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die zentralörtliche Einstufung. Als Begründung für diese Beschränkung wird von der Finanzverwaltung und der Landesplanung angeführt, daß überörtliche Belastungen in erster Linie bei den Oberzentren bzw. den kreisfreien Städten entstünden, da diese zusätzliche Landkreisaufgaben wahrnehmen müßten. Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten würden nämlich die meisten zentralen Einrichtungen im kreisangehörigen Bereich nicht von den zentralen Orten, sondern von den Landkreisen getragen werden. An diesem Punkt setzt die Kritik an dem Ansatz an. Insbesondere vom bayerischen Städtetag wird behauptet, daß auch den unteren Zentralitätsstufen – unabhängig von der Trägerschaft einzelner Einrichtungen – Belastungen aus ihrer Einstufung entstünden. Skeptisch sind auch die von dem Ansatz ausgehenden Effekte zu beurteilen, da die durch den Ansatz verteilten Mittel 1994 nur etwa 3 % der Schlüsselmasse Bayerns und ebenso einen geringen Anteil an den Gesamteinnahmen dieser zentralen Orte ausmachten. Aus diesem Grund wird der Nebenansatz für kreisfreie Gemeinden sowohl vom

bayerischen Städtetag als auch von der Landesplanung als nicht ausreichend eingestuft und als Alternative eine eigene Schlüsselmasse für kreisfreie Städte vorgeschlagen, die der bayerische KFA im Gegensatz zu anderen Ländern nicht kennt.

c) Sozialhilfeansätze

Als Bedarfsindikator gilt den Sozialhilfeansätzen bzw. den entsprechenden Zweckzuweisungen in der Regel die Höhe der Ausgaben zur Sozialhilfe oder die Zahl der Sozialhilfeempfänger. Inwieweit die Sozialhilfebelastung überhaupt als eine zentralörtlich bedingte Belastung zu betrachten ist, kann kontrovers beurteilt werden. Grundsätzlich kann die Zahlung von Sozialhilfe nicht als eine zentralörtliche Versorgungsleistung bzw. Belastung im engeren Sinne angesehen werden, da sie auch außerhalb der zentralen Orte anfällt. Die meisten Pläne und Programme zur Landesentwicklung bestimmen, daß in zentralen Orten Sozialstationen und andere Einrichtungen der Sozialpflege bereitgestellt werden sollen. Aus dieser Versorgungsaufgabe läßt sich aber keine Verpflichtung der zentralen Orte ableiten, für die Soziallasten eines ganzen Verflechtungsbereichs aufzukommen. Die Explosion der Sozialhilfeaufwendungen in den letzten Jahren ist vielmehr ein generelles Problem aller Kommunen. Die sozialen Probleme fokussieren sich aber besonders in den großen Städten, also den Oberzentren. Somit kann von der Sozialhilfebelastung als einer spezifischen oberzentralen Belastung gesprochen werden. Als Reaktion auf diese Entwicklung nahmen viele Länder eine zusätzliche Berücksichtigung der Oberzentren bzw. kreisfreien Städte im KFA vor. In diesem Zusammenhang sind die Nebenansätze bzw. Schlüsselmassen für kreisfreie Städte zu sehen. Eine Besonderheit weist der Sozialhilfeansatz (bis 1997 „Arbeitslosenansatz“) des KFA *Nordrhein-Westfalens* auf. Ihm dienen die Arbeitslosen als Indikator für die gesamten Sozialhilfelasten, welche die Kommunen zu tragen haben. Dabei wird die Zahl der Arbeitslosen sowie

die Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Der Ansatz geht von der These aus, daß die Probleme des Arbeitsmarktes die dominierenden Ursachen für die städtischen Soziallasten sind.

d) Strukturansätze

In den Finanzausgleich *Nordrhein-Westfalens* wurde zum Haushaltsjahr 1997 ein sog. „Zentralitätsansatz“ eingeführt, dessen ursprüngliche Bezeichnung „Strukturansatz“² den Sachverhalt wahrscheinlich besser trifft. Dieser Ansatz soll als positive Komponente diejenigen Gemeinden begünstigen, die überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze für ihre eigenen Gemeindebürger und für die des Umlands bereitstellen. Dazu wird jeder Gemeinde die Anzahl ihrer sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu einem bestimmten Anteil den veredelten Einwohnern hinzugerechnet.

e) Straßenansätze und Nebenansätze für Bevölkerungswachstum

Eine Zentralitätsrelevanz könnte auch bei den Straßenansätzen und den Nebenansätzen für Bevölkerungswachstum vermutet werden. Da sich der *saarländische Straßenansatz* aber in erster Linie auf Straßen innerhalb des Gemeindegebietes bezieht, dürfte sein Beitrag zur im LEP des Landes festgeschriebenen „Erreichbarkeit“ der zentralen Orte gering sein. Auch dem Ansatz für *Bevölkerungswachstum* im *hessischen FAG* kann keine zentralörtliche Bedeutung zugesprochen werden, da die Bevölkerung seit mehreren Jahren vor allem in den suburbanen Zonen wächst. Ein derartiger Ansatz führt deshalb vielmehr zu einer Förderung nicht-zentraler Orte im Umland der großen Städte, die ohnehin relativ hohe Steuereinkünfte erzielen können. Aus diesen Gründen wurde ein derartiger Ansatz aus dem bayerischen FAG entfernt.

3.1.4 Aufgabenbezogene Finanzausweisungen zum Ausgleich laufenden Zentralitätsbedarfs

Außer durch die Nebenansätze kann der Ausgleich laufenden Zentralitäts-

bedarfs auch außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems durch Zweckzuweisungen berücksichtigt werden. Beinahe alle Bundesländer bedienen sich derartiger Zuweisungen, die für eine ganze Reihe von zentralitätsrelevanten Aufgaben, wie für laufende Schullasten, den Straßenunterhalt oder Soziallasten, vergeben werden. Die die Zweckbindung im einzelnen konkretisierenden Verwendungsaufgaben gehen in der Regel jedoch nicht über die Verpflichtung, die Mittel in den entsprechenden Haushaltsabschnitten einzustellen, hinaus. Ein Verwendungsnachweis im Einzelfall gegenüber dem Land ist, im Gegensatz zu den gebundenen investiven Zweckzuweisungen nicht erforderlich. Am bedeutendsten hinsichtlich des Ausgleichs zentralörtlicher Belastungen sind die Schullastenausgleiche. Der KFA des Saarlandes geht hier in seiner zentralörtlichen Orientierung am weitesten. Es werden nur externe Bedarfskomponenten ausgeglichen, d.h. berücksichtigt werden nur Schüler, deren Wohnsitz außerhalb des Gebietes des Schulträgers liegen. In den meisten Ländern werden die Schullastenausgleiche noch durch Ausgleich zu den Schulbeförderungskosten ergänzt.

3.1.5 Investitionszuschüsse und -darlehen

Die Zweckzuweisungen für investive Ausgaben sind an bestimmte Aufgaben gebunden, in ihrer Verwendung eng begrenzt und haben eine hohe räumliche Lenkungsfunction. Allerdings wird die Vergabe der Mittel oder die Höhe der Fördersätze in kaum einem Bundesland nach landesweit einheitlichen Richtlinien vom zentralörtlichen Status abhängig gemacht. Vielmehr stehen lokaler Bedarf, überdurchschnittliche Kosten und fehlende Einnahmekraft im Vordergrund. Die bevorzugte Förderung zentralörtlicher Infrastruktur hat somit meist nur die Form von Absichtserklärungen, deren Verbindlichkeit gering ist. Solche Absichtserklärungen finden sich in den meisten Raumordnungsplänen und -berichten und z.T. auch in den FAG

der Länder. In sechs Bundesländern wird innerhalb der jeweiligen FAG auf raumordnungspolitische Ziele oder Zentralitätsaspekte der Investitionszuschüsse Bezug genommen. Im Saarland, in Rheinland-Pfalz und auch in Bayern geschieht dies durch eine Raumordnungsklausel in der entsprechenden Gesetzespassage. In Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern wird ausdrücklich auf die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde Bezug genommen.

Auf die Investitionszuschüsse in den Finanzausgleichsregelungen der Bundesländer Schleswig-Holstein und Bayern soll hier beispielhaft näher eingegangen werden.

Im FAG *Bayerns* werden Investitionszuschüsse für Schulbauten, Krankenhausbauten, Straßenbauten, Einrichtungen des ÖPNV sowie Bauten der Abwasserentsorgung vergeben. Von besonderer zentralörtlicher Relevanz sind dabei die Investitionszuschüsse für Schulen und Krankenhäuser. Sie erhalten ihre zentralörtliche Bedeutung durch die im Vorfeld von den zuständigen Fachplanungen durchgeführten Standortentscheidungen für Schulen und Krankenhäuser. Im Schulentwicklungs- bzw. Krankenhausplan wird die zentralörtliche Einstufung mit berücksichtigt. Die Genehmigungsbehörde in der Bezirksregierung entscheidet in einem zweiten Schritt nur noch über rein finanztechnische Fragen, wie die Bewilligung der Anträge und die Höhe der Fördersätze, die allein von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängen. Die zentralörtliche Einstufung spielt hier keine Rolle mehr. Die oben angeführte Raumordnungsklausel hat hier keine praktische Bedeutung. Diese Verzahnung des zentralörtlichen Prinzips mit der Projektförderung wird in der bayerischen Landesplanung als ein entscheidendes Instrument zur Durchsetzung der mit dem Zentrale-Orte-System verbundenen Ziele angesehen. Dies gilt insbesondere für den Aufbau der Infrastruktur in den unteren Hierarchiestufen des Zentrale-Orte-Systems. Hier waren die Mittel

aus den Schlüsselzuweisungen wegen ihrer starken Streuung allein nicht ausreichend und bedurften der Ergänzung durch gezielte Investitionshilfen.

Im Gegensatz zu den bayerischen Investitionszuschüssen wird die Vergabe der Darlehen aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF) des *schleswig-holsteinischen* KFA teilweise an die Einstufung als zentraler Ort gekoppelt. So sollen Darlehen für den Erwerb und die Erschließung von Bauland oder gewerblich genutztem Gelände insbesondere in zentralen Orten gewährt werden. Auf diese Maßnahme entfallen ca. 10 % der gesamten KIF-Mittel. Bis zu seiner Neufassung im Jahre 1993 waren noch eine Reihe anderer Passagen explizit auf die Förderung der zentralen Orte ausgerichtet. Ähnlich wie in Bayern wurde der KIF vorrangig als Instrument gesehen, um insbesondere in den Unterzentren und ländlichen Zentralorten zusätzlich zu den „Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben“ (s.u.) punktuelle Entwicklungsanstöße zu geben. Bei der Neufassung wurde der Hinweis auf die besonders förderungswürdigen zentralen Orte mit der oben angeführten Ausnahme aus dem KIF entfernt, da der Ausbau der zentralörtlichen Infrastruktur einen hohen Sättigungsgrad erreicht hatte. Die zentralörtliche Bedeutung der restlichen förderungsfähigen Maßnahmen ergibt sich wie in Bayern weniger aus den Bewilligungskriterien als aus den vorangegangenen Standortentscheidungen der Fachplanungen. Ähnliches ist für die Investitionszuschüsse und -darlehen der anderen Länder zu vermuten. Zusätzlich werden die landesplanerischen Ziele in Schleswig-Holstein nur in der Form von Unbedenklichkeitserklärungen seitens der Landesplanung berücksichtigt.

3.2 Explizite Berücksichtigung zentraler Orte im KFA

In den Finanzausgleichssystemen der Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wird die landesplanerische Einstufung als zen-

traler Ort in unterschiedlicher Art und Weise explizit als Finanzierungsprinzip herangezogen.

3.2.1 Zentralörtliche Modifikation der Hauptansatzstaffel

Im FAG Hessens wird die Gemeindegemeinschaften dahingehend modifiziert, daß für die einzelnen Zentralitätsstufen jeweils unterschiedliche Mindestprozentsätze bei der Staffelung des Hauptansatzes nach der Einwohnerzahl vorgesehen werden. Hierbei werden nur die oberen Hierarchiestufen vom Mittelzentrum aufwärts berücksichtigt. Die Verteilungswirkung dürfte hingegen gering sein, denn sie kommt nur bei zentralen Orten mit vergleichsweise geringer Einwohnerzahl zum Tragen. Mittelzentren profitieren von diesem Steuerungsparameter nur, wenn sie weniger als 15 000 Einwohner haben; Oberzentren nur dann, wenn sie im kreisangehörigen Bereich liegen.

3.2.2 Nebenansätze für zentrale Orte

Die pauschalen Zentralitätsansätze versuchen die Mehrbelastungen der zentralen Orte dadurch auszugleichen, daß sie die Einwohnerzahlen in Abhängigkeit vom Zentralitätsgrad um unterschiedliche Prozentsätze erhöhen. Der Zentrale-Orte-Ansatz des *Saarlands* berücksichtigt dabei nicht die Unter- und Grundzentren, da nach Abschluß der Gebietsreform ihre Gemeindegrenzen an die Grenzen ihrer ehemaligen Verflechtungsbereiche angeglichen wurden und damit die Notwendigkeit, Leistungen für das Umland zu erbringen, entfiel. Eine erhöhte Mittelzuweisung ergibt sich aber aus der gestiegenen Einwohnerzahl, die durch die Hauptansatzstaffelung berücksichtigt wird. Positiv ist zu beurteilen, daß die Berechnung des Ansatzes allein von der Bevölkerung des Versorgungsbereiches im Umland der zentralen Orte ausgeht. Dahinter steckt die Überlegung, daß die aus der eigenen Bevölkerung resultierende Belastung des zentralen Ortes bereits in der Staffelung des Hauptansatzes berücksichtigt wird. Der Zentrale-Orte-

Ansatz des Landes *Rheinland-Pfalz* bezieht auch die unteren Zentralitätsstufen mit ein, setzt allerdings für die Mittel-, Unter- und Kleinzentren den gleichen Prozentsatz der Einwohnerzahl fest. Im Gegensatz zum Saarland wird auch die Einwohnerzahl des zentralen Ortes selbst als Berechnungsgrundlage herangezogen. Der Ansatz berücksichtigt also nicht nur die überörtliche Versorgungsleistung der zentralen Orte für ihr Umland, sondern auch ihren Eigenbedarf. Seine zentralörtliche Relevanz ist deshalb im Vergleich zum saarländischen Ansatz geringer einzuschätzen. In Relation zum Hauptansatz findet über diese beiden Nebenansätze für zentrale Orte jedoch nur eine geringfügige Umverteilung der Mittel statt. Im *Saarland* beträgt der Ergänzungsansatz für zentrale Orte 2–6 % der Einwohnerzahl, der Hauptansatz hingegen beträgt zwischen 104 und 133 % der Einwohnerzahl. In beiden Ländern verhindert außerdem die Vielzahl weiterer Nebenansätze eine deutliche Mittelkonzentration auf die zentralen Orte.

3.2.3 Zweckzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben

Im KFA *Mecklenburg-Vorpommerns* werden der Finanzausgleichsmasse „Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben“ in Höhe von 200 Mio. DM entnommen und den zentralen Orten aller Hierarchiestufen zur Verfügung gestellt. Die Zuweisungen werden zum Teil entsprechend der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche bemessen. Sie dienen sowohl dem laufendem Unterhalt als auch der Durchführung von Investitionen. Den Vermögenshaushalten wird dabei ein Anteil von 70 Mio. DM zugewiesen. Die Zentralitätsmittel *Mecklenburg-Vorpommerns* waren in der kurzen Zeit ihres Bestehens bereits einer heftigen Kritik unterzogen, auf die der Gesetzgeber mit einigen Korrekturen antwortete. Insbesondere wurden systematische Unstimmigkeiten bei der Vergabe der Dotationen beklagt. So erhielten einige Mittelzentren und sogar ländliche Zentralorte mehr Zuweisungen je Einwohner als die Oberzentren.

3.2.4 Spezielle Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben

Ein Vorteil separater Ausgleichsmassen für zentrale Orte ist ihre wesentlich größere systematische Klarheit und damit Durchschaubarkeit im Vergleich zu Regelungen in anderen Bundesländern, die mit Ergänzungsansätzen und Einwohnerveredelung arbeiten. Diese Klarheit wird durch die systematische Trennung zwischen redistributiven und raumordnungspolitischen Instrumenten erreicht.

In *Schleswig-Holstein* wurde 1970 durch eine grundlegende Reform der Finanzausgleichssystematik das System von Haupt- und Nebenansätzen aufgehoben und eine explizite Förderung zentraler Orte durch die „*Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben*“ nach § 15 FAG eingeführt. Der KFA *Schleswig-Holsteins* weist damit im Bundesvergleich die differenzierteste und umfangreichste Berücksichtigung von zentralen Orten auf. Bei diesen Zentralitätsmitteln handelt es sich um zusätzliche allgemeine Deckungsmittel speziell für die zentralen Orte – sie sind also frei zu verwenden und nicht antragsgebunden. Sie werden an die 123 zentralen Orte nach dem Kriterium der Einstufung im zentralörtlichen System verteilt. Das Zuweisungssystem ist insofern sehr ausdifferenziert, als jedes einzelne Oberzentrum als auch die Stufen der Unterzentren, ländlichen Zentralorte, Stadtrandkerne und die verschiedenen Zwischenstufen eigene Zuweisungsbeträge erhalten. In den meisten anderen Bundesländern, in denen die zentralen Orte explizit im KFA berücksichtigt werden, fallen einige Zentralitätsstufen aus dem Verteilungsmodell heraus. Die Zentralitätszuweisungen dienen dem Aufbau und der Entwicklung der zentralörtlichen Infrastruktur sowie der Deckung der daraus resultierenden Folgekosten. Sie werden dem zentralen Ort nicht als Erstattung für Aufwendungen zugunsten seiner Einwohner, sondern zur Abgeltung von Leistungen der zentralen Orte für die Einwohner des Verflechtungsbereichs gewährt.³ Die allgemeine finanzielle

Unterstützung der Gemeinden durch die Gemeindeschlüsselzuweisungen dient hingegen der Erfüllung ihrer örtlichen Aufgaben. Diese Aussagen können aber nur als Anregung gesehen werden, da die Zentralitätsmittel frei verwendet werden dürfen und keine Verwendungskontrollen durchgeführt werden. Der Grund für die Ersetzung der Hauptansatzstaffelung durch die besondere Dotation nach der Zentralitätsstufe lag in der besonders kleinteiligen Gebietsstruktur *Schleswig-Holsteins*. Das Zentrale-Orte-System *Schleswig-Holsteins* zeichnet sich durch eine Vielzahl von sehr kleinen ländlichen Zentralorten und Unterzentren aus, die sich in ihrer Größe nicht von anderen nicht-zentralen Orten abheben. Diese zentralen Orte würden durch eine Hauptansatzstaffelung genauso hohe Schlüsselzuweisungen bekommen wie die nicht-zentralen Orte gleicher Größe. Ohne die Zentralitätsmittel könnten sich die unteren Zentralitätsstufen somit nicht gegen die Konkurrenz der umliegenden nicht-zentralen Orte durchsetzen. Trotz der jahrelangen Anwendung der Zentralitätsmittel lassen sich keine Aussagen über ihre Wirksamkeit treffen, da entsprechende Erfolgskontrollen nie durchgeführt wurden. Gleichwohl wird in der schleswig-holsteinischen Landesplanung ein positiver Einfluß auf die Entwicklung der unteren Hierarchiestufen vermutet.

Kritisiert werden die Zentralitätsmittel vor allem hinsichtlich ihrer stark *gestreuten Verteilung* und ihrer *pauschalen Vergabe*. Besonders wegen der hohen Zahl an zentralen Orten und den geringen Anforderungen an ihre Ausweisung⁴ werden die Zentralitätsmittel nahezu flächendeckend über das Land verteilt. Dadurch ist eine sinnvolle Konzentration der Mittel auf besonders bedürftige oder leistungsfähige Gemeinden nicht möglich. Da keinesfalls sichergestellt ist, daß zentrale Orte der gleichen Zentralitätsstufe den gleichen Entwicklungsstand, gleich große Versorgungsbereiche und damit einen vergleichbaren zentralörtlich bedingten Finanzbedarf haben, besteht durch die pauschale Verteilung der

Zentralitätsmittel die Gefahr, daß Beträge in gleicher Höhe an zentrale Orte mit unterschiedlichem Bedarf vergeben werden und der tatsächliche Bedarf bzw. der tatsächliche Grad der zentralörtlichen Funktionserfüllung nicht getroffen werden kann.

Im Laufe der Zeit ist es zu einer Reihe von Modifikationen der Zentralitätsmittel gekommen. So ist ihr Anteil am gesamten Finanzausgleich im Laufe der letzten Jahre gesunken. Innerhalb der für die Zentralitätsmittel bereitstehenden Schlüsselmasse kam es zu einer Umverteilung der Dotationen von den ländlichen Zentralorten zu den Oberzentren. In dieser Entwicklung kommen der gute Ausbaugrad der zentralörtlichen Infrastruktur im ländlichen Raum sowie die gestiegenen Belastungen der Oberzentren zum Ausdruck. Weiterhin bestehen Bestrebungen, zu einem bedarfsgerechteren Ausgleich zu kommen bzw. die Zuwei-

sungen stärker auf einzelne zentrale Orte zu konzentrieren. Aus diesem Grund kam es einerseits zu einer Auskoppelung des Schullastenausgleichs aus den Zentralitätsmitteln und gleichzeitig auch aus dem KFA.⁵ Andererseits wird in der Verwaltung an eine Reduzierung der Dotationen für die speziellen, in den Verdichtungsräumen liegenden Zwischenstufen gedacht. Sie nehmen nur im beschränkten Maße Versorgungsfunktionen für ihr Umland wahr und haben eine vergleichsweise gute Finanzausstattung. Die verbleibenden Mittel könnten somit bedarfsgerechter und konzentrierter eingesetzt werden.

4 Fazit

Eine Gesamtbewertung aller zentralitätsrelevanten Zuweisungsarten in den Finanzausgleichsgesetzen der Flä-

chenländer ist aus forschungsökonomischen Gründen schwer vorzunehmen. Ein Vergleich der einzelnen Finanzflüsse in die zentralen Orte und eine Analyse ihrer Wirkungen würde eine Reihe von umfangreichen quantitativen Untersuchungen voraussetzen. Solche Erfolgskontrollen der einzelnen Ansätze wurden in den jeweiligen Ländern nur in Ausnahmefällen erarbeitet. Somit können hier nur einige Einschätzungen gegeben werden.

Die vordergründige Vermutung, daß insbesondere die pauschale Dotierung nach dem Zentralitätsgrad geeignet sei, einen sachgerechten Ausgleich für zentralörtliche Belastungen und Aufgaben zu schaffen, kann nicht ohne weiteres bestätigt werden. Zwar läßt die Einführung der zentralen Orte als Finanzierungsprinzip in den KFA auf einen relativ hohen Stellenwert landesplanerischer Ziele in der Verwaltung schließen, die reale Verteilungswir-

Berücksichtigung zentralörtlicher Belastungen und Aufgaben in den Finanzausgleichsgesetzen der Flächenländer

Bundesländer	Hauptansatzstafel	Schlüsselmasse für kreisfreie Städte ²	Ansätze für Zentrale Orte ³	Nebenansätze zum Hauptansatz ¹					Zweckzuweisungen für laufende Ausgaben				Zuweisungen für Investitionen	
				Schüler	Kreisfreie Städte	Studenten	Strukturansatz	Soziallasten	Schul-lasten ⁴	ÖPNV	Theater Orchester Museen	Sozial-lasten ⁵	pauschal	gebunden
Baden-Württemberg	■	*				■			■+	■		■	■	■
Bayern	■				■			■	+	■			■	■
Brandenburg	■	■	*						■+		■	■	■	■
Hessen	■	■		■					■+	■	■	■	■	■
Mecklenburg-Vorpommern		+	+						+	■	■	■		■
Niedersachsen	■	■				■						+	■	■
Nordrhein-Westfalen	■			■			■	■	+	■			■	■
Rheinland-Pfalz		+	■	■				■	+				■	■
Saarland	■		■					■	■+	■			■	■
Sachsen	■	■		■								+	■	■
Sachsen-Anhalt	■	■							+			■	■	■
Schleswig-Holstein		+	+							■	■	+	■	■
Thüringen	■		+		■				■+		■	■	■	■

¹ Die meisten Schüler- bzw. Sozialhilfeansätze (außer in Hessen bzw. NRW) beziehen sich auf alle Schlüsselmassen; die restlichen Nebenansätze nur auf die Gemeindeschlüsselmassen.

² * = Stadtkreise; + = Kreisfreie Städte und Kreise werden in einer gemeinsamen Schlüsselmasse berücksichtigt.

³ ■ = Nebenansatz; + = gesonderte Teilmassen: Schlüssel- bzw. Zweckzuweisungen (M.-V.); * = Modifikation der Hauptansatzstafel.

⁴ ■ = „Schullastenausgleich“, d.h. Berücksichtigung der laufenden Kosten der Schulen; + = Schülerbeförderung.

⁵ + = Regelungen zum interkommunalen Ausgleich von Soziallasten im FAG.

kung der Finanzierungsinstrumente kann aber bescheiden sein. Von den Nebenansätzen, die die zentralörtliche Einstufung als Finanzierungsprinzip heranziehen, ist aufgrund ihres geringen Volumens keine größere Umverteilung zugunsten der zentralen Orte zu erwarten. Dasselbe gilt für die Zweckzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben des KFA Mecklenburg-Vorpommerns. Aber auch die besonderen Schlüsselzuweisungen für zentrale Orte im KFA Schleswig-Holsteins, die als die differenzierteste und umfangreichste Form der Berücksichtigung zentralörtlicher Belange in einem Finanzausgleichsgesetz gelten, können bezüglich ihrer Verteilungswirkung kritisiert werden. Die Kritik zielt dabei vor allem auf die starke Streuung der Mittel sowie ihre pauschale Vergabe nach den Zentralitätsstufen. Die Zentralitätsmittel werden nahezu flächendeckend verteilt. Ein wesentlicher Unterschied zur vor Jahren abgeschafften Verteilung über die einwohnerabhängige Hauptansatzstaffelung besteht nur bei den unteren Zentralitätsstufen. Nur hier ist ein besonderer Beitrag der Mittel zum Aufbau und zur Stützung des Zentrale-Orte-Systems zu vermuten. Solche Effekte können aber auch ohne pauschale Zentralitätsmittel erreicht werden. Hier ist an bedarfsbezogene Zweckzuweisungen bzw. Investitionszuschüsse wie z.B. im Falle Bayerns zu denken. Der zweite Schwerpunkt der Kritik, der auch andere Zentralitätsansätze betrifft, bezieht sich auf die pauschale Dotierung nach den Zentralitätsstufen. Da zentrale Orte der gleichen Zentralitätsstufe unterschiedlich große Versorgungsbereiche oder einen unterschiedlichen Entwicklungsstand haben können, besteht bei diesem Verteilungssystem – wie auch bei der einwohnerabhängigen Hauptansatzstaffelung – die Gefahr der undifferenzierten und nur sehr groben Berücksichtigung der Belastungen der zentralen Orte.

Unter diesem Blickwinkel erscheinen aufgaben- oder bedarfsbezogene Finanzierungsformen, etwa in der Form von Nebenansätzen oder Zweckzuweisungen als ein geeigneteres Mittel zum Ausgleich besonderer zentralörtlicher

Belastungen. Sie sind in Ergänzung zur einwohnerabhängigen Hauptansatzstaffelung oder in Kombination zu pauschalen Zentralitätsansätzen denkbar. Die Zentralitätsrelevanz dieser Nebenansätze oder Zweckzuweisungen wird dabei davon abhängen, wie gut ihre Bemessungsparameter die Aufgaben, die Belastungen oder die Ausstattungsmerkmale der zentralen Orte abbilden. Als Bezugsgrundlage können dabei nur die gemeindeextern zu versorgenden Einwohner herangezogen werden. Außerdem muß sichergestellt sein, daß ein ausreichendes Finanzvolumen verteilt wird und sich der Verwaltungs- und Datenerhebungsaufwand in Grenzen hält. Zusätzlich muß verhindert werden, daß das Verteilungssystem zu kompliziert und intransparent wird, um die Vorteile pauschaler Zentralitätsmittel – wie z.B. in Schleswig-Holstein – wettzumachen. Als deren wichtigsten Pluspunkte können nämlich die systematische Klarheit und ihre gute Handhabbarkeit gelten. Dies gilt auch für die einwohnerabhängige Hauptansatzstaffelung, die allerdings nur eine grobe Annäherung an den zentralörtlich bedingten Bedarf geben kann.

Bei den meisten zentralitätsrelevanten Zuweisungsformen – seien sie nun nach dem Zentralitätsgrad oder aufgabenorientiert bemessen – werden keine Verwendungskontrollen durchgeführt. Das legt die Überlegung nahe, eine größere Bedarfsnähe durch eine Vergabe von Zentralitätsmitteln an die Träger der Regionalplanung zu erreichen, die die Gelder nach aufgaben- und bedarfsorientierten Kriterien an die einzelnen zentralen Orte weiterzugeben hätten.

In letzter Zeit ist zu beobachten, daß verstärkt interkommunale Ausgleichsregelungen als ein Mittel zur bedarfsgerechten Abdeckung zentralörtlicher Belastungen diskutiert und vom Gesetzgeber eingeführt werden. Dabei werden die direkten Verursacher der überörtlichen Belastungen in den Verflechtungsbereichen zu Ausgleichszahlungen an die zentralen Orte herangezogen. Als Beispiele wären die

Gastschülerbeiträge in Bayern oder der Schullastenausgleich in Schleswig-Holstein zu nennen. Im Rahmen des allgemeinen Trends zu kleinteiligen und sektoralen Problemlösungsstrategien ist eine Ausweitung derartiger Regelungen zu erwarten. Allerdings besteht bei der Verlagerung von Finanzierungsinstrumenten des KFA auf die kommunale Ebene auch die Gefahr, daß die Länder ihre Haushaltsdefizite auf die Kommunen abwälzen. Funktionsfähige Regelungen zum interkommunalen Ausgleich zentralörtlicher Belastungen setzen deshalb ausreichende Finanzausweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs voraus.

Anmerkungen

- (1) Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Der Gemeindefinanzbericht 1993. Die Berücksichtigung der Zentralität nach geltendem Finanzausgleichsrecht. In: Der Städtetag (1993) Nr. 2, S. 142
- (2) In dem Gutachten: (Parsche; Steinherr: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: ifo-Institut. – München 1995. = ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 59.)
- (3) Dabei sollen die Gemeinden abschätzen, welchen Anteil die Leistungen für die Bewohner des Umlandes am gesamten Haushalt ausmachen (die sog. Interessenquote des Umlandes).
- (4) Als Kriterium gilt v.a. die Einwohnerzahl.
- (5) Ursprünglich wurden die Schullasten aus der Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben abgegolten. 1991 wurden sie mit wenigen Ausnahmen ausgekoppelt und werden nun in der Form von „Schulkostenbeiträgen“ berücksichtigt, die die Wohnsitzgemeinde direkt an die Schulträgergemeinde zu zahlen hat.

Dipl.-Geogr. Holger Schelpmeier
Anton-Bruckner-Straße 6
85591 Vaterstetten