



## Stellungnahme zum Antrag Nr. AT/0094/2023

Vorlage: <b>ST/0102/2023</b>		Datum: 18.07.2023	
<b>Dezernat 1</b>			
Verfasser:	20-Kämmerei und Steueramt		Az.: 20 / Gr.
<b>Betreff:</b>			
<b>Antrag der Fraktionen CDU, FREIE WÄHLER, WGS, FDP: Verknüpfung der Gewährung von Mitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz und von anderen Fördermitteln mit dem Niveau der sog. Nivellierungssätze nach dem LFAG</b>			
Gremienweg:			
21.07.2023	Stadtrat	<input type="checkbox"/> einstimmig	<input type="checkbox"/> mehrheitl.
		<input type="checkbox"/> abgelehnt	<input type="checkbox"/> Kenntnis
		<input type="checkbox"/> verwiesen	<input type="checkbox"/> vertagt
		<input type="checkbox"/> Enthaltungen	<input type="checkbox"/> Gegenstimmen
	TOP		ohne BE abgesetzt geändert
	öffentlich		

### Stellungnahme:

#### 1. Allgemeines zu Nivellierungssätzen nach dem LFAG

Mit dem „Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG)“ vom 07.12.2022, GVBl. S. 413, wurde der kommunale Finanzausgleich umfassend reformiert und unter anderem die Nivellierungssätze ab dem Haushaltsjahr 2023 wie folgt angepasst:

Grundsteuer A: 345 v. H. (bisher 300 v. H.)  
 Grundsteuer B: 465 v. H. (bisher 365 v. H.)  
 Gewerbesteuer: 380 v. H. (bisher 365 v. H.).

Die Nivellierungssätze orientieren sich damit, mit Ausnahme der Gewerbesteuer, am Durchschnitt der Flächenländer. Hintergrund der Anpassung ist das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16.12.2020, wonach es verfassungsrechtlich zulässig ist, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Neukonzeption von einer umfassenden Nutzung der auf Seiten der Kommunen möglichen Einnahmepotenziale (z. B. Erhöhung der Realsteuerhebesätze) ausgeht und dies bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse zugrunde legt. Die kommunalen Einnahmepotentiale bei den Realsteuern können im Rahmen des KFA durch die Bestimmung der Nivellierungssätze berücksichtigt werden.

Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems wird durch die Nivellierungssätze sichergestellt, dass bei der Ermittlung der Steuerkraft nicht das tatsächliche Aufkommen an Realsteuern zugrunde gelegt wird, sondern ein normiertes Aufkommen; es wird ein landesweit einheitliches Steuereinnahmenniveau bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer festgelegt, unabhängig von der tatsächlichen Einnahmeausschöpfung vor Ort. Dies ist ein bundesweit praktiziertes Verfahren.

Kommunen, deren Hebesätze unter den Nivellierungssätzen liegen, werden so gestellt, als hätten sie dennoch höhere Einnahmen erzielt. Es wird eine höhere als die tatsächliche Finanzkraft unterstellt. Dagegen werden Kommunen mit über den Nivellierungssätzen liegenden Hebesätzen so behandelt, als hätten sie „nur“ Einnahmen auf der Basis der Nivellierungssätze erzielt. Ihre tatsächliche Finanzkraft wird abgesenkt.

Auf diese Weise soll vermieden werden, dass Kommunen, die ihre eigenen Einnahmequellen nicht oder nicht hinreichend ausschöpfen, zu Lasten derjenigen Kommunen, die höhere Hebesätze haben, im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs profitieren. Umgekehrt werden diejenigen Kommunen mit Hebesätzen über dem Nivellierungssatz nicht im Rahmen des KFA „bestraft“, da jegliche Mehreinnahmen über dem Nivellierungssatz nicht angerechnet werden.

Entscheidend hierbei war auch das vorgenannte Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, welches zu Randnummer 58 u. a. betr. der Einnahmeerzielung der Kommunen wie folgt ausführt:

*„Allerdings garantiert der Anspruch auf eine angemessene („aufgabenadäquate, Finanzausstattung keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer kompletten Kostenerstattung (...). Zum einen hat das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs die eigenen Einnahmequellen der Kommunen zu berücksichtigen und zu prüfen, ob bestehende Einnahmepotentiale umfassend ausgeschöpft wurden (...).“*

Weiter konstatiert der Verfassungsgerichtshof zu Randnummer 103 wie folgt:

*„Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Neukonzeption die auch bei den Kommunen bestehenden Einflussmöglichkeiten berücksichtigt und von ihnen eine größtmögliche Kraftanspannung fordert. (...).“*

## 2. Förderrecht und Nivellierungssätze

Durch Änderungen der Nivellierungssätze ergibt sich für die Gemeinden eine mittelbare Auswirkung in Bezug auf die Ausschöpfung der Einnahmequellen im Rahmen der Verpflichtung des Haushaltsausgleiches sowie als **Förderungsvoraussetzungen** für Zuwendungsanträge und evtl. Investitionskreditgenehmigungsverfahren.

Nach der VV zu § 44 LHO, Teil II, Ziffer 1.1.1, dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn *„der Zweck trotz **Heranziehung aller eigenen Finanzierungsmittel** und finanzieller Hilfen Dritter bei gleichzeitiger Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers ohne die Zuwendung nicht erreicht werden kann; zu den Finanzierungsmitteln gehört auch die Aufnahme von Krediten in zumutbarer Höhe.“*

Unter Beachtung des Gebots der Ausschöpfung der Einnahmequellen enthalten viele Förderrichtlinien allgemeine Voraussetzungen für entsprechende Förderungen, so bspw.

- Ziffer 3.2.2 der Verwaltungsvorschrift Zuwendungen aus dem Investitionsstock (VV-IStock)  
*„Kommunale Gebietskörperschaften ... müssen ihre **Einnahmequellen ausschöpfen** (§ 94 GemO).“*

oder

- Ziffer 5.2.10 der Richtlinie zur Förderung der Städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung (RL-StEE) vom 05.01.2022  
*„kommunale Gebietskörperschaften, ... ihre **Einnahmequellen, insbesondere die Realsteuern, mindestens in Höhe der Steuerkraftzahlen (Nivellierungssätze) gemäß LFAG in der jeweils geltenden Fassung ausschöpfen**.“*

Von einer Ausschöpfung der Einnahmequellen konnte nach bisheriger Auffassung<sup>1</sup> grundsätzlich nicht ausgegangen werden, wenn die tatsächlichen Hebesätze der Realsteuern unterhalb der Sätze festgesetzt werden, die als Nivellierungssätze im LFAG festgelegt sind. Sofern dies der Fall war, konnten grundsätzlich die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung nicht vorliegen (Nr. 1.1 VV Teil II zu § 44 LHO). Dies konnte dazu führen, dass entsprechende Anträge zurückgewiesen werden, vgl. etwa Nr. 8.1 VV-IStock:

*„Die Zuwendungsanträge sind von der Aufsichtsbehörde (Kreisverwaltung bzw. ADD) sorgfältig zu prüfen und bereits zurückzuweisen, wenn eine der Voraussetzungen dieser Verwaltungsvorschrift nicht vorliegt“.*

### **3. Ausführungen des Ministeriums des Innern und für Sport (Mdl) vom 03.05.2023 betr. „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“**

Die oben genannten Ausführungen, welche den Stadtrats-Fraktionen mit E-Mail vom 24.05.2023 zur Kenntnis zugeleitet wurden und nach Mitteilung des Mdl als „strategische Orientierung“ dienen und keine „rechtsverbindliche Wirkung im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Verfügung gem. GemO“ innehaben, befassen sich unter anderem auch mit der Thematik Nivellierungssätze, Zweckzuweisungen und Haushaltsausgleich.

Zu Nr. 6 „Zum Verhältnis von Haushaltsausgleich und Zweckzuweisungen“ wird u. a. Folgendes ausgeführt

*„Gemäß Nr. 1.1.2 der VV zu § 44 LHO / Teil II dürfen Zuwendungen vom Land nur gewährt werden, wenn die Aufbringung der erforderlichen Eigenleistungen der Kommune gesichert ist und die Folgekosten die Grenzen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune unter Berücksichtigung ihrer Pflichtaufgaben nicht übersteigen.*

*Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig. Dabei geht es nicht darum, die Gewährung von Zweckzuweisungen zu begrenzen, sondern es geht darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die ihr verbleibenden Eigenanteile auskömmlich finanzieren, d. h. den zukünftigen Schuldendienst leisten können, ohne dafür zukünftig Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.“*

Unter Hinweis auf Nr. 1.1.1 der VV zu § 44 LHO / Teil II, wonach Zuwendungen nur gewährt werden, wenn der Zweck der Zuwendung trotz Heranziehung aller eigenen Finanzierungsmittel des Antragstellers und finanzieller Hilfen Dritter bei gleichzeitiger Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers ohne die Zuwendung nicht erreicht werden kann, wird (erstmalig) ausgeführt, dass dabei eine Bindung der Höhe der tatsächlichen Hebesätze an die Höhe der Nivellierungssätze nicht vorgesehen sei.

Sofern eine Gemeinde Hebesätze in einer Höhe unterhalb der Nivellierungssätze erhebe, ihren Haushalt trotzdem ausgleichen und darüber hinaus aus den zukünftigen Schuldendienst für einen kreditfinanzierten Eigenanteil einer geförderten Maßnahme darstellen könne, obliege es der für die Förderung zuständigen Stelle zu entscheiden, ob eine Förderung aufgrund eines entsprechend hohen Landesinteresses erfolgen solle oder ob eine intensivere Heranziehung aller kommunalen Finanzierungsmittel und mit einer teilweisen oder vollständigen Reduzierung der Förderung der Gemeinde zumutbar sei.

Für den Fall von unausgeglichenen Haushalten und Hebesätzen unterhalb der Nivellierungssätze wird ausgeführt, dass dann erst recht der zukünftige Schuldendienst für einen kreditfinanzierten

---

<sup>1</sup> Mit Datum vom 03.05.2023 liegen tlw. neue Aspekte/Empfehlungen des Ministeriums des Innern und für Sport vor, über die zu 3. ausgeführt wird.

Eigenanteil einer geförderten Maßnahme im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit nicht dargestellt werden könne. Die Genehmigung einer Kreditfinanzierung des Eigenanteils einer geförderten Maßnahme sei dann grundsätzlich ausgeschlossen. Die bewilligte Zuweisung könne dann nicht ausgezahlt werden und es solle in solchen Fällen mithin auf eine Bewilligung verzichtet werden.

Es bleibt abzuwarten, wie die Landesregierung bzw. die Bewilligungsstellen mit dieser strategischen Orientierung zukünftig umgehen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass derzeit im Bereich der kreisfreien Städte nur die Städte Speyer und Koblenz Hebesätze der Grundsteuer B unterhalb der Nivellierungssätze festgelegt haben.

Das von Seiten der antragstellenden Fraktionen beauftragte Rechtsgutachten der Stadt Koblenz würde ungeachtet der obigen Ausführungen hinaus für die Landesregierung und die Bewilligungsstellen keinerlei Bindungswirkung entfalten.

#### **4. Begründung/Argumente der antragstellenden Fraktionen für die Beauftragung des Rechtsgutachtens**

Zu einem Teil der vorgetragenen Begründung/Argumente in dem Antrag wird wie folgt Stellung genommen:

##### **4.1 Mögliche Saldierung von Realsteuerhebesätzen gem. Ziffer III a) des Beschlusentwurfs und Ziffer 5. der Begründung**

Diesbezüglich wird auf die noch ausstehende Beantwortung der Kleinen Anfrage im Landtag betr. „Aktuelle Bedingungen der Städtebauförderung – Nachfrage“, Landtags-Drucksache 18/6817<sup>2</sup> verwiesen. Diese Thematik ist Bestandteil der dortigen Frage 2:

*„Ist es zur Gewährung der Mittel aus der Städtebauförderung notwendig, dass alle Realsteuern das Niveau der Nivellierungssätze erreichen, oder genügt es, wenn der Saldo aus den Einnahmen der bisherigen Realsteuersätze die Summe des Saldos bei Anwendung der Nivellierungssätze erreicht?“*

##### **4.2 Städtebaufördermittel und Bedingungen, vgl. Ziffer II des Beschlusentwurfs und Ziffern 2., 3. und 6 der Begründung**

Entsprechend der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2022 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2022) vom 29.06.2022/ 11.10.2022<sup>3</sup> - so auch in den vergangenen Jahren - stellt der Bund auf der Grundlage von Artikel 104 b Grundgesetz den Ländern Bundesmittel zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung. Die Verwaltungsvereinbarung basiert auf § 164 b Baugesetzbuch (BauGB), in ihr werden der Maßstab und das Nähere für den Einsatz der Finanzhilfen zwischen Bund und Ländern festgelegt.

Auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln wiederum die einzelnen Förderrichtlinien der Länder die genaueren Voraussetzungen der Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben,

---

<sup>2</sup> vgl. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/6817-18.pdf>

<sup>3</sup> vgl.

[https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2022.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien<sup>4</sup>. In Rheinland-Pfalz ist dies erfolgt durch die Richtlinie zur Förderung der Städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung (RL-StEE) vom 05.01.2022.

Es obliegt somit den Ländern, unter welchen genauen Voraussetzungen Städtebaufördermittel bewilligt und ausgezahlt werden. Die Bewilligung der entsprechenden Mittel (Bundes- und Landesmittel) erfolgt durch das Land Rheinland-Pfalz anhand separater Bescheide, die nicht nach Bundes- und Landesmitteln unterscheiden und die Fördervoraussetzungen von Bund und Land integrieren. Die speziellen Voraussetzungen für die Gewährung von Fördergeldern aus dem Bereich Städtebauförderungen werden jeweils landesseitig festgelegt.

Gemäß § 25 Abs. 3 LFAG sind in Rheinland-Pfalz die jeweils zuständigen Ministerien berechtigt, die Voraussetzungen und das Verfahren für die Bewilligung der Zweckzuweisungen in separaten Richtlinien zu regeln.

Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Fördermittel, der Anspruch besteht auf ermessensfehlerfreie Entscheidungen der Fördermittelgeber.

#### **4.3 Mehrfache Benachteiligung bei Unterschreitung der Nivellierungssätze, vgl. Nr. 3. der Begründung**

Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass durch die Versagung eines Zuwendungsantrages keine doppelte Benachteiligung oder Sanktionierung vorliegt. Wie zu Nr. 1. beschrieben, werden alle kommunalen Gebietskörperschaften mit den Nivellierungssätzen im KFA so gestellt, als würden sie diese fiktiven Realsteuerhebesätze erheben. Im Sinne der Gleichbehandlung werden hierbei weder die Kommunen mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen im KFA belohnt, noch die „überdurchschnittlichen Gemeinden“ bestraft. Die Versagung von Fördermitteln hat hierauf keinen Einfluss.

#### **Finanzielle Auswirkungen:**

Die Kosten für Erstellung des Rechtsgutachtens können derzeit noch nicht beziffert werden.

#### **Beschlussempfehlung:**

Aus den vorgenannten Gründen empfiehlt die Verwaltung, von der Beauftragung des beantragten Rechtsgutachtens abzusehen.

---

<sup>4</sup> vgl. [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/RechtlicheGrundlagen/rechtlichegrundlagen\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/RechtlicheGrundlagen/rechtlichegrundlagen_node.html)