

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	21.10.2014	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Wertgrenzen im kommunalen Haushaltsrecht

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine

Sachverhalt:

1. Allgemeines

Mit dieser Vorlage soll – zum Zwecke einer grundsätzlichen Meinungsbildung - zunächst über denkbare Festsetzungen bzw. Anpassungen von Wertgrenzen informiert werden. Konkrete Vorschläge wird die Verwaltung mit Vorlage des Entwurfs der Haushaltssatzung 2015 dem Finanz- und Personalausschuss unterbreiten. Diese sind dann im Rahmen der Abschlussberatungen zum Haushalt 2015 zu diskutieren und zu entscheiden.

In den Vorschriften zum kommunalen Haushaltsrecht finden sich u. a. in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) unbestimmte Rechtsbegriffe zu betraglichen Wertgrenzen, die im Einzelfall oder auch generell für eine Kommune definiert werden müssen. Im interkommunalen Vergleich ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld in einigen Fällen keine Festlegungen getroffen hat oder aber im Falle von vorhandenen Regelungen relativ geringe Wertgrenzen gelten. Aus dem interkommunalen Vergleich ergibt sich darüber hinaus, dass die überwiegende Zahl der Kommunen Regelungen zu Wertgrenzen in der jährlich neu vom Rat zu beschließenden Haushaltssatzung trifft. Als Regelungsgrundlage dienen darüber hinaus gesonderte Ratsbeschlüsse, Festlegungen in der Hauptsatzung oder auch vom Rat beschlossene Rahmenrichtlinien. Die einschlägige Kommentierung empfiehlt für die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Form der Festlegung einer Betragsgrenze eine Regelung in der Haushaltssatzung oder auch einen gesonderten Ratsbeschluss.

In Kenntnis eines aktuellen interkommunalen Umfrageergebnisses zu den Wertgrenzen nach §§ 81 und 83 GO NRW ist zu entscheiden, ob und in welcher Form für die Stadt Bielefeld Anpassungsbedarfe gesehen werden.

2. Wertgrenzen nach § 81 GO NRW – Nachtragssatzung –

In § 81 GO NRW (s. Anlage) wird beschrieben, in welchen Fällen für eine Gemeinde die Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragssatzung besteht. Im Zusammenhang mit dieser Vorschrift können vier unbestimmte Rechtsbegriffe im Einzelfall oder auch generell durch Festlegung von Wertgrenzen näher bestimmt werden. Die Stadt Bielefeld hat für die Verpflichtung, eine Nachtragssatzung aufzustellen, bislang keine Wertgrenzen festgelegt. Die Erforderlichkeit einer Nachtragssatzung wurde – bei Bedarf – jeweils im Einzelfall geprüft und entschieden. Auch einige andere Städte verzichten hier auf die Festschreibung von verbindlichen Beträgen.

Die Mehrzahl der befragten Kommunen hat die in § 81 Abs. 2 GO NRW enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe jedoch mit konkreten Werten ausgefüllt und lässt diese mit der jährlich aufzustellenden Haushaltssatzung vom Rat beschließen. Damit wird dem Budgetrecht des Rates Rechnung getragen und ein klarer nachvollziehbarer Rahmen gesetzt. Die Verankerung in der jährlich neu aufzustellenden Haushaltssatzung ermöglicht darüber hinaus – bei Bedarf – auch verhältnismäßig kurzfristige Anpassungen ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand zu erzeugen.

Die Verwaltung wird mit Vorlage des Entwurfes der Haushaltssatzung 2015 betragsmäßige Wertgrenzen vorschlagen, aus denen sich die Verpflichtung zur Aufstellung einer Nachtragssatzung ergibt. Der Finanz- und Personalausschuss kann im Rahmen seiner Abschlussberatungen zum Haushalt 2015 entscheiden, ob dem Rat eine Haushaltssatzung entsprechenden Inhalts zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll.

3. Wertgrenzen nach § 83 Abs. 2 GO NRW – Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen –

Die Regelung (s. Anlage), wonach überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, wenn sie erheblich sind, der vorherigen Zustimmung des Rates bedürfen, stellt eine Ausprägung des Budgetrechts des Rates dar. Für diese Mitwirkungspflicht des Rates hat der Gesetzgeber ebenfalls keinen allgemeingültigen Maßstab festgelegt, sondern den Begriff „erheblich“ als Abgrenzungskriterium gewählt. Bei der Ausfüllung des Begriffs ist das Verhältnis der vorgesehenen über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen bzw. Auszahlungen zu der jeweils betroffenen Haushaltsposition bzw. zum betroffenen Budget als wichtiger Tatbestand zu berücksichtigen.

Die für die Stadt Bielefeld geltenden Wertgrenzen für über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen basieren auf dem gesonderten Ratsbeschluss vom 20.12.2001. Erheblich im Sinne des § 83 Abs. 2 GO NRW sind danach Aufwendungen bzw. Auszahlungen, die den Betrag von 25.000 €, bei gesetzlicher oder vertraglicher Leistungsverpflichtung von 50.000 € übersteigen. Aufwendungen/Auszahlungen, die sich auf innere Verrechnung, kalkulatorische Kosten und durchlaufende Zahlungen beziehen, sind stets unerheblich.

Festlegungen, ab wann eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe erheblich und damit dem Rat vorab zur Zustimmung vorzulegen ist, gibt es in allen Kommunen. Das Umfrageergebnis zeigt inhaltlich allerdings ein recht vielfältiges Bild. Als Regelungsgrundlage dienen gesonderte Ratsbeschlüsse sowie Festlegungen in der Hauptsatzung oder auch vom Rat beschlossene Rahmenleitlinien. Die Mehrzahl der Kommunen verankert die Wertgrenzen zur Erheblichkeit nach § 83 Abs. 2 GO NRW in der jährlich neu zu vom Rat zu beschließenden Haushaltssatzung. Inhaltlich überwiegt bei der Definition der Wertgrenzen die Festlegung von absoluten Beträgen;

einige Kommunen haben prozentuale Abweichungen bezogen auf das Gesamthaushaltsvolumen als Wertgrenze gewählt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass für Bielefeld die Wertgrenzen im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen sehr niedrig angesetzt sind. Dies resultiert sicherlich auch daher, dass Anpassungen der Wertgrenzen an das steigende Haushaltsvolumen in den letzten Jahren nicht vorgenommen wurden. Darüber hinaus sollte die Regelungsgrundlage überdacht werden. Mit einer Festlegung in der Haushaltssatzung würde jährlich aktiv vom Rat über die Wertgrenzen entschieden; Anpassungen wären ohne besonderen formalen und bürokratischen Aufwand möglich.

Da die budgetverantwortlichen Organisationseinheiten selbst in der Lage sein müssen, drohende Budgetüberschreitungen rechtzeitig zu erkennen, sind praktikable und leicht nachvollziehbare Regelungen zu bevorzugen. Dies spricht für die Festlegung absoluter Beträge, zumal diese mit der Haushaltssatzung grundsätzlich auch jährlich an ein sich veränderndes Haushaltsvolumen angepasst werden könnten. Bei einer Neufestsetzung der Wertgrenzen sind darüber hinaus die bisherigen Regelungen zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der bisherigen städtischen Regelungen sowie im Vergleich zu anderen (teilweise deutlich kleineren) NRW-Kommunen sollte eine moderate aber spürbare Anpassung der Wertgrenzen nach § 83 Abs. 2 GO NRW erfolgen. Im Hinblick auf über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen wird aktuell kein Änderungsbedarf gesehen.

Die Verwaltung wird mit Vorlage des Entwurfes der Haushaltssatzung 2015 neue betragsmäßige Wertgrenzen zu über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen vorschlagen. Der Finanz- und Personalausschuss kann im Rahmen seiner Abschlussberatungen zum Haushalt 2015 entscheiden, ob dem Rat eine Haushaltssatzung entsprechenden Inhalts zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll.

3.1 Mögliche weitere Regelung zu § 83 Abs. 2 GO NRW

Bei der Stadt Bielefeld gibt es in einigen Bereichen (z. B. bezirkliche Sondermittel, Schulen) häufig Nachbewilligungen von sehr geringen Beträgen, die vom Stadtkämmerer entschieden und dem Rat über den Finanz- und Personalausschuss zur Kenntnis gegeben werden. Diese – gemessen am Gesamthaushalt – Kleinstbeträge machen in vielen Fällen große Teile der Kenntnisnahmeliste für FiPA und Rat aus und verursachen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand.

Die Stadt Herne hat in ihrer Haushaltssatzung geregelt, dass Nachbewilligungen bis 5.000 € nicht dem Rat zur Kenntnis gebracht werden müssen. Eine vergleichbare Regelung wäre nach Einschätzung der Verwaltung auch für Bielefeld sinnvoll, wobei die Wertgrenze deutlich niedriger als in Herne angesetzt werden könnte.

Die Verwaltung wird mit Vorlage des Entwurfes der Haushaltssatzung 2015 eine Bagatellgrenze vorschlagen, bei deren Unterschreitung Finanz- und Personalausschuss sowie Rat auf eine Kenntnisnahme verzichten. Der Finanz- und Personalausschuss kann im Rahmen seiner Abschlussberatungen zum Haushalt 2015 entscheiden, ob dem Rat eine Haushaltssatzung entsprechenden Inhalts zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll.

Löseke
Stadtkämmerer

Wenn die Begründung länger als drei
Seiten ist, bitte eine kurze
Zusammenfassung voranstellen.