

BESCHLUSSVORLAGE V1072/21 öffentlich	Referat	OB
	Amt	Hauptamt
	Kostenstelle (UA)	0000
	Amtsleiter/in	Stumpf, Michael
	Telefon	3 05-10 10
	Telefax	3 05-10 09
	E-Mail	michael.stumpf@ingolstadt.de
Datum	18.11.2021	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Wirtschaft und Arbeit	30.11.2021	Vorberatung	
Ausschuss für Verwaltung, Personal und Recht	02.12.2021	Vorberatung	
Stadtrat	14.12.2021	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Änderung der Geschäftsordnung für den Stadtrat; Definition des Begriffes der Erheblichkeit i.S.d. Art. 66, 68 GO

(Referenten: Herr Oberbürgermeister Dr. Scharpf, Herr Fleckinger, Herr Müller)

Antrag:

In die Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Ingolstadt (GeschO) wird § 7 Abs. 5 eingefügt und wie folgt gefasst:

„Bei der Auslegung des Begriffes der Erheblichkeit i.S.d. Art. 66 GO und Art. 68 GO gilt:

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sind i.S.d. Art. 66 Abs. 1 Satz 2 GO erheblich, wenn Sie einen Betrag von 2 Mio. € überschreiten.
2. Bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben in erheblichem Umfang i.S.d. Art. 68 Abs. 2 Nr. 2 GO sind solche, die je Einzelfall einen Betrag überschreiten, der über 1 v.H. der Gesamtausgaben des Haushaltes (geltende Planansätze) liegt.
3. Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die im Rahmen des Art. 68 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 GO getätigt werden sollen, gelten dann als erheblich, wenn sie im Einzelfall einen Betrag von 4 Mio. € überschreiten.“

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

gez.

Dirk Müller
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben		
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Bürgerbeteiligung:

Wird eine Bürgerbeteiligung durchgeführt: ja nein

Kurzvortrag:

Der Haushaltsplan ist nach Art. 64 Abs. 3 Satz 2 der Gemeindeordnung (GO) die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde und für die Haushaltsführung verbindlich. Der Haushalt ist so zu planen und die Finanzmittel sind so zu verwalten, dass die für die Erfüllung der Aufgaben und der im Haushaltsjahr zu leistenden Ausgaben für die einzelnen Zweckbestimmungen vorzusehenden Finanzmittel ausreichend zur Verfügung stehen.

Die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben weicht jedoch erfahrungsgemäß mehr oder weniger von der Prognose, die dem Haushaltsplan zugrunde liegt, ab. Durch bei der Aufstellung des Haushaltes nicht vorhersehbare Sachverhalte kommt es bei der unterjährigen Bewirtschaftung regelmäßig zu Ausgaben, die im Haushaltsplan nicht enthalten bzw. nicht veranschlagt sind.

Mit den Instrumentarien der flexiblen Haushaltswirtschaft bzw. der flexiblen Haushaltsführung (z. B. die Budgetierung von Finanzmitteln oder die Einrichtung von Deckungsringen) sind Abweichungen von den ursprünglichen Planansätzen im Rahmen dieser festgelegten Regelungen zur Bewirtschaftung zugelassen und können so unterjährig mit zur Verfügung stehenden Deckungsmitteln ausgeglichen werden.

Können Ausgaben aufgrund ihrer Bedeutung oder der kommunal- und haushaltsrechtlich bestehenden Regelungen nicht getätigt werden, ist mit wenigen Ausnahmen der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung erforderlich. Dem folgend kann der Haushalt nicht lediglich durch einfachen Beschluss des Stadtrates geändert werden, da damit der Zweck der Haushaltssatzung, für das gesamte Haushaltsjahr eine feste Grundlage der gemeindlichen Finanzwirtschaft zu bilden, vereitelt würde.

Aus den Erfahrungen und der sich häufenden zum Teil erheblichen unterjährigen Abweichungen in der Mittelbewirtschaftung, die gerade durch finanziell gewichtige Maßnahmen (u.a. Baumaßnahmen) verstärkt auftreten, und um dem Transparenzgebot wie den zwingenden Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts noch klarer entsprechen zu können, werden in Erfüllung der vorgenannten Rechtsvorschriften (Art. 66, 68 GO) dem Stadtrat in dieser Vorlage die Einführung von verbindlichen Wertgrenzen mit dem Ersuchen um entsprechende Festlegung zur Beschlussfassung vorgelegt.

Entsprechende Regelungen bzw. Festlegungen hierzu wurden auch seitens des Rechnungsprüfungsamtes gefordert.

Nachfolgend eine Übersicht der vom Gesetzgeber vorgegebenen und bindenden Sachverhalte, die die künftigen vom Stadtrat festzulegenden wertmäßigen Planabweichungen im Sinne des Art. 66 GO widerspiegeln, sowie die Wertgrenzen des Art. 68 GO, die den zwingenden Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung begründen.

Die vorgeschlagenen eingesetzten Wertgrenzen entsprechen den gängigen und auch nach der Rechtsprechung anerkannten Größenordnungen und sind so mit der Regierung von Oberbayern abgestimmt.

Definition der „Erheblichkeit“ sowie Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Art. 66 und Art. 68 GO zueinander

Der zu differenzierende „Erheblichkeits“-Begriff in der Anwendung der Art. 66 und 68 GO wurde bei der Stadt Ingolstadt bislang textlich nicht konkretisiert. Weder in der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Ingolstadt (GeschO) noch in entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum städtischen Haushalt und zur unterjährigen Haushaltswirtschaft wurden hierzu bestimmbare Wertgrenzen und typische Anwendungsfälle festgelegt.

Situationsbedingt befasste man sich stattdessen, soweit Beschlussfassungen des Stadtrates oder der nach den in der GeschO festgelegten Wertgrenzen zuständige Finanzausschuss gefordert war, mit entsprechenden Genehmigungstiteln. Dabei orientierte sich die Kämmerei in der Auslegung der Wertgrenzen im Wesentlichen an bisherigen Erfahrungswerten und entsprechenden publizierten Literatur- und Kommentarausführungen.

Aus Gründen der gebotenen Transparenz und der Rechtssicherheit bedarf es jedoch nachvollziehbarer und materiell gefestigter Festlegungen, einmal bezüglich der Wertgrenzen in der Ausfüllung der unterschiedlichen Kriterien in den Regelungen der Art. 66 wie Art. 68 GO an sich und zudem einer entsprechenden Zuweisung der Zuständigkeit, bis zu welcher betragsmäßigen Größe die vorgesehene über- oder außerplanmäßige Ausgabe noch als Geschäft der laufenden Verwaltung anzusehen ist oder diese dem Gremienvorbehalt unterliegt. Damit verknüpft zudem auch die Erweiterung hin zu Regelungen, ab welchen Wertgrenzen das Erfordernis des Erlasses einer Nachtragshaushaltssatzung gegeben ist.

1. Begriff der „erheblichen Ausgaben“ im Sinne des Art. 66 Abs. 1 Satz 2 GO

Analog zur bestehenden Zuständigkeitsregelung in der GeschO (§ 2 Abs. 1 Nr. 30) soll der Erheblichkeitsbegriff des Art. 66 Abs. 1 Satz GO durch eine ergänzende Festlegung in der GeschO geregelt werden:

„Über- und außerplanmäßige Ausgaben sind i.S.d. Art. 66 Abs. 1 Satz 2 GO erheblich, wenn Sie einen Betrag von 2 Mio. € überschreiten.“

2. „Erheblicher Umfang“ i.S.d. Art. 68 Abs. 2 Nr. 2 GO

Folgende Regelung soll in der Geschäftsordnung aufgenommen werden:

„Bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben in erheblichem Umfang i.S.d. Art. 68 Abs. 2 Nr. 2 GO sind solche, die je Einzelfall einen Betrag überschreiten, der über 1 v.H. der Gesamtausgaben des Haushaltes (geltende Planansätze) liegt.“

Grundsätzlich ist zu prüfen, ob „bisher nicht veranschlagte Ausgaben in einem Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Haushaltsplans erheblichen Umfangs geleistet werden müssen“. Die Prüfung dieses Erheblichkeitsbegriffes erfolgt in der Betrachtung, ob die Verschiebung der gemeindlichen Zielsetzungen durch die vorliegende außerplanmäßige Maßnahme/Ausgabe in der qualifizierten Form einer Satzungsregelung (Nachtragshaushaltssatzung) transparent zu machen ist oder stattdessen aufgrund des Gremienvorbehaltes (festgesetzte Wertgrenze) auch ein lediglich „einfacher“ Stadtratsbeschluss diese Warnfunktion im Rahmen der öffentlichen Behandlung erfüllt. Hierzu überzeugend ausgeführt in BBE, BayKommunalG, Art. 68, Rn. 9.

Die Kommentarliteratur nennt hier bei Gesamtausgaben von über 16 bis ca. 50 Mio. Euro eine unerhebliche Überschreitung mit 1 % (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Art. 68 GO Erl. 3.2). Als grobe Faustregel könnte man etwa bei Gesamtausgaben über 20 Mio. Euro Überschreitungen um bis zu 1 % noch als unerheblich ansehen. Bei niedrigeren Gesamtausgaben könnte der Prozentsatz etwas höher, bei höheren Gesamtausgaben etwas niedriger liegen (vgl. Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 68 GO Erl. 2.2).

Es wird angesichts des deutlich höheren Haushaltsvolumens der Stadt Ingolstadt in Abstimmung mit der Regierung von Oberbayern vorgeschlagen, einen Prozentsatz gemessen an den planmäßigen Gesamtausgaben festzusetzen.

3. „Nicht erhebliche“ Ausgaben i.S.d. Art. 68 Abs. 3 GO

In der Geschäftsordnung soll künftig aufgenommen werden:

„Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die im Rahmen des Art. i.S.d. Art. 68 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 GO getätigt werden sollen, gelten dann als erheblich, wenn sie im Einzelfall einen Betrag von 4 Mio. € überschreiten.“

Ohne Änderung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan sind bisher nicht veranschlagte Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zulässig, soweit sie nicht erheblich und unabweisbar sind. Die sachlogische Rechtsauslegung und Wertzumessung findet sich hierzu in BBE, BayKommunalG, Art. 68 Rn. 15, 16. Die Frage der Erheblichkeit lässt sich dabei, ähnlich wie im Falle des Abs. 2 Nr. 2, nur im Hinblick auf das Volumen des gesamten gemeindlichen Haushalts beantworten.

Da die Zielrichtung eine ganz andere ist als bei der oben genannten Vorschrift, ist hier allerdings die Grenze erheblich niedriger anzusetzen. Eine Ausgabe ist in jedem Fall dann erheblich, wenn sie auch nur annähernd 3 v. H. des Volumens des Vermögenshaushalts erreicht.

Der gewählte Betrag i.H.v. 4 Mio. € entspricht 2,2 v.H. des Volumens des Vermögenshaushaltes (Nachtragshaushalt 2021 und vergleichbarer Vorjahre) und erscheint somit angemessen und begründet.