

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Abgeordneten Christian Dahm, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- vorab per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de -

(Stichwort: „AKo – 28.05.2015 – Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse“)

Ansprechpartner:

Dr. Christian von Kraack, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Benjamin Holler, ST NRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-220
E-Mail: benjamin.holler@staedtetag.de

Andreas Wohland, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 20.25.05 (LKT NRW)
(ST NRW)
41.4.1.5 (StGB NRW)

Datum: 26.05.2015

Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/8385
Hier: Ihr Schreiben vom 29.04.2015

Sehr geehrter Herr Dahm,

für Ihr v. g. Schreiben dankend nehmen wir wie folgt schriftlich zu dem übermittelten Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse“, Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 16/8385 vom 15.04.2015), Stellung:

Der Regierungsentwurf wird grundsätzlich unterstützt (nachstehend unter **A.**). Zugleich werden ergänzende Regelungen in verschiedenen anderen Punkten für erforderlich und geboten gehalten, die angesichts ihres sächlichen Zusammenhängens mit den bereits vorgesehenen Regelungen bzw. mit Blick auf ihre Dringlichkeit im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren getroffen werden sollten (nachstehend unter **B.**).

A. Zum Regierungsentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass für die Anzeige der Gesamtabschlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2014 eine ähnliche Vereinfachungsregelung geschaffen werden soll, wie dies mit Artikel 8 § 4 des 1. NKFWG für die Jahresabschlüsse des Jahres 2012 und der Vorjahre geschehen war (Huckepackverfahren). Dem Gesamtabschluss des Jahres 2015 wären demnach die vom Kämmerer aufgestellten und vom Hauptverwaltungsbeamten bestätigten Entwürfe der Gesamtabschlüsse der Jahre 2011 bis 2014 in der Entwurfsfassung beizufügen. Ein separates Prüfungsverfahren für die Ge-

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/2763 A11, A07

samtabschlüsse der Jahre 2011 bis 2014 wird somit gesetzlich nicht erforderlich sein. Der Gesamtabchluss des Haushaltsjahres 2015, der einer Vollprüfung unterzogen würde, wäre danach mit einem uneingeschränkten Testat zu versehen, wenn die Ansätze des Gesamtabchlusses 2015 und die Dokumentationen in den Anhängen sich folgerichtig aus denen der diesem beigelegten bestätigten Entwürfe der Gesamtabchlüsse der Jahre 2011 bis 2014 ergeben.

Die damit verbundene Verfahrensvereinfachungsmöglichkeit hat sich bereits bei der Aufarbeitung der Rückstände der Jahresabschlüsse durch Art. 8 § 4 des 1. NKFVG bewährt. Wir gehen daher davon aus, dass auch bei der Aufarbeitung der noch ausstehenden Gesamtabchlüsse durch eine entsprechende Regelung eine Beschleunigung erreicht werden kann.

B. Ergänzend erforderliche Regelungen

In Ergänzung des vorliegenden Regierungsentwurfs hielten wir es für sinnvoll und geboten, in den nachstehend aufgeführten weiteren Punkten Regelungen zu treffen, die die kommunale Rechnungslegung in Aktualität, Transparenz und Effizienz stärken würden (so der nachstehend unter B.1. thematisierte Punkt) bzw. aus anderen Gründen von deutlicher Dringlichkeit sind (so die nachstehend unter B.2. und B.3. thematisierten Punkte):

1. § 106 GO NRW (Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe)

Die Prüfung von Jahresabschlüssen der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sollte durch die örtliche Rechnungsprüfung erfolgen können, wenn die Einrichtung von der Möglichkeit des § 19 EigVO Gebrauch macht, ihre Haushaltswirtschaft nach den Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts zu führen. Hierzu wäre folgende Änderung des § 106 GO NRW erforderlich:

„(2) Die Jahresabschlussprüfung obliegt der Gemeindeprüfungsanstalt. Die Gemeindeprüfungsanstalt bedient sich zur Durchführung der Jahresabschlussprüfung **der örtlichen Rechnungsprüfung**, eines Wirtschaftsprüfers, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder in Einzelfällen eines hierzu befähigten eigenen Prüfers. **Sie soll sich der örtlichen Rechnungsprüfung bedienen, soweit die Haushaltsführung des Eigenbetriebs nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts erfolgt. Soweit die Gemeindeprüfungsanstalt sich nicht der örtlichen Rechnungsprüfung bedient, kann die Gemeinde kann** einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorschlagen. Die Gemeindeprüfungsanstalt soll dem Vorschlag der Gemeinde folgen. Die Gemeindeprüfungsanstalt kann zulassen, dass der Betrieb im Einvernehmen mit der Gemeindeprüfungsanstalt einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unmittelbar mit der Prüfung beauftragt. Die Gemeindeprüfungsanstalt teilt das Prüfungsergebnis in Form des Prüfungsberichts der betroffenen Gemeinde mit. § 105 Abs. 5 und 6 gilt entsprechend. Wenn Veranlassung dazu besteht oder auf Anforderung, teilt die Gemeindeprüfungsanstalt das Prüfungsergebnis den Kommunal- und den Fachaufsichtsbehörden mit.“

2. § 114a GO NRW (Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts)

Aufgrund der Verlängerung der Wahlperiode der am 25.05.2014 gewählten Vertretungen, deren Wahlperiode erst am 31.10.2020 endet (vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 01.10.2013, GV.NRW. S. 564 i. V. m. Art. 5 § 2 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie vom 09.04.2013, GV.NRW. S. 194), kommt es zu Unstimmigkeiten mit der derzeitigen Regelung des § 114a Abs. 8 Satz 5 GO NRW. Nach dieser Regelung werden die Mitglieder des Verwaltungsrats vom Rat für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Dies knüpft erkennbar an die regelmäßig fünf Jahre betragene Kommunalwahlperiode an. Durch die einmalige Verlängerung der Wahlperiode für die am 25.05.2014 gewählten Räte auf über sechs Jahre ist die o. g. Regelung des derzeitigen § 114 a Abs. 8 Satz 5 GO NRW nicht mehr stimmig. Dies gilt auch im Lichte der Regelung des derzeitigen § 114a Abs. 8 Satz 6 GO NRW, nach der die Amtszeit von Mitgliedern des Verwaltungsrates, die dem Rat angehören

ren, mit dem Ende der Wahlperiode endet. Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es nicht an­gängig, die derzeitigen Regelungen so zu lesen, dass die jeweilige Wahl der Verwaltungsratsmitglieder nunmehr für mehr als sechs Jahre gelten soll. Zudem fehlt es an einer Verknüpfung mit der Wahlperiode hinsichtlich der Verwaltungsratsmitglieder, die nicht dem Rat angehören.

Daher sollte vorgesehen werden, dass künftig die Mitglieder des Verwaltungsrats vom Rat für die Dauer der Wahlperiode gewählt werden. Um einen Gleichklang für alle Mitglieder des Verwaltungsrates zu gewährleisten, sollte eine solche Regelung sowohl für die Verwaltungsratsmitglieder gelten, die dem Rat angehören als auch für solche Verwaltungsratsmitglieder, die diesem nicht angehören.

Daher sollten die Sätze 5 und 6 des § 114a Abs. 8 wie folgt geändert werden:

„(8) Der Verwaltungsrat besteht aus dem vorsitzenden Mitglied und den übrigen Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Bürgermeister. Soweit Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, führt derjenige Beigeordnete den Vorsitz, zu dessen Geschäftsbereich die der Anstalt übertragenen Aufgaben gehören. Sind die übertragenen Aufgaben mehreren Geschäftsbereichen zuzuordnen, so entscheidet der Bürgermeister über den Vorsitz. Die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats werden vom Rat für die Dauer ~~von 5 Jahren~~ **der Wahlperiode** gewählt; für die Wahl gilt § 50 Abs. 4 sinngemäß. Die Amtszeit von Mitgliedern des Verwaltungsrats, ~~die dem Rat angehören~~, **endet mit dem Ende der Wahlperiode oder bei Mitgliedern des Verwaltungsrats, die dem Rat angehören, mit** dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Gemeinderat. Die Mitglieder des Rats üben ihr Amt bis zum Amtsantritt der neuen Mitglieder weiter aus. Mitglieder des Verwaltungsrats können nicht sein:

1. Bedienstete der Anstalt,
2. leitende Bedienstete von juristischen Personen oder sonstigen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen die Anstalt mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist; eine Beteiligung am Stimmrecht genügt,
3. Bedienstete der Aufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Aufgaben der Aufsicht über die Anstalt befasst sind.“

Darüber hinaus ist eine Übergangsregelung erforderlich, die festlegt, wie hinsichtlich der Verwaltungsratsmitglieder zu verfahren ist, die nach der bisherigen Regelung auf fünf Jahre gewählt worden sind. Hinsichtlich dieser Personen hat nach Ablauf ihrer fünfjährigen Wahlzeit eine Neuwahl zur Besetzung der entsprechenden Verwaltungsratsmandate zu erfolgen. Regelmäßig wird für diese Verwaltungsratsmandate in 2019 eine Neuwahl für den Rest der bis zum 31. Oktober 2020 laufenden Amtsperiode der in 2014 gewählten Räte vorgenommen werden müssen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann eine Verlängerung oder Verkürzung der unter Geltung der bisherigen Regelung erfolgten Wahlen zum Verwaltungsrat nicht in Betracht gezogen werden.

Daher sollte folgende Übergangsregelung in das Gesetz aufgenommen werden:

„Die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes nach der bisherigen Regelung des § 114 a Absatz 8 Satz 5 der Gemeindeordnung erfolgte Wahl von Mitgliedern des Verwaltungsrats für die Dauer von fünf Jahren bleibt unberührt. Der Rat ist gehalten, eine Neuwahl hinsichtlich der Verwaltungsratsmitglieder vorzunehmen, die auf Grundlage der bisherigen Regelung auf die Dauer von fünf Jahren gewählt wurden. Diese Neuwahl hat nach Ablauf der fünfjährigen Wahlzeit der betroffenen Verwaltungsratsmitglieder zu erfolgen.“

3. § 3 KAG NRW (Haftungsregeln bei kommunalen Steuern)

Die Erhebung der Übernachtungsteuer (Bettensteuer, Kulturförderabgabe) in Nordrhein-Westfalen ist aufgrund der Entwicklung in der Rechtsprechung, die die steuerlichen Haftungsregelungen des Kommunalabgabengesetzes betrifft, in Frage gestellt. Es ist daher erforderlich, eine Neuregelung der Haftungsregeln für die sog. Steuerentrichtungspflichtigen (hier: die Beherbergungsunternehmer) zu schaffen, damit die neuen rechtlichen Risiken ausgeräumt werden.

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 23.10.2013 (Az.: 14 A 316/13) zur Übernachtungsteuer (Bettensteuer, Kulturförderabgabe) entschieden, dass der Beherbergungsunternehmer entgegen der bisherigen Praxis nicht zum Steuerschuldner, sondern nur zum Steuerentrichtungspflichtigen bestimmt werden darf. Eine dagegen gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 20.8.2014 zurückgewiesen. Entsprechende kommunale Satzungsänderungen sind insoweit erforderlich. Die Praktikabilität solcher Satzungsregelungen ist jedoch nur gewährleistet, wenn zugleich durch eine ergänzende Änderung des KAG NRW die Möglichkeit eröffnet wird, dass die kommunalen Satzungsgeber den Beherbergungsunternehmer auch zum Haftungsschuldner für die Übernachtungsteuer (Bettensteuer, Kulturförderabgabe) bestimmen können. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der Beherbergungsunternehmer seinen steuerlichen Verpflichtungen umfassend nachkommt und keine Vollzugsdefizite entstehen.

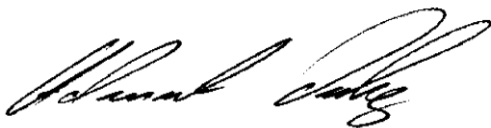
Hierzu wäre eine Ergänzung des § 3 KAG NRW erforderlich, nach der kommunale Steuersatzungen bestimmen dürften, dass neben dem Steuerschuldner (hier: der Beherbergungsgast) auch der Steuerentrichtungspflichtige (hier: der Beherbergungsunternehmer) für die Steuer bzw. deren ordnungsgemäße Entrichtung haftet. Entsprechende Bestimmungen sind im Steuerrecht allgemein verbreitet (z. B. Haftung des Arbeitgebers für die Lohnsteuer). Ähnliche Regelungen bestehen zudem in den Kommunalabgabengesetzen der Länder Thüringen und Bayern. Schließlich findet sich eine vergleichbare Regelung in § 11 Abs. 3 KAG NRW beschränkt auf den Kurbeitrag.

In diesem Sinne sollte § 3 KAG NRW um einen neuen Absatz 4 ergänzt werden:

„(4) Die Steuersatzung kann Dritte, die zwar nicht Steuerschuldner sind, aber in rechtlichen oder wirtschaftlichen Beziehungen zum Steuergegenstand oder zu einem Sachverhalt stehen, an den die Steuerpflicht oder der Steuergegenstand anknüpft, verpflichten, die Steuer zu vereinnahmen, abzuführen und Nachweis darüber zu führen, und ferner bestimmen, dass diese neben dem Steuerschuldner für die Entrichtung der Steuer haften.“

Die vorgeschlagenen Regelungen des Regierungsentwurfs werden von uns daher unterstützt. Für eine unmittelbar in diesem Gesetzgebungsverfahren erfolgende Regelung auch der unter B. genannten Punkte wären wir dankbar. Für Gespräche hierzu stehen wir gerne kurzfristig zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter des
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd-Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen