

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistages und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften

Die Landesregierung wird Mitte Juli 2018 das oben genannte Gesetz zur Beratung und Beschlussfassung in den Landtag einbringen. Der durch unser Haus vorgelegte Gesetzentwurf entwickelt verschiedene Regelungen des kommunalen Verfassungsrechts fort, korrigiert Vorhaben aus der abgelaufenen Wahlperiode und greift zwischenzeitlich erkennbar gewordenen Klarstellungs- und redaktionellen Korrekturbedarf auf. Das Inkrafttreten ist für den 1. Januar 2019 geplant.

- VOLLSTÄNDIGE AUFHEBUNG DES GESETZES ZUR STÄRKUNG DES KREISTAGES VOM 15. DEZEMBER 2016

Mit dem Gesetzentwurf schlägt die Landesregierung eine vollständige Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistages vom 15. Dezember 2016 vor. Das Gesetz der Vorgängerregierung hatte bereits im damaligen Beratungsverfahren deutliche Kritik erfahren.

Sofern der Landtag dem Vorschlag folgt, bedeutet dies:

- keine Abschaffung der Kreisausschüsse,
- keine verpflichtende Bildung eines Hauptausschusses auf Kreisebene,
- keine Einführung eines Rückholrechtes des Kreistages bei Geschäften der laufenden Verwaltung sowie
- keine Einführung der Option zur Wahl von Beigeordneten auf Kreisebene.

- VERÄNDERUNGEN BEI BÜRGERBEGEHREN

Das Instrument des Bürgerbegehrens soll verändert und den Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens die Möglichkeit eingeräumt werden, bereits vor der Unterschriftensammlung zu beantragen, eine Entscheidung über dessen Zulässigkeit – mit Ausnahme der Frage, ob die notwendige Anzahl an Unterstützungsunterschriften erreicht ist – herbeizuführen. Hilfreich ist eine solche Vorprüfung zum Beispiel, wenn im Vorfeld rechtliche Bedenken bestehen, ob das Bürgerbegehren auf einen zulässigen Gegenstand gerichtet ist.

Gleichzeitig werden die Vorschriften über das Bürgerbegehren bzw. den Bürgerentscheid, über den Einwohnerantrag sowie über die Abwahl des Hauptverwaltungsbeamten um Regelungen zur Festsetzung der maßgeblichen Bezugsgröße für ein zu erreichendes Unterschriftenquorum bzw. über maßgebliche Einwohnerzahlen ergänzt, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden sind.

- AUFWANDESENTSCHÄDIGUNGEN FÜR AUSSCHUSSVORSITZENDE

Darüber hinaus wird den Gemeinden, Städten und Kreisen sowie den Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr bei der Umsetzung der mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 966) neu eingeführten zusätzlichen Aufwandsentschädigung für die Vorsitzenden der Ausschüsse kommunaler Vertretungen mehr Spielraum und Flexibilität eingeräumt.

Ab dem Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode können die Kommunen die grundsätzlich als monatliche Pauschale zu leistende zusätzliche Aufwandsentschädigung auch als Sitzungsgeld gewähren. Ferner wird ausdrücklich klargestellt, dass die Kommunen nicht nur einzelne, sondern auch sämtliche Ausschüsse von der Gewährung der zusätzlichen Aufwandsentschädigung ausnehmen können.

- MINDESTFRAKTIONSGRÖßEN

Weiter sollen die mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 966) ab dem Beginn der nächsten allgemeinen Kommunalwahlperiode vorgesehenen Änderungen der Mindestfraktionsstärken in § 56 GO NRW und § 40 KrO NRW aufgehoben werden. An den derzeit geltenden bewährten Regelungen wird damit festgehalten.

Die Höhe der Zuwendungen, die eine Gruppe für Ihre Geschäftsführung aus Haushaltsmitteln erhält, soll sich weiter an der in dem genannten Gesetz getroffenen Regelung orientieren. Die Mindestfraktionsstärke bei den Landschaftsverbänden und beim Regionalverband Ruhr soll auf jeweils drei Mitglieder festgelegt werden.

- UMLAGENGENEHMIGUNG – DOPPELSCHLEIFE SOLL ENTFALLEN

In die Kreisordnung, die Landschaftsverbandsordnung und das Gesetz über den Regionalverband Ruhr wurde mit dem Umlagengenehmigungsgesetz die Genehmigungspflicht für die Festsetzung der Umlagesätze der Kreis-, Landschafts- bzw. Verbandsumlage eingeführt. Mit dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde wurde zugleich ein Anhörungsverfahren der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung der Umlagesätze der Kreis-, Landschafts- bzw. Verbandsumlage verbunden:

Die Genehmigungspflicht der Umlagesätze der jeweiligen Umlage bleibt weiterhin bestehen.

Verzichtet werden soll zukünftig jedoch auf das Anhörungsverfahren der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung der Umlagesätze. Denn es hat sich gezeigt, dass in diesem Rahmen kaum vom Benehmensherstellungsverfahren nach § 55 KrO NRW abweichende Stellungnahmen

– meist gar keine – erfolgen. Letztlich bewirkt die „zusätzliche“ Anhörung damit eine Verfahrensverzögerung. Diese läuft dem Gesetzeszweck entgegen, frühzeitig Klarheit über den Umlagesatz für die Haushaltsplanung der Umlageverpflichteten zu schaffen.

Neben der Abschaffung dieses zusätzlichen Anhörungsverfahrens soll eine Klarstellung bei der Frist zur Erhöhung eines für das laufende Haushaltsjahr bereits festgesetzten Umlagesatzes erfolgen. Auch die Erhöhung eines für das laufende Haushaltsjahr bereits festgesetzten Umlagesatzes der Kreis-, Landschafts- oder Verbandsumlage darf damit nur bis zum 30. Juni erfolgen.

• ERHEBUNG VON REALSTEUERN

Mit der Änderung des § 2 des Realsteuergesetzes soll die ausschließliche Bekanntgabe der Gewerbesteuermessbescheide durch die Finanzämter begründet werden.

Insoweit erfolgt eine Angleichung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen an die Rechtslage in anderen Ländern. Die Übertragung der Festsetzung und Erhebung der Realsteuern auf die heheberechtigten Gemeinden (§ 1) bleibt durch die Änderung unberührt. Unberührt bleibt auch die Zuständigkeit der Finanzämter für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen, die Festsetzung und ggf. Zerlegung der Steuermessbeträge und die Verlustfeststellung (§§ 22, 184 ff. Abgabenordnung, § 35b Abs. 2 Satz 1 Gewerbesteuergesetz).

Die ausschließliche Bekanntgabe der Gewerbesteuermessbescheide durch die Finanzämter soll zu einer Entlastung der bislang für die Wahrnehmung dieser Aufgabe regelmäßig zuständigen Gemeinden führen.

In Folge der vorgenannten Änderung des sog. Realsteuergesetzes erfolgt eine redaktionelle Anpassung der hierzu ergangenen Verordnung.

Eckpunkte für die Gemeindefinanzierung 2019

Die Gemeindefinanzierung 2019 ist so ausgelegt, dass der Finanzausgleich für die Kommunen, die stark auf ihn angewiesen sind, verlässlich bleibt, und zugleich ein Stück mehr der Weg der gerechten Finanzmittelverteilung beschritten wird:

Im Ergebnis wird hierzu nach der den Eckpunkten für den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 zugrundeliegenden Prognose eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 12.067.384.400 EUR zur Verfügung stehen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 364.640.500 EUR (3,12%).

- Hinweis: Der Ableitung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2019 wird das Ist-Aufkommen der relevanten Verbundsteuern im Zeitraum vom 1. Oktober 2017 bis zum 30. September 2018 zugrunde gelegt. Es handelt sich daher zu diesem Zeitpunkt – wie in jedem Jahr – um prognostische Werte auf Grundlage der Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung.
- Die Finanzausgleichsmasse des GFG 2019 enthält auch weiterhin einen Anteil in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln des Aufkommens des Landes aus der Grunderwerbsteuer.
- Wie im Vorjahr soll das GFG 2019 eine Voraberhöhung in Höhe von 216.800.000 EUR (Vorjahr 217.400.000 EUR) erfahren, die vom Bund zur Entlastung der Kommunen nach Artikel 1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) über den Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2019 gewährt wird.
- Zusätzlich soll eine Erhöhung um Ausgabereise aus Vorjahren in Höhe von 37.000.000 Euro erfolgen.
- Zudem wird – nachdem die durch die Vorgänger-Regierung mit dem Stärkungspakt eingeführte „Abundanzumlage“ bereits mit dem GFG 2018 vollständig abgeschafft wurde – mit dem GFG 2019 auch der sog. „Kommunal-Soli“ (Vorwegabzug nach § 2 Absatz 3 Stärkungspaktgesetz) weiter abgeschmolzen: im GFG 2019 um weitere 30.000.000 EUR (auf 124.000.000 EUR). Die Belastung der Kommunen wird damit weiter zurückgenommen.

• UMSETZUNG DES SOFIA-GUTACHTENS

Bei der Entwicklung und Verteilung der Schlüsselmasse wird die Verlässlichkeit des kommunalen Finanzausgleichs auch für diejenigen Kommunen gewahrt, die auf Schlüsselzuweisungen stark angewiesen sind:

Die Schlüsselzuweisungen werden – leicht über den im Herbst vergangenen Jahres vorgelegten Orientierungsdaten (2018 – 2021) – um 210.980.600 EUR (+ 2,13 %) auf 10.134.502.700 EUR erhöht:

- Gemeinden: 7,886 Mrd. Euro (+ 2,13 %)
- Kreise: 1,175 Mrd. Euro (+ 2,13 %)
- Landschaftsverbände: 0,985 Mrd. Euro (+ 2,13 %)

Bei der Verteilung wird das hierzu bereits durch die Vorgängerregierung beauftragte Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) zu den betroffenen methodischen Fragen und Bestandteilen des Systems des kommunalen Finanzausgleichs von August 2017 umgesetzt: Dies erfordert im Hinblick auf die weitere verfassungsrechtliche Absicherung des Gemeindefinanzierungsgesetzes im Interesse einer Stabilisierung der in Form von Gewichtungsfaktoren zu ermittelnden Ergebnisse der fiktiven Bedarfsermittlung einen Wechsel der Regressionsmethodik vom bisherigen OLS-Verfahren zu einer sog. robusten Regression. Um gleichwohl nicht zu vermeidende Auswirkungen dieser methodischen Umgestaltung auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in der Phase des Übergangs abzumildern, werden – wie aus ähnlichen Gründen auch bereits vereinzelt in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen geschehen – die Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen im ersten Schritt zunächst mit einem Abschlag von 50 % versehen und insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt:

- Soziallastenansatz: 16,80 (GFG 2018: 17,63)
- Zentralitätsansatz: 0,61 (GFG 2018: 0,52)
- Schüleransatz:
 - Ganztagsschüler 2,67 (GFG 2018: 2,15)
 - Halbtagsschüler 1,00 (GFG 2018: 0,85)
- Flächenansatz: 0,19 (GFG 2018: 0,18).

Bei den im Rahmen der Steuerkraftermittlung genutzten fiktiven Hebesätzen ist aufgrund der Aktualisierung der Grunddaten eine Anpassung erforderlich: Die bisher genutzten Grunddatenjahre (GFG 2018: 2009 – 2012) sind auf die Grunddatenjahre 2011 bis 2015 zu aktualisieren. Vom dabei in der Vergangenheit üblichen 5 % Abschlag vom gewogenen Landesdurchschnitt wird dabei auf einen nach Steuerart differenzierten Abschlag übergangen: Denn die Entwicklung der tatsächlichen Hebesätze für die Grundsteuern zeigt, dass ein relativ kleiner Anteil der Gemeinden (weniger als ein Drittel) in der Hauptsache für die festzustellende Hebesatzsteigerung gesorgt hat, während für die im selben Zeitraum deutlich geringere Steigerung der tatsächlichen Gewerbesteuer die gleiche Feststellung nicht getroffen werden kann. Der differenzierte Abschlag liegt für die Grundsteuer A und B bei 10%, für die Gewerbesteuer bei 6%. Die höheren Abschläge gegenüber der bisherigen Praxis sorgen für eine Bremsung bzw. Reduzierung des Anstiegs der fiktiven Hebesätze:

Steuerart	Fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	223 (GFG 2018: 217)
Grundsteuer B	443 (GFG 2018: 429)
Gewerbesteuer	418 (GFG 2018: 417)

- EINFÜHRUNG EINER FINANZKRAFTUNABHÄNGIGEN PAUSCHALE

Bei der Entwicklung der Pauschalen soll zudem erstmals anerkannt werden, dass alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – unabhängig von ihrer Finanzkraft – erhebliche Aufwands- und Unterhaltungsaufwendungen zu tragen haben:

Als eine neue Zuweisung eigener Art wird daher eine Aufwands-/Unterhaltungspauschale in Höhe von 120.000.000 EUR vorgesehen. Die Pauschale soll den Gemeinden als allgemeines Deckungsmittel im Hinblick auf die bei allen Gemeinden zunehmenden Bedürfnisse im Bereich der Unterhaltung bzw. Sanierung gemeindlicher Infrastruktur finanzkraftunabhängig zugewiesen werden. Die Mittel werden allen Gemeinden wie die bereits bestehenden Pauschalen finanzkraftunabhängig gewährt und sind damit nicht umlagewirksam. Die Verteilung soll jeweils hälftig nach Einwohnern und nach Fläche erfolgen.

• INVESTITIONSPAUSCHALEN

Der bereits mit dem GFG 2018 eingeschlagene Weg der Stärkung der kommunalen Investitionskraft wird konsequent fortgesetzt: Allein für die Schul- und Bildungspauschale und die Sportpauschale sollen 714.408.600 EUR zur Verfügung stehen. Dabei wird die Schul- und Bildungspauschale um 50.000.000 EUR erhöht und sich damit auf 659.377.800 EUR (GFG 2018: 609.377.800 EUR) belaufen. Die Sportpauschale wird erstmals dynamisiert und mit 55.030.800 EUR (GFG 2018: 53.367.900 EUR) dotiert werden. Die Veränderungen erfolgen aus der verteilbaren Finanzausgleichsmasse und gehen nicht zulasten der allgemeinen Deckungsmittel. Auch bleibt es bei der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zwischen Allgemeiner Investitionspauschale und Sonderpauschalen. Sie werden damit über den Mitteleinsatz im investiven Bereich in eigener Verantwortung selbst entscheiden.

Neuausrichtung des kommunalen Haushaltsrechts (NKF)

Mit dem nun vorliegenden Entwurf für ein Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz) wird erstmals seit der Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens im Jahr 2005 das Regelungssystem einer grundlegenden Reform unterzogen:

Umfangreiche Anpassungen tragen dem Umstand Rechnung, dass das Ziel des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens die Sicherstellung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung ist und nicht wie bisher der Gläubigerschutz im unternehmerischen Handelsrecht.

Das neue Recht soll ab dem 1. Januar 2019 gelten, d.h. für Ihre Haushaltsplanungen 2019 wird nach wie vor das Recht 2018 gelten.

- VERBESSERUNG DES RAHMENS FÜR INVESTIVES HANDELN

Wegen der sofortigen Belastung des Ergebnishaushaltes wurden im Zuge umfangreicher Haushaltskonsolidierungsprozesse in den Gemeinden die Erhaltung des gemeindlichen Vermögens, sprich: Schulen, Verwaltungsgebäude, kommunale Straßen und Brücken, um nur einige zu nennen, sehr häufig zeitlich verschoben. Dies führt dazu, dass der Erhaltungsstau in den nordrhein-westfälischen Gemeinden inzwischen sehr große Ausmaße annimmt. Durch die im Entwurf vorgesehenen Änderungen soll die Investitionsfähigkeit und -tätigkeit der Gemeinden in puncto Erhaltung des gemeindlichen Vermögens gestärkt werden; unter bestimmten Voraussetzungen sollen Erhaltungsaufwendungen, die bislang ergebniswirksam in der Rechnungslegung veranschlagt werden, aktivierbar sein.

- STÄRKUNG DER PLANBARKEIT DER HAUSHALTE

Gleichzeitig soll es erstmals auf der Passivseite der Bilanz möglich sein, sogenannte Rückstellungen für umlagekraftabhängige Tatbestände zurückzustellen. Darüber hinaus wird es den Gemeinden ermöglicht, Auswirkungen aus Besoldungsanpassungen auf die Höhe der zu bildenden Pensions- und Versorgungsrückstellungen auf die Laufzeit des Tarifabschlusses zu verteilen und somit ratierlich anzusammeln.

- STÄRKUNG DER EIGENVERANTWORTUNG BEIM HAUSHALTAUSGLEICH

Die Regelungen zum Haushaltsausgleich sollen durch die Einführung der Möglichkeit, einen globalen Minderaufwand in Höhe von 1 % der ordentlichen Aufwendungen ansetzen zu dürfen, gestärkt werden. Durch die derzeitige konjunkturelle Lage beginnen sowohl die umlageberechtigten als auch die umlageverpflichteten Körperschaften, positive Jahresergebnisse zu schreiben. Durch Änderungen in der Vorschrift zur Dotierung der Ausgleichsrücklage und zu deren Einsatz zum Haushaltsausgleich wird die Krisenresistenz Ihrer Gemeinden gestärkt. Gleichzeitig wird ein positiver Einfluss auf die Höhe der jeweiligen Umlagen durch die Landschaftsverbände und Kreise bzw. dem Regionalverband Ruhr erwartet.

- BEFREIUNGSMÖGLICHKEIT VOM GESAMTABSCHLUSS

Ferner sollen die Regelungen über den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht neu gefasst werden: Über die Jahre hat es sich gezeigt, dass die damit verbundenen Erwartungen an die Transparenz gemeindlicher Konzerntätigkeit sich sowohl aus Sicht der Kommunalverwaltungen als auch Sicht zahlreicher kommunaler Vertretungskörperschaften nicht bewährt haben. In Anpassung an das Konzernbilanzrecht des Handelsgesetzbuches werden

nun erstmals größenabhängige Befreiungen in der Gemeindeordnung vorgesehen, die dazu führen können, dass eine Gemeinde von der Pflicht einen Gesamtabschluss aufzustellen, sich durch den Rat befreien lassen kann. In diesen Fällen wird dann pflichtig ein Beteiligungsbericht zu erstellen sein; zu diesem Zweck werden wir einen Muster-Beteiligungsbericht erstellen und veröffentlichen.

Vorstehende Änderungen haben auch Ausfluss auf die Vorbehaltsaufgaben der Räte und der Kreistage: Im Zuge des Entwurfes finden sich daher auch Veränderungen, die die Kontrolltätigkeit der Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften gegenüber der jeweiligen Verwaltung stärken.

- NEUREGELUNG RECHNUNGSPRÜFUNG

Die Vorschriften über die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung sollen – mit Ausstrahlungswirkung in die Gemeindeprüfungsanstalt – neu gefasst werden. Künftig sind nur noch Kreise, kreisfreie und große kreisangehörige Gemeinden verpflichtet, eine eigene örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Für die anderen Größenklassen ergeben sich mehrere Wahlmöglichkeiten zur Gestaltung der örtlichen Prüfung. Erstmals werden örtliche Rechnungsprüfungen – die schon bisher Erfahrung in der Prüfung großer NKF-Jahresabschlüsse haben – die Möglichkeit bekommen, auch kommunale Eigenbetriebe zu prüfen.

Die Gemeindeprüfungsanstalt erhält – im Zuge der Umsetzung des Koalitionsvertrages – Aufgabenerweiterungen, insbesondere auf dem Gebiet der Informationstechnologie.