

Klingenstein Solingen · Der Oberbürgermeister Ressort 2 · 42601 Solingen

An den Präsidenten des Landtags NRW  
Referat I.A.1 – Plenum, Ausschüsse –  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

**Ressort 2 - Stadtkämmerer**

Finanzen, Gebäude- und Liegenschafts-  
management, Beteiligungen

Gebäude Bonner Straße 100  
Zimmer 509

Fon 0212 290 - 0

Durchwahl 0212 290 - 6849

Fax 0212 290 - 74 6849

Es berät Sie Herr Daniel Wieneke  
Sprechzeiten nach Vereinbarung

E-Mail d.wieneke@solingen.de

Ihr Schreiben

Mein Zeichen

Datum

I.A.2 / A02

4. November 2022

## Stellungnahme Anhörung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

Sehr geehrter Herr Präsident Kuper,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme als kommunaler Praktiker im diesjährigen Anhörungsverfahren zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes NRW.

Die finanzielle Situation der Klingenstein Solingen ist dramatisch. Ob die Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2023 geeignet sind, einen bedarfsorientierten und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen berücksichtigenden Ausgleich herzustellen, ist durchaus diskussionswürdig.

### 1. Dotierung des Finanzausgleichs

Das Land ist in der Pflicht, die Kommunen mit Finanzmitteln in der Höhe auszustatten, dass die kommunalen (Pflicht-)Aufgaben erfüllt werden können.

Hierbei muss meines Erachtens berücksichtigt werden, dass die kommunalen Aufgaben und die daraus resultierenden Aufwendungen sich in jüngeren Vergangenheit deutlich verändert haben:

- die öffentliche Gebäudeinfrastruktur (vor allem diejenige der 70er und 80er Jahre des letzten Jahrhunderts) ist in weiten Teilen „abgängig“ und muss saniert bzw. ersetzt werden. Hier



Klingenstein Solingen · Der Oberbürgermeister · Ressort 2, Finanzen, Beteiligungen, Gebäudemanagement  
Postanschrift: Postfach 10 01 65 · 42601 Solingen · Lieferanschrift: Bonner Straße 100, 42697 Solingen

Zahlung erbeten auf das Konto der Stadtkasse SG:  
Stadt-Sparkasse SG · BIC SOLSDE33XXX · IBAN DE85 3425 0000 0000 0027 66

Buslinien: 791 bis Haltestelle Engelsberger Hof  
Web: www.solingen.de



rächt sich einerseits, dass die Unterhaltung dieser Gebäude in den vergangenen Jahren vernachlässigt wurde, andererseits entsprechen diese Gebäude hinsichtlich Brandschutz und Hygiene nicht mehr dem Stand der Technik,

- Rechtssetzung auf Bundes- und Landesebene führt zur Notwendigkeit des weiteren Ausbaus der kommunalen Infrastruktur (z.B. Rechtsanspruch Ganztagsbetreuung),
- die Erhöhung von Standards in bestehenden Leistungsgesetzen insbesondere in den Sozialgesetzbüchern führt in vielen Fällen sowohl zu höheren Transferzahlungen durch die Kommunen als auch zu deutlich höheren Durchführungskosten durch die Kommunen (zuletzt z.B. die Erhöhung des Empfängerkreises durch die zum 1.1.2023 angekündigte Wohngeldreform)
- Pandemiebewältigung mit den direkten und indirekten Folgen für die kommunalen Haushalte,
- „Managen der Fluchtbewegungen“ nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs in der Ukraine mit allen direkten (Unterbringung, Betreuung) und indirekten (soziale Infrastruktur) finanziellen Folgen, die von der Bundes- und Landesebene nur unzureichend ausgeglichen werden,
- ökonomische Folgen der Energiekrise und
- die daraus resultierenden Zins- und Inflationenwirkungen, die dazu führen, dass sämtliche Investitionen in die soziale und schulische Infrastruktur sich deutlich verteuern.

Vor diesem Hintergrund ist eine dauerhafte Aufstockung des Verbundsatzes auf mindestens 28 % erforderlich.

## 2. Funktion des kommunalen Finanzausgleichs – und die Realität

Die Landesverfassung verpflichtet das Land, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Der Finanzausgleich ermittelt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und stellt diese in Beziehung zu den Bedarfen der Kommunen, die anhand unterschiedlicher, vermeintlich objektiver, Ansätze ermittelt wird. Im letzten Schritt wird dann durch die Schlüsselzuweisungen die Lücke zwischen der ermittelten Finanzkraft und dem ermittelten Bedarf einer jeden Kommune zu 90% ausgeglichen.

Diese theoretisch sinnvolle Herangehensweise ist allerdings nicht manipulationsfrei. Sowohl die Berechnung der Finanzkraft als auch die Berechnung der Bedarfe kann durch Änderung der Methodik und Gewichtungen zu unterschiedlichen Verteilungsergebnissen führen.

Dieses Spielfeld wurde in den vergangenen Jahren (-zehnten) von den wechselnden Landtagsmehrheiten gerne genutzt, um (mehrheits-) politisch gewünschte Verteilungsergebnisse zu erzielen. Die Verteilungsziele wurden durch Akzentuierungen der bestehenden Nebenansätzen erreicht, manchmal wurden neue Nebenansätze definiert, die spezifische Verteilungsziele verfolgten (Flächenansatz) und auch die über 100 Jahre alte Theorie von Johannes Popitz wurde für die Veränderung der Hauptansatzstaffel gerne herangezogen.

### 3. Finanzkraftunabhängige Zahlungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz seit 2019

Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 wurde erstmals eine völlig finanzkraftunabhängige Aufwands- und Unterhaltungspauschale eingeführt, von der auch ansonsten abundante Städte profitieren. Diese Pauschale soll auch im Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 gewährt werden. Auch die Stadt Monheim mit einer mehr als sechsfach höheren Steuerkraft pro Einwohner als die Klingenstadt Solingen soll nach der Arbeitskreisrechnung im Jahr 2023 eine solche Pauschale in Höhe von rd. 250 TEUR bekommen.

Würde die für diese Pauschale zur Verfügung stehende Summe von insgesamt geplant 170 Mio. EUR genutzt, um die Schlüsselmasse der Kommunen aufzustocken und nach den Regeln der Ausgleichssystematik verteilt, würde dies für die Stadt Solingen im Jahr 2023 (Modellrechnung) eine um rd. 1,8 Mio. EUR höhere Schlüsselzuweisung bedeuten<sup>1</sup>.

Diese Pauschale steht im eklatanten Widerspruch zu den Grundprinzipien des kommunalen Finanzausgleichs und ist daher wieder abzuschaffen.

### 4. „gespaltene“ fiktive Hebesätze

Auch zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 war es möglicherweise die Intension der damaligen Landtagsmehrheit die Verteilungsergebnisse des Finanzausgleichs so zu beeinflussen, dass die kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen abgeben und der kreisangehörige Raum Schlüsselzuweisungen gewinnen sollten. Möglicherweise gab es nach den vorliegenden objektiven Befunden auf der Seite der Finanzbedarfe (Variation der Multiplikatoren der Nebenansätze) wenig Veränderungsspielraum. Daher wurde nun auf der Seite der Steuerkraftermittlung eine Veränderung vorgenommen.

Beginnend mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 wird die gemeindliche Steuerkraft der Realsteuern differenziert nach dem Status „kreisfrei“ und „kreisangehörig“ ermittelt.<sup>2</sup> Folge ist, dass in der relativen Beziehung der nordrheinwestfälischen Gemeinden untereinander die kreisfreie Städte „reicher“ und kreisangehörige Städte „ärmer“ gerechnet werden mit der Konsequenz, dass der kreisangehörige Raum insgesamt deutlich an Schlüsselzuweisungen gewinnt.

Das Umverteilungsvolumen vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum beträgt rd. 137,6 Mio. EUR.<sup>3</sup> Die Klingenstadt Solingen verliert durch die gespaltenen Hebesätze rd. 2,8 Mio. EUR an Schlüsselzuweisungen.

Es wird daher dringend die Wiedereinführung der einheitlichen fiktiven Hebesätze empfohlen.

---

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

<sup>2</sup> Eine kompakte Einordnung zur Begründetheit findet sich hier:

[https://www.staedtetag-nrw.de/files/nrw/docs/Dezernat-2/2019/positionspapier\\_fiktive\\_hebesaetze\\_2019.pdf](https://www.staedtetag-nrw.de/files/nrw/docs/Dezernat-2/2019/positionspapier_fiktive_hebesaetze_2019.pdf)

<sup>3</sup> im Vergleich zu einem landeseinheitlichen Hebesatz bei der Grundsteuer B von 508 und einem landeseinheitlichen Hebesatz der Gewerbesteuer von 426 bei Vernachlässigung der Grundsteuer A, eigene Berechnungen auf Grundlage der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

## 5. Ansätze der Bedarfsermittlung

### a. Hauptansatz: Einwohnerveredelung

In den vergangenen Jahren ist die Hauptansatzstaffel mehrfach verändert worden. Die Spreizung hat zugenommen und insbesondere Städte mit einer Einwohnerzahl jenseits von rd. 300.000 Einwohnern haben deutlich profitiert, insbesondere mittelgroße Städte haben im Verhältnis deutlich an Gewichtung und damit auch an Schlüsselzuweisungen verloren. Im Jahr Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 betrug der Multiplikator der Klingensteinadt Solingen bei rd. 160.000 Einwohnern noch ca. 1,20 bei einer maximalen Spreizung der Hauptansatzstaffel bis auf einen Wert von 1,54 pro Einwohner. Im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 beträgt der Faktor noch 1,13 bei einer maximalen Spreizung bis 1,63 für die Stadt Köln.

Über die wissenschaftliche Begründetheit der Hauptansatzstaffel ist in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert worden. Es ist zumindest diskussionswürdig, ob das auf Johannes Popitz in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts (und damit lange vor der Zeit des heutigen vor allem kommunalfinanzierten „Dienstleistungsangebots“) zurückzuführende Konzept des „veredelten“ Einwohners auch heute noch so angewandt werden kann und sollte.

### b. Nebenansatz: Beschulte

Die Anzahl der „Beschulten“ geht im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2023 mit einem Faktor von 1,00 für Halbtagschulen bzw. 3,03 bei Ganztagschulen als Nebenansatz mit einem Anteil von landesweit rd. 7 % in den Gesamtansatz<sup>4</sup> ein. Der Methodik des Beschultenansatz ist erstmalig mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 geändert worden. Bis zum Jahr 2011 wurden pro SchülerIn zunächst schulformspezifische Prozentsätze angesetzt, die dann abhängig von der Beschulungsform (halbtags/ganztags/integrativ und nicht integrativ) zusätzlich mit einem Faktor zwischen 1 und 5,1 multipliziert wurden. Damit sollten die aus den unterschiedlichen Schulformen resultierenden Finanzbedarfe abgebildet werden.

Der nunmehr gewählte Faktor von 1,0 für Halbtagsbeschulung spiegelt jedoch selbst bei Grundschulen bei weitem nicht den Finanzbedarf wieder, der durch die Beschulung ausgelöst wird. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Unterstellt wird, dass durch einen Zuzug von 400 GrundschülerInnen in der Stadt Solingen (bei unterstellt ausgelastetem Schulsystem) der Bau einer neuen Schule erforderlich wird. Damit erhöht sich bei der Stadt Solingen der Beschultenansatz um 400. Ceteris paribus erhält die Stadt Solingen damit einen Mehrbetrag bei den Schlüsselzuweisungen von rd. 300.000 EUR.<sup>5</sup> Für einen solchen Betrag ist nicht mal annähernd der Bau und Betrieb einer Grundschule abbildbar. Die Lücke wird noch größer, wenn berücksichtigt wird, dass es sich bei einer Grundschule zwar formal um eine Halbtagsbeschulung handelt, faktisch aber durch das vorhandene

<sup>4</sup> Modellrechnung GfG 2023: 3.037.135 Beschultenansatz / 45.697.005 Gesamtansatz

<sup>5</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage Modellrechnung Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

und demnächst auszubauende Ganztagsangebot deutlich höhere Kosten bei den Schulträgern entstehen als in dem traditionellen „Halbtagsbetrieb“. Bei Städten mit einem hohen Bevölkerungsanteil im schulpflichtigen Alter verstärken sich diese Effekte zusätzlich. Wird nun zusätzlich berücksichtigt, dass ein hoher SchülerInnenanteil auch mit einer höheren Anzahl von Kindertageseinrichtungen, und ggf. auch mit höheren Aufwendungen in der Jugendhilfe korreliert, wird deutlich, dass der bestehende Beschultenansatz nicht ausreichend in die Berechnung des Gesamtansatzes (Bedarfs) einer Kommune einfließt.

### c. Nebenansatz: Soziallastenansatz

Der Soziallastenansatz ist erst seit den 80er Jahren als Nebenansatz im Finanzausgleichssystem Nordrhein-Westfalens verankert. Die finanziellen Folgen der damals regional unterschiedlich wachsenden Dauerarbeitslosigkeit sollten durch das Instrument „Gemeindefinanzierungsgesetz“ berücksichtigt werden und einen Ausgleich zwischen den Gemeinden ermöglichen. Zunächst wurde als Indikator für die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Haushalte die „Dauer der Arbeitslosigkeit“ gewählt. Im Zuge der Reform der Sozialgesetzgebung 2005 wurde der Indikator umgestellt auf „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften“ und mit einem Faktor versehen. Das Produkt aus Anzahl und Faktor fließt seitdem als Nebenansatz in den Gesamtansatz ein. Dieser Faktor ist in den vergangenen Jahren stetig erhöht worden (im Gemeindefinanzierungsgesetz 2009 betrug dieser Faktor 3,9) und fließt 2023 mit einem Faktor von 20,02 mit einem landesweiten Anteil von 33 % als Nebenansatz in den Gesamtansatz ein<sup>6</sup>.

Übersetzt für die Klingenstadt Solingen bedeutet dies, dass c.p. ein Zuwachs von rd. 100 Bedarfsgemeinschaften den Gesamtansatz um rd. 2.002 erhöht wird, was zu einer zusätzlichen Schlüsselzuweisung von 1,519 Mio. EUR (damit rd. 15.190 EUR zusätzliche Schlüsselzuweisung pro Bedarfsgemeinschaft) führt<sup>7</sup>. Der durchschnittliche Zuschussbedarf einer Bedarfsgemeinschaft betrug in Solingen im Jahr 2021 rd. 2.600 EUR.<sup>8</sup> Die zusätzliche Schlüsselzuweisung übersteigt den kommunalen Zuschussbedarf einer Bedarfsgemeinschaft beinahe um den Faktor 6.

Zurückzuführen ist diese hohe Diskrepanz zwischen „Schlüsselzuweisung aus dem Nebenansatz“ und dem realen Zuschussbedarf durch die schrittweise Erhöhung der Erstattungsquote bei den Kosten der Unterkunft durch den Bund.

Es ist sicherlich erforderlich, dass ein Nebenansatz in die Bedarfsermittlung des Gemeindefinanzierungsgesetz einfließt, der die von der Gemeinde zu tragenden überdurchschnittlichen Soziallasten

---

<sup>6</sup> Modellrechnung Gemeindefinanzierungsgesetz 2023: 15.113.938 Soziallastenansatz / 45.697.005 Gesamtansatz

<sup>7</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage Modellrechnung Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

<sup>8</sup> Näherungsweise Betrachtung aufgrund des Rechnungsergebnisses 2021 (Zuschussbedarf KdU rd. 2.215 EUR pro Bedarfsgemeinschaft / Zuschussbedarf Verwaltungskosten rd. 342 EUR pro Bedarfsgemeinschaft)

abbildet, allerdings kann m.E. durchaus hinterfragt werden, ob der Indikator „Anzahl Bedarfsgemeinschaften“ als Indikator für Strukturschwäche und als Maßstab für kommunale Finanzbedarfe im Sozialbereich nicht mittlerweile historisch überholt ist und möglicherweise andere Indikatoren entwickelt werden müssten, um die kommunale Bedarfssituation zielgenauer erfassen zu können.

#### d. Nebenansatz: Zentralitätsansatz

Der Zentralitätsansatz ist Mitte der 90er Jahre eingeführt worden. Dieser zielt darauf ab, die finanziellen Belastungen abzubilden, die einer Gemeinde dadurch entstehen, dass sie aufgrund der Einpendler erhöhte Aufwendungen für die Bereitstellung der Infrastruktur hat. Indikator ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die mit einem Faktor multipliziert als Nebenansatz in den Gesamtansatz einfließen. Dieser Faktor betrug anfangs 0,15, mittlerweile ist er auf 0,86 angewachsen, was dazu führt, dass dieser Nebenansatz mit knapp 14% in den Gesamtansatz einfließt.<sup>9</sup>

Der Zentralitätsansatz verstärkt die ohnehin schon sehr breit gespreizte Hauptansatzstaffel zugunsten der großen Städte, sorgt aber insbesondere dafür, dass solitäre Zentren (z.B. Aachen, Bielefeld, Münster, Gummersbach, Bocholt) stark profitieren. Verlierer des Zentralitätsansatzes ist vor allem die Metropolregion Ruhr und das Bergische Land.

#### e. Nebenansatz Fläche

Der Nebenansatz ist der jüngste Nebenansatz und wurde im Jahr 2006 eingeführt. Er wurde damals so begründet, dass in dünn besiedelten Gemeinden höhere Aufwendungen z.B. für den Bau von Infrastruktur entstehen. Die Gemeinden, deren Gebietsfläche pro Einwohner im Landesvergleich überdurchschnittlich ist, bekommen diese überdurchschnittlichen Flächen mit einem Faktor von 0,21 multipliziert als Nebenansatz hinzugerechnet. Auch wenn die landesweite Bedeutung dieses Nebenansatzes mit 0,28 % sehr gering ist, führt dieser Nebenansatz zu einer Umverteilung von rd. 65 Mio.

EUR.<sup>10</sup> Es kommt zu einer Umverteilung insbesondere vom kreisfreien Raum und den Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte in die dünner besiedelten Regionen von Ostwestfalen-Lippe, des Niederrheins, der Eifel und des Sauer- und Münsterlands. Durch den Flächenansatz profitieren insbesondere auch Gemeinden, die ansonsten keine Schlüsselzuweisungen erhalten würden.

Der Flächenansatz ist m.E. ein Beleg für die eingangs geäußerte These, dass der kommunale Finanzausgleich als Vehikel zur Schaffung gewünschten Umverteilungsergebnissen missbraucht und damit die sozialstaatliche Grundlage (Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse) konterkariert wird.

---

<sup>9</sup> Modellrechnung Gemeindefinanzierungsgesetz 2023: 6.208.945 Zentralitätsansatz / 45.697.005 Gesamtansatz

<sup>10</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage Modellrechnung Gemeindefinanzierungsgesetz 2023

f. Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes erforderlich

Aus dem zuvor Erwähnten wird deutlich, dass aus Sicht der Klingenstadt Solingen eine systematische Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes erforderlich ist:

Bei der Bedarfsermittlung bedarf es dringender Anpassungen:

- Abmilderung der Spreizung der Hauptansatzstaffel
- Rückführung des Zentralitätsansatzes und Bewertung dieses Nebenansatzes auch „im Licht“ der Hauptansatzstaffel, da damit Zentralität „doppelt“ berücksichtigt wird
- Neudefinition des Schüleransatzes, möglicherweise mit Ausweitung auf die Aspekte „früh-kindliche Bildung“, Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Primarbereich, Kinder- und Jugendhilfe
- Überprüfung des Indikators „Anzahl Bedarfsgemeinschaften KdU“ auf seine Geeignetheit als Indikator für Soziallasten
- Abschaffung des Nebenansatzes „Flächenansatz“

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Wieneke)

Stadtkämmerer