

B e s c h l u s s v o r l a g e

für den
öffentlichen Sitzungsteil

Gremium	Datum	Zuständigkeit
Finanzausschuss	02.03.2016	Entscheidung

Tagesordnungs- Punkt	Antrag der Kreistagsfraktion DIE LINKE sowie der Gruppe im Kreistag FUW vom 20.11.2015: Festlegung von Wertgrenzen für über- / und außerplanmäßige Ausgaben sowie für die Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung
-------------------------	--

Beschlussvorschlag:

Der Beschluss ergibt sich aus den Beratungen.

Vorbemerkungen:

Der Antrag der Kreistagsfraktion DIE LINKE und der Gruppe im Kreistag FUW vom 20.11.2015 (Anlage) wurde in der Sitzung des Kreistags am 19.12.2015 zur weiteren Beratung in den Finanzausschuss verwiesen.

Mit dem Antrag wird die Festlegung von Wertgrenzen zur Regelung der Frage, wann es sich um "erhebliche" über- oder außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen im Sinne von § 83 Abs. 2 Gemeindeordnung -GO- NRW handelt (denen der Kreistag dann zustimmen müsste) bzw. wann ein "erheblicher Umfang" nicht veranschlagter oder zusätzlicher Aufwendungen oder Auszahlungen nach § 81 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW vorliegt (welcher die Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung begründen würde), begehrt.

In der Vergangenheit hat sich der Finanzausschuss bereits mit der Frage der Festlegung von Wertgrenzen zur Beurteilung der Erheblichkeit über- und außerplanmäßiger Aufgaben beschäftigt. So wurde in der Sitzung am 10.05.1976 eine zahlenmäßige Festlegung einer derartigen Wertgrenze einstimmig abgelehnt. Maßgeblicher Grund für die Entscheidung war, dass die Frage der Erheblichkeit von Fall zu Fall sehr unterschiedlich zu beurteilen sein könne, so dass eine Festlegung nach Beträgen den unterschiedlichen Fallkonstellationen nicht gerecht würde.

Erläuterungen:

1. Über- und außerplanmäßige Vorgänge nach § 83 GO NRW

Die Entscheidungsbefugnis zur Leistung über- oder außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen liegt nach § 83 Abs. 1 Satz 3 zunächst beim Kämmerer bzw. der Kämmerin. Sofern es sich jedoch um erhebliche über- oder außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen handelt, bedürfen diese der vorherigen Zustimmung des Kreistags (§ 83 Abs. 2 GO). Diese Vorschrift dient dazu, den Kreistag nicht in allen Fällen mit Abweichungen vom gemeindlichen Haushaltsplan, die sich in der Haushaltsausführung regelmäßig ergeben, befassen zu müssen. Andererseits soll die Entscheidungshoheit in bedeutenden Finanzfragen gewahrt bleiben.

Wann eine über- oder außerplanmäßige Überschreitung erheblich ist, wird im Gesetz nicht vorgegeben. Es handelt sich also um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auszulegen ist.

In der vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW veröffentlichten Handreichung zur Gemeindeordnung NRW ist dazu ausgeführt: "Die Gemeindeverwaltung soll dabei eine geeignete Festlegung in gemeinsamer Verantwortung mit dem Rat treffen". Dies kann im Rahmen einer festzulegenden Wertgrenze, die dann auf alle auftretenden Überschreitungssachverhalte gleichermaßen anzuwenden ist, erfolgen. Gesetzlich vorgeschrieben ist die Festlegung einer solchen Wertgrenze jedoch nicht.

Bislang wurde beim Rhein-Sieg-Kreis auf die Festlegung einer Wertgrenze zur "Erheblichkeit" im Sinne des § 83 GO NRW verzichtet. Die Beurteilung, wann es sich um einen erheblichen über- oder außerplanmäßigen Vorgang handelt, der das Budgetrecht des Kreistags in wesentlicher Art und Weise tangiert, war bisher somit in jedem Einzelfall von der Kämmerin / dem Kämmerer vorzunehmen. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, den Kreistag nicht mit Vorgängen befassen zu müssen, in denen kein oder nur wenig Entscheidungsspielraum gegeben ist.

So ergaben sich in der Vergangenheit einerseits beispielsweise Überschreitungen im Bereich der pflichtigen Sozialtransferleistungen, die im siebenstelligen Bereich lagen. Hier ist kaum Entscheidungsspielraum des Kreistags gegeben, da die Mittel für pflichtige Leistungen aufgewendet werden müssen, auch wenn dies überplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen zur Folge hat. Andererseits entstehen verschiedentlich zusätzliche (freiwillige) Aufwendungen oder Auszahlungen für Sachverhalte, die einer politischen Beratung bedürfen, auch wenn der über- oder außerplanmäßige Bedarf im Einzelfall möglicherweise unterhalb einer bestimmten Wertgrenze liegt.

Daraus folgt, dass auch bei festgelegten Wertgrenzen nach wie vor eine Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls erforderlich bleibt, der Kreistag darüber hinaus aber evtl. mit Sachverhalten, die keinen echten Entscheidungsspielraum bieten, zu befassen wäre.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Rhein-Sieg-Kreis seit vielen Jahren vom Instrument der Budgetierung Gebrauch macht. Innerhalb der Amtsbudgets sind - mit einigen Ausnahmen - alle Aufwendungen und Auszahlungen gegenseitig deckungsfähig. Zudem ist ein Ausgleich innerhalb eines Dezernates möglich. Ein überplanmäßiger Bedarf ergibt sich also nur bei Überschreitung des jeweiligen Gesamtbudgets. Daher müssten sich etwaige Wertgrenzen auf die Budgetsummen beziehen, was aufgrund der höchst unterschiedlichen Volumina im Falle von prozentualen Wertgrenzen zu sehr unterschiedlichen Beträgen (Bsp. 10% der Budgetsumme = Sozialamt rd. 19,2 Mio €, Bauamt rd. 25 T€) oder im Falle von fixen Werten zu in Relation zur Budgetsumme unverhältnismäßigen Wertgrenzen führen würde.

Sicherlich wären noch weitere Modelle denkbar (unterschiedliche Wertgrenzen je Amtsbudget etc.), die jedoch zum einen in der Anwendung kompliziert wären und zum anderen in der Praxis höchstwahrscheinlich auch nicht alle Fallvarianten abdecken könnten.

Mit der bisherigen Verfahrensweise wird der Kreistag nur mit - zugegebenermaßen aus Verwaltungssicht - wesentlichen Vorgängen mit echtem Entscheidungsspielraum befasst. Alle von der Kämmerin genehmigten über- und außerplanmäßigen Aufwendungen werden zudem dem Kreistag mit dem jeweiligen Jahresabschluss zur Kenntnis gegeben.

2. Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung nach § 81 GO NRW

Eine Nachtragssatzung ist zu erlassen, wenn sich zeigt, dass ein erheblicher bzw. gegenüber der Haushaltsplanung erheblich höherer Jahresfehlbetrag entstehen wird, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen in einem gegenüber den Gesamtaufwendungen/Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang oder wenn Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen in einem nicht geringfügigen Umfang geleistet werden sollen.

Wann die Kriterien "erheblich" bzw. "nicht geringfügig" gegeben sind, wird im Gesetz nicht vorgegeben. Die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe soll lt. Handreichung des Ministeriums für Inneres und Kommunales zu § 81 GO NRW "in Abstimmung mit dem Rat der Gemeinde" erfolgen.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, nach der eine Wertgrenze zur Regelung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 81 GO NRW festzulegen ist, besteht nicht.

Lediglich existiert mit § 10 der Gemeindehaushaltsverordnung -GemHVO- NRW (Nachtragshaushalt) eine Vorschrift, die Einzelheiten, welche bei der Aufstellung einer Nachtragssatzung zu beachten sind, regelt. Darin findet sich in Absatz 1 Satz 1 die Verpflichtung, alle Änderungen von Erträgen und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen in den Nachtragshaushalt aufzunehmen, die "oberhalb der vom Rat festgesetzten Wertgrenzen" liegen. Diese Regelung impliziert, dass solche Wertgrenzen überhaupt festgelegt worden sind.

Eine Recherche bei benachbarten Kreisen hat ergeben, dass Wertgrenzen zum Erlass einer Nachtragssatzung dort nicht bestehen.

3. Bewertung

Hinsichtlich der Einführung von Wertgrenzen bezüglich über- und außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen ist aus Sicht der Verwaltung eher Zurückhaltung geboten, da dies zu erheblichem Verwaltungs- und Gremienaufwand führen könnte, der aus rein formalen Gründen entstünde, ohne dass der Politik wirklich ein Steuerungsinstrument an die Hand gegeben würde. Überdies könnte eine weitere Folge sein, dass Sachverhalte, die zu unter der Wertgrenze liegenden Überschreitungen führen, nicht mehr beraten werden, obwohl sie gleichwohl politische Bedeutung haben.

Eine allein betragliche Fixierung des Begriffs "erheblich" erscheint vor diesem Hintergrund insgesamt nicht sachgerecht.

Bisher wurden Wertgrenzen zur Beurteilung der Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung beim Rhein-Sieg-Kreis nicht festgelegt, da weder seitens Politik noch von der Verwaltung ein Bedarf für eine entsprechende Regelung gesehen wurde und zudem eine unmittelbare gesetzliche Vorgabe hierzu nicht besteht. Die Beurteilung, ob ein Sachverhalt als "erheblich" oder "nicht geringfügig" im Sinne des § 81 GO NRW zu bewerten war, wurde in der Vergangenheit in jedem Einzelfall verwaltungsseitig vorgenommen.

Mit einer eventuellen Festlegung von für den Erlass eines Nachtragshaushalts maßgeblichen Wertgrenzen würde im Übrigen keine Entscheidung über die Frage der Erheblichkeit im Sinne von § 83 GO NRW (üpl/apl) getroffen.

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 GemHVO NRW müssen bereits über- oder außerplanmäßig

entstandene Aufwendungen oder Auszahlungen nicht im Nachtragshaushalt veranschlagt werden. Daher müssen sich die Erheblichkeitsbegriffe der §§ 81 und 83 GO NRW zwangsläufig unterscheiden.

Im Auftrag

(Udelhoven)

Zur Sitzung des Finanzausschusses am 02.03.2016

Anhang:

Antrag der Kreistagsfraktion DIE LINKE und der Gruppe im Kreistag FUW vom 20.11.2015