

Absender:

Gruppe Die FRAKTION. BS im Rat der Stadt

23-20648
Antrag (öffentlich)

Betreff:

**Änderungsantrag Vorlage - 22-20255
Haushaltszuständigkeit des Rates beachten - Bildung von Haushaltsausgaberesten erst nach vorangegangenem Ratsbeschluss**

Empfänger:

Stadt Braunschweig
Der Oberbürgermeister

Datum:

13.02.2023

Beratungsfolge:

Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)

Status

14.02.2023

Ö

Beschlussvorschlag:

Der Rat möge beschließen:

1. Die Verwaltung Gem. § 58 (4) NKomVG (Auskunfts- und Informationsrecht des Rates) teilt die Verwaltung dem Rat bis zu seiner Sitzung am 21.03.2023 mit, welche Haushaltsausgabereste in den Jahren 2021 und 2022 gebildet wurden.
2. Ab 2023 erfolgt die Bildung von Haushaltsausgaberesten nach entsprechendem Ratsbeschluss über die einzelnen Positionen – vorangegangener Information über die einzelnen Haushaltsreste an den Rat.
3. Über die im Doppelhaushalt 2023/2024 vorgesehenen neuen Haushaltsausgabereste ist bis zur Ratssitzung bzw. in der Ratssitzung am 21.03.2023 eine Beschlussfassung Information der entsprechenden Ratsgremien herbeizuführen.
4. Die Verwaltung wird aufgefordert, den Jahresabschluss innerhalb der in § 129 (1) NKomVG vorgesehenen Fristen zu erstellen.

Sachverhalt:

1. Die Kommunalverfassung (NKomVG) enthält keine ausdrücklichen Regelungen zur Bildung von Haushaltsresten oder der Übertragung von Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen.
2. Die NKomVG ist kein abschließendes (und damit ausschließendes) Regelwerk. Dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung folgend, beinhaltet die NKomVG Mindestnormen, Gebote und Verbote, lässt aber auch Raum für die Auslegung. Populär formuliert: Die kommunalen Gremien haben in den Bereichen Ermessen, die nicht unter Verbote fallen und bei denen die Mindestnormen beachtet werden.
3. Die Ermessensausübung bedürfen der Her- und Ableitung sowie Abwägung. Dabei können auch kausale Rechtsregelungen das Ermessen begründen.
4. Die NKomVG regelt die ausschließliche Zuständigkeit des Stadtrates für den Haushalt. Die Haushaltsgrundsätze umfassen u.a. das Jährlichkeitsprinzip. Hinsichtlich des Jährlichkeitsprinzips gibt es „Öffnungsklauseln“, u.a. die Übertragbarkeit von Aufwendungen und Auszahlungen oder die Option der Verpflichtungsermächtigungen. Die NKomVG normiert auch, dass der Oberbürgermeister die Beschlüsse des Stadtrates vollzieht und der

Stadtrat, die Fraktionen und Mitglieder des Stadtrates diesen Vollzug überwachen und hier auch ein Informations- und Akteneinsichtsrecht besteht.

5. § 129 NKomVG bestimmt, dass der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen ist; der konsolidierte Gesamtabschluss soll innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden. Die Hauptverwaltungsbeamte stellt jeweils die Vollständigkeit und Richtigkeit der Abschlüsse fest und legt sie der Vertretung unverzüglich mit dem jeweiligen Schlussbericht der Rechnungsprüfung und mit einer eigenen Stellungnahme zu diesem Bericht vor. Die Vertretung beschließt über den Jahresabschluss und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamten oder des Hauptverwaltungsbeamten sowie über den konsolidierten Gesamtabschluss bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt.

6. Das Verfahren zur Bildung von Haushaltsresten (Übertragung) ist im § 20 KomHKVO geregelt. Nach Abs. 5, 2 Satz, 1 Halbsatz sind die Gründe für die Übertragung im Rechenschaftsbericht darzulegen. Was dabei unter „Rechenschaftsbericht“ zu verstehen ist, lässt die KomHKVO offen.

Es ist aber bei konservativer Auslegung zu unterstellen, dass damit die Jahresrechnung nach § 129 NKomVG gemeint ist. Die Jahresrechnung ist bis 31. März des Folgejahres zu erstellen. Die Vorlage an den Stadtrat erfolgt aber erst gemeinsam mit dem Schlussbericht der Rechnungsprüfung bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres. Diese zeitlich nachgelagerte Begründung der Bildung von Haushaltsresten lässt aber eine praxistaugliche Kontrolle und Steuerung des Stadtrates nicht zu.

7. Nach § 129 Abs. 1 letzter Satz NKomVG verbleibt dem Rat nur, die Entlastung zu verweigert oder diese mit Einschränkungen auszusprechen. Die Verweigerung der Entlastung oder Entlastung mit Einschränkungen muss begründet werden. Das Gesetz beinhaltet aber keinerlei Rechtsfolgen der Verweigerung oder der Entlastung mit Einschränkungen. Eine wirksame demokratische Kontrolle und Steuerung sind somit über diese gesetzlichen Instrumente kaum möglich. Die Begründungspflicht für die Bildung von Haushaltsresten (Übertragungen) werden somit zu einer wirkungslosen Formalität.

8. Eine Begründungspflicht als Norm ist nur unter der Maßgabe wirksam, dass der Rat aktiv an der Bildung der Haushaltsreste zu beteiligen ist.

9. Das Auskunfts- und Informationsrecht des Rates, der Fraktionen und einzelner Stadträte nach § 58 Abs. 4 NKomVG eröffnet im Übrigen bereits vor der Vorlage der geprüften Jahresrechnung den „Zugang“ zu den gebildeten Haushaltsresten.

10. Die Vorgabe des § 20 Abs. 5 Satz 1, 1. Halbsatz KomHKVO lässt sich auch dahingehend auslegen, dass die Begründung der Restbildung im Rechenschaftsbericht als Mindestnormierung zu verstehen ist. Also, wenn der Rat keine Forderung nach der Beteiligung bei der Restbildung verlangt, ist abschließend im Rechenschaftsbericht die Restbildung (Übertragung) zu begründen.

Mit dieser Mindestnormierung ist aber nicht ausgeschlossen, dass der Rat im Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresabschlusses bei der Bildung der Haushaltsreste beteiligt wird, insbesondere dann, wenn dies der Rat begeht. Diese Beteiligung macht auch deshalb Sinn, weil dadurch das Entlastungsverfahren bei der geprüften Jahresrechnung nicht unnötig „belastet“ wird.

11. Diese Ratsbeteiligung bei der Bildung der Haushaltsreste ist aber auch materiell-rechtlich begründet. Die Bildung von Haushaltsresten (Übertragung) ist eine Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip nach § 112 Abs. 4 NKomVG. Die gebildeten Haushaltsreste sind der finanziellen Disposition des Rates für die folgenden Haushaltsjahre entzogen. Haushaltsreste sollten die Ausnahme bilden.

Der jetzige Umfang der Haushaltsreste von rund 280 Mio. EUR deutet darauf hin, dass der Tatbestand der Ausnahme nicht mehr erkennbar ist.

Bei Investitionen, die absehbar im laufenden Haushaltjahr nicht kassenwirksam umgesetzt werden können, steht das Instrument der Verpflichtungsermächtigung zur Verfügung. Dies würde eher den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit sowie dem Kassenwirksamkeitsprinzip entsprechen.

12. Durch die Beteiligung des Rates wird die Zuständigkeitskompetenz des Bürgermeisters für den Haushaltsvollzug nicht unzulässig begrenzt. Auch beim Vollzug des Haushaltes sind die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Klarheit, Jährlichkeit und Kassenwirksamkeit einzuhalten. Bei der Ratsbeteiligung hat der Oberbürgermeister die Option der Begründung der Bildung der Haushaltsreste.

Sollte der Rat die Bildung eines Haushaltsrestes ablehnen und dadurch der Stadt ein Schaden drohen, verfügt der Oberbürgermeister über das Instrument der Beanstandung.

Fazit:

- **Die Bildung von Haushaltsresten ist wegen der Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip die Ausnahme.**
- **Bei Investitionen, die über mehrere Jahre kassenwirksam werden, ist das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen anzuwenden.**
- **Die Beteiligung des Rates bei der Bildung von Haushaltsresten ist nach den Vorgaben der NKomVG nicht ausgeschlossen (kein Verbot).**
- **Die Regelung in § 20 KomHKVO ist eine Mindestnorm, wonach letztlich (spätestens) im Rechenschaftsbericht die Bildung der Haushaltsreste zu begründen ist.**
- **Dies schließt nicht aus, dass bereits während der Erstellung der Jahresrechnung der Rat bei der Bildung der Haushaltsreste beteiligt werden kann - gegebenenfalls über die Informationsrechte nach § 58 Abs. 4 NKomVG.**
- **Die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters für den Haushaltsvollzug wird durch eine Beteiligung des Rates bei der Bildung der Haushaltsreste nicht unzulässig beschränkt. Dem Oberbürgermeister steht in dem Zusammenhang das Instrument der Beanstandung zur Verfügung.**

Weiter wird auf die Praxis der Stadt Göttingen verwiesen. Grundlage ist ein vom Rat einstimmig beschlossener Antrag von B90 / Die Grünen.

<https://www.goettingen.de/allris/to020.asp?TOLFDNR=59450>

Auf Grundlage des Ratsbeschlusses erfolgt dann in jeder Haushaltsberatung die Unterrichtung des Rates

<https://ratsinfo.goettingen.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=22222>

Anlagen:

keine