

Greiving, Stefan; Fuchs, Marisa; Terfrüchte, Thomas

Article

Die Behandlung von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung von Funktionsteilungen am Beispiel des möglichen Oberzentrums Harz

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

Suggested Citation: Greiving, Stefan; Fuchs, Marisa; Terfrüchte, Thomas (2025) : Die Behandlung von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung von Funktionsteilungen am Beispiel des möglichen Oberzentrums Harz, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 83, Iss. 1, pp. 46-62,
<https://doi.org/10.14512/rur.2971>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/313412>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Die Behandlung von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung von Funktionsteilungen am Beispiel des möglichen Oberzentrums Harz

Stefan Greiving, Marisa Fuchs, Thomas Terfrüchte

Received: 2 September 2024 ■ Accepted: 2 January 2025 ■ Published online: 6 February 2025

Zusammenfassung

Der Forschungsbeitrag befasst sich mit der Rolle von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich und hier speziell mit der Frage, ob und, wenn ja, wie die mit der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben für die Einwohnerschaft Dritter verbundene Mehrbelastung von Gemeinden berücksichtigt wird. Dazu werden die Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer vergleichend ausgewertet. Während die Rolle von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich in der raum- und finanzwissenschaftlichen Literatur durchaus breit diskutiert wird, gilt dies für die spezielle Frage der Verteilung der Mehrbelastungen auf die an einem funktionsteiligen Zentralen Ort beteiligten Gemeinden nicht. Im Beitrag wird dies diskutiert am Beispiel des in der Entstehung begriffenen funktionsteiligen Oberzentrums aus den Städten Halberstadt, Welterbestadt Quedlinburg und Wernigerode in der Planungsregion Harz.

Dieser Region mangelt es bislang an einem Oberzentrum, das zumutbar erreichbar ist und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichern helfen könnte. Es wird dafür plädiert, dass die Verteilung des aus der Einwohnerveredelung begründenden Mehrbelastungsausgleichs nicht nur die Steuerkraft der beteiligten Städte, sondern auch ihren Beitrag zur gemeinsamen Funktionserfüllung berücksichtigt, und zwar auf der Grundlage der jeweiligen oberzentralen Versorgungsfunktion.

Schlüsselwörter: Zentrale Orte ■ Kommunaler Finanzausgleich ■ Funktionsteilungen ■ Harz

The role of central places in communal fiscal equalisation under special consideration of function-sharing cities by the example of the possible upper centre Harz

Abstract

This research paper addresses the role of central places in communal fiscal equalisation and, in particular, the question of whether and, if so, how the additional burdens associated with the provision of central place functions for the inhabitants of third municipalities is. For this purpose, the fiscal equalisation laws of the federal states are evaluated comparatively. While the role of central places in communal fiscal compensation is widely discussed in the spatial and financial literature, this does not apply to the specific question of the distribution of the additional burden on the municipalities involved in a function-sharing central place. The paper discusses this using the example of the proposed function-sharing upper centre consisting of the City of Halberstadt, World Heritage City Quedlinburg and the City of Wernigerode in the Harz planning region, Germany. This region has so far lacked an upper centre

✉ **Prof. Dr. Stefan Greiving**, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund, Deutschland
stefan.greiving@tu-dortmund.de

Marisa Fuchs, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund, Deutschland
marisa.fuchs@tu-dortmund.de

Dr. Thomas Terfrüchte, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, August-Schmidt-Straße 6, 44227 Dortmund, Deutschland
thomas.terfruechte@tu-dortmund.de



© 2025 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

that is reasonably accessible and could help to ensure equal living conditions. It is argued that the distribution of the additional burden equalisation should not only consider the fiscal capacity of the municipalities involved but also their contribution to the joint fulfilment of functions, based on the respective upper-central supply function.

Keywords: Central places ■ Communal fiscal equalisation ■ Function-sharing ■ Harz

1 Einleitung

Der kommunale Finanzausgleich ist seit jeher im Fokus (planungs-)politischer Diskussionen und Aushandlungsprozessen zwischen den Ländern und ihren Kommunen (Wohltmann 2018: 1146). Er dient der Verringerung von Steuer- und Aufkommensunterschieden zwischen Kommunen und damit der Ermöglichung einer gleichmäßigeren Verteilung öffentlicher Leistungen (Schwartz 2019: 33). Dabei unterliegt die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs verschiedenen Themen und Fragestellungen wie beispielsweise Gerechtigkeitsaspekten, Effizienz, Flexibilität und Anpassung an sich ändernde soziodemographische Bedingungen.

In Deutschland wird der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern in der Regel durch entsprechende Landesgesetze geregelt. Diese legen die Grundsätze und Mechanismen fest, nach denen die finanziellen Ressourcen zwischen den Kommunen verteilt werden. Die genaue Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs variiert von Bundesland zu Bundesland.

Aus raumwissenschaftlicher Sicht interessant ist an diesem Ausgleichssystem vor allem die Frage, ob und, wenn ja, wie die Mehrbelastung von Gemeinden, die zentralörtliche Aufgaben auch für die Einwohnerschaft Dritter wahrnehmen, berücksichtigt wird. Wenngleich dazu bereits umfangreiche Literatur vorliegt (vgl. etwa Lenk/Hesse/Lück 2013; Starke/Hesse 2022), gilt dies nicht für den Spezialfall der funktionsteiligen Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben durch zwei oder mehr Gemeinden.

Diese Fragestellung ist aus verschiedenen Perspektiven untersuchungswürdig:

- Da eine Einwohnerveredelung für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben im Schlüsselzuweisungssystem erfolgt, stellt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Frage, wie bei Funktionsteilungen die im Zweifelsfall unterschiedlichen Beiträge der betroffenen Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben ermittelt werden können. In der Praxis wird hier bisher auf die Einwohnerzahl als Basis für die Veredelung abgestellt, die aber

nur eine eingeschränkte Aussagekraft¹ besitzt hinsichtlich der von der jeweiligen Gemeinde in die gemeinsame Funktionswahrnehmung eingebrachten Beiträge.

- Aus raumwissenschaftlicher Sicht stellt der Umstand der Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen beim kommunalen Finanzausgleich eine wichtige Motivation für die betroffenen Gemeinden dar, eine entsprechende Funktionszuweisung zu erhalten bzw. im Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) aufgestuft zu werden, da die Einwohnerveredelung in der Regel für höherrangige Zentren steigt. Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte von Funktionsteilungen (vgl. BMVBS/BBR 2008) wird deutlich, dass die Initiative häufig von Gemeinden und nicht von der Raumordnung ausgeht. Für diese spielt die Art und Weise, ob und wie genau ihre Mehrbelastungen finanziell ausgeglichen werden, eine erhebliche Rolle für ihren Kooperationswillen (Müller/Beyer 1999: 255).

Daraus leiten sich folgende Forschungsfragen ab:

- Wie werden zentralörtliche Funktionszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich der Flächenländer berücksichtigt?
- Werden dabei funktionsteilige Zentrale Orte gesondert gewürdigt und wenn ja, wie?
- Wie kann ein Ausgleich der spezifischen Mehrbelastungen der einzelnen Gemeinden, die an der Funktionsteilung teilhaben, aus finanz- und raumwissenschaftlicher Perspektive erfolgen?

Der vorliegende Beitrag ist ein Ergebnis des Forschungsprojekts „IMPULS – Impulse für eine nachhaltige, interkommunal abgestimmte Daseinsvorsorge in der Planungsregion Harz“, das sich die Etablierung eines funktionsteiligen Oberzentrums aus den drei Städten Halberstadt, Welterbestadt Quedlinburg und Wernigerode zum Ziel gesetzt hat, welches zuvor im Rahmen eines Gutachtens für die Landesentwicklungsbehörde Sachsen-Anhalt empfohlen worden war (Greiving/Terfrüchte 2020: 39). Insofern wird die dritte Forschungsfrage am Beispiel dieser drei Städte eingehender betrachtet.

¹ Die Unterschiede in der Ausstattung mit oberzentralen Versorgungsfunktionen (operationalisiert als Vielfalt der angebotenen Funktionen) können deutschlandweit nur zu 32,5% durch die Einwohnerzahl erklärt werden, die absolute oberzentrale Versorgung (bei der auch Skaleneffekte sehr großer Städte einfließen, weil etwa in Berlin oder Hamburg zahlreiche Krankenhäuser, Universitäten usw. lokalisiert sind) dagegen zu 92,1%. Die Mitversorgung Dritter im Verflechtungsbereich der Oberzentren kann zu 69,8% durch die Einwohnerzahl erklärt werden (jeweils eigene Berechnungen des Bestimmtheitsmaßes auf Grundlage von Hartz/Frey/Buchholz et al. 2023).

Dieser Beitrag basiert hinsichtlich seiner empirisch-analytischen Komponenten auf einer Dokumentenanalyse der Finanzausgleichsgesetze der Länder. In Bezug auf das Fallbeispiel Halberstadt-Welterbestadt Quedlinburg-Wernigerode wurden zudem GIS-gestützte Erreichbarkeitsanalysen durchgeführt und fiskalische Daten ausgewertet. Die ermittelte zentralörtliche Versorgungsfunktion ist Ergebnis einer Hauptkomponentenanalyse im Rahmen des oben genannten Gutachtens (Greiving/Terfrüchte 2020: 11).

2 Stand der Forschung

2.1 Aufgaben der Daseinsvorsorge im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs

Die Gewährleistungsverantwortung des Staates begründet sich mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG.² Dabei wird die besondere Rolle der Raumordnung zur Sicherung der Daseinsvorsorge hervorgehoben, die sich nicht nur aus § 1 ROG³ (gleichwertige Lebensverhältnisse), sondern auch bereits aus Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG ableiten lässt. Auch Art. 2 Abs. 1 GG (Entfaltungsfreiheit) ist anzuführen, da daraus eine Verpflichtung für Bund und Länder erwächst, regionale Disparitäten in den individuellen Lebensbedingungen abzubauen oder zumindest nicht zu verstärken, da Entfaltungsfreiheit Chancengleichheit voraussetzt (Kaltenbrunner 2006: 393). Durch eine gleichmäßige Daseinsvorsorge sollen alle Bürgerinnen und Bürger gleiche Chancen zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit erhalten.

Beim Sozialstaatsprinzip handelt es sich um ein Staatsziel, gerichtet auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung. Es gewährt keine unmittelbar gerichtlich geltend zu machende Rechte im Sinne von Leistungsansprüchen, sondern verpflichtet den Staat, das heißt den Gesetzgeber und die Verwaltung, im Rahmen des Möglichen auf seine Verwirklichung hinzuwirken und beinhaltet als unmittelbaren Verfassungsauftrag nur die Garantie der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein.

Sozialstaat und Rechtsstaat ergänzen einander dadurch, dass der Staat nicht nur eine auf rechtsstaatliche Freiheit gegründete Gesellschaftsordnung garantiert, sondern diese auch sozial sichert und soziale Gerechtigkeit gewährleistet (Grotfels/Petschulat 2018: 2787). Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine zentrale Aufgabe des demokratischen und sozialen Rechtsstaats (Deutscher Bundestag 2023: 7).

Der kommunale Finanzausgleich dient im Kontext der Daseinsvorsorge dazu, die finanziellen Ressourcen zwischen verschiedenen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes sinnvoll zu verteilen (Schwartzing 2019: 33). Dies geschieht primär mit dem Ziel sicherzustellen, dass alle Gemeinden die finanziellen Mittel erhalten, die sie benötigen, um grundlegende öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen und damit ihre Selbstverwaltungsrechte ausüben zu können. Zugleich kann der Finanzausgleich aber auch für übergeordnete raumplanerische wie landespolitische Ziele genutzt werden.

Für ein detaillierteres Verständnis des kommunalen Finanzausgleichs ist die Unterscheidung zwischen eigenen Aufgaben einer Kommune im Rahmen der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und übertragenen Aufgaben sowie im Bereich der eigenen Aufgaben zwischen pflichtigen und freiwilligen von Bedeutung (Lenk/Hesse/Lück 2013: 14). Im Gegensatz zu eigenen Aufgaben haben Kommunen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises kaum Gestaltungsspielraum; sie werden durch Bundes- oder Landesgesetze bestimmt und die Kommunen zur Erfüllung verpflichtet. Dabei sind solche Aufgaben ebenso politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und/oder soziodemographischen Wandel unterworfen und unterliegen zumeist einem Effizienz- und Kostendruck (Michall 2022: 3). Maßgeblicher Anhaltspunkt für die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs ist der Vergleich der jeweiligen Ausgabenbedarfe von Landes- und Kommunalebene, der mittels der Berechnung eines sogenannten Symmetriekoeffizienten bei der Überprüfung der Finanzausgleichsmasse erfolgen kann (Boettcher/Holler 2012).

Grundsätzlich werden der Umfang und die Qualität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie der Daseinsvorsorge durch verschiedene Rahmenbedingungen beeinflusst: Gesetze und Verordnungen legen je nachdem ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene fest, die vor dem Hintergrund von Budgetbeschränkungen durch (lokale) Bedarfe und Präferenzen der Gesellschaft und Politik ergänzt werden (Hesse/Starke 2018: 184). So finden sich in Schulgesetzen etwa Vorgaben zu Klassengrößen, Klassenzügigkeit und Mindestschülerzahlen für den Betrieb von Grundschu-

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439).

³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

len (vgl. etwa § 4 Abs. 6 und 7 SchulG LSA).⁴ Das dafür verfügbare Budget wird aus den kommunalen Einnahmen gewonnen, worunter neben Steuern auch Bundes- und Landeszuweisungen fallen. Der kommunale Finanzbedarf hingegen unterliegt einem ständigen Aushandlungsprozess zwischen der Befriedigung von Daseinsvorsorgeansprüchen und der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie einer sparsamen Haushaltsführung (Hesse/Starke 2018: 186).

Mit der Erfüllung der Aufgabelast von Kommunen geht jedoch auch das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung einher, für die vorrangig die Länder zuständig sind (Art. 106 Abs. 7 GG i.V.m. landesgesetzlichen Regelungen wie z. B. Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt).⁵ Das gilt insbesondere auch für Aufgaben, die das Land an die kommunalen Gebietskörperschaften überträgt, und begründet einen kommunalen Finanzausgleich. Der kommunale Finanzausgleich verfolgt dabei drei Ziele (Wohltmann 2018; Zimmermann/Döring 2019):

- einen *vertikalen* fiskalischen Ausgleich im Sinne der anteiligen Kompensation mangelnder kommunaler Steuerkraft, um die Kommunen zur adäquaten Aufgabenerfüllung zu befähigen;
- einen *horizontalen* bzw. redistributiven Ausgleich unter den Kommunen aufgrund des heterogenen Steueraufkommens sowie
- eine allokativen Lenkungsfunktion, die auch übergeordneten raumplanerischen wie landespolitischen Zielen dient. Hierunter zählt unter anderem die Internalisierung von räumlichen Nutzen-Spillovers, wie diese insbesondere mit der Wahrnehmung von zentralörtlichen Funktionen verbunden ist.

⁴ Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Januar 2020. § 4 Abs. 6 SchulG LSA: „Die Grundschule hat wenigstens einen Zug. Die Schulbehörde kann Ausnahmen im Interesse eines wohnortnahen Schulangebots zulassen.“ § 4 Abs. 7 SchulG LSA: „Eine Grundschule außerhalb von Oberzentren oder Mittelzentren im Sinne von § 5 Abs. 3 des Landesentwicklungsgesetzes Sachsen-Anhalt, deren Bestand nach den Festlegungen der Schulentwicklungsplanung nicht mehr gegeben oder gefährdet ist, kann als unselbstständiger Teilstandort mit einer größeren, bestandsfähigen Grundschule als Hauptstandort einen Grundschulverbund bilden. Hauptstandort und Teilstandort bilden zusammen eine Schule. Die Mindestgröße des Teilstandortes beträgt 40 Schülerinnen und Schüler.“

⁵ Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. März 2020 (GVBl. LSA S. 64).

2.2 Zentrale Orte und Zentrale-Orte-Konzepte in der Raumordnung

In der Raumordnung wird ein Zentraler Ort als Normadressat von zentralörtlichen Funktionszuweisungen verstanden. Die Funktionszuweisung erfolgt nicht unmittelbar aus dem empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-System (Ist-Zentralität), sondern auf der Grundlage eines raumordnerischen Konzepts, das die Soll-Zentralität bzw. die raumordnerische Funktion ausdrückt, die ein Zentraler Ort im Kontext eines Zentrale-Orte-Konzepts für ein Bundesland bzw. eine Planungsregion wahrnehmen soll (Terfrüchte/Greiving/Flex 2017: 475; Terfrüchte/Flex 2018: 2971). Zentrale-Orte-Konzepte sind Bestandteil aller Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung der Flächenländer (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015: 286).

Im Raumordnungsgesetz (ROG) wird in den Grundsätzen die Konzentration der Siedlungsentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 ROG) und die Bündelung der sozialen Infrastruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG) auf die Zentralen Orte normiert. Ein hoher Stellenwert wird den Zentrale-Orte-Konzepten auch in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (MKRO 2016) eingeräumt, insbesondere bei der Sicherung der Daseinsvorsorge (Leitbild 2).

Die Versorgungsfunktion Zentraler Orte ist die klassische Funktion im Sinne einer Versorgung der eigenen Bevölkerung und der Umlandbevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen (vgl. z. B. Terfrüchte/Flex 2018: 2972). Sie wird im Übrigen durchgängig in allen Landesraumordnungsplänen in Deutschland angesprochen (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015). Zentralörtliche Versorgungseinrichtungen sind also auf die Endverbraucherin und den Endverbraucher ausgerichtet, nicht ubiquitär verfügbar und an Zentralen Orten gebündelt lokalisiert (Ko-Lokalisierung). Insofern gehören weder technische Infrastrukturen, wie etwa der Ver- und Entsorgung, noch Dienstleistungen, die nicht auf die Endverbraucherin und den Endverbraucher ausgerichtet sind, wie etwa Unternehmensberatungen, zu den zentralen Versorgungseinrichtungen. Die Versorgungsfunktion ist in der Praxis der Raumordnung und der Wissenschaft gleichermaßen gut erforscht bzw. diskutiert (Terfrüchte 2015: 98–105). Dies ist mitunter auch auf die drei wegweisenden Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung zu Zentralen Orten aus den Jahren 1968, 1972 und 1983 zurückzuführen, was sich vor allem darin zeigt, dass die in den Plänen und Programmen aufgeführten Versorgungseinrichtungen (in der Regel in Ausstattungskatalogen) sich überwiegend mit den von der Ministerkonferenz für Raumordnung vorgeschlagenen Einrichtungen decken (Terfrüchte 2015: 100).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat in ihrer Ent-

schließung zu Zentralen Orten festgestellt, dass „als Zentrale Orte nur solche Gemeinden oder Teile davon festgelegt werden [sollen], die aufgrund ihrer räumlichen Lage, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, über den eigenen örtlichen Bedarf hinaus bestimmte Versorgungsaufgaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, für die zu versorgende Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs dauerhaft zu erfüllen“ (MKRO 2016: 3). Sie hat ferner anerkannt, dass zentralörtliche Funktionen in einem Verflechtungsbereich auch durch zwei oder mehr Orte in Funktionsteilung erfolgen können. Entsprechende Festlegungen treffen alle Landesraumordnungspläne mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Dabei werden wechselseitige Funktionsergänzungspotenziale und eine Erreichbarkeit aller Teilorte aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich als erforderliche Voraussetzungen genannt. Zudem sollten die Teilorte im selben Landkreis liegen, weil Landkreise regelmäßig Aufgabenträger überörtlicher Selbstverwaltungsaufgaben sind, für deren Finanzierung die Kreisumlage relevant ist (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015: 288).

Die Verwirklichung zentralörtlicher Funktionszuweisungen hängt dann davon ab, dass entweder die Standortgemeinde selbst oder ein anderer öffentlicher Planungsträger aufgrund fachgesetzlicher Anordnung tätig wird (Spannowsky 2018: Rn 85–86). Diese Standortplanungsfunktion der Raumordnung ist durch die Schönefeld-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt worden, wonach die Kompetenz der Raumordnung sich auf die Vorgabe verbindlicher Standortentscheidungen für Infrastrukturvorhaben – hier der Flughafenplanung – für die Fachplanung erstreckt.⁶

Die Raumordnung übernimmt damit im Gewährleistungsstaat die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche und ist daher als „räumliche Komponente des Gemeinwohl-auftrags“ anzusehen (Ronellenfitsch 2000: 360). Aus dem überörtlichen Interesse an der Sicherung der Daseinsvorsorge mithilfe eines räumlich gebündelten Angebots von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen eines Zentrale-Orte-Konzepts ergibt sich dessen sachliche Legitimation (Edenharter 2014: 174).

2.3 Instrumente zur Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Konzepts in den kommunalen Finanzausgleichen der Flächenländer

Die Diskussion um eine stärkere Orientierung des kom-

munalen Finanzausgleichs am Zentrale-Orte-Konzept hat bereits eine lange Geschichte. Sie trat insbesondere im Zuge der gewachsenen Bedeutung des zentralörtlichen Systems in Deutschland in den letzten Jahren und der damit verbundenen anhaltenden Diskussion um die sogenannte Hauptansatzstaffel⁷ auf (Junkernheinrich 1991; Lenk/Rudolph 2003; Kastin 2011; Broer 2012; Schiller/Cordes/Richter 2020: 62). Eine pauschale Einwohnerveredelung ist laut Wohltmann (2018: 1161) grundsätzlich mit Bezug auf eine interkommunale Gleichbehandlung kritisch zu sehen und rechtfertigungsbedürftig. Sie bevorzugt beispielsweise große Gemeinden, die entweder keine zentralörtliche Einstufung haben oder deren Verflechtungsbereiche im Vergleich zur eigenen Einwohnerzahl überproportional klein sind (Schiller/Cordes/Richter 2020: 63). Die Hauptansatzstaffel, so Junkernheinrich (1991: 182), kann „das zentralörtliche Gliederungsprinzip [...] nicht hinreichend trennscharf abbilden und stellt daher kaum ein geeignetes Instrument zur Abgeltung zentralörtlicher Mehrbelastungen dar“. Gleichzeitig entstehen abhängig vom Zentralitätsgrad einer Kommune auch fiskalische Minderbedarfe durch (verwaltungsbezogene) Skaleneffekte. Diese gegenläufigen Kosten- und Bedarfseffekte sind nicht einfach voneinander zu trennen (Döring/Gerhards/Schrogl et al. 2021).

Dies stellt aber nicht grundsätzlich infrage, dass eine Einwohnerveredelung erforderlich und auch möglich ist, wo derartige Belastungen auch vorliegen. So stellte das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unlängst fest, dass die Würdigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich auf tatsächlich bestehende und vom Gesetzgeber auch explizit benannte Mehrbedarfe zurückgehen muss.⁸

Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen kann im kommunalen Finanzausgleich auf unterschiedliche Weise erfolgen. Im Rahmen eines Gutachtens für das Sächsische Staatsministerium für Finanzen thematisierten Schiller und Cordes (2016) eine mögliche Nutzung von zentralörtlichen Indikatoren, darunter die Ergänzung der Einwohnerzahl des Zentralen Ortes um die des jeweiligen Ver-

⁷ Der Begriff Hauptansatzstaffel adressiert den Hauptansatz der Berechnungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen und ist von sogenannten Nebenansätzen zu unterscheiden. Dabei wird der Hauptansatz nach der Einwohnerzahl bestimmt, wobei in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse eine unterschiedliche Gewichtung der Einwohnerinnen und Einwohner erfolgt. Die Kombination aus Größenklassen und Gewichtungsfaktoren wird als Staffel bezeichnet.

⁸ Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein 5/21, Urteil vom 17. Februar 2023; <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/NJRE001536015> (27.12.2024).

⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04; <https://www.bverwg.de/160306U4A1075.04.0> (27.12.2024).

flechtungsbereichs⁹ in der Bedarfsmessung (vgl. auch Schiller/Cordes/Richter 2020: 65). Auch bei Nebenansätzen für Schülerinnen und Schüler, Studierende oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte handelt es sich um sogenannte aufgabenspezifische Zentralitätsansätze (Schelpmeier 1998: 301), in denen Zentrale Orte jedoch keine explizite Erwähnung finden (Volmerig 1991: 70).

Grundsätzlich können Zentralitätsansätze eine Gewichtung der Einwohnerinnen und Einwohner (EW) ersetzen oder ergänzen (Lenk/Hesse/Lück 2013: 45; Richter/Schiller 2020: 134). Beispiele dafür sind ein aus der Finanzausgleichsmasse entnommener Vorwegabzug (wie z. B. ein bestimmter Festbetrag im Rahmen eines Sonderlastenausgleichs entsprechend der Zentralität), ein Ergänzungsansatz oder eine separate Teilschlüsselmasse (Lenk/Rudolph 2003: 23; Richter/Schiller 2020: 134). Die Zentralitätswirkung einer Vorwegentnahme oder Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte kann direkt und gezielt durch den Umfang der bereitgestellten Mittel gesteuert werden, während alle anderen Regelungen zulasten der sonstigen aus der jeweiligen Teilschlüsselmasse zu bedienenden Gebietskörperschaften gehen (Lenk/Rudolph 2003: 23). Zentrale Orte verfügen in der Regel über eine vergleichsweise größere Steuerkraft. Daher wird die Steuereinnahmekraft häufig als Indikator zur Bestimmung ihrer zentralörtlichen Entwicklungsfunktion herangezogen (vgl. Terfrüchte 2015: 111, 227). Im Gegensatz dazu werden Schlüsselzuweisungen mit steigender Höhe oft als entwicklungshemmend bewertet (Terfrüchte 2015: 227). Allerdings weicht die Versorgungs- und Entwicklungsfunktion Zentraler Orte mitunter deutlich voneinander ab, was nicht zuletzt aus der politisch-normativen Festlegung Zentraler Orte und dem ‚verordneten‘ Versorgungsauftrag (etwa als Schulstandort) resultiert.

3 Befunde zu den aktuellen Regelungen zur Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Konzepts im kommunalen Finanzausgleich

3.1 Bundesweiter Vergleich

Eine systematische Untersuchung der aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer zeigt als Antwort auf die erste Forschungsfrage dieses Beitrags eine sehr unter-

schiedliche Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Konzepts im kommunalen Finanzausgleich.

Dabei findet in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen keine explizite Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Konzepts im kommunalen Finanzausgleich statt, sondern es werden lediglich übertragene staatliche Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips bedarfserhöhend gewürdigt. Hier besteht insofern zwar kein Zusammenhang zu zentralörtlichen Funktionszuweisungen, aber zu entsprechenden tatsächlich wahrgenommenen Verwaltungsfunktionen und damit einem bestimmten Teil des üblicherweise für Zentrale Orte relevanten Funktionsspektrums. Nordrhein-Westfalen sieht eine ähnliche Regelung vor, stellt dabei aber nicht auf Verwaltungszentralität, sondern mit der Arbeitsplatzzentralität (bzw. Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) als Vervielfältigungsfaktor auf einen Aspekt ab, der häufig der zentralörtlichen Entwicklungsfähigkeit zugerechnet wird (vgl. Terfrüchte 2015: 84, 185). Darüber hinaus wendet Nordrhein-Westfalen einen Schüleransatz an, der auch auswärtige Schülerinnen und Schüler umfasst, sodass die Nutzen-Spillover-Effekte in umliegende Gemeinden internalisiert werden (Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. 2008: 78).

Im Folgenden werden die Regelungen in den Bundesländern, die Zentrale Orte im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen, im Einzelnen vorgestellt.

3.1.1 Brandenburg¹⁰

Mittelzentren oder Gemeinden, die Sitz der Verwaltung eines Landkreises sind, erhalten als Mehrbelastungsausgleich einen Ausgleichsbetrag in Höhe von 800.000 Euro (§ 14a BbgFAG). Soweit die Gemeinden die *zentralörtlichen* Aufgaben in Funktionsteilung wahrnehmen, wird der Mehrbelastungsausgleich nach § 14a S. 1 BbgFAG entsprechend aufgeteilt. Die Gemeinden, in denen jeweils am 1. Januar des Ausgleichsjahres nach der Landesplanung durch die jeweiligen Regionalpläne ein grundfunktionaler Schwerpunkt festgestellt worden ist, erhalten als *Mehrbelastungsausgleich* einen Ausgleichsbetrag in Höhe von 100.000 Euro aus dem Anteil der Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben nach § 5 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 BbgFAG. (§ 14b BbgFAG).

⁹ Verflechtungen lassen sich anhand von Daten zu Pendelbewegungen und Erreichbarkeit empirisch belegen (Schiller/Cordes/Richter 2020: 65). Allerdings bleibt unklar, inwieweit die Einwohnerinnen und Einwohner des Verflechtungsbereichs die zentralörtlichen Leistungen des Zentralen Ortes tatsächlich nutzen (Schiller/Cordes/Richter 2020: 65).

¹⁰ Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 12], S.262), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (GVBl.I/22, [Nr. 34]).

3.1.2 Hessen¹¹

Der Hauptansatz einer kreisangehörigen Gemeinde ist das Produkt aus ihrer Einwohnerzahl und dem folgenden Prozentsatz (§19 HFAG)¹²:

- Grundzentren mit einer Einwohnerzahl von weniger als 7500: 100 %
- Grundzentren mit einer Einwohnerzahl ab 7500, die keine Sonderstatus-Städte sind: 109 %
- Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, die keine Sonderstatus-Städte sind: 130 %

3.1.3 Mecklenburg-Vorpommern¹³

Der Nebenansatz übergemeindliche Aufgaben sieht folgende Regelungen vor (§ 17 FAG M-V): Einwohnerzahl des jeweiligen Verflechtungsbereichs + Nebenansatz für Demographie x

- Faktor 0,06 für Grundzentren
- Faktor 0,12 für Mittelzentren
- Faktor 0,16 für Oberzentren

Es gibt Nebenansätze zu Kindern, Demographie und übergemeindlichen Aufgaben. Verbleibende Mittel aus den Zuweisungen für Infrastruktur werden zu 50 % nach Einwohnerzahl und zu 50 % nach Finanzkraft verteilt.

3.1.4 Rheinland-Pfalz¹⁴

Je nachdem, ob es sich um kreisfreie Städte und verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden oder Ortsgemeinden handelt (§19 LFAG), gilt ein Zuschlag für Einwohnerinnen und Einwohner des Verflechtungsbereichs von:

- Nahbereich: 0,77-2,57 %
- Mittelbereich: 0,22-0,73 %
- Regionalbereich: 2,11 %

¹¹ Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert am 12. Dezember 2022 (GVBl. S. 750), gültig ab 1. Januar 2023.

¹² Sinkt in einer kreisangehörigen Gemeinde, die kein Mittelzentrum oder Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ist, die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebliche Einwohnerzahl unter 7500, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe von 5 % ihrer Einwohnerzahl, solange ihre Einwohnerzahl nicht unter 6750 sinkt.

¹³ Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020, gültig ab 1. Januar 2020 (GVBl. M-V 2020, 166).

¹⁴ Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG) vom 7. Dezember 2022, gültig ab 1. Januar 2023 (GVBl. 2022, 413).

3.1.5 Saarland¹⁵

Der Hauptansatz wird durch zusätzliche Ansätze ergänzt. Der Ergänzungsansatz für Einwohnerinnen und Einwohner des Verflechtungsbereichs ausschließlich der eigenen Einwohnerinnen und Einwohner sieht für Mittelzentren 6 % und für Oberzentren 2 % vor (§13 KFAG).

3.1.6 Sachsen-Anhalt¹⁶

Für kreisangehörige Gemeinden sieht § 13 Abs. 4 FAG einen Zentralitätszuschlag für Mittelzentren von 36,78 % vor.

3.1.7 Schleswig-Holstein¹⁷

Es sind Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben (§ 15 Abs. 1 FAG) vorgesehen. Sind Gemeinden nach der Verordnung zum Zentralörtlichen System gemeinsam als Zentraler Ort oder Stadtrandkern eingestuft, wird die Zuweisung auf die Gemeinden aufgeteilt. Gehören die Gemeinden einem Kreis an und unterliegen der Kommunalaufsicht der Landrätin oder des Landrats, entscheidet diese oder dieser über die Aufteilung der Zuweisung. In allen anderen Fällen entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium (§ 15 Abs. 6 FAG).

3.1.8 Zusammenfassende Einordnung

Während einige Länder das Zentrale-Orte-Konzept explizit integrieren, erfolgt in anderen nur eine Anerkennung spezifischer zentralitätsnaher Belastungen, etwa durch Schüler-, Verwaltungs- oder Arbeitsplatzzentralität. Insgesamt variieren also die Modelle der Länder in ihrer Ausgestaltung, Gewichtung und Verteilungsmechanik stark und reflektieren die landesspezifischen (politischen) Präferenzen im Umgang mit zentralörtlichen Funktionen.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Funktionsteilungen erstaunt es, dass von den Bundesländern, die in ihren Zentrale-Orte-Konzepten Funktionsteilungen vorsehen, nur Brandenburg und Schleswig-Holstein entsprechende Regelungen zur Aufteilung der Mehrbelastungsausgleiche in ihren Finanzausgleichsgesetzen vorsehen (vgl. Forschungsfrage 2). Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt treffen dazu keine Aussagen, obwohl die entsprechenden Raumordnungspläne Funktionstei-

¹⁵ Kommunalfinanzausgleichsgesetz - KFAG vom 12. Juli 1983 (Amtsblatt 1983, 462), zuletzt geändert am 7. Dezember 2022 (Amtsblatt I S. 1511).

¹⁶ Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. März 2024, gültig ab 1. Januar 2024 (GVBl. LSA 2024, 34, 35).

¹⁷ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 12. November 2020, gültig ab 1. Januar 2021 (GVBl. 2020, 808, ber. 996).

lungen vorsehen. Mithin werden Zentrale Orte in Funktionsteilung identisch zu den Zentralen Orten ohne Funktionsteilung behandelt, was aus fachlicher und rechtlicher Sicht problematisch erscheint, da die an der Funktionsteilung beteiligten Städte ja jeweils nur anteilig und damit eine pro Einwohnerin/Einwohner geringere Mitversorgungsfunktion übernehmen als monozentrale Orte.

Hervorzuheben ist der Umstand, dass mit Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz zwei Bundesländer den Vervielfältigungsfaktor nicht auf die Einwohnerinnen und Einwohner des Zentralen Ortes, sondern dessen Versorgungsbereich beziehen, der natürlich auch den jeweiligen Zentralen Ort selbst einschließt. Diesem Vorgehen ist fachlich zuzustimmen, da die tatsächliche finanzielle Mehrbelastung ja aus der Mitversorgungsfunktion erwächst (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015: 293). Gleiches gilt auch für die mit den Skaleneffekten verbundenen fiskalischen Minderbedarfe.

3.2 Verteilung der Schlüsselmasse und Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen in Sachsen-Anhalt

Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt beruht gemäß § 12 Abs. 1 FAG auf einem Drei-Säulen-Modell, in dem die kreisangehörigen Gemeinden (rund 423,7 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2026), Landkreise (rund 269,4 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2026) und kreisfreien Städte (rund 368,4 Mio. Euro für die Jahre 2024 bis 2026) über jeweils eine eigene Teilschlüsselmasse verfügen. Dabei verfügt Sachsen-Anhalt im Jahr 2022 über insgesamt 215 kreisangehörige Gemeinden (davon 101 Einheitsgemeinden und 114 verbandsangehörige Gemeinden in 18 Verbandsgemeinden), drei kreisfreie Städte und elf Landkreise. Die Verteilung der finanziellen Mittel aus den drei Teilschlüsselmassen wird in den §§ 12-14 FAG geregelt. Insgesamt wird in Sachsen-Anhalt wie auch in den anderen Flächenländern ein sogenanntes Bedarfssystem angewendet, bei dem die Höhe der Finanzausgleichsmasse aufgrund einer aufgaben- und ausgabenorientierten Bedarfsmessung festgesetzt wird (Deubel 2012: 115).

Auf der Kommunalebene Sachsen-Anhalts weist die Finanzlage zunächst einen positiven Finanzierungssaldo in den Jahren 2015 bis 2020 auf. Die negative Ausprägung in 2021 ist vor allem auf hohe investive Ausgaben in den kreisfreien Städten sowie auf den Sondereffekt durch die hohen Gewerbesteuerereinkommenseinbrüche der Städte Leuna und Lützen zurückzuführen. Konkretere Details zur Finanzlage – also etwa zu Steuereinnahmen und Infrastrukturausgaben – sind dem entsprechenden Gutachten von Lenk/Starke/Hesse (2023) zu entnehmen. In dem Zeitraum von 2018 bis 2020 war der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung an

den Gesamtzuschussbeträgen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts vergleichsweise hoch und stabil, wobei die Quote in größeren Gemeinden sowie insbesondere den kreisfreien Städten aufgrund ihres in der Regel umfangreicheren Aufgabenbestands (z. B. aufgrund zentralörtlicher Funktionen) substanziiell höher ist als in kleineren Gemeinden (Lenk/Starke/Hesse 2023: 38).

Im Hinblick auf Zentrale Orte wird bei der Verteilung der Schlüsselmasse in Sachsen-Anhalt für kreisangehörige Gemeinden neben der Hauptansatzstaffel auch der Zentralitätszuschlag angewendet, demzufolge Mittelzentren einen Aufschlag in Höhe von 20 Prozentpunkten auf ihre durch den Demographiefaktor bemessene maßgebliche Einwohnerzahl erhalten (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 FAG). Grundzentren werden laut FAG nicht veredelt und Oberzentren verfügen über eine eigene Teilschlüsselmasse, die keine Veredelung erforderlich macht. Eine Hauptansatzstaffel allein wirkt laut Lenk/Starke/Hesse (2023: 93) „zu ungenau und weist zu große Streuungen auf, um gezielt Aufgabenbestände der Zentralen Orte veredeln zu können“. Laut der Regressionsanalyse von Lenk/Starke/Hesse (2023: 94) haben Mittelzentren gegenüber Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status und Grundzentren durchschnittliche Mehrbedarfe in Höhe von rund 93 Euro/Einwohner. Dies bestätigt den derzeit geltenden Zentralitätszuschlag für Mittelzentren empirisch, wobei die durch die Gutachter empfohlene Modifizierung in Form einer Erhöhung des Zentralitätszuschlags von 20% auf 36,78% inzwischen in § 13 Abs. 4 FAG umgesetzt worden ist. Zusätzlich wurde auch ein eigener Nebenansatz für Oberzentren von 194,69 Euro/Einwohner¹⁸ ermittelt (ohne Mehrbedarfe aufgrund der zusätzlichen Aufgaben als Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) (Lenk/Starke/Hesse 2023: 101).

4 Das Fallbeispiel des möglichen Oberzentrums Halberstadt-Welterbestadt Quedlinburg-Wernigerode

Die Planungsregion Harz im Westen Sachsen-Anhalts besitzt bisher kein eigenes Oberzentrum (vgl. LSA 2010). Die umliegenden Oberzentren Magdeburg und Halle sowie auch Braunschweig in Niedersachsen sind für große

¹⁸ Im finalen Regressionsmodell beträgt das Bestimmtheitsmaß (adjustiertes r^2) allerdings nur 0,410 (Lenk/Starke/Hesse 2023: 96). Insofern ist der ermittelte Wert von 194,69 Euro nur eingeschränkt aussagekräftig. Bezogen auf die Zielsetzung dieses Beitrags geht es aber weniger darum, einen möglichst validen Nebenansatz zu bestimmen, sondern einen Ansatz zu Verteilung der Mittel im Falle funktionsteiliger Oberzentren vorzustellen.

Teile der Planungsregion (rund 125.000 von 277.000 EW) nicht zumutbar (60 Minuten mit dem motorisierten Individualverkehr, 90 Minuten mit dem öffentlichen Verkehr gemäß den Vorgaben im Entwurf des Landesentwicklungsplans (LSA 2023: Begründung zu Z 2.5-1)) erreichbar und üben bezüglich Pendlerverflechtungen auch nur eine sehr geringe Bindungskraft in der Region aus. Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht daher ein raumordnerisches Erfordernis für ein eigenes Oberzentrum, das der oben genannte erste Planentwurf (LSA 2023) aber noch nicht vorsieht.

Die tatsächlich in der Region vorhandenen oberzentral relevanten Daseinsvorsorgefunktionen liegen nicht räumlich gebündelt in einem Ort vor, sondern verteilen sich auf die drei bisherigen Mittelzentren Halberstadt (mit oberzentraler Teilfunktion), Welterbestadt Quedlinburg und Wernigerode. Diese Situation ist das Ergebnis der Kreisgebietsreform in 2007, in deren Rahmen die drei ehemals selbstständigen Landkreise Halberstadt, Quedlinburg und Wernigerode zum Landkreis Harz mit Sitz in Halberstadt zusammengelegt

worden sind und die überörtlich bedeutsamen Verwaltungsfunktionen bewusst auf alle drei ehemaligen Kreisstädte verteilt worden sind.

Die Mittelzentren sind aufgrund ihrer sehr geringen Distanzen zueinander, einer sehr guten Verkehrswegeverbindung untereinander, der Lage in ein und demselben Landkreis und dem vorhandenen sich ergänzenden Funktionspektrum in der Lage, die oberzentralen Funktionen für die gesamte Planungsregion Harz gemeinsam wahrzunehmen (vgl. Abbildung 1).

Dabei steuert die Stadt Halberstadt auf oberzentraler Ebene mit insgesamt elf oberzentralen Funktionen vier exklusiv bei (gegenüber zwei im Fall Wernigerode und eine Funktion bei Quedlinburg). Als oberzentraler Städteverbund weisen die drei Städte ein nahezu vollständiges Funktionsprofil auf. Tabelle 1 zeigt die Lokalisierung der oberzentralen Einrichtungen in den Städten des potenziellen Oberzentrums Harz, den bisherigen Oberzentren Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau sowie der im damaligen Gutachten (Greiving/Terfrüchte 2020: 39) ebenfalls zum Oberzentrum vor-

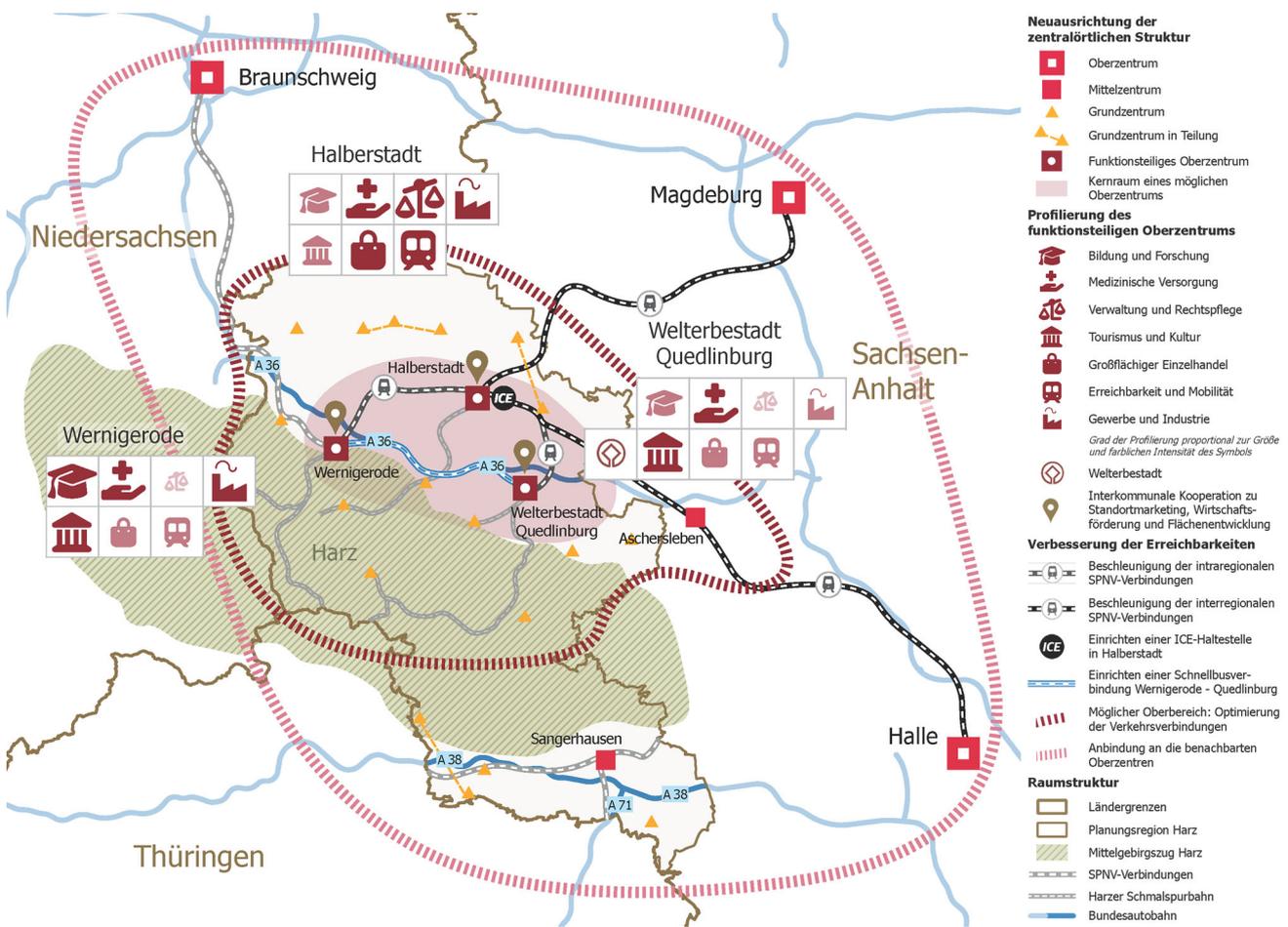


Abbildung 1 Erreichbarkeit, Verflechtungen und Zuständigkeiten eines Oberzentrums Harz Quelle: Greiving/Fuchs/Mihal et al. (2024: 76–77)

Tabelle 1 Ausstattung mit oberzentralen Einrichtungen im Städtevergleich

Oberzentrale Einrichtung	Landesweit in x Städten	Halberstadt	Quedlinburg	Wernigerode	Oberzentrum Harz*	Magdeburg	Halle (Saale)	Dessau-Roßlau	Stendal
Obere Landesbehörden	22	3	0	0	3	13	14	5	3
Tertiäre berufliche Schulen	21	3	1	1	5	9	11	4	3
Kinos	20	1	1	1	3	4	5	2	1
Freizeit- und Erlebnisbäder	19	1	0	0	1	1	1	1	1
Musikschulen	19	0	0	1	1	1	2	1	1
Gesonderte fachärztliche Versorgung	18	3	8	0	11	43	74	29	10
Einzelhandel/periodischer Bedarf	16	1	0	1	2	5	3	4	1
Finanzämter	14	0	1	0	1	1	1	3	1
Krankenhäuser der höheren Versorgung	14	1	2	2	5	2	3	1	1
Landratsämter	14	1	0	0	1	1	1	1	1
Sonstige Hochschulen	11	1	0	1	2	1	2	1	1
Untere Landesbehörden	10	1	0	0	1	3	4	3	2
Orchester und Theater	9	1	0	1	2	2	1	1	1
Kammern	7	0	0	1	1	5	2	1	0
Fachgerichte/Landgerichte	4	0	0	0	0	4	4	3	2
Universitäten	2	0	0	0	0	1	2	0	0

*Summe der Einrichtungen von Halberstadt, Quedlinburg und Wernigerode

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Greiving/Terfrüchte (2020: 66)

kursiv = vorhanden, **fett** = nicht vorhanden

Sortierung absteigend nach landesweiter Häufigkeit

Ziffern in den Zellen entsprechen der Anzahl in den Städten

geschlagenen Hansestadt Stendal. Nur Magdeburg und Halle weisen ein vollständiges Funktionsprofil auf, während Dessau-Roßlau eine Einrichtung (Universität) und den potenziellen Oberzentren Stendal (Kammer) und Harz (Fach-/Landgericht) jeweils eine weitere Einrichtung ‚fehlt‘. Speziell diese Landeseinrichtungen, die sich nicht in der Trägerschaft der beteiligten Städte befinden, sollten aber für die Veredelung der Gemeindefunktionen im Finanzausgleich keine Rolle spielen.

Im Gutachten von Greiving/Terfrüchte (2020: 37) wurde für Halberstadt zudem die im Verhältnis zu den beiden anderen Städten mit 3,75 höchste zentralörtliche Funktionsvielfalt ermittelt (gegenüber 2,68 (Wernigerode) und 1,57 (Quedlinburg)), der Landesdurchschnitt über alle Gemeinden ist aufgrund der angewandten Methodik 0¹⁹ (Terfrüchte

2022: 120). Dieser Wert ist das Ergebnis einer Hauptkomponentenanalyse,²⁰ mithilfe derer faktorenanalytisch den Ausstattungsmerkmalen ein bestimmtes Gewicht verliehen wird. Die Gewichtung der einzelnen Einrichtungen wird dabei anhand des Beitrags zur Erklärung der rangstufenspezifischen Zentralität bestimmt, in die für Oberzentren²¹ in dem betreffenden Bundesland besonders typische Einrichtungen mit einem hohen Gewicht eingehen (Terfrüchte 2015), und unterscheidet sich insofern von der klassischen Katalogmethode, wo lediglich das Vorhandensein von Ein-

²⁰ Voraussetzung für die Aussagekraft der Ergebnisse von Faktorenanalysen ist, dass die zugrunde liegenden Daten statistisch geeignet sind. Dies ist hier der Fall: Der Bartlett-Test auf Sphärizität ergibt ein Signifikanzniveau von <0,001 und das Maß der Stichprobeneignung nach Kaiser-Meyer-Olkin beträgt 0,876.

²¹ Die hier genannten oberzentralen Einrichtungen sind nur teilweise in kommunaler Trägerschaft, sodass der die gemeindlichen Funktionen adressierende kommunale Finanzausgleich nicht für alle Einrichtungen relevant ist. Der methodische Ansatz würde aber auch mit einer Teilmenge der hier genannten Einrichtungen funktionieren.

¹⁹ Die Faktorwerte als Ergebnis der Hauptkomponentenanalyse liegen z-standardisiert vor, das heißt, dass der Mittelwert aller Indizes stets 0 ist und die Abweichung nach oben und unten in Standardabweichungen angegeben wird. Halberstadt weicht also um 3,75 Standardabweichungen vom Landesmittel nach oben ab.

Tabelle 2 Fiskalische Entwicklungsfähigkeit

Merkmal	Jahr	Sachsen-Anhalt*	Landkreis Harz*	Halberstadt	Quedlinburg	Wernigerode
Steuerkraftmesszahl (gemäß § 14 FAG LSA) in Euro je Einwohner	2017	735	649	629	607	858
	2018	784	677	592	652	907
	2019	804	704	635	686	898
	2020	763	674	578	671	887
Gewerbesteueraufkommen (brutto) in Euro je Einwohner	2017	355	291	289	275	484
	2018	380	290	223	286	495
	2019	386	293	256	293	444
	2020	332	245	167	260	407
Schlüsselzuweisungen in Euro je Einwohner	2017	317	269	480	354	160
	2018	328	288	497	352	161
	2019	325	263	446	367	149
	2020	325	270	539	348	130
Kassenkredite in Euro je Einwohner	2017	475	472	18	767	0
	2018	485	473	248	526	0
	2019	461	537	0	630	369
	2020	483	521	0	466	109

*jeweils Summen der Städte und Gemeinden; ohne Landkreis(e)

Quelle: eigene Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2024a; 2024b), Statistische Ämter des Bundes und Länder (2024a; 2024b)

richtungen ausgezählt wird. In den Raumwissenschaften ist die Hauptkomponentenanalyse eine häufig verwendete Methode zur Konstruktion multivariater funktionaler Indizes (vgl. Terfrüchte 2015; Terfrüchte 2022).

Hinsichtlich der fiskalischen Situation der drei beteiligten Städte wurden folgende Parameter erhoben, die gerade für die Übernahme freiwilliger Aufgaben von Zentralen Orten eine besondere Relevanz haben (vgl. Terfrüchte 2015: 211–212):

- Die Steuerkraftmesszahl greift die verschiedenen Steuerarten auf und zeigt an, ob und inwiefern eine Gemeinde ihren eigenen Finanzbedarf durch die Steuereinnahmen decken kann. Sie wird berechnet aus der Summe des um die Hebesätze und Umlagen bereinigten Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommens, den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (vgl. § 14 Abs. 2 FAG LSA). Die jeweiligen Daten können über den Realsteuervergleich der statistischen Ämter des Bundes und der Länder abgerufen werden.
- Das tatsächliche Gewerbesteueraufkommen (ohne Umlage- und Hebesatzbereinigung) wird auch isoliert betrachtet als Indikator für die gewerbliche Attraktivität der Gemeinden genutzt. Die Gewerbesteuer ist die bedeutendste ausschließlich kommunale Einnahmequelle.
- Über Schlüsselzuweisungen wird gemäß den Regelungen im kommunalen Finanzausgleich eine zu geringe Steuereinnahmekraft der Gemeinden im Vergleich zu den ermittelten Bedarfen ausgeglichen. Hohe Werte bei

den Schlüsselzuweisungen weisen daher auf eine Abhängigkeit von Transferleistungen übergeordneter Gebietskörperschaften hin (Junkernheinrich 1991: 152).

- Kassenkredite werden von den Kommunen zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzt und dienen – im Gegensatz zu Investitionskrediten – nicht der Ausgabendeckung. Da ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen, sind sie „das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzsituation“ (Boettcher/Junkernheinrich 2010: 19).

Beim Blick auf die in Tabelle 2 dargestellten Befunde fällt auf, dass die fiskalische Entwicklungsfähigkeit der Stadt Wernigerode deutlich stärker ausgeprägt ist als die der Städte Halberstadt und Welterbestadt Quedlinburg. Sie kommt unter anderem aufgrund des deutlich höheren Steueraufkommens mit weitaus weniger Schlüsselzuweisungen aus. Auch im Vergleich zu den übrigen Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt sticht die Stadt Wernigerode hervor. Halberstadt ist im Vergleich zu Quedlinburg stärker von Schlüsselzuweisungen abhängig, während die Welterbestadt Quedlinburg überdurchschnittlich hohe Kassenkredite bedienen muss (auch im kreis- und landesweiten Vergleich). Der Vergleich über den Vierjahreszeitraum zeigt aber auch, dass es mitunter größere Schwankungen gibt, wie etwa das deutlich abgesackte Gewerbesteueraufkommen in Halberstadt von 2019 auf 2020 oder die nur temporäre Aufnahme von Kassenkrediten durch die Städte Halberstadt und Wernigerode. Umso wichtiger sind für die belastbare Einschätzung der fis-

kalischen Entwicklungsfähigkeit eine mehrjährige Betrachtung sowie der Rückgriff auf unterschiedliche Indikatoren, auch wenn diese jeweils unterschiedliche Dimensionen der fiskalischen Entwicklungsfähigkeit (Schlüsselzuweisungen sowie Steuererträge als Stromgrößen und Kassenkredite als Bestandsgröße in der Bilanz) adressieren und nur bedingt korrelieren, wie Terfrüchte (2015: 227) etwa für Nordrhein-Westfalen gezeigt hat.

Während in Tabelle 1 die tatsächliche oberzentrale Funktionswahrnehmung (operationalisiert durch das Vorhandensein oberzentraler Einrichtungen) zeigt, adressiert Tabelle 2 das Potenzial, überhaupt freiwillige Aufgaben wahrzunehmen (z. B. Errichtung und Unterhalt von Freizeitbädern oder Musikschulen). Und insbesondere dann, wenn die Spielräume der kommunalen Haushalte begrenzt sind, können Kooperationen zur gemeinsamen Funktionswahrnehmung helfen.

Zur formellen Absicherung der angestrebten gemeinsamen oberzentralen Funktionszuweisung und als gemeinsame Willensbekundung dem Land Sachsen-Anhalt gegenüber haben die beteiligten Städte und der Landkreis Harz am 7. März 2024 per Verwaltungsvereinbarung eine kommunale Arbeitsgemeinschaft nach § 2 Abs. 2 GKG-LSA²² gegründet, die sowohl Aufbau- und Ablauforganisation als auch Kooperationsziele und -inhalte regelt. Zudem wurde im August 2024 ein Entwicklungskonzept für das Oberzentrum Harz vorgelegt (Greiving/Fuchs/Mihal et al. 2024).

5 Diskussion

Die Infrastruktur – etwa im Bildungsbereich – ist nicht auf die schulpflichtigen Kinder im Zentralen Ort, sondern auf die dort beschulten Kinder auszurichten, die gerade bei weiterführenden Schulen zu einem überwiegenden Teil aus Umlandgemeinden stammen. Ähnliches gilt auch für lokale Kultur-, Sport- und Verkehrsinfrastrukturen. Diese Mehrbelastung steigt mit der Größe des Versorgungsbereichs im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Zentralen Ortes und fällt daher bei Oberzentren stärker ins Gewicht als bei Mittelzentren und bei diesen wiederum stärker als bei Grundzentren. Außerdem besteht ein raumstruktureller Zusammenhang. Je dünner das Netz an Zentralen Orten, desto größer der Mitversorgungsbedarf und damit auch der Bedarf für einen Mehrbelastungsausgleich. Dieser Zusammenhang wird durch einen Bezug der Einwohnerveredelung auf den Versorgungsbereich gewürdigt. Alternativ kann auch

der (ehemalige) Mitversorgungsbereich im Zuge einer kommunalen Gebietsreform eingemeindet werden, womit diese Mitversorgungsfunktion zumindest auf grund- und in Einzelfällen auch mittelzentraler Ebene (z. B. Gardelegen in Sachsen-Anhalt, die nach Berlin und Hamburg drittgrößte Flächengemeinde Deutschlands) auch bei einer Bezugnahme auf die Einwohnerschaft des Zentralen Ortes abgebildet wird.

Die Würdigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich muss – in Unterscheidung zur Einwohnerveredelung – auf tatsächlich bestehende und vom Gesetzgeber auch explizit benannte Mehrbedarfe zurückgehen.²³ Diese Bedarfe entstehen aber erst aus der Mitversorgung dritter Gemeinden. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat für Mecklenburg-Vorpommern die Einführung einer Stadt-Umland-Umlage zugunsten der Kernstadt grundsätzlich für rechtens erachtet.²⁴ Zudem sei es durchaus verfassungskonform, so das Gericht, wenn mit dem Finanzausgleich raumordnungspolitische Ziele verfolgt würden, allerdings müsse dazu auch eine zielkonforme und systemgerechte Bemessungsgrundlage vorliegen, was im konkreten Fall nicht gegeben war, da die Umlage nicht einwohnergewichtet war, sondern sich an der Steuerkraft der Umlandgemeinden orientiert hat. In der Konsequenz profitieren Kernstädte mit steuerkräftigem Umland überdurchschnittlich, ohne dass dies etwa mit der tatsächlichen überörtlichen Versorgung korreliert.

Auch die drei bestehenden Oberzentren in Sachsen-Anhalt (Dessau-Roßlau, Halle und Magdeburg), die zugleich kreisfreie Städte sind, verzeichnen signifikante Mehrbedarfe, die jedoch aufgrund der bestehenden eigenen Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte keinen neu einzuführenden Nebenansatz im Finanzausgleichsgesetz benötigen (Lenk/Stärke/Hesse 2023: 78). Folglich hätte ein eigener Nebenansatz für Oberzentren derzeit keine Umverteilungswirkungen. Allerdings könnte dieser für kreisangehörige Oberzentren – sofern diese zukünftig festgelegt werden – genutzt werden. Dies würde beispielsweise auf das potenzielle funktionsteilige Oberzentrum Harz (Halberstadt/Wernigerode/Welterbestadt Quedlinburg) oder ein ebenfalls diskutiertes Oberzentrum Stendal zutreffen.

Forschungsfrage 3 zielt darauf ab, auf welche Weise diese Mehrbedarfe ermittelt, ausgeglichen und auf die an

²² Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG-LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1998, zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz vom 16. Mai 2024 (GVBl. LSA S. 128).

²³ Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein 5/21, Urteil vom 17. Februar 2023; <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/NJRE001536015> (27.12.2024).

²⁴ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23. Februar 2012. <https://www.mv-justiz.de/static/MVJ/Gerichte/Landesverfassungsgericht/Entscheidungen/2012/37-10%20Urteil230212.pdf> (16.01.2025).

einer Funktionsteilung beteiligten Gemeinden verteilt werden sollten. Die Frage der Ermittlung der Mehrbedarfe hat die Regressionsanalyse des Gutachtens von Lenk/Starke/Hesse (2023: 87) bereits beantwortet. Es sind 194,69 Euro/Einwohner, auch wenn der Wert mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist (vgl. Fußnote 19) und über eine aufgabenspezifische Regression vermutlich gerade im Hinblick auf die hier zugrunde liegenden Forschungsfragen eine höhere Aussagekraft (respektive Bestimmtheitsmaß) erreicht werden könnte.

Die gegenwärtig nicht nur, aber auch in Sachsen-Anhalt praktizierte Einwohnerveredelung über einen Vervielfältigungsansatz berücksichtigt im nächsten Schritt bei der Berechnung der absoluten Höhe der Schlüsselzuweisungen auch die Steuerkraft der Gemeinden, und zwar unabhängig von der Frage, ob die entsprechende Bemessungsgröße die Einwohnerzahl im Zentralen Ort oder im Versorgungsbereich abbildet. Ein Mehrbelastungsausgleich für die Übernahme zentralörtlicher Funktionen erfolgt daher indirekt über die Bedarfsmesszahl und nur insoweit, als dass Gemeinden nicht bereits aufgrund ihrer eigenen Steuereinnahmen (Steuerkraftmesszahl) in der Lage sind, diese Belastungen zu bewältigen. Ein gutes Beispiel dafür sind die im Verhältnis zu den anderen beteiligten Städten (Rang 3 in Sachsen-Anhalt) mit 130 Euro/Einwohner sehr geringen Schlüsselzuweisungen der Stadt Wernigerode, obwohl gerade diese Stadt auf mittelzentraler Ebene besonders viele Einwohnerinnen und Einwohner dritter Gemeinden mitversorgt.

Im vorliegenden Fall ist aber nicht die Mitversorgungsfunktion der drei Städte auf mittelzentraler, sondern auf der angestrebten oberzentralen Ebene maßgeblich. Dabei sollte die Bemessungsgröße, wie oben dargelegt, der gemeinsame Oberbereich mit 210.975 Einwohnerinnen/Einwohner sein, der sich mindestens aus den drei Mittelbereichen der kooperierenden Städte zusammensetzt. Das folgt auch aus der Tatsache, dass die Mehrbelastung nicht nur aus der Versorgung Dritter resultiert, sondern auch aus der Versorgung der ‚eigenen‘ Bevölkerung, die ebenfalls zum oberzentralen Versorgungsbereich zählt. Insofern kann auch nur die insgesamt aus der oberzentralen Versorgung für den Oberbereich resultierende Aufgabenwahrnehmung die Mehrbelastung begründen. Damit bleibt dann weiterhin die Frage offen, wie ein oberzentraler Mehrbelastungsausgleich auf die drei kreisangehörigen Städte zu verteilen wäre, wenn diese gemeinsam, aber ungleich und von der Einwohnerzahl der jeweiligen Stadt statistisch entkoppelt die oberzentrale Versorgung wahrnehmen.

Bei ausschließlicher Bezugnahme auf die Steuerkraft bestehen für Gemeinden mit hoher Steuerkraft geringe bzw. im Extremfall gar keine fiskalischen Anreize, sich an einer Funktionsteilung zu beteiligen. Mithin erscheint aus die-

ser Perspektive der in Brandenburg verfolgte Ansatz der Vergabe fester Pauschalbeträge zum Ausgleich zentralörtlicher Mehrbelastungen (auf mittelzentraler Ebene) erwägenswert. Allerdings wird dieser Pauschalbetrag von derzeit 800.000 Euro entsprechend der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden proportional aufgeteilt und berücksichtigt damit das von der Rechtsprechung herausgearbeitete Erfordernis nicht, die Würdigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich auf tatsächlich bestehende Bedarfe zurückführen zu können. Diese Bedarfe hängen zum einen von der Steuerkraft der Gemeinde, zum anderen aber auch vom Umfang des Beitrags ab, den eine beteiligte Gemeinde zur gemeinsamen Funktionserfüllung beisteuert. Beide Aspekte negiert der Pauschalbetrag.

Insofern ist doch dem Grundansatz der Einwohnerveredelung der Vorzug zu geben. Dieser sollte aber spezifischer auf die tatsächlichen Mehrbelastungen eingehen, indem auf die Versorgungsfunktion zurückgegriffen wird. Der Beitrag der einzelnen Gemeinden zur gemeinsamen Funktionserfüllung lässt sich dabei sachgerecht und mit vertretbarem Aufwand über den in Kapitel 3.1 erläuterten Weg einer Hauptkomponentenanalyse ermitteln. Da für die Mehrbelastung jedoch auch die tatsächliche Anzahl vorgehaltener oberzentraler Einrichtungen relevant ist (und nicht allein die Funktionsvielfalt), werden die absoluten Häufigkeiten in die Hauptkomponentenanalyse einbezogen. Die Indexwerte der so ermittelten Versorgungsfunktion weichen dann miteinander ab, wobei sich das Verhältnis der Städte untereinander kaum verändert. Gemessen wird insofern der tatsächliche Beitrag zur oberzentralen Versorgung (nicht deren Kosten!). Dementsprechend wäre der von Lenk/Starke/Hesse (2023: 87) errechnete einheitliche Einwohnerveredelungsfaktor für Oberzentren von 194,69 Euro/Einwohner (vgl. zur Aussagekraft Fußnote 19) für die an einer Funktionsteilung beteiligten Kommunen gemäß ihrer Versorgungsfunktion zu modifizieren. Dafür wird zunächst der gesamte Mehrbedarf für alle drei Städte ermittelt (95.006 Einwohner \times 194,69 Euro/Einwohner = 18.496.178,14 Euro) und dann nicht über den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner, sondern über den Anteil an der Versorgungsfunktion auf die Städte verteilt. Diese Werte werden dann wiederum durch die Einwohnerzahl der Städte geteilt, wodurch eine differenzierte Einwohnerveredelung ermittelt wird.

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse der entsprechenden Anwendung dieses Verteilungsschlüssels im Vergleich zu einer Bezugnahme auf die Einwohnerzahl der Städte auf.

Während im Fall der Stadt Wernigerode keine großen Abweichungen auftreten, würde die Stadt Halberstadt bei Bezugnahme auf ihre auch in Bezug auf die Einwohnerzahl vergleichsweise hohe Versorgungsfunktion profitieren und die Welterbestadt Quedlinburg deutliche Abstriche hinnehmen müssen. Dies erscheint angesichts der Breite der in

Tabelle 3 Gegenüberstellung der Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungsschlüssel des Mehrbelastungsausgleichs für Oberzentren

	Einwohnerzahl	Oberzentrale Versorgungsfunktion ^a	Anteil gemäß Einwohnerzahl	Anteil gemäß Versorgungsfunktion	Einwohnerveredelung
Stadt Halberstadt	39.221	1,92	41,28 %	47,13 %	222,28 Euro
Stadt Wernigerode	32.181	1,49	33,87 %	36,44 %	209,47 Euro
Welterbestadt Quedlinburg	23.604	0,67	24,84 %	16,42 %	128,70 Euro
Gesamt	95.006	4,08	100	100	

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024a) und Greiving/Terfrüchte (2020)

^aDie Indexpunkte sind im Gutachten von Greiving/Terfrüchte 2020 nicht enthalten und sind für die spezifische Fragestellung in diesem Beitrag auf Grundlage der Häufigkeiten neu berechnet worden

Halberstadt gegenüber Quedlinburg erbrachten oberzentrale Leistungen aber plausibel, wenn nicht sogar rechtlich geboten. Hinzu kommt, dass in Halberstadt drei tertiäre berufliche Schulen (im Gegensatz zu jeweils einer) vorgehalten werden (vgl. Tabelle 1).

Im Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt wäre eine Berücksichtigung dieses Verteilungsschlüssels in § 13 Abs. 4 FAG denkbar. Bisher wird bekanntermaßen nur für Mittelzentren ein Zentralitätszuschlag vorgesehen. Da aber auch auf dieser Hierarchiestufe Funktionsteilungen sinnvoll sein können, müsste die Regelung allgemein gehalten werden und könnte wie folgt lauten: „Bei der funktionssteiligen Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben wird der mittel- oder oberzentrale Zentralitätszuschlag der beteiligten Kommunen entsprechend dem jeweiligen Anteil bei der Erbringung der Versorgungsfunktion modifiziert.“

Wie eingangs dargelegt, dient der kommunale Finanzausgleich dazu, die finanziellen Ressourcen zwischen verschiedenen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes im Rahmen der insgesamt verfügbaren Ressourcen bedarfsgerecht zu verteilen, damit alle Gemeinden die finanziellen Mittel erhalten, die sie benötigen, um grundlegende öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Mit hin kann die oben bereits diskutierte Steuerkraft der einzelnen Gemeinden nicht aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Hinzu kommt der Umstand, dass eine Einwohnerveredelung die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflusst, die im Unterschied zu zweckgebundenen Zuweisungen gerade nicht zweckgebunden sind, sondern in den allgemeinen kommunalen Haushalt einfließen. Somit ist auch nicht sichergestellt, dass die Mittel dazu genutzt werden, den Unterhalt von und Investitionen in die kommunale oberzentrale relevante Infrastruktur zu stützen. Der hier vorgestellte Ansatz versucht aber auch gerade nicht, die tatsächlichen Mehrbedarfe für das Vorhalten einzelner oberzentraler Einrichtungen im kommunalen Finanzausgleich zu quantifizieren, sondern mit einer aggregierten oberzentralen Versorgungsfunktion eine Alternative zur Umverteilung anhand der Einwohnerzahl vorzunehmen.

Um insbesondere Gemeinden mit hoher Steuerkraft Anreize zur Mitwirkung an einer Funktionsteilung bieten zu können, liegt eine zusätzliche Förderung außerhalb der Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs nahe, und zwar im Rahmen von Förderprogrammen der Raumentwicklung. Auch die hier dargelegten Überlegungen zum funktionssteiligen Oberzentrum sind ja im Rahmen einer finanziellen Förderung über das Programm „Kommunen innovativ“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) entstanden. Zukünftig ist etwa an das im Aufbau begriffene Bundesprogramm „RegioStrat – Förderung strategischer Regionalentwicklungskonzepte“ zu denken, das perspektivisch ähnlich wie das Bund-Länder Programm der Städtebauförderung zu einem gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Programm weiterentwickelt bzw. verstetigt werden soll.²⁵ Dabei sollte sich die dann ja zweckgebundene Förderung gezielt auf den Aufbau bzw. die Umsetzung der Funktionsteilung beziehen und damit primär Investitionsmittel für oberzentral bedeutsame Infrastrukturmittel generieren.

6 Fazit

Aus raumwissenschaftlicher Sicht ist ein zentrales Merkmal eines Zentralen Orts seine (Mit-)Versorgungsfunktion, von der die Einwohnerschaft dritter Gemeinden im Versorgungsbereich profitiert. Insbesondere in ländlichen Räumen ermöglicht diese Bündelungsfunktion überhaupt erst die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei gleichzeitiger Sicherstellung auch der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der entsprechenden Einrichtungen. Daher erscheint ein Ausgleich der dadurch entstehenden Mehrbelastungen gerechtfertigt. Diese Mehrbelastungen beschränken sich auch nicht auf den Unterhalt der im Zentralen Ort räumlich gebündelten Daseinsvorsorgeeinrichtungen,

²⁵ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/auftrufe/aktuelle-meldungen/regiostrat.html> (27.12.2024).

sondern erstrecken sich auch auf die Voraussetzungsinfrastrukturen, ohne deren Vorhandensein der Zentrale Ort gar nicht erreichbar wäre (Verkehr, Telekommunikation, Informationstechnologie). All diese Systeme sind nicht nur für die Bedarfe der eigenen Einwohnerschaft, sondern auch auf die der mitversorgten Bevölkerung auszurichten, die Güter und Dienstleistungen im Zentralen Ort nachfragen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wurde zuletzt durch das Gutachten von Lenk/Starke/Hesse (2023) empirisch der entsprechende Mehrbedarf zumindest für Sachsen-Anhalt nachgewiesen und auch in der erforderlichen Höhe ermittelt.

In diesem Beitrag konnte der Nachweis geführt werden, dass bei kooperierenden Gemeinden nicht die Einwohnerzahl der Gemeinden zur Grundlage eines die individuelle Steuerkraft berücksichtigenden Mehrbelastungsausgleichs gemacht werden sollte, sondern dieser die tatsächlichen Mehrbelastungen für die (gemeinsame) zentralörtliche Versorgung eines raumordnerisch festzulegenden Versorgungsbereichs entsprechen muss, die über die oberzentrale Versorgungsfunktion der Gemeinden abgebildet wird. Abzuwarten bleibt jedoch, ob das Land Sachsen-Anhalt der Kooperationsfähigkeit und dem Kooperationswillen der drei beteiligten Städte mit der formellen Festlegung eines Oberzentrums Harz im neuen Landesentwicklungsplan folgen und die Funktionsteilung im kommunalen Finanzausgleich würdigen wird.

Weiterer Forschungsbedarf besteht vor allem darin, die tatsächlichen finanziellen Mehrbelastungen von Gemeinden aus der Erbringung zentralörtlicher Mitversorgungsfunktionen für funktionsbezogene Ausgleiche möglichst genau zu erfassen. Der hier vorgestellte Ansatz könnte dabei gleichermaßen auch zur Gewichtung für ‚monozentrale‘ Orte genutzt werden, das heißt, dass im Fall von Sachsen-Anhalt der Mehrbedarf für die weiteren Zentralen Orte mit oberzentralen Funktionen unabhängig von ihrer Kreisfreiheit über die Bevölkerung im Oberbereich in Verbindung mit der empirisch ermittelten Versorgungsfunktion bestimmt wird. Oberzentren würden dann nicht pauschal bezuschusst, sondern nur im Umfang des ermittelten multifunktionalen Funktionsspektrums. So kann einerseits sichergestellt werden, dass nicht allein aus der Ausweisung als Zentraler Ort und der Bevölkerung im Oberbereich ein Mehrbelastungsausgleich erfolgt, sondern dieser auch das tatsächliche Ausmaß der Funktionswahrnehmung berücksichtigt. Andererseits wäre die tatsächliche zentralörtliche Versorgungsfunktion für die ‚Umverteilung‘ allein auch zielführend, da gegebenenfalls nicht notwendige Angebote finanziert werden, die sich aus dem Versorgungsauftrag für den Oberbereich nicht begründen lassen. Der Raumordnung käme in diesem Konstrukt eine Schlüsselrolle zu, da sie erstens durch die Funktionszuweisung überhaupt

Städte bestimmt, die an der Einwohnerveredelung partizipieren (können), zweitens über Ausstattungsmerkmale im Landesentwicklungsplan festlegt, über welche Funktionen die Funktionswahrnehmung empirisch ermittelt wird, und drittens über die Abgrenzung der Oberbereiche definiert, wie groß die Verteilmasse überhaupt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Oberzentren zugleich auch grund- und mittelzentrale Funktionen erbringen, dies aber für räumlich jeweils unterschiedliche Mitversorgungsräume erfolgt. Auch die unterschiedlichen Trägerschaften der entsprechenden Einrichtungen (Bund, Land, höherer Kommunalverband, Zweckverband, Landkreis, Gemeinde, private Trägerschaft) spielen hier eine Rolle.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

Funding This work received external funding from the German Ministry of Education and Research under grant 033L225A.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Praxiserfahrungsstudie. Bonn. = Werkstatt: Praxis 53.
- Boettcher, F.; Holler, B. (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. In: *Wirtschaftsdienst* 92, 4, 261–266. <https://doi.org/10.1007/s10273-012-1372-5>
- Boettcher, F.; Junkernheinrich, M. (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Gütersloh.
- Broer, M. (2012): Kommunaler Finanzausgleich und zentralörtliche Aufgaben – Problem und Lösungsmöglichkeiten am Beispiel Niedersachsens. In: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 62, 11, 241–248.
- Büttner, T.; Holm-Hadulla, F.; Parsche, R.; Starbatty, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. München. = ifo Forschungsberichte 41.
- Deubel, I. (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020. Bad Kreuznach.
- Deutscher Bundestag (2023): Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. Eine Übersicht zum Begriffsverständnis im rechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext. Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 162/22, WD 1 - 3000 - 041/022. Berlin.
- Döring, T.; Gerhards, E.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2021):

- Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland. Darmstadt.
- Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1263.
- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 73, 4, 285–297. <https://doi.org/10.1007/s13147-015-0357-4>
- Greiving, S.; Fuchs, M.; Mihal, P.; Zornow, A.; Jung, D.; Hartz, A.; Frey, D.; Buchholz, A.; Bresler, V.; Winkler, J.; Niewiera, E.; Graßmann, T.; Zagrodnik, M. (2024): Entwicklungskonzept Oberzentrum Harz. Halberstadt.
- Greiving, S.; Terfrüchte, T. (2020): Zentrale-Orte-System in Sachsen-Anhalt unter dem Aspekt der Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt. Olfen.
- Grotefels, S.; Petschulat, A. (2018): Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 2779–2790.
- Hartz, A.; Frey, D.; Buchholz, A.; Greiving, S.; Wiechmann, T.; Terfrüchte, T. (2023): Regiopolen und Regiopolenregionen in Deutschland: empirische Befunde und raumordnungspolitische Empfehlungen. Bonn.
- Hesse, M.; Starke, T. (2018): Kommunaler Finanzbedarf – Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden? In: Junkernheinrich, M.; Koriath, S.; Lenk, T.; Scheller, H.; Woisin, M. (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Staatsanpassung. Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat*. Berlin, 181–196. = *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft* 241.
- Junkernheinrich, M. (1991): *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse*. Berlin. = *Forum öffentliche Finanzen* 1.
- Kaltenbrunner, R. (2006): Der Unterschied im Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7, 393–395.
- Kastin, S. (2011): Die Finanzierung von Agglomerationen über die Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main. = *Finanzwissenschaftliche Schriften* 121.
- Lenk, T.; Hesse, M.; Lück, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.
- Lenk, T.; Rudolph, H.-J. (2003): *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs*. Leipzig. = *Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig* 25.
- Lenk, T.; Starke, T.; Hesse, M. (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt. Leipzig.
- LSA – Land Sachsen-Anhalt (2010): *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt*. Magdeburg.
- LSA – Land Sachsen-Anhalt (2023): *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt. Erster Entwurf zur Neuaufstellung. Kabinettsbeschluss vom 22. Dezember 2023*. Magdeburg.
- Michall, J. (2022): *Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich Thüringen*. Masterarbeit an der Hochschule Meißen. Meißen.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): *Entschließung „Zentrale Orte“*. Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin. Berlin.
- Müller, B.; Beyer, B. (1999): *Regionalentwicklung im kommunalen Verbund – Städteverbände in Sachsen*. Dresden. = *Region und Stadt: Dresdner Materialien zur räumlichen Planung* 3.
- Richter, F.; Schiller, D. (2020): Finanzbedarfe der Mittelzentren in Ostdeutschland. Fiskalische Herausforderungen für Mittelzentren durch den demographischen Wandel und eine ländlich-periphere Lage. In: Becker, S.; Naumann, M. (Hrsg.): *Regionalentwicklung in Ostdeutschland. Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie*. Berlin, 123–136. https://doi.org/10.1007/978-3-662-60901-9_10
- Ronellenfitsch, M. (2000): Ziele der Raumordnung. In: Erbguth, W. (Hrsg.): *Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag*. München, 355–368.
- Schelpmeier, H. (1998): Finanzausgleich für zentrale Orte? Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben und Belastungen im Kommunalen Finanzausgleich. In: *Raumforschung und Raumordnung* 56, 4, 299–306. <https://doi.org/10.1007/BF03184340>
- Schiller, D.; Cordes, A. (2016): Implikationen der Entwicklung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum für den Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Hannover.
- Schiller, D.; Cordes, A.; Richter, F. (2020): *Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021*. Gutach-

- ten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Greifswald.
- Schwarting, G. (2019): Kommunale Finanzen. In: Haller, A. (Hrsg.): Grundwissen Kommunalpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1–53.
- Spannowsky, W. (2018): § 2 Grundsätze der Raumordnung. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz. Kommentar. München, Rn 74–129.
- Starke, T.; Hesse, M. (2022): Edel sei der Einwohner! Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich. In: Der Gemeindehaushalt 123, 4, 73–79.
- Statistische Ämter des Bundes und Länder (2024a): Tabelle 12411-01-01-5 Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und Länder (2024b): Tabelle 71231-01-03-5 Realsteuervergleich. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2024a): Tabelle 71327-0001 Jährliche Schulden der kommunalen Kernhaushalte. Halle.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2024b): Tabelle 71xxx-0001 Einzahlungen der kommunalen Kernhaushalte. Halle.
- Terfrüchte, T. (2015): Regionale Handlungsräume. Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo. = Metropolis und Region 14.
- Terfrüchte, T. (2022): Methods of Central Place Research. In: Gurr, J. M.; Parr, R.; Hardt, D. (Hrsg.): Metropolitan Research – Methods and Approaches. Bielefeld, 115–133.
- Terfrüchte, T.; Flex, F. (2018): Zentraler Ort. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2969–2979.
- Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 75, 5, 471–485. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0505-0>
- Volmerig, R.-D. (1991): Kommunaler Finanzausgleich und zentrale Orte in Schleswig-Holstein. Eine Evaluierung des Systems am Beispiel der Bevölkerungsentwicklung in zentralen Orten und Vergleichsgemeinden. Berlin. = Berliner Geographische Studien 32.
- Wohltmann, M. (2018): Kommunaler Finanzausgleich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1145–1157.
- Zimmermann, H.; Döring, T. (2019): Kommunalfinanzen. Berlin.