



# STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

online Mit den  
mitteilungen



**Grundsteuer**

Flüchtlinge

Personalentwicklung  
(Einleger)

**STÄDTE- UND GEMEINDERAT** ist die einzige unabhängige und ebenso die meistgelesene Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen. Sie führt kommunale Wissenschaft und Praxis, Kommunalrecht und Kommunalpolitik zusammen. Die Zeitschrift hat sich als Diskussionsforum für neue Entwicklungen in der kommunalen Welt einen Namen gemacht.

Die 1946 erstmals verlegte Fachzeitschrift **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** ist das offizielle Organ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Als Spitzenverband kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert dieser rund 9 Mio. Bürger und Bürgerinnen sowie 86 Prozent der Ratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

**STÄDTE- UND GEMEINDERAT** enthält monatlich aktuelle Informationen aus den zentralen Interessengebieten der Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten:

- Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Schule und Kultur
- Verwaltungsfragen und Neue Steuerung
- Kommunalrecht
- Kommunale Wirtschaftsunternehmen
- Tourismus und Freizeit

Darüber hinaus enthält **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** Sonderseiten, die überregional über Produkte und Neuheiten für den kommunalen Markt informieren. Der Leser erhält somit einen Überblick über Aktuelles aus den Bereichen:

- Bürokommunikation
- Umweltschutz
- Nutzfahrzeuge im öffentlichen Dienst
- Müll- und Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen
- Landschaftspflege
- Wohnungswesen, Städtebau
- Freizeitanlagen, öffentliche Schwimmbäder
- Kommunale Energieversorgung
- Kreditwesen
- Raumplanung
- Krankenhausbedarf

Mit **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** sind Sie abonniert auf Branchen-Information.

Schicken Sie den ausgefüllten Antwortcoupon an  
Frau Becker, Städte- und Gemeindebund NRW,  
Kaiserswerther Straße 199-201, 40474 Düsseldorf

Wenn es schneller gehen soll, faxen Sie uns den unterschriebenen Coupon:

**FAX: 02 11/45 87-292**



☐ Ja, ich möchte **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** (inkl. Online-MITTEILUNGEN) kennenlernen!

Bitte senden Sie mir die nächsten drei Ausgaben zum **Vorzugspreis von nur € 10,25** (inkl. MwSt. und Versand). Die Lieferung endet mit Zustellung des dritten Heftes und geht **nicht** automatisch in ein Jahresabonnement über.

☐ Ja, ich kenne **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** bereits und möchte die Zeitschrift (10 Ausgaben) **im günstigen Jahresabonnement** (€ 78,- inkl. MwSt. und Versand) bestellen.

Name/ Vorname/Firma

Straße

Postleitzahl/Ort

Telefon/Fax

E-Mail

Ich bezahle



per Bankabbuchung



gegen Rechnung

IBAN

BIC

Kreditinstitut

Datum/Unterschrift

Vertrauens-Garantie: Das Abo können Sie innerhalb von 10 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich bei Frau Becker, Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Straße 199-201, 40474 Düsseldorf, widerrufen. Rechtzeitige Absendung genügt!

## Flucht beherrscht alles

Die Bilder sind fast schon Routine: bunte Kolonnen von Menschen, die auf Feldwegen oder Bahngleisen marschieren, die sich in unübersehbarer Zahl vor Toren drängen, die in Zelten Schutz suchen. Jeden Abend sieht man solche Bilder im Fernsehen. Die Flüchtlingskrise beherrscht mittlerweile das politische Leben auf allen Ebenen der Republik.

Dabei muss man sich davor hüten, stets nur die „Masse Mensch“ zu sehen. Jeder Flüchtling hat seine Geschichte, seine persönlichen Beweggründe zur Migration, seine privaten Wünsche und Hoffnungen. Aber in der Gesamtheit erzeugen die Flüchtlinge einen Druck, der die europäische Staatenordnung zum Einsturz bringen kann.

Deutschland hat sich im Spätsommer mit der Entscheidung, Flüchtlinge in großer Zahl gegen alle EU-Regeln aufzunehmen, ungeheuer weit vorgewagt. Spät, erst im November, hat die Bundesregierung eingesehen, dass die Politik der „offenen Tür“ nicht durchzuhalten ist. Vor allem weil es die Städte und Gemeinden sind, welche diese Politik in die Praxis umsetzen müssen - durch immer mehr Sportstätten, Leichtbauhallen und Baumärkte als provisorische Flüchtlingsunterkünfte.



Ende Oktober haben unsere Bürgermeister und Bürgermeisterinnen daher einen Hilferuf an Bundeskanzlerin Angela Merkel gerichtet. Der Brief hat Wirkung gezeigt. Bereits im November hat die Bundesregierung einige unserer Forderungen umgesetzt, etwa die Schaffung großer Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes mit der Zusicherung schneller Verfahren und notfalls rascher Rückführung.

Aber das Hauptziel, den Flüchtlingszustrom zu begrenzen, ist noch nicht erreicht. Solange im Mittleren Osten die Mär kursiert, in Deutschland bekäme jede(r) Asylsuchende sofort ein Haus, wird man hierbei nichts erreichen. Wir müssen uns massiv in diesen Ländern engagieren, müssen die dort lebenden syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge mit Geld und Infrastruktur unterstützen, und wir müssen schonungslos informieren, dass Deutschland kein Schlaffenland ist. Darüber hinaus müssen wir wieder konsequent die EU-Außengrenzen schützen. Das schließt auch die Küsten der Mittelmeerstaaten ein. Die lebensgefährlichen Überfahrten in überfüllten Schlauchbooten müssen aufhören. Erst wenn nicht jeden Tag wieder tausende neue Flüchtlinge kommen, können unsere Städte und Gemeinden eine Integrations-Perspektive für die bereits hier lebenden entwickeln.



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



## Neue Kooperationen und Finanzierungs-Modelle für die Daseinsvorsorge



Ein Praxisleitfaden, hrsg. v. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), A 4, 35 S., ISBN 3-87994-165-0, kostenlos anfordern per E-Mail an Ref-1-4@bbr.bund.de

Der Leitfaden zeigt, wie sich Bürger/innen bei der Bereitstellung bürgergerechter Daseinsvorsorge engagieren und wie Kommunen dies fördern sowie unterstützen können. Die vorgestellten Beispiele geben viele Anregungen und Hinweise. Dargestellt werden zudem neue kooperative Ansätze sowie Finanzierungs- und Betreiberstrukturen, mit denen soziale und kulturelle Infrastrukturangebote zu organisieren sind. Der Praxisleitfaden richtet sich an Bürger/innen, die ihre Ideen und ihre Expertise einbringen möchten. Darüber hinaus ist er für Vertreter/innen aus Kommunalverwaltung und -politik, Stiftungen, Wohlfahrtsverbänden und Unternehmen von Nutzen.

## Inventarisierung, Dokumentation, Bestandsbewahrung

Materialien aus dem LWL-Museumsamt für Westfalen, Band 1, mit Beiträgen von Manfred Hartmann, Günter Bernhardt und Stephan Brunnert, A 5, 206 S., 5., neu bearbeitete Aufl., 8 Euro, ISBN 3-927204-81-2



Museen, Heimatstuben und Gedenkstätten sind nicht nur Ausstellungsorte, sondern auch Dokumentationsstätten. Die Veröffentlichung liefert Informationen zu Herkunft, Bedeutung und Zustand von Museumsobjekten und zeigt, wie man eine umfassende Objektdokumentation durchführt. Durch die thematische Einbindung der Aspekte Lagerung, Konservierung und Archivierung von Sammlungsbeständen wird dabei auch die enge Verzahnung der Dokumentation mit anderen Bereichen der Museumsarbeit deutlich.

## Energetische Stadtsanierung in der Praxis I



Grundlagen zum KfW-Programm 432, hrsg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), A 4, 48 S., 2. Aufl., kostenlos zu bestellen beim Publikationsversand der Bundesregierung, Postfach 481009, 18132 Rostock, Tel.: 030-1827-22721, E-Mail: publikationen@bundesregierung.de, Internet: www.bmub.bund.de/bestellformular

Die Broschüre gibt praktische Hinweise zur Umsetzung energetischer Quartierskonzepte und des Sanierungsmanagements im Rahmen des KfW-Programms 432 „Energetische Stadtsanierung“. Herausforderungen für spezifische Siedlungstypen finden ebenso Berücksichtigung wie die Handlungsfelder der energetischen Stadtsanierung. Neben den Quartierskonzepten und den Aufgaben des Sanierungsmanagements werden auch die übergeordneten Ziele sowie die Organisation der Stadtsanierung thematisiert.

## Inhalt 69. Jahrgang Dezember 2015

Nachrichten 5

### Thema Grundsteuer

Claus Hamacher

Entwicklung der Grundsteuer-Hebesätze bei NRW-Kommunen 6

Uwe Zimmermann, Florian Schilling

Notwendigkeit einer Reform der Grundsteuer 10

Uwe Zimmermann, Florian Schilling

Modelle zur Reform der Grundsteuer 12

Carl Georg Müller

Überlegungen zu einer Grundsteuerbremse 15

Helmut Fiebig

Rechtsprobleme bei der Erhebung der Grundsteuer 18

Ralph Henger, Michael Voigtländer

Grundsteuer als bauliches Lenkungsinstrument 21

Bernd Jürgen Schneider

Flüchtlingskrise in Deutschland 23

Hilferuf der NRW-Kommunen an

Bundeskanzlerin Angela Merkel 25

Bücher 26

Europa-News 26

Gericht in Kürze 28

Titelfoto: fotomek - Fotolia

## Landesgartenschau 2020 am unteren Niederrhein

Die Landesgartenschau 2020 wird in der Stadt **Kamp-Lintfort** stattfinden. Das gaben NRW-Umweltminister Johannes Rammel und NRW-Bauminister Michael Groschek bekannt. Für die Auswahlkommission war bei der Entscheidung für Kamp-Lintfort ausschlaggebend, „dass eine Landesgartenschau das am besten geeignete Instrument ist, den städtebaulichen Herausforderungen vor dem Hintergrund der Zechenschließung des Bergwerks West wirkungsvoll entgegenzutreten“. Kamp-Lintfort wird die prestigeträchtige Schau auf dem Gelände des 2012 stillgelegten Steinkohlenbergwerks West sowie auf dem Berg Kamp mit seinem Zisterzienserkloster ausrichten. Neben Kamp-Lintfort hatten sich die Stadt **Bad Honnef** sowie die Emschergenossenschaft in Kooperation der Städte Castrop-Rauxel, Herne, **Herten** und Recklinghausen beworben.

## Forschungsprojekt zur Vielfalt der Dialekte in NRW

Ein Sprachatlas soll künftig die Vielfalt der Dialekte in Nordrhein-Westfalen aufzeigen. Wie die Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften mitteilte, fördert sie das auf 17 Jahre angelegte Forschungsprojekt „Dialektatlas Mittleres Westdeutschland“ mit 8,1 Mio. Euro. Im Rahmen des Projektes soll bis 2032 eine digitale Karte entstehen, die den Bestand und die Veränderung der Dialekte in NRW dokumentiert und analysiert. Dafür werden in etwa 1.200 Orten regionale Phänomene aus den Bereichen Wortschatz, Lautung und Grammatik erhoben. Um sprachliche Veränderungen sichtbar zu machen, befragen die Wissenschaftler/innen sowohl über 70-Jährige als auch Menschen zwischen 30 und 40 Jahren. Durchgeführt wird das Projekt an den Universitäten Bonn, Münster, Paderborn und Siegen.

## Zweiter Speicher für Öko-Strom in Westfalen

In der Stadt **Lünen** entsteht ein zweiter Großbatteriespeicher, um Schwankungen im Stromnetz aus der Einspeisung erneuerbarer Energien auszugleichen. Wie das Essener Energieunternehmen Steag ankündigte, soll das Lithium-Ionen-Batteriesystem in Lünen zusammen mit weiteren Speichern in Herne, Duisburg und in drei saarländischen Städten ans Netz gehen. Jede Station soll in der Lage sein, eine Primärregelleistung von 15 Megawatt bereitzustellen. Die Großbatterien speichern Ökostrom, wenn zu viel Energie aus Wind und Sonne in das Stromnetz eingespeist wird, und können im umgekehrten Fall selbst Energie ins Netz abgeben. Das Entsorgungsunternehmen Remondis hatte kürzlich ebenfalls angekündigt, in Lünen einen Energiespeicher zu bauen, bei dem gebrauchte Batterien aus Elektroautos verwendet werden.

## Auszeichnung für Flüchtlingsinitiative aus der Eifel

Im Rahmen des bundesweiten Wettbewerbs „Menschen und Erfolge“ hat Bundesbauministerin Barbara Hendricks Anfang November 2015 in Berlin private Initiativen ausgezeichnet, die sich für die

Integration von Flüchtlingen in ländlichen Regionen einsetzen. Unter den 17 Preisträgern ist auch der Verein „Regenbogen“ aus der Stadt **Schleiden**. Deren Mitglieder bilden Asylsuchende als so genannte Coaches aus, die Neuankömmlinge betreuen. Die Coaches helfen bei Alltagsdingen wie Einkaufen, Bus fahren und Behördengängen, unterstützen die Abholung und Ausgabe von Sachspenden und betätigen sich als Dolmetscher. Im Sommer 2015 hat der Verein zudem ein Beratungszentrum eröffnet, das Asylsuchenden und Helfer/innen eine feste Anlaufstelle bietet.

## Mehr Mittel für Alphabetisierungs-Programme

Die nordrhein-westfälische Landesregierung verdoppelt im kommenden Jahr die Mittel für Sprachförderung, Alphabetisierung und Grundbildung auf eine Mio. Euro. Das kündigte NRW-Schulministerin Sylvia Löhrmann am 5. November 2015 im Düsseldorfer Landtag an. Wenn dies den zusätzlichen Bedarf, der durch Flüchtlinge entstehe, nicht decke, werde der Zuschuss erhöht. Der Landtag forderte seinerseits fraktionsübergreifend die Landesregierung auf, mehr gegen Analphabetismus zu tun und dabei stärker Kirchen und Vereine einzubeziehen. In NRW gelten etwa 1,5 Mio. Menschen als funktionale Analphabeten mit stark eingeschränkter Lese- und Schreibfähigkeit. Jede(r) dritte der rund 770.000 Arbeitslosen in NRW kann nicht richtig lesen oder schreiben.

## European Energy Award in Gold für NRW-Kommunen

33 Städte, Gemeinden und Landkreise aus Deutschland, Italien, Luxemburg, Österreich und der Schweiz haben Anfang November 2015 in Leipzig den European Energy Award in Gold erhalten. Darunter sind auch zahlreiche Kommunen aus Nordrhein-Westfalen. Ausgezeichnet wurden Aachen, **Brakel**, Bonn, **Borgholzhausen**, Münster, **Nottuln**, **Rietberg**, **Vreden** und die Landkreise Steinfurt, Borken und Lippe. Das beste Resultat des Jahres 2015 erreichte mit 89 Prozent beschlossener oder umgesetzter Maßnahmen die Universitätsstadt Münster. Sie hat sich verpflichtet, den Kohlendioxid-Ausstoß bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 40 Prozent zu reduzieren. Das ist eine Verdoppelung des europäischen Reduktionsziels von 20 Prozent.

## Immer weniger männliche Lehrkräfte an NRW-Schulen

Es gibt immer weniger Lehrer an nordrhein-westfälischen Schulen. Wie das statistische Landesamt Information und Technik Nordrhein-Westfalen mitteilte, sank deren Anteil an allgemeinbildenden Schulen innerhalb von zehn Jahren um 4,6 Prozent auf 28,6 Prozent im Schuljahr 2014/2015. Den Angaben zufolge betreffen die sinkenden Zahlen männlicher Lehrkräfte alle regulären Schultypen. Dabei war der Anteil männlicher Pädagogen an Grundschulen im Schuljahr 2014/2015 mit 8,9 Prozent am niedrigsten. Zehn Jahre zuvor waren es noch 11,2 Prozent gewesen. Die meisten männlichen Lehrkräfte verzeichnen die Gymnasien mit 42,4 Prozent. Allerdings sank ihr Anteil auch dort innerhalb von zehn Jahren um fast zehn Prozent.



## Grundsteuer-Hebesätze bei NRW-Kommunen

Fast überall in Deutschland, vor allem in Nordrhein-Westfalen, sind die Grundsteuerhebesätze in den vergangenen Jahren stark gestiegen - eine Reaktion auf die prekäre kommunale Finanzlage

Nach Art 106 Abs. 6 Grundgesetz (GG) steht das Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer den Kommunen zu. Diesen ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Die näheren Voraussetzungen für die Grundsteuererhebung sind bundeseinheitlich durch das Grundsteuergesetz geregelt. Nach diesem ist das Besteuerungsverfahren zweistufig. Die staatliche Finanzverwaltung stellt - für die Kommunen verbindlich - den so genannten Einheitswert für jede einzelne Immobilie fest. Dieser bildet die Berechnungsgrundlage für den Grundsteuerermessbetrag, der - je nach Gebäudeart - einen unterschiedlichen Bruchteil des Einheitswerts ausmacht. Erst jetzt kommen die Städte und Gemeinden ins Spiel. Sie haben nach § 25 Grundsteuergesetz das Recht, einen Steuerhebesatz festzulegen, mit dem der Messbetrag multipliziert wird. Die Entscheidung über den Hebesatz, der nach derzeitiger Rechtslage nur einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet festgelegt werden darf, trifft der Rat in der Regel einmal pro Jahr als Bestandteil der Haushaltssatzung. Möglich ist aber auch der Erlass einer gesonderten Hebesatzsatzung und die Festlegung eines Hebesatzes für mehrere Kalenderjahre. Entgegen dem ansonsten geltenden Verbot einer echten Rückwirkung gestattet das Grundsteuergesetz den Kommunen, den Steuersatz bis zum 30. Juni eines Jahres rückwirkend zum Jahresbeginn zu erhöhen.

**Verlässlich und planbar** Die Kommunen schätzen die Grundsteuer insbesondere wegen ihrer Verlässlichkeit und Planbarkeit. Anders als die Gewerbesteuer unterliegt sie kaum konjunkturellen Schwankungen, und steuerlich motivierte „Fluchtbewegungen“ der Steuerzahlenden sind bei den derzeitigen Steuersätzen ebenfalls nicht zu beobachten.

Bundesweit betrug das Aufkommen der Grundsteuer im Jahre 2014 rund 12,7 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Bei der Gewerbesteuer wurden 2014 Einnahmen von 43,8 Mrd. Euro erzielt. Dabei ist die Grundsteuer A, die bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft erhoben wird, mit einem Aufkommen von insgesamt 0,4 Mrd. Euro deutlich weniger bedeutend als die Grundsteuer B für Grundstücke, die 2014 insgesamt 12,3 Mrd. Euro einbrachte.

Bundesweit ist die Streuung der Hebesätze bei der Grundsteuer enorm. Von Hebesätzen unter 100 Punkten bis zu Hebesätzen jenseits von 1.000 Punkten ist alles vertreten. Für einen bundesweiten Vergleich ar-

gen, und steuerlich motivierte „Fluchtbewegungen“ der Steuerzahlenden sind bei den derzeitigen Steuersätzen ebenfalls nicht zu beobachten.



### DER AUTOR

Claus Hamacher ist Beigeordneter für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

beitet die Statistik mit so genannten gewogenen Durchschnittssätzen. Dies bedeutet, dass nicht einfach das mathematische Mittel der vorgefundenen Hebesätze errechnet wird. Vielmehr werden die Hebesätze gewichtet nach dem damit erzielten Steueraufkommen. Der gewogene Durchschnitts-Hebesatz wird nach folgender Formel berechnet:

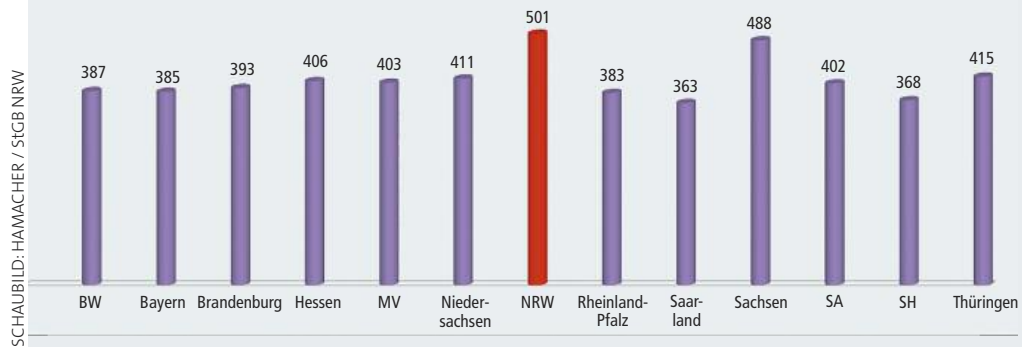
$$\frac{\text{Summe Grundsteuer-Istaufkommen} \times 100}{\text{Summe Grundbeträge}}$$

Der Grundbetrag in jeder Kommune wiederum wird ermittelt, indem das Ist-Aufkommen mit 100 multipliziert und dann durch den Hebesatz dividiert wird. Wenn also beispielsweise Kommune A ein Aufkommen von zehn Mio. Euro erzielt mit einem Grundsteuerhebesatz von 400 und Kommune B eine Mio. Euro mit einem Hebesatz von 500, dann beträgt der Durchschnitts-Hebesatz der beiden Kommunen nicht 450 Punkte, sondern 407 Punkte.

**NRW-Kommunen oben** Vergleicht man nach dieser Methode die bundesweite Hebesatzlandschaft, so fällt auf, dass die Hebesätze der NRW-Kommunen im Schnitt deutlich höher sind als in allen anderen Flächenländern. Klammert man die Stadtstaaten aus, so betrug im Jahr 2014 der gewogene bundesweite Hebesatz der Grundsteuer B 392 Punkte. NRW lag im Schnitt bei 501 Punkten (siehe Schaubild oben). Einzig in Sachsen erreichen die Hebesätze eine ähnliche Größenordnung. Die möglichen Erklärungen sind vielfältig. Ein häufig bemühter Erklärungsansatz ist die notorische Finanznot vieler nordrhein-westfälischen Kommunen.

▼ In Nordrhein-Westfalen sind die Hebesätze der Grundsteuer stärker gestiegen als die der Gewerbesteuer - vor allem seit der Finanzkrise 2009

Grundsteuer B - Hebesätze 2014 nach Bundesländern



▲ Mit durchschnittlich 501 Punkten lag der Hebesatz für die Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen 2014 an der Spitze der Bundesländer

scher Kommunen, die einen Anpassungsdruck der Realsteuerhebesätze nach oben bewirken könnte. Nach einer Erhebung der Unternehmensberatung Ernst & Young haben sechs von zehn deutschen Kommunen seit 2010 die Grundsteuer erhöht, jede zweite die Gewerbesteuer. Besonders augenfällig war der Anstieg in Rheinland-Pfalz und in NRW. Mehr als neun von zehn Kommunen erhöhten mindestens einmal den Hebesatz der Grundsteuer B.

Für NRW fällt auf, dass die Hebesatzsteigerungen bei der Grundsteuer B deutlich höher ausfallen als bei der Gewerbesteuer, wie die Zeitreihe im Schaubild unten zeigt. In Bayern hingegen lag der Grundsteuer-Hebesatz im Jahr 2014 nur bei knapp jeder fünften Kommune höher als Anfang 2010. Sachsen und Sachsen-Anhalt sind die einzigen Bundesländer, in denen eine größere Anzahl von Kommunen den Grundsteuer-Hebesatz reduziert hat.<sup>1</sup> Die finanzielle Lage allein erklärt aber die Diskrepanzen nicht ausreichend.

**Anstieg mit Gemeindegröße** Eine andere mögliche Ursache zeigt sich, wenn

man die Korrelation von Realsteuerhebesätzen und Gemeindegröße betrachtet (siehe Schaubild Seite 8). Mit wachsender Größe der Kommune steigen - mit Ausnahme der vergleichsweise unbedeutenden Grundsteuer A - auch die Hebesätze bei den Realsteuern. Dabei ist der Effekt der Größenabhängigkeit bei der Grundsteuer B noch stärker ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer. Dieser bundesweite Befund wird auch in NRW bestätigt. Eine Untersuchung des Städte- und Gemeindebundes NRW für die Jahre 2006 bis 2011 hat gezeigt, dass es sich nicht nur um das zufällige Ergebnis eines Jahres, sondern um ein konstantes Muster handelt, das sich ungeachtet einzelner Gegenbeispiele in jedem Jahr wiederholt. Aus diesem Grunde hat der Städte- und Gemeindebund NRW gemeinsam mit dem Landkreistag NRW gegenüber dem Landesgesetzgeber gefordert, dem unterschiedlichen Hebesatzpotenzial der Kommunen bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung zu tragen. Dies könnte dadurch geschehen, dass für die Berechnung der Steuerkraft der einzelnen Kommunen nicht mehr ein einheitlicher fiktiver Hebesatz zugrundegelegt wird, sondern fiktive Hebesätze, die nach der Gemeindegröße gestaffelt sind.

**Stärkungspaktkommunen** Mit besonderer Aufmerksamkeit wird verfolgt, wie sich die Realsteuerhebesätze bei den pflichtig (Stufe 1) oder freiwillig (Stufe 2) am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmenden Kommunen entwickeln. Alle betroffenen Kommunen kommen in den Genuss staatlicher Unterstützung, müssen aber im Gegenzug in einem so genannten Haushalts-sanierungsplan darstellen, wie sie innerhalb eines festen Zeitkorridors wieder ohne

Entwicklung von Grund- und Gewerbesteuer in NRW



<sup>1</sup> für weitere Ergebnisse siehe [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Studie\\_-\\_Entwicklung\\_der\\_kommunalen\\_Realsteuern\\_2005\\_bis\\_2014/\\$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studie_-_Entwicklung_der_kommunalen_Realsteuern_2005_bis_2014/$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf)



Hilfe zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückfinden wollen.

Die hierbei zur Verfügung stehenden Instrumente sind allerdings begrenzt. Neben Konsolidierung auf der Aufwandseite gibt es für die Kommunen nur wenige Möglichkeiten, auch die Erträge zu steigern. Dazu zählen Entscheidungen über die Höhe der Hebesätze. Tatsächlich ist es so, dass die Nutzung dieser Option von der Kommunalaufsicht erwartet wird. In Einzelfällen - Nideggen, Altena - hat die Weigerung des Rates, Hebesätze auf das von der Aufsicht für notwendig erachtete Niveau anzuheben, zur Ersatzvornahme durch staatliche Beauftragte geführt.

Zwischenzeitlich hat das NRW-Ministerium für Inneres und Kommunales in zwei Evaluationen für die Kommunen der Stufe 1 wie auch der Stufe 2 die Wirksamkeit des Stärkungspakts untersucht und dabei auch den Anteil der Realsteuern an den Konsolidierungsmaßnahmen betrachtet. In dem Evaluierungsbericht aus dem Jahre 2014 über die 34 pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen wird festgestellt, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze

der Grundsteuer B bei Umsetzung der Haushaltssanierungspläne um 134 auf 654 Hebesatzpunkte steigen werden.

**Erhöhung nicht Hauptfaktor** Die größten Hebesatzanhebungen wurden für den Beginn des Konsolidierungszeitraums vorgesehen. Insgesamt wird aber darauf verwiesen, dass der Anteil der Realsteuererhöhung an den gesamten Konsolidierungsmaßnahmen - für die Grundsteuer B sind es 1,21 Mrd. Euro - nur rund 29 Prozent beträgt. Damit ist der Vorwurf, die Haushalte würden einseitig über die Einnahmeseite saniert, unzutreffend.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der Evaluierungsbericht von November 2015 für die 27 freiwillig teilnehmenden Kommunen der zweiten Stufe. Demzufolge werden die Hebesätze der Grundsteuer B im Zeitraum 2012 bis 2021 im Durchschnitt um 160 auf 685 Hebesatzpunkte gestiegen sein. Das erwartete Konsolidierungsvolumen liegt mit 822 Mio. Euro deutlich höher als bei der Gewerbesteuer mit 376 Mio. Euro.

Der Anteil der Steuererhöhung an der Gesamtkonsolidierung liegt bei knapp über 29

Prozent. Allerdings sind hier auch erhebliche Prognoserisiken zu berücksichtigen. Sollten sich vorgesehene Konsolidierungsmaßnahmen nicht wie geplant umsetzen lassen oder sollten kurzfristige Kompensationsmaßnahmen - etwa wegen zunehmender Transfer- oder Personalaufwendungen - erforderlich werden, sind weitere Steuererhöhungen nicht auszuschließen.

**Furcht vor „Kaputtsparen“** Dass bei der Grundsteuer B im Vergleich zur Gewerbesteuer eine stärkere Anhebung erfolgt, ist mit der höheren Verlässlichkeit bei der Realisierung des eingeplanten Konsolidierungsbeitrags, der breiteren Verteilungswirkung und der geringeren Ausweichmöglichkeiten der Steuerpflichtigen der Grundsteuer B sowie mit den stärkeren wettbewerblichen Wirkungen der Gewerbesteuerhebesätze erklärbar. Oftmals wird die Erhöhung der Grundsteuer B von den Räten als einzige Alternative zu einem „Kaputtsparen“ angesehen, welches bei weiteren Einschnitten in das Leistungsangebot der Städte zu befürchten steht.

Bedauerlicherweise verzichten beide Evaluierungsberichte auf eine differenzierte Betrachtung der Entwicklung bei kreisfreien und kreisangehörigen Städten. Dies wäre deshalb interessant, weil die kreisangehörigen Kommunen häufig ein geringeres Konsolidierungspotenzial auf der Ausgabenseite besitzen als kreisfreie, da bei ihnen die vom Kreis wahrgenommenen Aufgaben entfallen.

Teilweise exorbitant hohe Hebesätze bei der Grundsteuer B wie in Bergneustadt - diskutiert werden dort 1.465 Punkte - scheinen diese These zu stützen. Viele Kommunen sehen daher die Gefahr, dass die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen langfristig bestehende Strukturprobleme verfestigen könnten. Die insgesamt deutlich feststellbare Erhöhung der Hebesätze im Rahmen der Haushaltskonsolidierung kann die wirtschaftliche Attraktivität der betreffenden Kommunen weiter schwächen und die Überwindung der bestehenden strukturellen Probleme erschweren. Steigende Hebesätze bei gleichzeitig sinkender Qualität der kommunalen Infrastruktur und des Leistungsangebots erweisen sich zunehmend als systematischer Standortnachteil. Es sollte für Bürger und Unternehmen aber nicht nachteilig sein, in einer Stärkungspakt-Kommune zu wohnen oder dort eine Betriebsstätte zu unterhalten.



◀ Je größer die Kommune, desto höher sind in der Regel auch die Hebesätze bei den Realsteuern im bundesweiten Vergleich



# Sie können alles von uns haben.

# Außer durchschnittliche Leistungen.

**Personalmanagement? E-Recruiting? Hoheitliche Aufgaben? Können wir alles!**

Wen auch immer Sie brauchen: Vivento findet die richtigen Mitarbeiter für Sie. Bundesweit, mit den passenden Qualifikationen, schnell und zuverlässig. Als Marktführer und Spezialist für den öffentlichen Dienst und mit langjähriger Erfahrung im Personalumbau unterstützen wir Sie nachhaltig. Begeisterung, Einsatzfreude und Know-how inklusive.  
[www.vivento.de](http://www.vivento.de)



**vivento**  
*Weil Erfahrung zählt.*





▲ Die Besteuerung von Grund und Boden und den darauf stehenden Gebäuden wird derzeit unter die Lupe genommen

## Notwendigkeit einer Reform der Grundsteuer

Das Fehlen aktueller Grundstücks- und Gebäudewerte verzerrt nach Ansicht des Bundesfinanzhofs das Wertgefüge und führt somit zu einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

Die Notwendigkeit einer Grundsteuerreform wird auf allen Ebenen gesehen. Es wird daher bereits seit dem Jahr 1995 über eine entsprechende Reform diskutiert. Im Kern geht es bei den unzähligen Reformmodellen letztlich um die zur Berechnung der für die Grundsteuer maßgeblichen Einheitswerte.

Hintergrund ist, dass diese auf die Wertverhältnisse zum Zeitpunkt des Hauptfeststel-

lungsverfahrens vom 1. Januar 1964 zurückgehen. In den neuen Ländern gehen sie sogar auf die Verhältnisse vom 1. Januar 1935 zurück. Dass es in den vergangenen 50 respektive 80 Jahren Veränderungen bei den Verkehrswerten gab, scheint keine allzu gewagte These. Die Feststellung des Bundesfinanzhofes im Jahr 2010, dass „[...] das weitere Unterbleiben einer allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens [...]“ für Stichtage nach dem 1. Januar 2007 mit der Verfassung nicht vereinbar sei, ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend.

Auch aufgrund einer ausgebliebenen Reform der Grundsteuer und einer neuen Klage hat der Bundesfinanzhof mit Beschluss vom 22. Oktober 2014 dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Prüfung vorgelegt, ob die Vorschriften über die Einheitsbewertung des Grundvermögens wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verfassungswidrig

sind. Der Bundesfinanzhof geht davon aus, dass die festgestellten Einheitswerte, die für die Berechnung des Grundsteuermessbetrages maßgeblich sind, spätestens seit dem Feststellungszeitpunkt 1. Januar 2009 nicht mehr verfassungsgemäß sind.

**Verfassungsklagen** Vor dem Bundesverfassungsgericht sind derzeit mehrere Verfahren anhängig, die explizit die Einheitsbewertung zum Gegenstand haben (u. a. Az. 1 BvR 639/11 sowie 1 BvR 889/12). Im Übrigen hat auch die Europäische Kommission in ihren - allerdings für Deutschland nicht bindenden - länderspezifischen Empfehlungen jährlich eine Reform der Grundsteuer und insbesondere eine Anpassung der Einheitswerte angemahnt.

Die Einheitswerte müssten nach dem Bewertungsgesetz (§ 21 Abs. 1 BewG) zumindest in Westdeutschland ursprünglich alle sechs Jahre an die entsprechende Entwicklung angepasst werden. Aufgrund der unverhältnismäßig hohen Kosten und des Verwaltungsaufwandes wurde die Anwendung des Paragraphen 21 durch das Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes ausgesetzt (Art. 2 Abs. 1 BewÄndG 1965 in



### DIE AUTOREN

**Uwe Zimmermann** ist Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



**Florian Schilling** ist Referatsleiter Finanzen beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

der Fassung vom 22.07.1970; BGBl. I S. 1118). Somit gibt es derzeit für eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte keine Rechtsgrundlage. Folglich konnte sich das Grundsteueraufkommen auf Basis der Einheitswerte nicht analog zu den Grundstücks- und Immobilienwerten entwickeln. Schätzungen gehen davon aus, dass die tatsächlichen Werte heute um rund das Zwanzigfache höher liegen als zum Zeitpunkt der Wertermittlung.

**Verzerrungen im Wertgefüge** Zwar können die Kommunen versuchen, die fehlende Dynamisierung über steigende Hebesätze auszugleichen. Doch kann die tatsächliche Wertentwicklung innerhalb der Gemeinden damit nicht abgebildet oder ausgeglichen werden. Die Folge sind teils massive Verzerrungen in der Höhe der Grundsteuer aufgrund veralteter Einheitswerte. Die Stadt Bremen errechnete beispielsweise, dass für ein Reihenhauses mit 140 Quadratmetern Grundfläche in bester Lage rund 180 Euro Grundsteuer zu zahlen ist. Eine Wohnung mit der halben Grundfläche in einem mehrgeschossigen Haus in schlechterer Lage schlägt bei der Grundsteuer bei der derzeitigen Berechnung aber mit knapp 320 Euro zu Buche. Diese Praxis der Steuerberechnung gefährdet letztlich die Akzeptanz der Grundsteuer bei den Bürgerinnen und Bürgern. Zudem schwebt auch noch das Damoklesschwert einer möglichen Verfassungswidrigkeit über dieser so wichtigen kommunalen Einnahmequelle.

**Noch Bindungswirkung?** Konkret ging es beim Verfahren vor dem Bundesfinanzhof um die Bindungswirkung des Einheitswerts. So hatte der Kläger im Jahr 2008 im Zuge einer Zwangsversteigerung ein Ladenlokal - Teileigentum in einem Mehrfamilienhaus - im ehemaligen Westteil von Berlin erworben. Der Kläger vertrat die Ansicht, dass der gegenüber dem Voreigentümer festge-

stellte Einheitswert für das Ladenlokal aufgrund der lange zurückliegenden Hauptfeststellung keine Bindungswirkung mehr entfalten könne. Daher beantragte er eine Neu feststellung des Einheitswertes zum 1. Januar 2009.

Das Finanzamt lehnte den Antrag ab, auch ein Einspruch blieb erfolglos. Im nächsten Schritt wies das Finanzgericht die vom Kläger beantragte Aufhebung der Einspruchsentscheidung ab, da die zuletzt erfolgte Einheitswertfeststellung nicht fehlerhaft gewesen sei. Da es aufgrund der lange zurückliegenden Hauptfeststellung zu einer erheblichen Verzerrung beim Einheitswert kommt, rügte der Kläger mit der Revision eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Das Finanzamt wies die Revision als unbegründet zurück, da die Vorschriften über die Einheitswertbewertung zum Stichtag 1. Januar 2009 nach wie vor erfüllt seien.

**Gleichheitsgrundsatz verletzt** Bekanntlich hält der Bundesfinanzhof mit Beschluss vom 22. Oktober 2014 die Vorschriften über die Einheitswertbewertung spätestens ab dem Bewertungsstichtag 1. Januar 2009 für verfassungswidrig. In seiner Begründung macht er deutlich, dass die Gültigkeit der veralteten Einheitswerte aufgrund des lange zurückliegenden Hauptfeststellungszeitpunktes nicht mehr mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine den Gleichheitsgrundsatz wahrende Ausgestaltung des Steuerrechts vereinbar sei.

Durch den Verzicht auf weitere Erhebungen fänden die städtebauliche Entwicklung und die Fortentwicklung des Bauwesens nach Bauart, Konstruktion und Ähnlichem seit 1964 keinen angemessenen Niederschlag mehr im Einheitswert. Nach Auffassung des Bundesfinanzhofes sei das Niveau der Grundsteuer allerdings nicht zu niedrig. Vielmehr gehe es um eine sachgerechte Grundsteuerbelastung innerhalb der jeweiligen

Kommune, die den tatsächlichen Wertverhältnissen entspreche.

Voraussichtlich im kommenden Jahr wird das Bundesverfassungsgericht über die vom Bundesfinanzhof aufgeworfene Frage der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes befinden. Der Vorlagebeschluss steht dem Erlass von Einheitswert-, Grundsteuermess- und Grundsteuerbescheiden nicht entgegen, wenngleich die Finanzämter die Bescheide für vorläufig erklären werden.

**Auswirkung auf neue Länder** Hingewiesen sei noch darauf, dass der Vorlagebeschluss des Bundesfinanzhofes nicht die Bewertung des Grundvermögens in den neuen Ländern betrifft. Allerdings ist laut Finanzhof aber auch klar, dass die im Beschluss aufgeführten Gründe für einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz erst recht im Beitrittsgebiet mit der auf den 1. Januar 1935 zurückgehenden Hauptfeststellung der Einheitswerte gelten.

Nun stellt sich die Frage, weshalb in gut 20 Jahren keine Reform - trotz einer den Druck erhöhenden Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes - gelungen ist. Vordergründig liegt dies vor allem am Zielkonflikt zwischen möglichst einfacher Administrierbarkeit und möglichst differenzierter Berechnung der Grundsteuer - entsprechend dem tatsächlichen Grundstücks- und Gebäudewert. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Interessen der Länder hinsichtlich eigener Modellvorschläge haben eine Verständigung nicht eben erleichtert.

Je nach Reformmodell wirkt sich eine Reform der Grundsteuer zudem auf die Finanzkraft der Länder aus - und somit auf die Transferleistungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs. Ebenfalls nicht unbedeutend sind die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich. Auch die Festlegung, dass die Grundsteuer aufkommensneutral reformiert werden müsse, hat eine Einigung merklich erschwert. ●

## MANAGEMENT FÜR FLÜCHTLINGSHILFE

In der Stadt Detmold gibt es nun eine Fachkraft, welche die ehrenamtliche Flüchtlingshilfe organisiert. Der Koordinator für Integration **Stefan Fenneker** und die Fachbereichsleiterin für Jugend, Schule, Soziales und Sport **Ilona Oesterhaus** (Foto rechts) präsentierten **Ulrike Danesh** kürzlich der Öffentlichkeit. Die neue Koordinatorin für ehrenamtliche Flüchtlingshilfe soll ein stadtweites Unterstützungsnetzwerk für Flüchtlinge aufbauen und begleiten. Neben der Direktvermittlung von Ehrenamtlichen wird insbesondere die Hilfestellung im Bereich Fortbildung und Kommunikation für ehrenamtliche Akteure im Mittelpunkt ihrer Arbeit stehen.



FOTO: STADT DETMOLD





FOTO: DIETER SCHÜTZ / PIXELODE

▲ Die Bundesländer wollen die Reform der Grundsteuer in Angriff nehmen und haben sich dazu auf ein Modell geeinigt

## Modelle zur Reform der Grundsteuer

Im Juni 2015 haben sich die Länderfinanzminister auf ein Modell zur Grundsteuerreform geeinigt, bei dem Gebäude nach pauschalierten Festwerten taxiert werden

Seit gut 20 Jahren wird über eine Reform der Grundsteuer und unterschiedliche Reformmodelle diskutiert. Eine von der Finanzministerkonferenz Anfang 2011 eingesetzte Bund-Länder-Facharbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände untersuchte drei zum Teil gegensätzliche Reformvorschläge.

Im Rahmen der so genannten Verprobung des verkehrswertorientierten, des wertunabhängigen und des so genannten Kombinationsmodells wurde unter anderem die Administrierbarkeit durch die Kommunalverwaltungen erörtert sowie eine möglichst weit reichende Automatisierung der Datenerfassung und Nutzung geprüft. Darüber hinaus erstellte das Statistische Bundesamt Modellrechnungen zu den Auswirkungen auf das Grundsteueraufkommen.

Im Frühjahr 2014 wurde die Untersuchung abgeschlossen und entschieden, dass zwei Varianten des Kombinationsmodells, die



### DIE AUTOREN

**Uwe Zimmermann** ist Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



**Florian Schilling** ist Referatsleiter Finanzen beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

sich insbesondere in der Typisierung der Gebäudebewertung unterscheiden, weiterverfolgt werden sollen. Am 25. Juni 2015 sprach sich die Finanzministerkonferenz mit 15 zu 1 Stimmen für das so genannte Kombinationsmodell mit mittlerer Typisierung aus. Dieser Beschluss fordert den Bund zur Erarbeitung eines Reformkonzepts auf, das auf dem von den Ländern favorisierten Modell aufbaut. Das Bundesfinanzministerium hat

allerdings zu erkennen gegeben, dass es nicht vorhat, dem Beschluss unmittelbar zu folgen. Es wird vielmehr für sinnvoll erachtet, erst das Urteil des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten. Bis zum Abschluss einer Grundsteuerreform ist es also noch ein langer Weg.

**Drei Varianten** Im Wesentlichen werden seit gut fünf Jahren drei Reformmodelle intensiv diskutiert. Eines davon ist das verkehrswertorientierte Modell. Hier wird der Verkehrswert, der aus der Lage, dem Baujahr, der Grundstücksgröße und der Grundstücks- respektive Gebäudeart resultiert, als Bemessungsgrundlage herangezogen. In eine gänzlich andere Richtung geht das wertunabhängige Modell. Hier soll die Grundsteuer nicht mehr aus dem Immobilienwert, sondern aus den Merkmalen der Grundstücke und den darauf stehenden Gebäuden berechnet werden.

Das dritte Modell verknüpft beide Varianten und wird folgerichtig als Kombinationsmodell bezeichnet. In einem zweigeteilten Verfahren wird zum einen der Wert der Grundstücksfläche anhand des Bodenrichtwertes ermittelt. Zum anderen erfolgt eine Bewer-



tung der darauf stehenden Gebäude nach pauschalierten Sätzen, die nach den Gebäudemerkmalen des Verkehrswertmodells differenziert sind. Die beiden getrennt ermittelten Werte werden sodann für das gesamte Grundstück zu einem Grundsteuerwert zusammengeführt.

Bekanntlich hatte sich die Finanzministerkonferenz für das Kombinationsmodell, welches aufgrund der Verknüpfung der beiden Modelle von den Ländern auch als Konsensmodell bezeichnet wird, entschieden und dieses Modell hinsichtlich starker und mittlerer Typisierung eingehender weiterentwickelt und untersucht. Im Kern geht es darum, dass bei der starken Typisierung nur zwischen vier Nutzungsarten - Wohn-, Verwaltungs-, Industriegebäude und sonstige Gebäude - unterschieden wird. Dabei ist jeder Nutzungsart ein pauschalierter Festwert in Euro pro Quadratmeter zugeordnet.

Bei der zweiten Variante, der mittleren Typisierung, erfolgt eine differenziertere Bewertung. Man greift dabei auf die Regelherstellungskosten, bereinigt um Abschreibungen, zurück. Diese Regelherstellungskosten ergeben sich abhängig von dem Gebäudetyp, der Gebäudenutzung und dem Baujahr aus den durchschnittlichen Herstellungskosten. Letztere Bewertungsmethode würde den tatsächlichen Wertverhältnissen am ehesten entsprechen, wobei im Vergleich zur starken Typisierung der Administrationsaufwand und die dadurch verursachten Kosten höher wären.

**Favorit mittlere Typisierung** Das im Juni 2015 von der Finanzministerkonferenz beschlossene Reformkonzept ist der mittleren Typisierung zuzuordnen. Dieses Modell sieht vor, dass das Grundvermögen hinsichtlich Grund und Boden unter Berücksichtigung der Bodenrichtwerte erfasst werden soll. Eine Gebäudebewertung erfolgt über ein pauschalierendes System wertorientiert unter Berücksichtigung des Baujahrs. Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sollen mit ihrem Einheitswert bewertet werden.

Dieses Kombinationsmodell soll aufkommensneutral sein. Es kann dabei aber nicht belastungsneutral sein. Auch weiterhin soll die Grundsteuer bundesgesetzlich geregelt sein, wobei man sich auf Öffnungsklauseln für landesspezifische Messzahlen verständigt hat. Durch diese Öffnungsklauseln erhielten die Bundesländer die Option, eine bestimmte Nutzungsform wie etwa Wohnen zu begünstigen oder über Höherbewertung respektive Niedrigerbewertung der Bo-



◀ Wer Wohneigentum besitzt, muss dafür Grundsteuer an die Stadt oder Gemeinde entrichten

FOTO: DIETER SCHÜTZ / PIXELIODE

denkomponente andere bodenpolitische Ziele zu verfolgen.

Das mehrheitlich angenommene Reformmodell sieht grundsätzlich - wie bisher - die Ermittlung der Grundsteuer in drei Stufen vor. Zunächst wird ein Grundsteuerwert berechnet, der an die Stelle des bisherigen Einheitswerts tritt. Auf der zweiten Stufe soll der Grundsteuermessbetrag durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit der - gegebenenfalls landesspezifischen - Steuermesszahl bestimmt werden. Die Grundsteuer er-

gibt sich nun aus der Anwendung des jeweiligen gemeindlichen Hebesatzes auf den Grundsteuermessbetrag.

**Erhebliches Aufkommen** Das Aufkommen aus der Grundsteuer B wird in diesem Jahr voraussichtlich 12,5 Mrd. Euro betragen (Grundsteuer A 0,38 Mrd. Euro). Beim Grundvermögen (Grundsteuer B) wird der Grundsteuerwert bei unbebauten Grundstücken über die Bodenrichtwerte entsprechend § 179 Bewertungsgesetz (BewG) ermittelt



**DA** DEUTSCHES  
AUSSCHREIBUNGSBLATT

Das Auftragsportal.

## eVergabe

mit "Vergabeservice" – so einfach wie ein Handschlag

- ✓ Veröffentlichung von Bekanntmachungen und Vergabeunterlagen
- ✓ Digitale Angebotsabgabe
- ✓ Eigene Bieterdatenbank mit Gewerkeverschlüsselung und Nachweismanagement
- ✓ Webbasierend – einfach und sicher
- ✓ Erweiterbar durch das Modul Vergabemanagement inkl. TVG-NRW
- ✓ Lizenzkostenfrei
- ✓ Rechtskonform – erfüllt u. a. die EU-Vergaberichtlinie RL 2014/24/EU

**JETZT KOSTENLOS REGISTRIEREN!**

➤ [deutsches-ausschreibungsblatt.de/evergabe](https://deutsches-ausschreibungsblatt.de/evergabe)

(Grundstücksfläche mal Bodenrichtwert). Vorhandene Daten sollen dabei weitestmöglich genutzt werden. Bei bebauten Grundstücken setzt sich der Grundsteuerwert aus dem Bodenwert und dem Gebäudewert zusammen. Der Bodenwert wird analog zu den unbebauten Grundstücken erfasst.

Die Berücksichtigung des Gebäudes soll über ein pauschalierendes System wertorientiert erfolgen und ebenfalls möglichst mit vorhandenem Datenmaterial elektronisch verwaltet werden. Essenzielle Voraussetzung ist allerdings eine Vernetzung mit Daten anderer Behörden wie Kataster- und Grundbuchämtern. Vorgesehen ist eine Differenzierung zwischen der Nutzung zu Wohnzwecken - Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohnungseigentum, Mietwohngrundstücke oder Mehrfamilienhäuser - und der Nutzung zu Nicht-Wohnzwecken.

Die Nutzungsart „Wohnen“ bleibt auch bei der Mitnutzung als Büroraum oder Kleinstladen erhalten, sofern diese weniger als 20 Prozent der Gesamtnutzung ausmacht. Wird diese 20-Prozent-Marke überschritten, spricht man von einer Mischnutzung zwischen Wohnen und gewerblicher oder freiberuflicher Nutzung. Der jeweiligen Nutzungsart ist ein Kostenkennwert pro Quadratmeter Grundfläche zugeordnet, der sich aus den Regelherstellungskosten ableitet. Dieser differenziert sich wiederum nach drei Baujahrguppen: vor 1995, 1995 bis 2004 und ab 2005.

**Berechnung der Gebäudefläche** Zur Vereinfachung soll zur Berechnung der maßgeblichen Gebäudefläche bei Wohnzwecken die - noch zu definierende - typisierte Gebäudefläche herangezogen werden. Diese ergibt sich aus dem Gebäudegrundriss und der Anzahl der oberirdischen Geschosse, bei denen von 2,75 Meter Höhe ausgegangen wird. Da unterirdische Geschosse sich in der

Regel nicht zur Wohnnutzung eignen, bleiben diese unberücksichtigt.

Aus Gründen der Gleichbehandlung gilt dies bei der Mischnutzung auch für unterirdische Flächen, die der Wohnnutzung zuzuordnen sind. Als maßgebliche Gebäudefläche bei Nicht-Wohn- und Mischnutzung gilt die Brutto-Grundfläche, da hier aufgrund individueller baulicher Gestaltung zumeist keine Typisierung nach Gebäudehöhe oder Geschosszahl möglich wäre.

**Berechnung der Grundsteuer B** Das Produkt aus Fläche und Bodenrichtwert ergibt die vorläufige Bodenwertkomponente, die mit einer Wertzahl zur Berücksichtigung lagetypischer Besonderheiten und einer landesspezifischen Grundsteuermesszahl multipliziert werden kann. Die Gebäudekomponente resultiert aus dem Produkt der Bruttogrundfläche beziehungsweise der typisierten Grundfläche und dem Kostenkennwert, der sich aus den Regelherstellungskosten ergibt und dessen Festbeträge in Euro pro Quadratmeter nach Baujahr sowie Nutzungs- und Gebäudeart differenziert sind.

Unter Berücksichtigung der altersbedingten Wertminderung entsteht die vorläufige Gebäudewertkomponente, die wiederum mit einer Wertzahl wie etwa der landesspezifischen Grundsteuermesszahl multipliziert werden kann. Aus der Summe der Boden- und der Gebäudewertkomponente resultiert der Grundsteuermessbetrag, woraus sich nach Anwendung des gemeindlichen Hebesatzes die Grundsteuer ergibt.

Beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen (Grundsteuer A) ergibt sich der Grundsteuerwert aus der Summe der Ertragswerte der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung und der Hofstellen einer wirtschaftlichen Einheit über ein typisierendes Ertragswertverfahren. Die Bewertung erfolgt dabei nach dem Eigentümerprinzip

über das Katasteramt und einer Grundstücksdatenbank der Finanzverwaltung. Eine Erfassung und Bewertung solle möglichst immer automatisiert durchgeführt werden (entsprechende Programmierung über KONSENS). Zumindest bei der Ersterfassung erscheint bei einer Hofstelle allerdings der Versand einer Erklärung unumgänglich.

### Kombinationsmodell wahrscheinlich

Ob es am Ende auf das Kombinationsmodell mittlerer Typisierung hinausläuft, muss sich angesichts des Widerstandes des Freistaates Bayern und der Zurückhaltung beim Bund noch zeigen. Im Vergleich zum verkehrswertorientierten und zum wertunabhängigen Modell erscheint das Kombinationsmodell aber am ehesten realistisch. Denn es sieht einerseits eine - zumindest pauschalisierte - typisierte Anpassung des Einheitswerts an den tatsächlichen Wert des Grundvermögens vor und erscheint somit aus verfassungsrechtlicher Sicht vertretbar und trägt andererseits dem Aspekt der Administrierbarkeit Rechnung.

Letztlich wird das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung Kriterien einer verfassungskonformen Neuregelung vorgeben. Es ist daher aufgrund des nahenden Urteilspruchs nachvollziehbar, dass der Bund - entgegen der Aufforderung der Finanzministerkonferenz - diese Entscheidung abwarten und erst dann einen Reformvorschlag vorlegen wird. Sollte das Bundesverfassungsgericht der Einschätzung des Bundesfinanzhofes folgen und einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz erkennen, wird der Reformdruck aber ungleich höher sein.

Zwar ist davon auszugehen, dass für eine befristete Zeit das Grundsteuergesetz weiter gelten wird. Doch gilt es ebenfalls zu bedenken, dass nach Ansicht von Fachleuten die Umstellung auf ein neues Grundsteuermodell eine Übergangszeit von vier bis fünf Jahren benötigt.

Insbesondere die Schaffung einer ausreichenden - und zugleich dauerhaft fortschreibbaren - Datengrundlage und Dateninfrastruktur für die flächendeckende Neubewertung aller rund 35 Millionen wirtschaftlichen Einheiten erfordert einen mehrjährigen Vorlauf. Es bleibt daher zu hoffen, dass ein etwaiger vom Verfassungsgericht festzusetzender Übergangszeitraum diesen Zeitbedarf berücksichtigt und es Bundestag sowie Bundesrat gelingt, sich nach dem Urteilsspruch rasch auf ein Reformmodell zu verständigen.



◀ Für landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen wird die Grundsteuer A fällig, die jedoch vom Aufkommen her nicht an die Immobilien-Grundsteuer B heranreicht





FOTO: EISENHANS - FOTOLIA

▲ Angesichts der in vielen Städten und Gemeinden drastisch gestiegenen Grundsteuer wird über eine Grundsteuerbremse diskutiert

## Überlegungen zu einer Grundsteuerbremse

Das Grundsteuer-Hebesatzrecht der Städte und Gemeinden einzuschränken, wäre ein bloßes Kurieren an den Symptomen und ein erheblicher Einschnitt in die kommunale Selbstverwaltung

Der Grundsteuerhebesatz in Deutschland - das zeigt die Statistik - steigt seit Jahrzehnten mehr oder weniger gleichmäßig an. Betrachtet man etwa die Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B<sup>1</sup> in den Kommunen der Flächenländer, lässt sich von 1992 bis 2014 ein kontinuierlicher Anstieg von 307 auf 422 Prozentpunkte verzeichnen.<sup>2</sup> Dabei ist in einigen Flächenländern die Entwicklung dynamischer verlaufen als in anderen. So lag etwa der gewogene, das Ist-Aufkommen berücksichtigende Durchschnittsbesatz der nordrhein-westfälischen Kommunen in 2014 bei 501 Prozentpunkten.<sup>3</sup> Eine solche Entwicklung kann durchaus Unruhe erzeugen und Fragen aufwerfen, ob es mit diesem Anstieg „ungebremst“ weitergehen könne oder ob dieser Dynamik eine Grenze gesetzt werden müsse. Während den Steuerzahlenden in der Regel nur übrig bleibt, das Steuerniveau als gegeben hinzu-

nehmen oder diesem - als Ultima Ratio - durch Wegzug zu entgehen, kommt im politischen Raum mitunter die Idee einer gesetzgeberischen Reaktion auf. In diesem Kontext fällt regelmäßig das Stichwort der so genannten Grundsteuerbremse.

**Wozu Grundsteuerbremse?** Bereits nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 Grundgesetz (GG) steht den Kommunen das Recht zu, die Hebesätze von Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzulegen, was § 25 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrStG) für die Grundsteuer noch einmal ausdrücklich bestätigt. Dennoch existieren schon

länger Überlegungen, dieses Recht nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG „im Rahmen der Gesetze“ zu begrenzen, was nicht zuletzt die seit 1973 bestehende Befugnis des § 26 GrStG möglich machen würde.

Vor diesem Hintergrund sind als Grundsteuerbremse solche gesetzlichen Regelungen zu verstehen, die den Gemeinden entweder verbindliche Höchstgrenzen für Hebesätze vorschreiben<sup>4</sup> - wohl treffender mit dem Begriff „Grundsteuerdeckelung“ oder „Grundsteuerobergrenze“ beschrieben -,



### DER AUTOR

**Carl Georg Müller**  
ist Finanzreferent  
beim Städte- und  
Gemeindebund NRW

<sup>1</sup> Die Ausführungen konzentrieren sich im Folgenden wegen der im Vergleich zur Grundsteuer A wesentlich größeren praktischen Bedeutung der Grundsteuer B auf diese; zur Unterscheidung beider „Arten“ der Grundsteuer vgl. nur § 25 Abs. 4 Nr. 1 (Grundsteuer A) und 2 (Grundsteuer B) GrStG.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen, Struktur und Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden aus den Realsteuern seit 1992, abrufbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/struktur-und-entwicklung-der-einnahmen-der-gemeinden-aus-den-realsteuern-seit-1992.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/struktur-und-entwicklung-der-einnahmen-der-gemeinden-aus-den-realsteuern-seit-1992.html) (letzter Abruf: 19.10.2015).

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2014, S. 39; NRW belegt 2014 damit die Spitzenposition unter den Flächenländern.

<sup>4</sup> Vgl. etwa den Antrag der Fraktion der FDP v. 20.01.2015, „Grundsteuer-Bremse in Nordrhein-Westfalen einführen - Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern beseitigen“, Landtag NRW Drs. 16/7777, S. 3.



oder solche, die eine Erhöhung der Hebesätze nur in gesetzlich gezählter Form unter Vorgabe einer maximalen Erhöhung in einem bestimmten Zeitraum erlauben. Diese sollten - dem sozialen Mietrecht ähnlich - als Bremse fungieren.<sup>5</sup> Obergrenzen müssen dabei nicht als starrer Prozentwert gedacht werden, sondern könnten auch als prozentualer Aufschlag auf den bundesweiten Durchschnitts-Hebesatz ausgestaltet sein, mithin als dynamische Größe.<sup>6</sup>

Um den Sinn solcher Regelungen zu begründen, stehen vielfältige Aspekte zur Verfügung - insbesondere sämtliche negativen Effekte, die generell durch ein hohes Steuerebene hervorgerufen werden. Dabei reicht die Argumentation von der Belastung der Steuerzahlenden - hier in erster Linie die Grundstückseigentümer/innen - über die Schwächung des Wirtschaftsstandortes wahlweise auf Landes- oder Bundesebene bis hin zu der Idee, über eine Limitierung der gemeindlichen Einnahmen das jeweilige Bundesland in die Pflicht zu nehmen, seiner Finanzverantwortung gegenüber den Kommunen besser gerecht zu werden.<sup>7</sup>

**Grundlage Grundsteuergesetz** Eine Rechtsgrundlage für eine solche Regelung besteht in § 26 GrStG, der die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in dieser Frage an die Länder delegiert. Danach „bleibt einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten“, „welche Höchstsätze [der Grundsteuerhebesätze, die Red.] nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Geneh-

migung der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können“. <sup>8</sup> Bislang hat allerdings noch kein Bundesland von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.<sup>9</sup>

Generell ist nach dieser Regelung nicht nur die Festlegung einer echten Obergrenze für Grundsteuerhebesätze, sondern durchaus auch eine „Bremse“ nach Vorbild des sozialen Mietrechts denkbar. Denn auch hier hat der Landesgesetzgeber ebenso „Höchstsätze“ geregelt, wenn auch dynamisch und zeitabhängig.

**Verfassungsrechtliche Bedenken** Dass das Grundsteuergesetz des Bundes den Ländern Begrenzungen des gemeindlichen Hebesatzrechts gestattet, bedeutet allerdings nicht, dass eine solche Regelung auch ohne weiteres gerechtfertigt wäre. Denn das gemeindliche Hebesatzrecht hat gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG Verfassungsrang.

Eine einfachgesetzliche Begrenzung dieses Rechts muss sich folglich daran messen lassen - und generell an der gemeindlichen Finanzhoheit als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG).<sup>10</sup> Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG bestimmt, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst und dazu auch eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht gehört, die den Kommunen zusteht.

Eine Beurteilung<sup>11</sup> der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Hebesatz-Begrenzung wäre vor allem eine Frage der Verhältnismäßigkeit - also letztlich einer umfassenden Güterabwägung.<sup>12</sup> Dabei dürfte auch das Spannungsfeld aus staatlich über-

tragener Aufgabenlast und haushaltsrechtlichen Vorgaben einerseits sowie finanzieller Gesamtsituation des kommunalen Raums andererseits nicht unberücksichtigt bleiben.

**Finanzautonomie wahren** Grundsätzlich ist von einer verfassungswidrigen Verletzung der gemeindlichen Finanzautonomie umso eher auszugehen, je stärker eine Hebesatz-Begrenzung den Kommunen - angesichts weiterhin bestehender haushaltsrechtlicher Vorgaben - ein eigenverantwortliches Wirtschaften erschwert oder unmöglich macht.

Zusätzlich wäre zu prüfen, ob nicht die bereits heute bestehenden Grenzen einer Steuererhebung ausreichen, um den Schutz der Steuerzahlenden oder des Wirtschaftsstandorts und die gemeindliche Finanzautonomie angemessen auszubalancieren. Darunter fallen vor allem das Verbot unverhältnismäßiger „Erdrosselungssteuern“<sup>13</sup> oder die Option, Steuern in individuellen Härtefällen zu erlassen. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat zur derzeitigen Rechtslage klargestellt, dass Höchstgrenzen für Grundsteuer-Hebesätze unterhalb des Erdrosselungsverbots in Nordrhein-Westfalen nicht existieren.<sup>14</sup>

**Hebesatz-Begrenzung** Auch rechtspolitisch können Wirkungen und Nutzen einer Hebesatz-Begrenzung nur im Gesamtkontext der finanziellen Situation der Kommunen bestimmt werden. Bei konsequenter Betrachtung zeigt sich allerdings schnell,

▼ Eine Grundsteuerbremse würde zwar die Steuerbelastung für Eigentümer/innen und Mieter/innen begrenzen, nicht aber die kommunalen Finanzprobleme lösen



<sup>5</sup> So etwa der Vorschlag in einer Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. vom 28.08.2015, Landtag NRW Drs. 16/2880, S. 5.

<sup>6</sup> Antrag der Fraktion der FDP v. 20.01.2015, ebd.

<sup>7</sup> Zu allen Punkten vgl. - aktuell - ebenfalls den Antrag der FDP-Fraktion v. 20.01.2015, a.a.O., S. 1 ff.; zum letzten Argument sei bereits hier gesagt, dass es für die Praxis zu umständlich ist; gäbe es Mehrheiten für eine Stärkung der gemeindlichen Finanzausstattung, stünde es jener frei, diese direkt - ohne Grundsteuerbremse - zu erhöhen.

<sup>8</sup> Dass dies nur eine Ermächtigung und keine Rechtspflicht für die Länder darstellt, dürfte angesichts des Textes offenkundig sein; ausdrücklich Troll/Eisele, Grundsteuergesetz, 11. Aufl. 2014, § 26 Rn. 2 m.w.N.

<sup>9</sup> Rauber, KStZ 2015, 121, 123.

<sup>10</sup> Für die - in § 26 GrStG vorgesehene - Begrenzung durch Landesgesetz würde zusätzlich die entsprechende Gewährleistung der Landesverfassung gelten, in NRW Art. 79 Verf NRW.

<sup>11</sup> Da kein Bundesland bislang Grenzen nach § 26 GrStG normiert hat, hatten sich die Verfassungsgerichte mit dieser Interessenkollision noch nicht zu beschäftigen.

<sup>12</sup> Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Mai 2015 (74. EL), Art. 28 Abs. 2 Rn. 118 ff.

<sup>13</sup> Vgl. nur BVerfGE 87, 153, 169; Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Aufl. 2002, § 4 Rn. 213 m.w.N.

<sup>14</sup> OVG NRW, Beschl. v. 16.07.2013 - Az. 14 A 464/13; ähnlich: Rauber, KStZ 2015, 121 ff.



dass es einer Grundsteuerbremse entschieden an Nachhaltigkeit fehlen würde. Sie führte allenfalls zu einer punktuellen Symptom-Korrektur, ohne an den tatsächlichen Ursachen hoher Steuersätze etwas zu ändern.

Überdurchschnittlich hohe Hebesätze beruhen in aller Regel nicht auf gemeindlichem Kalkül. Bereits die Bundesregierung äußerte in der Gesetzesbegründung zu § 26 GrStG die Erwartung, „dass die Gemeinden eine Anhebung der Hebesätze nur beschließen, wenn es nach der Haushaltslage keine andere Lösung gibt. Man kann deshalb auch weiterhin davon ausgehen, dass Gemeinden im Rahmen ihrer politischen Verantwortung eine Erhöhung der Hebesätze nur dort einleiten, wo dies durch die Haushaltslage erzwungen wird“.<sup>15</sup>

Diese Einschätzung lässt sich nicht nur statistisch bestätigen.<sup>16</sup> Vielmehr ist sie auch ohne weiteres plausibel. Denn ein hohes Steuerniveau mindert in erster Linie die Attraktivität der jeweiligen Kommune. Daher werden auf eine kurzfristige Ertragssteigerung nach den Gesetzen des Marktes langfristig Verluste folgen.

**Ursache Finanznot** Die Grundursache ungewöhnlich hoher Steuerhebesätze ist vielmehr im Spannungsfeld zwischen Finanznot der kommunalen Welt und Vorgaben des Haushaltsrechts zu suchen. Eine Erhöhung der Realsteuer-Hebesätze bildet - neben harten Sparanstrengungen - häufig die einzige Möglichkeit für Kommunen, ihre Erträge zu steigern, damit der Haushaltsausgleich gelingen oder ein Konsolidierungsprogramm<sup>17</sup> durchgeführt werden kann. Würde in diesem Kontext nun - bei unveränderten Vorgaben des Haushaltsrechts - mit der Grundsteuer B eine wesentliche Ertragsquelle der Kommunen gekappt, führte dies zwangsläufig zu Verlagerungs- und zum Teil auch zu Aufhebungseffekten. Die haushaltsrechtlich benötigten Erträge müssten auf anderem Wege - etwa durch Erhöhung der Gewerbesteuer-Hebesätze - erwirtschaftet werden. Zugleich würden Unter-

*Wir wünschen allen unseren  
Leserinnen und Lesern ein  
gesegnetes Weihnachtsfest und  
ein erfolgreiches Jahr 2016.*

*Besondere Anerkennung gebührt unseren  
Mitgliedstädten und -gemeinden für ihre  
Anstrengungen zur Unterbringung und Versorgung  
so vieler Flüchtlinge und Asylsuchenden.*

stützungsprogramme für notleidende Kommunen - insbesondere der Stärkungspakt Stadtfinanzen<sup>18</sup> - durch eine Beschneidung der Finanzkraft der Empfangenden massiv konterkariert.

Die Einführung von Hebesatz-Grenzen führte also keine Entspannung der Lage herbei, sondern verlagerte lediglich das Problem innerhalb eines komplexen Geflechts aus wirtschaftlichen und rechtlichen Regeln. Da der Haushaltsdruck - bei erschwerter Ertragslage - derselbe bliebe, könnte insgesamt weder mit einer Entlastung der Steuerzahlenden noch des Wirtschaftsstandorts gerechnet werden.<sup>19</sup>

**Einseitige Belastung** Im Ergebnis unterstreicht dies die verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Einführung einer Grundsteuerbremse bedeutete letztlich, die kommunale Sphäre einseitig zu belasten, ohne die rechtspolitisch anvisierten Ziele tatsächlich in geeigneter Weise fördern und unerwünschte Nebenwirkungen vermeiden zu können.

Die gemeindlichen Haushalte haben jährlich Beachtliches zu leisten - allein schon, um den staatlich übertragenen Aufgabenkreis abzudecken. Tempo und Ziel gibt dabei das Haushaltsrecht vor, den Vortrieb liefern

vor allem Erträge. Diejenigen Kommunen, für die der Haushaltsausgleich in weiter Ferne liegt, müssen ihre (Steuer-)Kraft - auch auf Drängen der Kommunalaufsicht<sup>20</sup> - oft gefährlich stark ausreizen. Es genügt allerdings, dass sie damit einen Schaden am eigenen Getriebe riskieren. Liefert das Land schon keinen weiteren Vortrieb, sollte es zumindest keine zusätzlichen Bremsklötze in den Weg legen. ●

<sup>15</sup> BT-Drs. VI/3418, S. 92.

<sup>16</sup> Vgl. nur Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler NRW e.V., Anlage 2 (Landtag NRW Drs. 16/2880), die die NRW-Kommunen nach der Steigerung ihrer Grundsteuer B-Hebesätze 2010-2015 sortiert; die ersten 25 Kommunen nehmen danach größtenteils am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil oder müssen - wie die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW zeigt - zumindest ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen bzw. stehen kurz vor der Aufstellungspflicht nach § 76 GO NRW.

<sup>17</sup> In NRW ist hier an das Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW bzw. ein individuelles Sanierungskonzept nach § 76 Abs. 2 S.4 GO NRW zu denken; Kommunen, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, haben stattdessen einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen (§ 6 Stärkungspaktgesetz NRW).

<sup>18</sup> Für NRW; in anderen Bundesländern existieren ähnliche Programme.

<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund verbietet sich erst recht die Forderung, nicht nur die Grundsteuer-, sondern auch die Gewerbesteuerhebesätze zu deckeln, wie dies etwa die IHK NRW in einer Stellungnahme gegenüber dem Landtag gefordert hat (Landtag NRW Drs. 16/2918); hier dürfte im Übrigen auch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG direkt entgegenstehen.

<sup>20</sup> Vgl. Stöckel, in: ders./Volquardsen, Grundsteuerrecht, Kommentar, § 26 Rn. 2.



FOTO: STADT WEEZE

# Übergang hakt



## Rechtsprobleme bei der Erhebung der Grundsteuer

Da Grundsteuerbescheide für ein ganzes Jahr erlassen werden, entstehen bei Immobilienverkauf während des laufenden Jahres Irritationen zwischen den Eigentümer/innen und der Verwaltung

Ich habe mein Haus mit Wirkung vom 01.11. verkauft und kündige hiermit den Vertrag über die Grundsteuer. Die Einzugs-ermächtigung wird hiermit widerrufen.“ Was bei Fachleuten ein Schmunzeln hervorruft, ist für die Steuerpflichtigen oft normal. Im Notariat wurde er oder sie darüber belehrt, dass der Erwerbende ab dem Besitzübergang sämtliche Kosten für das Haus zu tragen hat. In vielen Fällen vergessen die Notare allerdings darauf hinzuweisen, dass nach § 9 Grundsteuergesetz (GrStG) die Grundsteuer nach den Verhältnissen zu Beginn des Kalenderjahres festgesetzt wird und somit bis zum Ende des laufenden Jahres vom alten Eigentümer an die Stadtkasse zu errichten ist.

Gemäß § 10 GrStG ist die Person Steuerschuldner/in, der der Streitgegenstand bei der Festsetzung des Einheitswerts zugerechnet ist. Das bedeutet, dass erst mit Um-

schreibung beim Finanzamt auch ein Wechsel des Steuerschuldners/der Steuerschuldnerin erfolgt. In diesem Fall wird dies nicht vor dem 1.1. des neuen Jahres erfolgen. Der/die Alteigentümer/in erhält für das neue Jahr einen Veranlagungsbescheid. Wenn das Finanzamt es nicht schafft, in dem neuen Jahr die Umschreibung vorzunehmen, erhält der/die Alteigentümer/in auch für das übernächste Jahr einen Veranlagungsbescheid, was bei ihm oder ihr auf wenig Verständnis stößt.

Der/die Alteigentümer/in erwartet vom Steueramt, dass eine grundsteuerrechtliche



### DER AUTOR

**Helmut Fiebig**  
ist Kämmerer der  
Stadt Meerbusch

▲ Grundsteuer muss von der Person gezahlt werden, der das Grundstück oder die Immobilie zu Jahresbeginn gehört - unabhängig von einem Verkauf während des laufenden Jahres

Umschreibung durch das Steueramt erfolgt. Bedauerlicherweise ist das wegen der Bindung des Steueramtes an die Feststellungen des Finanzamtes nicht möglich. Rechtlich ist der Fall einfach abzuhandeln. Da der/die Alteigentümer/in mit einem bestandskräftigen Verwaltungsakt zur Zahlung veranlagt wurde, muss er oder sie die am 15.11. fällige Grundsteuer bezahlen. Eindeutig ist der Widerruf des SEPA-Lastschriftmandats. Die Stadtkasse darf den fälligen Betrag nicht mehr einziehen. Der neue Eigentümer ist für die Stadtkasse kein(e) Schuldner/in, weil er oder sie keinen Steuerbescheid erhalten hat.

**Mahnung mit Gebühren** Sofern bis zum 15.11. keine Kommunikation mit dem/der Alteigentümer/in stattfand, bekommt er oder sie mit dem ersten Mahnlauf nach dem 15.11. die entsprechende Mahnung mit Mahngebühren und Säumniszuschlägen. Die Reaktion ist voraussehbar. Sie reicht von einer normalen telefonischen Nachfrage über die Beschimpfung der Verwaltung als „unfähig“ bis hin zur Dienstaufsichtsbeschwerde.



Für das kommende Jahr ergibt sich dasselbe Problem. Der/die Alteigentümer/in wird erneut veranlagt, da die Umschreibung des Finanzamtes nicht vorliegt. Noch weniger Verständnis haben die Steuerpflichtigen dann, wenn die Zurechnungsfortschreibung des Finanzamtes rückwirkend zum 1.1. erfolgt. Dann wird der Bescheid für den/die Alteigentümer/in aufgehoben und der/die Neueigentümer/in wird veranlagt.

Sofern die Quartalsraten bereits bezahlt wurden, erhält der/die Alteigentümer/in das Geld zurück und der/die Neueigentümer/in muss zahlen. Die sich daraus ergebende Problematik ist offensichtlich. Wenn der/die Neueigentümer/in entsprechend dem notariellen Kaufvertrag die Zahlung tatsächlich geleistet hat, wird er oder sie nunmehr - aus seiner/ihrer Sicht erneut - zur Zahlung herangezogen, während der/die Alteigentümer/in, der/die nichts bezahlt hat, das Geld erstattet bekommt.

Sinnvoll wäre, wenn Notare den Vertragsparteien einen Vordruck zur Verfügung stellten, der dem Steueramt der Stadt zugeschiekt und mit dem der Übergang der Grundsteuerpflicht geregelt wird (siehe Kasten unten). Losgelöst von den Haftungsregeln des § 11 GrStG ist damit die Bekannt-

gabe von Steuerbescheiden und die Zahlung der Steuern rechtlich wirksam und vernünftig geregelt.

**Ausstehende Steuerzahlung** Sofern die fällige Grundsteuer nicht bezahlt wird, greift § 12 GrStG. Die Grundsteuer ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, steht also einer in Abteilung III des Grundbuchs eingetragenen Grundschuld oder Hypothek rechtlich nicht nach und rangiert bei einer Versteigerung des Grundstücks an dritter Stelle. Wer also längere Zeit die Grundsteuer nicht bezahlt, läuft Gefahr, dass die Kommune die Zwangsversteigerung seines Grundstücks betreibt.

Sachlich ist dies geboten, weil der/die Steuerschuldner/in zum einen mit dem Grundstück über Vermögen verfügt und zum anderen die Kommune die Erträge aus der Grundsteuer benötigt, um die gemeindlichen Aufgaben zu finanzieren.

Kritisch kann die Situation im Fall eines Eigentumswechsels zum 1.1. werden. Wenn im Notarvertrag die übliche Klausel enthalten ist, dass der/die Neueigentümer/in ab Besitzübergang die Steuer zu zahlen hat, geht der Steuerbescheid für das laufende Jahr dennoch an den Alteigentümer. Dieser hält sich nicht mehr für zuständig und informiert auch nicht das Steueramt oder den Neueigentümer.

**Datenaustausch erwartet** In der Praxis ist zu beobachten, dass der/die Alteigentümer/in erwartet, dass die Daten zwischen allen staatlichen Stellen fließen und eine Mitteilung der betroffenen Personen an das Steueramt nicht erforderlich sei. Nach einem Monat wird der dem/der Alteigentümer/in bekanntgegebene Steuerbescheid bestandskräftig. Rechtlich ist der Sachverhalt in § 11 Abs. 2 GrStG geregelt. Alt- und Neueigentümer/in haften gleichberechtigt.

Am 15.2. zahlt der/die Alteigentümer/in nicht - und der/die Neueigentümer/in kennt den Bescheid nicht. Es geht eine Mahnung an den/die Alteigentümer/in unter der alten bekannten Anschrift heraus, wo er oder sie aber nicht mehr wohnt. Und auch das ist nicht ungewöhnlich. Die Vertragsparteien sind in Streit geraten und der/die Neueigentümer/in sieht es nicht ein, für den/die Alteigentümer/in Schreiben der Stadt aufzubewahren, diese nachzuschicken oder sie dem Absender zurückzugeben.

Das Steueramt wiederum kann nicht ohne weiteres dem/der Neueigentümer/in eine

Kopie des Steuerbescheides zuschicken. Das Steuergeheimnis verhindert dies bis zu dem Zeitpunkt, da die Stadt sich davon hat überzeugen lassen, dass der/die Neueigentümer/in berechnigte(r) Empfänger/in für die Steuerinformationen ist. Eine Mitteilung wie in dem Kasten links unten beschrieben würde die Problematik gar nicht erst entstehen lassen.

**Schuldner gleich Gläubiger** Die Stadt ist nicht nur als Fiskus steuererhebende Stelle, sondern auch in vielen Fällen Eigentümerin von Grundstücken. Soweit diese Grundstücke gemäß § 3 GrStG privilegiert sind, findet eine Steuererhebung nicht statt. Anders sieht es aus bei Grundstücken, die nicht unter diese Norm fallen und somit zur Grundsteuer herangezogen werden. Das sind Grundstücke, die zwar der Stadt gehören, aber nicht für den öffentlichen Gebrauch genutzt werden.

Denkbar ist auch eine Regelung, wonach die Stadt bei einem Dritten ein Objekt anmietet, sich zur Zahlung der Nebenkosten verpflichtet und letztendlich die Steuern an sich selbst errichtet. Wirtschaftlich hat das die Konsequenz, dass die selbst entrichtete Steuer wieder in die Steuerkraft einfließt und sich bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreisumlage negativ auswirkt.

Finanzwirtschaftlich gibt es keinen Sinn, Steuerzahlungen an sich selbst zu berücksichtigen, zumal es im kommunalen Haushaltsrecht eine Regelung gibt, bei der auch Steuerzahlungen ausgeblendet werden. Bei kommunalen Unternehmen, die im Rahmen des Gesamtabchlusses voll zu konsolidieren sind, werden deren Steuerzahlungen nicht berücksichtigt. Das hat allerdings keine Auswirkung auf die Ermittlung der Steuerkraft einer Kommune. Denn hierbei wird ausschließlich auf den Abschluss des Gemeindehaushalts abgestellt.

Wirtschaftlich ist es somit unerwünscht, dass Steuerzahlungen der Kommune für eigene Objekte an sich selbst in die Ertragskraft eingerechnet werden. Nach der bestehenden Rechtslage ist es auch nicht möglich, die Forderungen zu erlassen, weil ein entsprechender Erlassgrund nach der Abgabenerordnung nicht besteht.

**Erlass bei Leerstand** Private und gewerbliche Vermietende können sich einen Teil der Grundsteuer von der Kommune erstatten lassen, wenn die Immobilie leer steht oder die Mieteinnahmen ausbleiben. Vo-

## MUSTER

## Vereinbarung zum Übergang der Grundsteuerpflicht

Unabhängig von der steuerrechtlichen Umschreibung des Grundstücks haben beide Parteien Folgendes vereinbart:

1. Alle Bescheide für die Grundbesitzabgaben für das Objekt Straße in Musterstadt gehen ab dem 1.1. des folgenden Jahres an die Eheleute Erwerber. Soweit erforderlich, sind sie Zustellungsbevollmächtigte der Eheleute Verkäufer.
2. Die Eheleute Erwerber übernehmen die Zahlungen aller Grundbesitzabgaben ab Besitzübergangsdatum. Sie erteilen das beigefügte SEPA-Lastschriftmandat.
3. Sofern sich Erstattungen seitens der Stadt auf den Zeitpunkt nach Besitzübergang ergeben, erfolgt die Zahlung an die Eheleute Erwerber.

Unterschrift der Verkäufer

Unterschrift der Käufer



▲ Bei längerem Wohnungsleerstand kann der oder die Vermietende den Erlass eines Teils der Grundsteuer beantragen

oraussetzung ist, dass der/die Vermietende den Mietausfall nicht zu vertreten hat. Die Gemeinde erstattet bei einem 100 -prozentigen Einnahmeausfall die Hälfte der gezahlten Grundsteuer. Bei einem Ausfall von mehr als 50 Prozent bis weniger als 100 Prozent wird ein Viertel erstattet. Das Ermessen der Gemeinde ist auf Null reduziert. Die Rechtsfolgen ergeben sich unmittelbar aus § 33 GrStG.

Diskutiert wird in der Praxis, was der/die Vermietende zu vertreten hat. Nicht zu vertreten ist, wenn er oder sie die Mieter/innen wegen Nichtzahlung aus der Wohnung klagen musste, diese nach einem für den/die Vermieter/in günstigen Urteil über Nacht ausgezogen sind und die Wohnung verwüstet zurückgelassen haben. Dass der/die Vermieter/in in der Zeit, in der die Wohnung wieder hergerichtet werden musste, keine Mieteinnahmen erzielen konnte, ist ihm oder ihr nicht zuzurechnen.

Anders sieht es aus, wenn der/die Vermieter/in nach Ablauf eines Mietvertrags die Gelegenheit nutzt, die Wohnung zu modernisieren, um danach höhere Mieteinnahmen zu erzielen. In diesem Fall hat der Vermieter den Mietausfall zu vertreten, und ein Erlass der Grundsteuer kommt nicht in Betracht. Gleiches gilt, wenn der/die Vermieter/in beabsichtigt, eine Ferienwohnung nur für einen Teil des Jahres zu vermieten. In diesem Fall hat er oder sie bewusst einkal-

kuliert, das nur für einen gewissen Zeitraum Mieteinnahmen erzielt werden. Ein Grundsteuererlass kommt somit nicht in Frage. Ein Antrag auf Erstattung der Grundsteuer ist bis zum 31. März für das abgelaufene Jahr einzureichen. Fällt dieser Stichtag auf einen Feiertag oder ein Wochenende, verschiebt sich die Frist auf den nächsten Werktag. Dieser Termin ist eine Ausschlussfrist und kann nicht verlängert werden.

**Ersatz für Gebühren?** In der kommunalen Praxis wird häufig diskutiert, ob es sinnvoll ist, statt Gebühren zu erheben die Grundsteuer B zu erhöhen. Diese Vorgehensweise hat insbesondere bei der Straßenreinigungsgebühr den Vorteil, dass innerhalb der Verwaltung erhebliche Kosten für die Verwaltung der Straßenreinigungsgebühren vermieden werden können. Neben dem Aufwand der Veranlagung, aber auch neben dem Beitreiben offener Gebühren fallen auch die Kosten für ein entsprechendes DV-System weg. Betriebsabrechnungen müssen nicht mehr durchgeführt werden, Gebührenkalkulationen finden nicht mehr statt. Überschüsse oder Defizite aus einer vergangenen Periode müssen nicht mehr über die Bilanz abgewickelt werden.

Da bekannt ist, wie hoch die Kosten für die Straßenreinigung sind, kann durch entsprechende Anhebung der Grundsteuer B die Summe an die Hauseigentümer/innen weitergegeben werden. Dabei kann es zu Verschiebungen zwischen den einzelnen Eigentümer/innen eines Objektes kommen.

Insbesondere die Eigentümer/innen mit einer langen Straßenfront, aber niedrig bewertetem Haus werden entlastet. Diejenigen Eigentümer/innen mit einer kurzen Straßenfront und einem hochwertigen Haus werden belastet.

Sofern eine durchgängig gleiche Struktur von Wohnbebauung in einer Kommune besteht, mag dies hinnehmbar sein. Im Fall heterogener Strukturen in der Wohnbebauung bringt dies ein ungerechtes Ergebnis zustande. Das wiederum könnte dazu führen, dass die Verwaltungsgerichte diese Vorgehensweise verwerfen mit dem Hinweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Prinzip, dass kommunale Lasten zunächst über Gebühren zu decken sind.

**Weniger Zuweisungen** Neben dem Risiko, dass der Ersatz von Gebühren durch höhere Steuern von Gerichten unterbunden wird, spricht ein finanzwirtschaftlicher Aspekt gegen diese Vorgehensweise. Erträge aus Gebühren fließen in den städtischen Haushalt ein, ohne dass sich daraus eine finanzielle Belastung ergeben könnte. Anders sieht es aus, wenn Mehrerträge aus Steuern generiert werden. Diese fließen in die Steuerkraft der Kommune ein und führen dazu, dass diese zusätzliche Steuerkraft die Schlüsselzuweisungen reduziert und die Kreisumlage erhöht.

Sofern sich die Kommune am Solidarbeitrag nach dem Stärkungspaktgesetz beteiligen muss, wird auch eine höhere Abundanzabgabe fällig. Vor diesem Hintergrund ist ein Verzicht auf Straßenreinigungsgebühren oder sonstige Gebühren, die mit einem Gebäude zusammenhängen, kritisch zu sehen.

**Probleme nach wie vor** Auch wenn das Grundsteuerrecht seit 1974 besteht, gibt es immer wieder Probleme mit der Rechtsanwendung. So ist in jüngster Zeit vermehrt zu beobachten, dass die Steuerschuldner/innen Steuerfestsetzungen weniger als Hoheitsakt, sondern als ein Abkommen zwischen zwei Vertragspartnern betrachten. Dazu mag beitragen, dass in manchen Verwaltungen der Begriff „Kassenzeichen“ durch den bürgerfreundlichen Begriff „Vertragsgegenstandsnummer“ ersetzt wurde. „Finanzbuchhaltung“ klingt auf Schreiben ebenfalls freundlicher als „Stadtkasse als Vollstreckungsbehörde“. Und dann ist da noch die etwas weltfremde Erwartung, eine bürgerfreundliche Verwaltung sollte Rechtsvorschriften nur dann beachten, wenn es den Steuerpflichtigen angenehm ist. ●



# Brache lohnt nicht



FOTO: GINA SANDERS - FOTOLIA

▲ Durch eine Baulandsteuer würden baureife Grundstücke stärker belastet

## Grundsteuer als bauliches Lenkungsinstrument

Um den Wohnungsbau anzukurbeln, könnte die zur Reform anstehende Grundsteuer so umgestaltet werden, dass sich das spekulative Zurückhalten von Bauland nicht mehr lohnt

In vielen Ballungsräumen ist der Wohnungsmarkt derzeit extrem angespannt. Städte wie Berlin, München oder Hamburg wachsen sehr stark. Dennoch kann die Bautätigkeit mit dem Wohnungsbedarf nicht mithalten. Allein in Berlin wurden von 2010 bis 2014 schätzungsweise 55.000 Wohnungen zu wenig gebaut. Die Folge sind vor allem steigende Preise und Mieten - auch in den Umlandgemeinden sowie in vielen Universitätsstädten. Teilweise sind die Preise für Eigentumswohnungen seit 2010 um mehr als 50 Prozent gestiegen. Ursächlich für die starke Einwohnerentwicklung ist die Zuwanderung, sowohl aus dem Ausland als auch dem Inland. Schließlich entstehen überproportional viele Arbeitsplätze in den Großstädten, und diese

verfügen über die beste Infrastruktur. Neben den Großstädten wachsen vor allem Universitätsstädte, die aufgrund doppelter Abiturjahrgänge und einer zunehmenden Studierneigung ebenfalls mehr und mehr Einwohner/innen gewinnen.

Die steigenden Mieten und Preise sind mittlerweile auch ein politisches Thema. Mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen hat die Bundesregierung eine Initiative ins Leben gerufen, die Möglichkeiten aufzeigen soll, wie die Preisdynamik abgeschwächt werden kann. Kern des Bündnisses sind die Arbeitsgruppen, in denen auch das Thema Grundsteuer diskutiert wurde. Es ist allgemeiner Konsens, dass die Grundsteuer reformiert werden muss. Bislang drehten sich die Reformüberlegungen aber

um die Frage, wie die Steuer gestaltet werden muss, um zum einen wenig Umverteilung zu generieren und zum anderen die Administrierbarkeit zu gewährleisten. Als zusätzlicher Ansatzpunkt stellt sich angesichts der Wohnungsknappheit in den Ballungszentren die Frage, wie eine Grundsteuer die Bautätigkeit stimulieren kann. Unter diesem Gesichtspunkt weist die so genannte Bodenwertsteuer große Vorteile auf. Viele Wirtschaftsfachleute bevorzugen diese seit langem, da sie investitionsneu-



### DIE AUTOREN

**Dr. Ralph Henger** ist Senior Economist beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln



**Prof. Dr. Michael Voigtländer** ist Leiter des Kompetenzfeldes Finanz- und Immobilienmärkte im Institut der deutschen Wirtschaft Köln



FOTO: RAINER STURM / PIXELIODE



▲ Eigentümer/innen von Mehrfamilienhäusern könnten durch eine Baulandsteuer entlastet werden

tral wirkt und keine Ausweichreaktionen hervorruft.

**Anreize setzen** Die heutige Grundsteuer sowie viele der vorhandenen Reformvorschläge sehen als Bemessungsgrundlage sowohl den Grund und Boden als auch das darauf stehende Gebäude als Anknüpfungspunkt der Steuer vor. Damit steigt die Steuerlast mit der Bebauung. Somit werden Anreize gesetzt, weniger zu bauen und Flächen weniger intensiv zu nutzen. Genau dies sollte aber derzeit in den Ballungsräumen vermieden werden.

Die Bodenwertsteuer hingegen setzt in der Besteuerung nur beim Wert des Grund und Bodens an - unabhängig von der Bebauung. Große Flächen in guter Lage werden also stärker besteuert als kleine Flächen in einfachen Lagen. Dies setzt Anreize, die Flächen bestmöglich zu nutzen, da über die Erzielung von Mieten die Steuerlast der Immobilie - Aufbauten mit Grund und Boden - verringert werden kann.

Besonders deutlich wird dies beim Bauland. In vielen Großstädten werden derzeit Flächen bewusst zurückgehalten, weil die Eigentümer/innen von weiteren Preissteigerungen ausgehen können. Teilweise wächst der Baulandpreis um mehr als zehn Prozent pro Jahr. Da Bauland nur wenig besteuert wird und Veräußerungsgewinne

nach der Spekulationsfrist steuerfrei sind, lohnt sich das Warten für die Eigentümer/innen. Bei einer Bodenwertsteuer hingegen würde die Steuerlast deutlich steigen. Die Option, auf weitere Wertsteigerung zu warten, wäre deutlich unattraktiver. Die Bodenwertsteuer wäre folglich dazu geeignet, das Bauland schneller einer Bebauung zuzuführen.

### Konzept der Äquivalenz

Spontan reagieren Bürger und Bürgerinnen häufig skeptisch auf die Bodenwertsteuer und empfinden es als ungerecht, dass Gebäude nicht in die Bemessungsgrundlage einfließen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Grundsteuer keine Steuer ist, welche die Leistungsfähigkeit der Bürger besteuern soll. Tatsächliche Mietzahlungen oder Vermögenswerte sollten also keine Rolle spielen. Begründet wird die Grundsteuer als kommunale Steuer unter anderem mit dem Äquivalenzgedanken - die Bürger/innen sollten also für die empfangenen Leistungen eine Gegenleistung - die Steuerzahlung - erbringen.

Der Wert des Grund und Bodens richtet sich in erheblicher Weise nach der öffentlichen Infrastruktur. Grundstücke in der Nähe von Bahnhöfen, Schulen oder Freizeiteinrichtungen erzielen typischerweise höhere Preise als Bauland in der Peripherie. Die Bodenwerte reagieren also mittelbar auf die Planungsentscheidungen und die Infrastrukturleistungen der Kommune. In einer attraktiven Stadt steigen die Bodenwerte, und die Kommune kann über die Bodenwertsteuer daran partizipieren.

Trifft eine Stadt oder Gemeinde dagegen ungünstige Entscheidungen, sinken die Bodenwerte, und die Steuereinnahmen gehen ebenfalls zurück. Selbstredend beeinflussen auch Entscheidungen auf Landes- oder Bundesebene sowie private Entscheidungen und Investitionen die Bodenwerte. Eine vollständige Äquivalenz ist folglich nicht gegeben. Unter den gegebenen Modellen einer Grundsteuerreform ist die Anforderung der Äquivalenz bei der Bodenwertsteuer jedoch am ehesten erfüllt.

### Neubewertung entbehrlich

Ein großes Thema bei der Reform der Grundsteuer sind die administrativen Kosten. Schätzungsweise würde die Neubewertung aller Grundstücke etwa 1,8 Mrd. Euro kosten, und es entstünden jährliche Folgekosten von mehr als 200 Mio. Euro. Bei der Bodenwertsteuer wäre eine eigenständige Bewertung jedoch nicht notwendig. Denn über die von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte liegt eine aktuelle Taxierung der Bodenwerte vor.

Die Bodenrichtwerte berücksichtigen gerade spezifische Lagen und ermitteln typische Preisunterschiede. Darüber hinaus werden auch Wertveränderungen im Zeitablauf erfasst. Auf die Daten der Gutachterausschüsse können die Kommunen in der Regel zurückgreifen. Nur in wenigen Fällen dürften zusätzliche Bewertungen notwendig sein.

### Problem Umverteilung

Als wesentliches Argument gegen die Bodenwertsteuer wird oft die Verteilungswirkung angeführt. Schließlich käme es zu einer erheblichen Mehrbelastung für Eigentümer/innen unbauter Grundstücke und großer Einfamilienhausgrundstücke in teuren Lagen, während Eigentümer/innen von Mehrfamilienhäusern und deren Nutzer/



FOTO: LICHTKUNST.73 / PIXELIODE

◀ Eigentümer/innen von Einfamilienhäusern mit großem Grundstück müssten mit Mehrbelastung rechnen



innen entlastet würden. Dies ist jedoch angesichts der Ziele - Herstellung von fiskalischer Äquivalenz und effiziente Nutzung der Flächen - gerade gewollt.

Darüber hinaus sollte eine Grundsteuerreform auch aufkommensneutral erfolgen, wodurch für die einzelnen Steuerpflichtigen die Mehrbelastung überschaubar bliebe. Außerdem kann die Kommune über das Hebesatzrecht die Belastung steuern. Schließlich ist an einen Übergangszeitraum zu denken, sodass den Eigentümer/innen und Nutzenden Zeit eingeräumt wird, sich auf die Mehrbelastung einzustellen.

**Mehreres positiv** Die Bodenwertsteuer weist für eine kommunale Steuer wesentliche positive Eigenschaften auf. Sie mobilisiert Bauland, ist einfach zu erheben und stellt eine Verbindung zwischen kommunalen Leistungen und Steuerzahlung her. Aus diesen Gründen, insbesondere aufgrund der Stimulierung der Bautätigkeit, gibt es derzeit ein großes Wohlwollen gegenüber dieser Reformalternative.

Nichtsdestotrotz erscheint es derzeit jedoch wahrscheinlicher, dass eine neue Grundsteuer sowohl Boden als auch Gebäude besteuern wird. In diesem Fall sollte jedoch geprüft werden, ob die Bodenwertsteuer zumindest bei unbebauten Grundstücken in Ballungsgebieten als Grundsteuer C Anwendung findet. Eine solche Sondersteuer auf Bauland gab es bereits und könnte sich damit im Rahmen einer Reform auch rechtfertigen lassen.

Alternativ wäre ein zonierte Satzungsrecht bedenkenswert. Dabei können Kommunen unbebaute Grundstücke in bestimmten Zonen mit einem erhöhten Grundsteuerhebesatz belegen. Der entscheidende Vorteil einer solchen Lösung läge darin, dass die Spekulation mit verfügbaren Flächen weniger attraktiv wird und somit die Bebauung schneller erfolgt.

Je stärker die Großstädte wachsen und je knapper die Flächen werden, desto attraktiver ist es derzeit, weiter zu warten. Denn auf diese Weise können Wertsteigerungen von zehn Prozent und mehr pro Jahr erzielt werden - und somit deutlich mehr als mit vielen anderen Anlagen. Dieses Problem muss in den Ballungsräumen und Universitätsstädten angepackt werden - am besten mit einer allgemeinen Bodenwertsteuer oder wenigstens alternativ mit einer Sonderbesteuerung unbebauter Grundstücke. ●

FOTO: EUROPÄISCHE UNION / GÜNTER SCHIFFMANN



*zu viele  
zu schnell*

*Für Flüchtlinge  
gibt es vielerorts  
in Deutschland  
nur noch  
Notunterkünfte*

## Flüchtlingskrise hat Deutschland fest im Griff

Der Zustrom von Asylsuchenden erreicht Dimensionen, die den Zusammenhalt der örtlichen Gemeinschaft in Gefahr bringen, und kann nur durch ein Bündel von Maßnahmen reduziert werden

Die Anzahl der Armutsflüchtlinge, Kriegsflüchtlinge und Asylsuchenden hat sich in diesem Jahr explosionsartig nach oben entwickelt - in einem Umfang, den niemand vorhersehen konnte. Immer wenn man glaubte, es gebe keine Steigerungsmöglichkeit mehr, war das Gegenteil festzustellen. Derzeit kommen pro Tag bis zu 10.000 Flüchtlinge, allein im Monat September waren es wahrscheinlich 300.000. Viele gehen deshalb davon aus, dass Deutschland im Jahr 2015 bis zu 1,5 Mio. Flüchtlinge aufnehmen hat. Auch wenn sich - so die Augen - die Zuwachsdynamik deutlich abschwächen wird, muss man dennoch auch in

den kommenden Jahren mit anhaltend hohen Flüchtlingszahlen rechnen.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und liegen auf der Hand. Der weitere Vormarsch des IS in Syrien und im Irak, das Eingreifen Russlands in Syrien sowie der Vormarsch der Taliban in Afghanistan lassen immer weitere Flüchtlingsströme entstehen. Angesichts des starken Zuwachses an Flüchtlingen aus Syrien, Irak und Afghanistan ist ganz in den Hintergrund getreten, dass auch aus Afrika - vor allem aus Eritrea - immer mehr Menschen über das Mittelmeer nach Europa kommen.

Doch diese Zahlen sind Netto-Zahlen. Zusätzlich müssen noch all diejenigen Flüchtlinge berücksichtigt werden, die im Rahmen eines Familiennachzugs in den folgenden



### DER AUTOR

**Dr. Bernd Jürgen Schneider** ist Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW

*Der Artikel spiegelt die Entwicklung der Flüchtlingsproblematik bis zum Redaktionsschluss dieser Ausgabe am 13.11.2015 wider*

► StGB NRW-Präsident Dr. Eckhard Ruthemeyer (rechts) stellte sich Mitte November gemeinsam mit NRW-Ministerpräsidentin Hannelore Kraft und dem Leiter des NRW-Verfassungsschutzes Burkhard Freier in der WDR-Livesendung „Arena“ den Fragen der Gäste rund um Flüchtlingsunterbringung und -betreuung



Jahren sukzessive nach Deutschland kommen werden.

**Schwierige Integration** Klar ist: Je mehr Flüchtlinge kommen, umso schwieriger und langsamer gestaltet sich der Integrationsprozess. Denn eine schnelle Integration der bereits in Deutschland lebenden und der neu ankommenden Flüchtlinge setzt voraus, dass der Zustrom rasch und spürbar begrenzt wird. Man kann die Ressourcen - soweit sie derzeit überhaupt noch vorhanden sind - nur einmal einsetzen. Die Vorstellung, man könne für immer mehr Flüchtlinge immer mehr tun, steht in klarem Widerspruch zur Begrenztheit der Ressourcen sowie der politischen, ökonomischen und mentalen Stärke von Staat und Gesellschaft.

In dem Maße, wie die Zugangszahlen explosionsartig steigen, wird die öffentliche Diskussion emotionaler, gegensätzlicher und auch rauer - selbst unter den Regierungsfraktionen in Berlin. Die Frage, wie es in den kommenden Jahren weitergeht, stellt sich auf allen Ebenen: der kommunalen, der Landes-, der nationalen und der europäischen Ebene. Am drängendsten stellt sich die Frage allerdings auf der kommunalen Ebene. Denn es sind die Städte und Gemeinden, die in vielen Bundesländern die Hauptlast der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen tragen. Das betrifft nicht nur die reguläre Unterbringung nach der Erstaufnahme. Viele Bundesländer - so auch Nordrhein-Westfalen - haben sich längst von der Erstaufnahme als ihrer eigentlichen Aufgabe verabschiedet. Stattdessen übertragen sie dies im Wege so genannter Amtshilfeersuchen auf die Städte und Gemeinden, sodass diese jetzt doppelt belastet sind: mit der Erstaufnahme und der regulären Aufnahme.

**Kapazitäten erschöpft** In den Städten und Gemeinden neigen sich die Reserven an Aufnahmekapazität in großem Tempo dem Ende zu. Die Situation wird deshalb immer dramatischer, weil nicht nur die Asylverfahren zu lange dauern, sondern auch, weil die Abschiebung von Flüchtlingen aus kommunalen Einrichtungen heraus schwierig ist. Die

Anzahl der frei werdenden Betten in den Einrichtungen ist demnach begrenzt. Somit müssen für die neu ankommenden Flüchtlinge, die den Städten und Gemeinden zugewiesen werden, immer neue Unterkünfte geschaffen werden.

Zwar bemühen sich die Länder neuerdings verstärkt, ihre Kapazitäten im Rahmen der Erstaufnahme zu erweitern. Doch auch deren Möglichkeiten sind begrenzt, und die Kapazitäten lassen sich nicht in dem Umfang ausbauen, wie die Flüchtlingszahlen zunehmen. Wenn man die Entwicklungen in Afghanistan, Syrien und der Türkei nüchtern analysiert, stellt man fest, dass es eine schnelle Lösung für eine spürbare Begrenzung des Flüchtlingszustroms aus dem Nahen und Mittleren Osten nicht geben wird. Zum einen, weil die Lösungsoptionen in Europa und in der Türkei Zeit benötigen, bis sie wirken. Zum anderen, weil sich die Verhältnisse im Irak, in Syrien und in Afghanistan weiter zuspitzen, sodass weitere Flüchtlingsströme zu erwarten sind.

Derzeit werden in Afghanistan jeden Tag 7.000 Ausweise beantragt. Ein ähnlicher Anstieg wird aus dem Irak gemeldet. Dort sollen es bis zu 12.000 Anträge pro Tag sein. Die Motive ähneln sich: wirtschaftlicher Niedergang, Perspektivlosigkeit und eine zunehmend prekäre Sicherheitslage.

**Verhängnisvolle Signale** Die Attraktivität Deutschlands beruht nicht nur auf den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen. Auch hat die Politik durch diverse Entscheidungen und Äußerungen Signale gesetzt, die im In- und Ausland als Einladung an Millionen Menschen verstanden worden sind. Dazu gehört unter anderem die Entscheidung der Bundesregierung im September, die Flüchtlinge aus Ungarn über Österreich einreisen zu lassen. Dazu gehört auch der Hinweis von Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass das Grundrecht auf Asyl keine Obergrenzen kenne.

Lösungsoptionen liegen im Dreiklang auf nationaler, EU- und globaler Ebene. Alle diese Optionen werden viel Zeit benötigen, bis sie greifen. Wann dies der Fall sein wird, ist derzeit

nur schwer abzuschätzen. Weil man deswegen noch auf Jahre hinaus mit hohen Flüchtlingszahlen rechnen muss, stellt sich zuallererst die Frage, wer diese Flüchtlinge unterbringen und versorgen soll. Die kommunale Ebene ist bereits jetzt überfordert und agiert vielfach am Rande ihrer Möglichkeiten.

**Bundeseinrichtungen** Wenn weder Kommunen noch Länder in der Lage sind, weitere Flüchtlinge in der derzeitigen Größenordnung aufzunehmen, muss der Bund viel stärker als bisher und langfristig operativ in die Erstaufnahme einsteigen und mindestens die Hälfte aller Flüchtlinge aufnehmen, betreuen und bei negativem Ausgang ihres Asylverfahrens in die Heimatländer zurückführen.

Große Zahlen erfordern auch große Einrichtungen. Dass derartige Flüchtlingszahlen nicht geeignet sind, die Menschen in Einrichtungen von gerade einmal 150 Plätzen unterzubringen, liegt auf der Hand. Man wird sich daran gewöhnen müssen, dass der Bund - ähnlich wie die Anrainerstaaten von Syrien - große Einrichtungen schafft, in denen Flüchtlinge für längere Zeit leben.

Diese Einrichtungen müssen anders konzipiert sein und mit einer umfassenden Infrastruktur ausgestattet werden, als dies bisher der Fall ist. Das betrifft die medizinische Versorgung, die Betreuung in Kitas und Schulen sowie andere Bereiche der Daseinsvorsorge. Hinzukommen müssen Deutschkurse und Kurse zur Berufsvorbereitung, die von der Wirtschaft anzubieten sind. Der Vorteil großer zentraler Einrichtungen besteht insbesondere darin, dass die Asylverfahren im Eiltempo durchgeführt werden können und bei negativem Ausgang eine Rückführung bereits nach wenigen Tagen möglich ist.

Die Schweiz hat ein derartiges Express-Verfahren erfolgreich bei Asylsuchenden aus Balkanstaaten getestet. Der ganze Prozess von der Anhörung bis zur Abschiebung dauert 48 Stunden. Die Betreuung in dieser kurzen Zeit erfolgt in zwei zentralen Einrichtungen des Bundes. Um die Rücknahme der Asylsuchenden zu garantieren, hat die Schweiz mit den betroffenen Staaten spezielle Rücknahmeabkommen abgeschlossen und als Gegenleistung hierfür Entwicklungsprojekte angestoßen. Solche Abkommen muss die Bundesregierung ebenfalls umgehend mit den Staaten des Westbalkan und mit afrikanischen Ländern abschließen.

**Verteilzentren in Grenznähe** Notwendig ist weiterhin, dass der Bund zunächst al-



le Flüchtlinge in eigenen grenznahen Einrichtungen registriert und sie dann in einem geordneten Verfahren auf die Bundes- und Landeseinrichtungen verteilt. Ziel ist, die Kontrolle über den Zustrom von Flüchtlingen zurückzugewinnen. Es kann nicht sein, dass viele Flüchtlinge verdeckt einreisen und sich unkontrolliert in Deutschland bewegen. Derzeit sollen sich rund 300.000 nicht registrierte Flüchtlinge in Deutschland aufhalten. Somit existiert eine komplette Großstadt aus Flüchtlingen, aber niemand weiß, wo sie sich befindet.

Die politischen Entscheidungen auf Bundesebene für derartige Einrichtungen müssen schnell fallen, damit die Einrichtungen zeitnah einsatzbereit sind. Wenn der Bund das

nicht schafft und auch die Länder nicht in der Lage sind, merklich ihre Kapazitäten im Rahmen der Erstaufnahmeeinrichtung zu erhöhen, droht flächendeckend eine Obdachlosigkeit von Flüchtlingen, deren Ausmaß derzeit noch gar nicht abzuschätzen ist. Es ist gut, dass der Bund nun entschieden hat, das Dublin-Verfahren wieder anzuwenden und Flüchtlinge, die bereits in anderen EU-Staaten registriert worden sind, dorthin wieder zurückzuführen.

**Sichere Drittstaaten** Eine weitere Maßnahme, die auf nationaler Ebene unverzüglich umgesetzt werden muss, ist eine Änderung des Verfahrensrechts für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern. Es kann

nicht sein, dass bei einer Anerkennungsquote von 0,2 Prozent Deutschland viele Flüchtlinge aus diesen Staaten unterbringen und versorgen muss, um sie dann nach wenigen Wochen wieder in ihr Heimatland zurückzuführen.

Dies ist ineffizient, unökonomisch, aber auch unmoralisch gegenüber den betroffenen Flüchtlingen. Denn nach einer Rückführung stehen sie ohne jegliches Hab und Gut da, das sie ja verkauft haben, um überhaupt erst nach Mitteleuropa zu gelangen. Oft flüchtet die Mittelschicht, die gerade für den Aufbau des Landes dringend benötigt wird.

Deswegen ist es gerechtfertigt, dass diese Menschen ihr Asylverfahren aus ihrem Heimatland heraus betreiben. Die Konsequenz

## Hilferuf an Angela Merkel

Am 21.10.2015 hat der Städte- und Gemeindebund NRW ein von 215 Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen aus StGB NRW-Mitgliedskommunen persönlich unterzeichnetes Schreiben an die Bundeskanzlerin gesandt. Kernbotschaft war: Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind am Ende ihrer Leistungsfähigkeit angekommen bei der Unterbringung von Flüchtlingen.

Der Brief hat bundesweit in den Medien und in der Öffentlichkeit großes Aufsehen erregt. Kanzlerin Angela Merkel telefonierte daraufhin mit StGB NRW-Präsident Dr. Eckhard Ruthemeyer.

Auch NRW-Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, die ein wortgleiches Schreiben erhielt, brachte in einer Antwortbotschaft ihr Verständnis für die Nöte der Kommunen und ihre Solidarität mit diesen zum Ausdruck. Anbei das Schreiben an Kanzlerin Merkel im Wortlaut:

**Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel,**

wir wenden uns in großer Sorge um unser Land, aber auch um die von uns vertretenen Städte bzw. Gemeinden an Sie. Anlass ist der massive und in erheblichem Umfang auch unkontrollierte Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland und in unsere Städte und Gemeinden.

Die am 15.10.2015 vom Bundestag verabschiedeten Regelungen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Denn das Gesetz verfolgt u.a. das Ziel, den Zustrom spürbar zu verringern, aber auch die vorhandenen kommunalen Ressourcen für die Unterbringung und Integration zu Gunsten derjenigen Flüchtlinge einzusetzen, welche sich erfolgreich auf das Grundrecht auf Asyl berufen können.

Ob diese Maßnahmen die gewünschte Wirkung zeitnah entfalten, ist zweifelhaft. Es ist zu befürchten, dass Deutschland trotz des Asylpaketes weiterhin attraktiv für viele Flüchtlinge sein wird. Da die vielfältigen Krisenherde der Erde eher zu- als abnehmen, ist anzunehmen, dass der Zustrom der Flüchtlinge auf hohem Niveau verharren wird.

Der bisherige massive Zustrom von Flüchtlingen in unsere Städte und Gemeinden hat dazu geführt, dass so gut wie alle verfügbaren Unterbringungsmöglichkeiten mittlerweile erschöpft sind. Selbst die Unterbringung von Flüchtlingen in Zelten sowie Wohncontainern ist kaum noch zu bewerkstelligen. Der Betrieb der kommunalen Unterbringungseinrichtungen bindet in ganz

erheblichem Umfang kommunales Personal. Dies führt dazu, dass wir viele andere kommunale Pflichtaufgaben nicht oder nur noch sehr eingeschränkt erfüllen können. Wir begrüßen, dass Sie sich auf europäischer und internationaler Ebene für die Bekämpfung der Fluchtursachen sowie eine faire Verteilung der Flüchtlinge einsetzen. Uns ist bekannt, dass hierzu langwierige Verhandlungen notwendig sind. Sie sind daher kaum geeignet, den zu hohen Zustrom von Flüchtlingen zeitnah und spürbar zu begrenzen.

Deshalb sind über die in dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz beschlossenen Maßnahmen noch weitere Schritte notwendig. Von daher möchten wir Sie bitten, die in dem beigefügten Forderungskatalog aufgelisteten Maßnahmen umzusetzen.

*Die beiden Schreiben sowie der Forderungskatalog stehen im Internet unter [www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de) im Bereich „Presse / Pressemitteilungen / 2015“ als Anlage zu Pressemitteilung 52/2015 zum Herunterladen bereit.*



FOTO: GERHARD RÖHLING / PIXELIO

wäre, dass diejenigen Menschen, die sich schon in Deutschland aufhalten, vor der Asylentscheidung zurückgeführt werden, damit sie in ihrem Heimatland die weiteren Verfahrensschritte abwarten. Die frei werdenden Ressourcen könnten für die wirklich Bedürftigen verwendet werden. Kombiniert werden muss diese Regelung mit einem milliarden-schweren Aufbauprogramm für diese Länder, um den dort lebenden Menschen eine Perspektive zu geben.

**Europäische Ebene** Wesentlich schwieriger und zeitaufwändiger gestaltet sich die Lösungsoption auf europäischer Ebene. Denn sie setzt voraus, dass das Asylrecht der Mitgliedstaaten auf supranationaler Ebene vereinheitlicht wird. In diesem neuen europäischen Asylrecht muss es einheitliche Standards und Leistungen geben, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen Gültigkeit haben.

Eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge erfordert Verteilungsquoten, die für alle Staaten verpflichtend, aber auch steuerbar und planbar sind. Somit muss die EU - und nicht ein Mitgliedstaat - das Kontingent an Flüchtlingen festlegen, welches in einem Jahr in Europa aufgenommen und entsprechend den Quoten verteilt wird. Verständlicherweise wird sich kein Mitgliedstaat auf Quoten einlassen, bei denen es für den Zustrom der Flüchtlinge keine Obergrenze gibt.

Die Kontingente müssen so groß bemessen sein, dass der Druck zu einer illegalen Einreise weitgehend minimiert wird. Es müssen Verteilzentren - so genannte Hot-Spots - an den EU-Außengrenzen eingerichtet werden, in denen ankommende Flüchtlinge registriert und in denen deren Asylbegehren auf Erfolgsaussicht geprüft wird. Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsländern, die ebenfalls von der EU festzulegen sind, werden in diesen Hot-Spots untergebracht und in kurzer Zeit

nach einem negativen Bescheid in ihre Herkunftsländer zurückgeführt.

Diejenigen Flüchtlinge, deren Antrag Aussicht auf Erfolg hat, müssen sich in den Staat begeben, dem sie zugewiesen werden. Dort müssen sie untergebracht, versorgt und betreut werden. Verlassen Flüchtlinge den ihnen zugewiesenen Staat, haben sie keinen Anspruch mehr auf Leistungen in anderen Staaten der EU. Eine „Asyloptimierung“ fände auf diese Weise nicht mehr statt.

Planbare Quoten, durch die EU festzusetzende Kontingente und generelle Obergrenzen für das europäische Asylrecht bedingen sich gegenseitig. Sie alle setzen für ihre Wirksamkeit weiter voraus, dass die Außengrenzen der EU streng bewacht werden, damit diese Maßnahmen greifen.

**Lösungsoption Türkei** Eine weitere Lösungsoption, die ebenfalls viel Zeit, Ausdauer und Kraft erfordert, schließt die Türkei mit ein. Weil eine der Hauptflüchtlingsrouten durch dieses Land führt und weil die Türkei an fast alle Krisenstaaten des Nahen Ostens angrenzt, spielt sie bei dem Versuch, die Flüchtlingsströme einzudämmen, eine entscheidende Rolle.

Zunächst einmal müssen die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in den vielen Flüchtlingslagern der Türkei schnell und nachhaltig verbessert werden. Das wird aber nicht ausreichen. Denn entscheidend für die Flüchtlinge ist, dass die Türkei ihnen eine Perspektive für die Integration in das Land bietet. Das setzt voraus, dass auch Nichteuropäer in der Türkei berechtigt sind, einen Asylantrag zu stellen. Derzeit können nur EU-Bürger in der Türkei einen derartigen Antrag stellen.

Solange diese Perspektive nicht vorhanden ist, werden die Flüchtlinge auch dann die Türkei verlassen, wenn die Lebensbedingungen in den Lagern besser geworden sind. Deswegen ist der neue Aktionsplan der EU insoweit fragwürdig, als ein isoliertes Verbessern der Lebensbedingungen und das Errichten von sechs neuen Lagern nicht ausreichen, solange die Asylgesetze in der Türkei nicht geändert werden.

Wenn aber die Anzahl der Bootsflüchtlinge in der Ägäis nicht nennenswert reduziert wird, weil die Türkei sich weigert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, sind sowohl die sechs Aufnahmelager in der Türkei als auch die so genannten Hot-Spots zur Verringerung der Flüchtlingszahlen ebenso ungeeignet wie der ungarische Grenzzaun. Sie vermögen allenfalls, die Flüchtlingsströme in geordnete Bahnen zu lenken. ●

## Arbeitsprogramm der EU-Kommission

Die Europäische Kommission hat ihr Arbeitsprogramm für 2016 vorgestellt. Unter dem Titel „Jetzt ist nicht die Zeit für business as usual“ enthält dieses 23 neue Schlüsselinitiativen, aber auch 20 geplante Rücknahmen oder Änderungen bereits angenommener Vorschläge sowie 40 REFIT-Maßnahmen, mit denen die Qualität bestehender EU-Rechtsvorschriften überprüft werden soll. Damit hält die Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker auch im zweiten Jahr ihrer Amtszeit daran fest, bei großen Fragen „Größe und Ehrgeiz“ zu zeigen und bei nachrangigen Fragen, die kein gemeinsames Tätigwerden auf EU-Ebene erfordern, mit „Zurückhaltung und Bescheidenheit“ zu reagieren.

## Wettbewerb zur Europawoche 2016

NRW-Europaminister Franz-Josef Lersch-Mense hat Kommunen, Vereine, Verbände, Schulen, Hochschulen und sonstige Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen aufgerufen, sich am Wettbewerb zur Europawoche 2016 zu beteiligen. Prämiert werden zivilgesellschaftliche Projekte, die im Rahmen der Europawoche geplant sind. Sie erhalten eine Förderung von bis zu 2.000 Euro. Die Europawoche unter dem Motto „Ankommen in Europa“ findet vom 30. April bis 9. Mai 2016 statt. Da-

## Laufbahnrecht des Landes Nordrhein-Westfalen

**Kommentar zur Laufbahnverordnung (LVO NRW), nebst laufbahnrechtlichen Vorschriften für einzelne Beamtengruppen, von Ministerialrat Dr. Ronald Rescher, Oberamtsrat Rolf Köhler, beim Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Kolja Nauemann, Richter am Verwaltungsgericht, sowie Dipl.-Verwaltungswirt Heinz D. Tadday.**

22. Ergänzungslieferung, Stand Juni 2015, 230 Seiten, 62,90 Euro. Loseblattausgabe, Grundwerk 1.642 Seiten, DIN A 5, im Ordner, 98 Euro bei Fortsetzungsbezug (179 Euro bei Einzelbezug). ISBN 978-3-7922-0162-6, Verlag W. Reckinger, Siegburg

Die Bearbeitung des Werkes wird ab der 22. Ergänzungslieferung (Stand Juni 2015) auch auf



FOTO: KREIS SOEST

Neuankömmlinge müssen medizinisch untersucht werden





mit thematisiert der Wettbewerb Herausforderungen und Chancen, die sich aus der Integration von Flüchtlingen ergeben. Einsendeschluss ist der 20. Januar 2016. Weitere Informationen im Internet unter [www.mbem.nrw/europawoche](http://www.mbem.nrw/europawoche).

## Partnerschaftspreis des Europarates

Der Europarat zeichnet jährlich Kommunen für vorbildliche Partnerschaftsarbeit aus. Es gibt vier Auszeichnungsstufen: das Europadiplom, die Ehrenfahne, die Ehrenplakette und den Europapreis. Bewerben können sich alle Städte und Gemeinden der 49 Mitgliedstaaten des Europarates. Die Bewerbung muss durch die Verwaltungsspitze eingereicht werden. Bei erstmaliger Bewerbung ist ein Fragebogen auszufüllen. Die Bewerbung bleibt mehrere Jahre gültig, wobei jährlich ein Tätigkeitsbericht über das europäische Engagement vorgelegt werden muss. Aufgrund dieses Nachweises kann eine Auszeichnung der jeweils nächsthöheren Stufe beantragt werden. Bewerbungsschluss ist der 31. Dezember 2015. Informationen gibt es unter

<http://www.coe.int/de/web/europe-prize-exhibition>.

## Integrierter Konvent der Bürgermeister

Mitglieder des Konvents der Bürgermeister gegen den Klimawandel und die von ihm mit ins Leben gerufene EU-Initiative „Mayors Adapt“ zur Anpassung an den Klimawandel haben sich am 15. Oktober 2015 in Brüssel zu einem neuen integrierten Konvent für Klima und Energie zusammengeschlossen. Die beteiligten Kommunen verpflichten sich, ihre Kohlendioxid-Emissionen bis 2030 um 40 Prozent zu reduzieren und ihre Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu intensivieren. Dazu soll in den kommenden zwei Jahren jeweils ein Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klima erstellt und umgesetzt werden. Zu der Verpflichtung gehört auch, die konkrete Umsetzung der Aktionspläne alle zwei Jahre zu melden und die Pläne gegebenenfalls anzupassen.

## EU-Bevölkerung in Stadt und Land

In der Europäischen Union leben 40,2 Prozent der Menschen in Großstädten oder dicht besiedelten Gebieten, 32 Prozent in kleineren Städten und Vororten sowie 27,8 Prozent in ländlichen Gebieten. In Deutschland ist die

Verteilung anders. Hier leben die meisten Bürger/innen mit 41,7 Prozent in kleineren Städten und Vororten. 22,6 Prozent leben auf dem Land und 35,8 Prozent in Großstädten. Dies geht aus Zahlen des EU-Statistikamtes Eurostat hervor. Danach leben in Großbritannien mit 58,6 Prozent und Zypern mit 54,7 Prozent sogar mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Städten. Den höchsten Anteil an ländlicher Bevölkerung gibt es in Luxemburg mit 51 Prozent, in Litauen mit 47,6 Prozent und in der Slowakei mit 45,6 Prozent.

## Schülerwettbewerb Begegnung mit Osteuropa

Der Schülerwettbewerb „Begegnung mit Osteuropa“ des NRW-Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport und des NRW-Ministeriums für Schule und Weiterbildung steht unter dem Motto „Ein Europa - viele Gesichter!“ Schüler/innen in NRW ab der Grundschule sind eingeladen, sich mit der Geschichte, Geografie, Kunst, Literatur, Musik und Politik der Länder Mittel- und Osteuropas im Rahmen eines Projektes auseinanderzusetzen. Das Thema kann dabei aus einem breit gefächerten Projektangebot ausgewählt werden. Neben Einzel- und Gruppenarbeiten sind auch gemeinsame Arbeiten mit Schüler/innen von Partnerschulen in Mittel- und Osteuropa erwünscht. Einsendeschluss ist der 31. Januar 2016. Informationen im Internet unter <http://www.schuelerwettbewerb.eu/>.

Oberamtsrat Rolf Köhler, tätig im Dienstrechtsreferat des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW, und Dr. Kolja Naumann, Richter am Verwaltungsgericht, übertragen.

Im Teil B wird die Kommentierung zahlreicher Paragraphen auf Basis der LVO n. F. neu erstellt. Das gilt u. a. für die §§ 8 (Einstellung oder Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe), 15 (Laufbahnwechsel), 18 (Ausnahmen), 27 (Aufstieg in die Laufbahngruppe des mittleren Dienstes) und 31 (Aufstieg in die Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes). Im Teil 4 (Besondere Vorschriften für Lehrer an Schulen, wissenschaftliche Mitarbeiter und Lehrkräfte für besondere Aufgaben an Hochschulen) werden die §§ 49 (Allgemeines), 50 (Befähigung) und 53 (Zugang zu Leitungsämtern und Ämtern mit besonderen Funktionen) neu kommentiert.

Des Weiteren werden die Verordnung über den Aufstieg durch Qualifizierung in die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungs-

dienstes im Land Nordrhein-Westfalen vom 4. November 2014, die Verordnung über den Aufstieg durch Qualifizierung in die Laufbahn des höheren Dienstes der Steuerverwaltung im Land Nordrhein-Westfalen vom 11. März 2015 sowie die Verordnung über den prüfungserleichterten Aufstieg in die Laufbahn des gehobenen Dienstes in der Steuerverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 3. Dezember 2014 aktualisiert.

Az.: I/14.0.13

## Verzeichnis der kommunalen Vollstreckungsbehörden

Herausgegeben vom Fachverband der Kommunkassenverwalter e. V., Schriftleitung: Hans-Jürgen Glotzbach und Kornelia Nowok, 10., völlig neu bearbeitete Auflage 2015, 486 Seiten,

kartiert, Format 24 x 16,5 cm, 44,90 Euro; Verlag W. Reckinger, Siegburg, ISBN 978-3-7922-0163-3

Die 10. Auflage enthält mehr als 1.000 seit dem Erscheinen der Voraufgabe erfolgte Änderungen hinsichtlich der Zuständigkeit für die Vollstreckung kommunaler Geldforderungen. Damit steht dieses hilfreiche Nachschlagewerk für die Praxis wieder in aktualisierter Form zur Verfügung.

Da im gesamten Bereich der Vollstreckung nur derjenige erfolgreich ist, der schnell reagiert, leistet das „Verzeichnis der kommunalen Vollstreckungsbehörden“ einen entscheidenden Beitrag zur Vollstreckung kommunaler Forderungen. Denn durch Kenntnis der jeweils zuständigen Vollstreckungsbehörde werden Fehlleitungen und dadurch bedingte Verzögerungen sowie zusätzliche Korrespondenz vermieden.

Az.: IV/1

## Versorgung von Fundkatzen

**Fundbüros der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen von Jägern aufgenommene streunende Katzen annehmen (nichtamtlicher Leitsatz).**

VG Münster, Beschluss vom 15.10.2015 - Az.: 1 L 1290/15 -



**GERICHT  
IN KÜRZE**

zusammengestellt  
von Referent  
Carl Georg Müller,  
StGB NRW

Ein Jagdaufseher hat mit Unterstützung des Landesjagdverbandes eine einstweilige Anordnung gegen eine NRW-Kommune erstritten. Das Fundbüro der Gemeinde hatte es abgelehnt, eine vom Antragsteller aufgenommene Katze anzunehmen. Nach Ansicht des Gerichts hätte es das Tier jedoch als Fundkatze in Verwahrung nehmen müssen.

Das Gericht erkannte dem Finder einen Anspruch aus § 967 BGB zu. Nach dieser Vorschrift ist der Finder berechtigt, die Fundsache an die zuständige Behörde abzuliefern – nach § 5a AGBGB sei dies die Gemeinde des Fundorts. § 967 BGB regelt öffentlich-rechtliche Verwahrungsrechte und -pflichten und diene in erster Linie dem Schutz des Finders, der seine Verwahrungspflicht nach § 966 BGB durch Ablieferung der Fundsache an die Fundbehörde beenden könne. Den Vorschriften des Fundrechts unterliegen Sachen (auch Tiere, vgl. § 90a BGB), die besitz- aber nicht herrenlos sind. Fundtiere sind Tiere, die dem Eigentümer entlaufen oder sonst seinem Besitz entzogen sind.

Entgegen der Auffassung der Gemeinde handelte es sich nach Auffassung des Gerichts bei der fraglichen Katze um ein Fundtier und nicht um ein herrenloses Tier. Die Vorschrift des § 960 BGB, wonach wilde Tiere herrenlos sind, solange sie sich in der Freiheit befinden, finde keine Anwendung. Wilde Tiere seien vielmehr nur diejenigen Tiere, die keine Haustiere sind. Katzen würden in Deutschland aber grundsätzlich als Haustiere gehalten. Ebenso wenig handele es sich bei der Katze um ein Tier, welches gemäß § 959 BGB herrenlos geworden sei. Nach § 959 BGB wird eine bewegliche Sache herrenlos, wenn der Eigentümer in der Absicht, auf das Eigentum zu verzichten, den Besitz der Sache aufgibt. Das Gericht hat offengelassen, ob das entsprechende gesetzliche Verbot des § 3 Nr. 3 TierschG schon dazu führe, dass eine wirksame De-

reliktion (Eigentumsaufgabe) schon gar nicht möglich ist, oder ob es nur die Basis für Sanktionsmöglichkeiten ist. Jedenfalls sei das in Art. 20a GG grundgesetzlich verankerte Staatsziel des Tiereschutzes mit zu berücksichtigen, sodass einem Tierhalter – auch wenn er den Verlust des Tieres nicht gegenüber der zuständigen Behörde anzeigt – nicht ohne Weiteres unterstellt werden dürfe, dass er sich seines Tieres durch

Aussetzen – also unter Begehung einer Ordnungswidrigkeit – entledigt hat.

Vielmehr bestehe eine Regelvermutung rechtstreuen Verhaltens mit der Folge, dass zunächst grundsätzlich ein Fundtier anzunehmen ist. Zwar könne die Vermutung widerlegt werden. Dies sei jedoch im zu entscheidenden Fall nicht gelungen, wobei insoweit unschädlich sei, ob bei der Katze ein Mikrochip implantiert oder diese mit einem Halsband versehen sei. Die fragliche Katze habe einen überaus gepflegten und wohlgenährten Eindruck gemacht und ein die Nähe des Menschen geradezu suchendes Verhalten aufgewiesen.

## Anweisung zur Erhöhung der Kreisumlage

**1. Eine landesrechtliche Pflicht der kommunalen Aufgabenträger zum Haushaltsausgleich und zur Verringerung eines Haushaltsdefizits ist mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.**

**2. Die Kommunalaufsichtsbehörde darf der Kommune innerhalb eines für diese eröffneten Gestaltungsspielraums grundsätzlich nicht eine bestimmte Maßnahme alternativlos vorschreiben. Anderes kann gelten, wenn angesichts des absehbaren zeitlichen Auslaufens einer realisierbaren Handlungsmöglichkeit keine realisierbare Alternative mehr besteht.**

**3. Eine aufsichtsbehördliche Anweisung zur Festlegung eines bestimmten Kreisumlagesatzes muss ausreichend Rücksicht auf den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden nehmen.**

**4. Ein Gemeindeverband ist von seinen landesrechtlichen Pflichten zum Haushaltsausgleich nicht bundesverfassungsrechtlich dadurch freigestellt, dass er eine unzureichende Finanzierung vom Land erhält.**

BVerwG, Urteil vom 16.06.2015  
- Az.: 10 C 13.14 -

Im entschiedenen Fall hatte ein seit Jahren finanziell notleidender hessischer Landkreis trotz Aufforderung durch das Land weder eine Anhebung des Kreisumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2010 noch Einsparmaßnahmen in entsprechender Höhe beschlossen. Die Kommunalaufsicht des Landes wies ihn daraufhin an, den Hebesatz für die Kreisumlage um 3 Prozent zu erhöhen. Die Klage des Kreises hiergegen war vor dem Verwaltungsgericht zunächst erfolgreich, wurde jedoch in der Berufungsinstantz durch den Verwaltungsgerichtshof abgewiesen. Die Revision des Landkreises hatte keinen Erfolg.

In den Entscheidungsgründen führt das BVerwG aus, dass ein Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen dürfe. Dies folge aus dem in Art. 28 Abs. 2 GG angelegten Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfes eines jeden Verwaltungsträgers im kreiskommunalen Raum. Neben dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung der kreisangehörigen Gemeinden, dem Verbot der Einebnung von Steuerkraftunterschieden zwischen den Gemeinden und der Achtung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine eigene gemeindliche Steuerhoheit hat der umlageerhebende Kreis auch zu gewährleisten, dass die durch Art. 28 Abs. 2 GG gebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden nicht unterschritten wird.

Die Garantie des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden ziehe der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze dort, wo sie zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden führen und diesen dadurch die Möglichkeit zu einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln nehmen würde. Die eigene finanzielle Notlage stelle den Kreis nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung frei. Vielmehr müsse sich der Kreis bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an den Landesgesetzgeber halten und dürfe eine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen. Der Verwaltungsgerichtshof war vorliegend nach Ansicht des BVerwG dennoch zu Recht davon ausgegangen, dass die Kom-



munalaufsicht mit ihrer Anweisung zur Erhöhung des Kreisumlagesatzes auf eine Verringerung des Haushaltsdefizits des Kreises habe hinwirken dürfen, weil nach den tatsächlichen Feststellungen der niederen Instanzen die Belange der kreisangehörigen Gemeinden gewahrt worden seien.

## Zulässigkeit der Pferdesteuer

1. Auf das Halten und entgeltliche Benutzen von Pferden für den persönlichen Lebensbedarf kann eine örtliche Aufwandsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG) erhoben werden. Für den erforderlichen örtlichen Bezug kommt es nicht auf den Wohnort des Pferdehalters, sondern auf die Unterbringung des Pferdes in der steuererhebenden Gemeinde an.
2. Der Umstand allein, dass ein subventioniertes Verhalten besteuert wird, bedeutet noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 29).
3. Eine Aufwandsteuer muss neben der Ein-

## nahmenerzielung nicht stets einen Lenkungszweck als Nebenzweck verfolgen

BVerwG, Beschluss vom 18.08.2015  
- Az.: 9 BN 2.15 -

Wie bereits berichtet hatte der Hessische Verwaltungsgerichtshof die Pferdesteuersatzung der Stadt Bad Sooden-Allendorf im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens überprüft und für rechtmäßig gehalten. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht wurde nicht zugelassen. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Kläger - eines Reitvereins und mehrerer Einzelkläger - hat das Bundesverwaltungsgericht nun zurückgewiesen und bestätigt, dass die Gemeinden grundsätzlich berechtigt sind, auf das Halten und das entgeltliche Benutzen von Pferden für den persönlichen Lebensbedarf eine örtliche Aufwandsteuer (Pferdesteuer) zu erheben.

Auch nach dieser Entscheidung bleibt für Nordrhein-Westfalen allerdings darauf hinzuweisen, dass nach § 2 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz NRW die (erstmalige) Einführung einer Pferdesteuer zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung des Innenministeriums und des Finanzministeriums bedarf.

## Asylbewerberheime und Nachbarschutz

Ein gebietsübergreifender Schutz des Nachbarn vor (behaupteten) gebietsfremden Nutzungen in lediglich angrenzenden Baugebieten unabhängig von konkreten Beeinträchtigungen besteht nicht. Der Nachbarschutz bestimmt sich insoweit (nur) nach dem Gebot der Rücksichtnahme (nichtamtliche Leitsätze).

VGH Bayern, Beschluss vom 31.03.2015  
- Az.: 9 CE 14.2854 -

Gegen die geplante Unterbringung von Asylbewerbern in zwei gegenüberliegenden Wohnhäusern wendeten sich die Eigentümer eines bebauten Grundstücks in einem - mit Bebauungsplan festgesetzten - reinen Wohngebiet. Die potenzielle Unterbringungseinrichtung lag außerhalb des Plangebiets. Der VGH stellte dazu fest, dass den Antragstellern kein Schutz vor gebietsfremden Nutzungen auf angrenzenden Baugebieten aus dem Gebietserhaltungsanspruch zukomme.

Dieser Anspruch stehe den Grundstücksei-

## ETWAS MEHR GESUNDE BÄUME IM NRW-WALD

Der Zustand des Waldes hat sich gegenüber 2014 verbessert. So weisen laut Waldzustandsbericht der NRW-Landesre-

gierung 26 Prozent der Bäume zwischen Rhein und Weser deutliche Blatt- und Nadelverluste - höchste Schadenskategorie - aus (2014: 36 Prozent). 28 Prozent der Bäume in NRW zeigen hingegen keinerlei Verlichtung der Baumkrone und gelten daher als gesund (2014: 23 Prozent).

Der Klimawandel hat sich auch 2015 mit einer längeren Trockenphase von Mai bis Juli bemerkbar gemacht. Trotzdem konnte sich der Zustand des nordrhein-westfälischen Waldes verbessern, da vor allem im August wieder ausreichend Regen fiel, der die Bäume vor Trockenschäden bewahrte. Der Zustand der wichtigsten Baumarten:

- Bei der **Buche** ist der Anteil der Bäume mit starker Verlichtung der Kronen auf 24 Prozent gesunken (2014: 55 Prozent). Der Anteil der Buchen ohne Schädigung stieg von zwölf auf 27 Prozent.
- Die **Eiche** konnte sich weiter erholen. Der Anteil der Bäume ohne Verlichtung stieg von 15 auf 19 Prozent. Gleichzeitig sank der Anteil der Bäume mit deutlichen Schäden von 48 auf 40 Prozent.

- Auch bei der **Kiefer** hat sich der positive Trend fortgesetzt. Der Anteil der Bäume mit deutlichen Schäden sank von 23 auf 16 Prozent. Weiterhin waren 16 Prozent der Bäume ohne Schäden.
- Der Zustand der **Fichte** hat sich erstmals seit vier Jahren leicht verbessert. Der Anteil der Bäume ohne Schäden stieg von 27 auf 31 Prozent. Gleichzeitig sank der Anteil der Fichten mit deutlichen Schäden von 33 auf 28 Prozent.

Für den Waldzustandsbericht wird alljährlich im Juli und August der Kronenzustand von rund 10.000 Einzelbäumen nach einem vorgegebenen Stichprobenverfahren von Fachleuten aus der Forstwirtschaft begutachtet. Hilfreich war 2015, dass durch die gute Wasserversorgung im Winter die allzu trockenen Monate im Frühsommer ausgeglichen werden konnten. Dennoch ist zu beobachten, dass die Haupt-Vegetationszeiten immer wärmer und trockener werden.

Der Waldzustandsbericht ist im Internet herunterzuladen unter [www.wald-und-holz.nrw.de/wze](http://www.wald-und-holz.nrw.de/wze).



FOTO: OHENZE / FOTOLIA

gentümern lediglich innerhalb des jeweiligen Baugebiets zur Verfügung. Gebietsübergreifenden Nachbarschutz vermittele insoweit nur das Gebot der Rücksichtnahme, das der VGH hier jedoch nicht als verletzt ansah. Nicht zwingend sei insbesondere der Umstand, ob das Grundstück der Antragsteller durch die beabsichtigte Nutzung als Asylbewerberunterkunft eine Wertminderung erfahren könne. Erst wenn sich im Rahmen einer Interessenabwägung die beabsichtigte Nutzung des Nachbargrundstücks für die Antragsteller als unzumutbar darstelle, sei das Gebot verletzt.

Eine Unzumutbarkeit vermochte das Gericht jedoch nicht zu erkennen. Da sich jede - auch eine legale - Nachbarbebauung auf den Wert der umliegenden Grundstücke auswirken könne, komme einer Wertminderung allenfalls eine Indizwirkung für die Interessenabwägung zu. Ein Abwehranspruch entfalte sich jedoch erst, wenn die Wertminderung die Folge einer dem Betroffenen unzumutbaren Beeinträchtigung der Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks sei, wofür sich dem Beschwerdevorbringen aber nichts entnehmen lasse. Soweit vor Ort eine soziale Spannungssituation behauptet werde, fehle der erforderliche Grundstücksbezug. Das Baurecht sei im Allgemeinen nicht in der Lage, soziale Konflikte zu lösen, die wegen der Unterbringung von Asylbewerbern besorgt werden. Befürchteten Belästigungen könne nicht mit Mitteln des Baurechts, sondern nur im jeweiligen Einzelfall mit denen des Polizei- und Ordnungsrechts oder des zivilen Nachbarrechts begegnet werden.

## Befugnis der Kommunal-Aufsicht bei fehlendem Jahresabschluss

§ 80 Abs. 5 S. 4 GO NRW stellt keine geeignete Ermächtigungsgrundlage dafür dar, die Aufstellung fehlender Jahresabschlüsse bzw. Bilanzen zu erzwingen (nichtamtlicher Leitsatz).

OVG NRW, Beschluss vom 29.10.2015  
- Az.: 15 B 971/15 -

Die zuständige Aufsichtsbehörde hatte einer Kommune gestützt auf § 80 Abs. 5 S. 4 GO NRW die Bekanntmachung ihrer (anzeigepflichtigen) Haushaltssatzung untersagt. Nach § 80 Abs. 5 GO NRW ist die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, was spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen soll. Die Haushaltssatzung darf frühestens einen Monat nach dieser Anzeige öffentlich bekannt gemacht werden. Die Aufsichtsbehörde kann im Einzelfall aus besonderem Grund jedoch die Anzeigefrist verkürzen oder verlängern. Letzteres hatte sie vorliegend unter Verweis auf das Fehlen eines fälligen Jahresabschlusses bzw. einer fehlenden Bilanz getan.

Gegen die - für sofort vollziehbar erklärte - Verlängerungsverfügung nebst Bekanntmachungsverbot richtete die Stadt einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, dem in erster Instanz vom Verwaltungsgericht Aachen und in zweiter Instanz vom Obergerverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen mit der Begründung stattgegeben wurde, dass § 80 Abs. 5 S. 4 GO NRW keine geeignete Ermächtigungsgrundlage dafür darstelle, die Aufstellung fälliger Jahresabschlüsse bzw. Bilanzen durchzusetzen.

Die einmonatige Frist des § 80 Abs. 5 GO NRW habe, auch soweit sie nach S. 4 aus besonderem Grund verlängerbar sei, lediglich den Sinn, der Aufsichtsbehörde ausreichend Zeit für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung ab deren Anzeige zu verschaffen. Die Frist sei also kein kommunalaufsichtsrechtliches Instrument. Liege - wie bei versäumter Feststellung und Anzeige eines Jahresabschlusses der Fall - ein Rechtsverstoß vor, werde vielmehr der Regelungsbereich des § 80 Abs. 5 S. 4 GO NRW verlassen und stattdessen derjenige des Kommunalaufsichtsrechts nach §§ 119 ff. GO NRW betreten.

## IMPRESSUM



### STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

#### Herausgeber

Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 02 11/45 87-1  
Fax 02 11/45 87-211  
www.kommunen-in-nrw.de

#### Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernd Jürgen Schneider

#### Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)  
Telefon 02 11/45 87-2 30  
redaktion@kommunen-in-nrw.de  
Barbara Baltsch  
Debora Becker (Sekretariat)  
Telefon 02 11/45 87-2 31

#### Abonnement-Verwaltung

Debora Becker  
Telefon 0211/4587-231  
debora.becker@kommunen-in-nrw.de

#### Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG  
Goethestraße 75 • 40237 Düsseldorf  
Telefon 02 11/91 49-4 55  
Fax 02 11/91 49-4 80

#### Layout

KNM Krammer Neue Medien  
www.knm.de

#### Druck

D+L REICHENBERG GmbH  
46395 Bocholt

Gedruckt auf  
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich mit zwei Doppelnummern jeweils im Februar und Juli. Das Abonnement (Einzelpreis 78 € komplett, Mindestlaufzeit 1 Jahr) ist unbefristet und kann jederzeit begonnen werden. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf, Internet: www.kommunen-in-nrw.de. Wird das Abonnement innerhalb der ersten zwölf Monate nicht mit einer Frist von einem Monat schriftlich gekündigt, verlängert es sich bis zum Ende des laufenden Kalenderjahres. Wird es dann nicht bis zum 30.11. - wirksam zum 31.12. - gekündigt, verlängert es sich um ein weiteres Kalenderjahr und bleibt dann jeweils mit einer Frist von einem Monat zum Jahresende kündbar. Die Abonnementgebühr wird - bei Abo-Beginn im laufenden Kalenderjahr - anteilig für die dann noch bezogenen Hefte sowie jeweils im 1. Quartal für das gesamte Kalenderjahr in Rechnung gestellt. Wird das Abonnement während des Kalenderjahres zum Ende der Mindestlaufzeit gekündigt und ist bereits die volle Jahres-Abonnementgebühr bezahlt, wird diese für die nicht mehr bezogenen Hefte anteilig zurückerstattet. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers/der Verfasserin veröffentlichten Beiträge geben dessen/deren persönliche Meinung wieder. Nachdruck oder elektronische Wiedergabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342-6106

**Themenschwerpunkt  
Januar-Februar 2016:  
Energemarkt**





Gemeinsam Verantwortung verwirklichen:  
**Aus Fremden werden Freunde**

# Der GVV-Ehrenamtspreis 2016

Zum sechsten Mal in Folge prämiiert die GVV-Kommunalversicherung VVaG bürgerschaftliches Engagement in Deutschland mit dem GVV-Ehrenamtspreis.

Im Jahr 2016 wird der Preis erstmalig unter einem besonderen Motto ausgeschrieben. Gefördert und unterstützt werden Projekte, die sich im Bereich der Integration von Zuwanderern engagiert oder durch herausragende Aktivitäten und Leistungen um das interkulturelle Zusammenleben verdient gemacht haben und für eine gegenseitige Anerkennung der Kulturen eintreten.

Wie in den Jahren zuvor stehen insgesamt 10.000 EUR zur Verfügung, die für beispielhaftes bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Mitgliedschaft der GVV-Kommunalversicherung ausgelobt werden. Die Gewinner werden anlässlich der alljährlichen Mitgliederversammlung ausgezeichnet. Mit diesem Preis soll nicht nur ehrenamtliches Engagement gefördert, sondern es sollen auch neue Ideen bürgerschaftlicher Selbsthilfe herausgehoben werden. Die Auszeichnung unterstützt jede Form bürgerschaftlichen Engagements, d. h. individuellen Handelns, das sich durch Freiwilligkeit, Selbstlosigkeit und Orientierung am Gemeinwohl, sei es in der Nachbarschaft, am Arbeitsplatz, in der Freizeit, in Kirche oder Politik, auszeichnet.

Der Preis würdigt damit Leistungen, die ehrenamtlich für die Weiterentwicklung des Gemeinwesens erbracht werden. Er fördert Organisationen oder Personen, die sich für Zuwanderer und deren Integration auf unterschiedlichste Weise verantwortungsbewusst einsetzen. Mit dem GVV-Ehrenamtspreis wird Engagement, das z. T. im Verborgenen stattfindet, in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Zugleich soll das Interesse an bürgerschaftlichem Einsatz durch die öffentliche Anerkennung dieses wichtigen Beitrags für unsere Zivilgesellschaft gestärkt werden.

Bewerbungen unter [www.ehrenamtspreis.gvv.de](http://www.ehrenamtspreis.gvv.de)  
**bis zum 31.03.2016**



Weiterführende Informationen  
und Bewerbungsunterlagen unter:  
[www.ehrenamtspreis.gvv.de](http://www.ehrenamtspreis.gvv.de)



GVV.  
Gewachsen aus  
Vertrauen.

## Auslobender

GVV-Kommunalversicherung VVaG

## Teilnehmende

Organisationen oder Personen aus dem Kreise der Mitglieder im Geschäftsgebiet der GVV-Kommunalversicherung VVaG.

## Vorschlagsberechtigte

Mitglieder (Städte, Gemeinden, Kreise, Sparkassen etc.) der GVV-Kommunalversicherung VVaG.

## Bewerungskriterien

Angesprochen sind Projekte aus dem Bereich der Integration von Zuwanderern oder herausragende Aktivitäten und Leistungen, die das interkulturelle Zusammenleben fördern und für eine gegenseitige Anerkennung der Kulturen eintreten.

## Bewerbungsfrist

31.03.2016

## Preis

Der Preis ist mit insgesamt 10.000 EUR dotiert

## Preisverleihung

23.06.2016 im Gürzenich in Köln

## Weiterführende Informationen

[www.ehrenamtspreis.gvv.de](http://www.ehrenamtspreis.gvv.de)

## Kontakt

GVV-Kommunalversicherung VVaG  
Ehrenamtspreis  
Aachener Str. 952-958  
50933 Köln

E-Mail: [ehrenamtspreis@gvv.de](mailto:ehrenamtspreis@gvv.de)



## Den besten Weg finden!

[www.KommunalAgenturNRW.de](http://www.KommunalAgenturNRW.de)

Projektsteuerung | Abwasserbeseitigung | Grundstücksentwässerung | Hochwasservorsorge |  
Kanalsanierung | Klimaschutz und Klimaanpassung | interkommunale Zusammenarbeit |  
Finanzierung kommunaler Aufgaben | Konzessionsverträge | Personal- und Organisationsentwicklung |  
Managementsysteme | Externe Beauftragtenfunktionen | Arbeitssicherheit |  
Brandschutz | Benchmarking | Datenschutz | Gebühren- und Beitragskalkulation |  
Organisationsformen | Satzungen | europaweite und nationale Ausschreibungen für kommunale  
Beschaffungen wie Abfall, Fahrzeuge, Klärschlamm Entsorgung, Gebäudereinigung ... | IT-Lösungen

Kommunal Agentur NRW GmbH | Cecilienallee 59 | 40474 Düsseldorf  
Tel.: 0211 / 430 77 0 | Fax: 0211 / 430 77 22 | [www.kommunalagenturnrw.de](http://www.kommunalagenturnrw.de) | [info@kommunalagenturnrw.de](mailto:info@kommunalagenturnrw.de)