

Abschlussbericht des
Akteneinsichtsausschusses zum Thema
„Einblick in die Unterlagen zu den
Haushaltsanmeldungen der
Fachabteilungen ab 66.000€ für den
Haushaltsplan 2023/2024“

--- Entwurf ---

Untersuchungsgegenstand

In der 19. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 01. Juni 2023 wurde unter Top 17 der „Antrag der CDU-Fraktion auf Akteneinsicht in die Haushaltsanmeldungen der Fachabteilungen für den Haushaltsplan 2023/2024“ (AT 17/2023) mit dem folgenden Wortlaut einstimmig beschlossen¹:

„Die Stadtverordnetenversammlung beschließt die Bildung eines Akteneinsichtsausschusses, um Einblick in die Unterlagen zu den Haushaltsanmeldungen der Fachabteilungen ab 66.000€ für den Haushaltsplan 2023/2024 zu erhalten. Der Akteneinsichtsausschuss soll aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses bestehen.“

Es ist zu beachten, dass der Begriff „Haushaltsanmeldung“ weder in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) noch in der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) erwähnt wird. Dort wird auf den Begriff des Haushaltansatzes abgestellt und an diesen Anforderungen gestellt.

Der Akteneinsichtsausschuss stand deshalb vor der Aufgabe, den Anforderungen an den Haushaltsansatz, soweit möglich, auf die einzelnen Haushaltsanmeldungen herunterzubrechen.

Insgesamt grenzt der Beschluss die Fragestellung zum Untersuchungsgegenstand in keiner Weise (abgesehen vom Betrag) ein, weshalb die Haushaltsanmeldungen in Gänze und nicht auf einzelne Aspekte – und unter Anwendbarkeit der Anforderungen an den Haushaltsansatz - beschränkt betrachtet werden müssen.

Verwaltungsrechtliche Grundlagen

Die Anforderungen an den Haushaltsansatz lassen sich sowohl der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)² als auch im Besonderen der Gemeindehaushaltsverordnung³ (GemHVO) entnehmen.

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) beschreibt im Sechsten Teil – Gemeindegewirtschaft, Erster Abschnitt – Haushaltswirtschaft die Grundlage für den Haushalt.

Der Akteneinsichtsausschuss zielt vom Kern her auf den Zweiten Abschnitt – Planungsgrundsätze – der Gemeindehaushaltsverordnung⁴, zum dem der Untersuchungsgegenstand gehört.

¹ Das Protokoll der 19. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung kann unter dem folgenden Link eingesehen werden:

https://rim.ekom21.de/nidderau/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZW1pCR5fleSghJ8XZ_9v7oAaP9Sao0KlApdd8hATSfGf/Gesamte_Niederschrift_Stadtverordnetenversammlung_01.06.2023.pdf#search=Akteneinsicht%20Akteneinsichtsausschusses%20Akteneinsichtsausschuss ; Stand: 03.01.2024

² Die derzeit gültige Fassung ist unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-GemOHE2005V26P4a/part/X> ; Stand: 03.01.2024 zu finden.

³ Die Gemeindehaushaltsverordnung ist auch unter dem Begriff „Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden“ bekannt.

⁴ Die derzeit gültige Fassung ist unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-DoppikGemHVHEpIVZ/part/X> ; Stand: 03.01.2024 zu finden.

Darüber hinaus wurden vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die „Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)“ in der aktuellen Version vom 27.09.2021 erlassen⁵.

Daneben wurden ebenfalls vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport „Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil –“ veröffentlicht⁶.

Prüfungspunkte

Aus dem Untersuchungsgegenstand leiten sich unter Beachtung der verwaltungsrechtlichen Vorschriften die folgenden Prüfpunkte ab:

Prozess

Ein dokumentierter und nachvollziehbarer Prozess zur Herleitung der Haushaltsansätze ist unabdingbar, um zu einem transparenten Haushaltsansatz zu kommen.

In den Hinweisen zu HGO §97 – Erlass der Haushaltssatzung ist definiert: „Über die Regelung von vorgeschalteten Verfahrensabläufen, z.B. innerhalb der Gemeindeverwaltung, die Beteiligung der Einwohner und der in der Gemeinde ansässigen Gewerbebetriebe, entscheidet jede Gemeinde selbst.“⁷

Die Umsetzung erfolgt in der Stadt Nidderau zweistufig:

- In der „Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung und der Ausschüsse der Stadt Nidderau“⁸ ist der Ablauf des Haushaltsplanverfahrens in §22a festgelegt.
- Innerhalb der Verwaltung gab es einen Kick-Off zur Haushaltsplanung 2023/2024, in dem die einzelnen Schritte der Verwaltung im Detail beschrieben und dokumentiert wurden⁹.

Die Ergebnisse der einzelnen Prozessschritte zur Aufstellung des Haushalts wurden dem Akteneinsichtsausschuss in folgenden Ordnern vorgelegt:

1. Start der Haushaltsplanung
2. Investitionsplanung (inkl. Formulare)
3. Hausmitteilungen
4. Magistratsklausur
5. Einbringung STVV (nach Magistratsveränderung) inkl. HFA Liste
6. Beratung, Beschlussfassung

⁵ Die derzeit gültige Fassung ist unter https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung_hinweise_gemhvo_2021.pdf ; Stand: 03.01.24 zu finden.

⁶ Die derzeit gültige Fassung ist unter https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung_hinweise_zur_hgo_sechster_teil_2021.pdf ; Stand: 03.01.24 zu finden.

⁷ Siehe https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung_hinweise_zur_hgo_sechster_teil_2021.pdf , Seite 6; Stand: 03.01.24.

⁸ Die derzeit gültige Fassung ist unter <https://www.nidderau.de/pdfs-und-dokumente/stadtrecht/geschaeftsordnung-stvv-und-ausschuesse-in-kraft-getreten-am-03.05.2022.pdf?cid=7za> ; Stand: 03.01.24 zu finden.

⁹ Siehe Präsentation zur Kick-Off Veranstaltung

Anhand zufällig gewählter Haushaltsanmeldungen konnte nachvollzogen werden, dass sich die einzelnen Haushaltsanmeldungen in den genannten Ordnern wiederfinden und etwaige Änderungen an den Haushaltsanmeldungen über den Gesamtprozess hinweg nachvollziehbar sind.

Haushaltsanmeldungen

Erfüllen die einzelnen Haushaltsanmeldungen die verwaltungsrechtlichen Grundlagen?

Im Wesentlichen überschreiten Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen die definierte Höhe von 66.000€, weshalb sich der Ausschuss auf das Investitionsprogramm fokussierte.

Die entsprechende Regelung findet sich in §12 der Gemeindehaushaltsverordnung:

§ 12

Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

(1) Bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen werden, ist unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

(2) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(3) Für erhebliche Instandhaltungs-, Instandsetzungsmaßnahmen und vergleichbare Maßnahmen gilt Abs. 1 entsprechend.

(4) Ausnahmen von Abs. 2 und 3 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

[<https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/perma?d=jlr-DoppikGemHVHEV3P12>; Stand: 04.01.24]

Baumaßnahmen

Bei Baumaßnahmen ist es in der Regel nicht möglich, die in §12 genannten Unterlagen bereits im Rahmen eines Haushaltsansatzes bereit zu stellen, da diese Unterlagen Ergebnisse der einzelnen Leistungsphasen sind, die wiederum in der „Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI)“¹⁰ definiert sind.

¹⁰ Die aktuelle Fassung kann unter <https://www.hoai.de/hoai/volltext/hoai-2021/#P3> ; Stand: 03.01.2024 eingesehen werden.

So erfolgt z.B. die „Kostenschätzung nach DIN 276“ und das „Erstellen eines Terminplans mit den wesentlichen Vorgängen des Planungs- und Bauablaufs“ in der Leistungsphase 2 „Vorplanung (Projekt- und Planungsvorbereitung)“.¹¹

Die „Kostenberechnung nach DIN 276 und Vergleich mit der Kostenschätzung“ und das „Fortschreiben des Terminplans“ in der Leistungsphase 3 „Entwurfsplanung (System- und Integrationsplanung)“.

Der Begriff „Honorarordnung“ definiert bereits, dass eine Beauftragung zumindest für die Leistungsphasen erforderlich ist, um die in §12 erwähnten Unterlagen zu erstellen.

Weitere Informationen zu §12 finden sich in den „Hinweisen zur Gemeindehaushaltsverordnung“ finden:

Zu § 12: Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

- 1. § 12 GemHVO konkretisiert den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 92 Abs. 2 HGO). Bei der Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung sind nicht nur die Gesamtkosten (einschließlich Folgekosten), sondern auch der Gesamtnutzen der Maßnahme zu berücksichtigen. Ein Muster für die Berechnung jährlicher Folgekosten ist als Anlage 1 beigefügt. Bei Maßnahmen mit längerfristigen Auswirkungen können erforderlichenfalls andere Berechnungsmethoden, z.B. dynamische Investitionsrechnungen, angewendet werden. In geeigneten Fällen soll eine Nutzen-Kosten-Untersuchung erstellt werden.*
- 2. Aus Instandhaltungsmaßnahmen resultieren Aufwendungen, die erforderlich sind, um einen Vermögensgegenstand der Gemeinde betriebsbereit zu erhalten (bspw. Wartungskosten, Inspektionskosten). Aus Instandsetzungsmaßnahmen resultieren Aufwendungen, die erforderlich sind, um einen Vermögensgegenstand der Gemeinde wieder betriebsbereit zu machen (z.B. Reparaturkosten).*
- 3. Die Veranschlagung von Auszahlungen für Investitionen ist nur zulässig, wenn die Maßnahmen auch tatsächlich im Haushaltsjahr durchgeführt oder begonnen werden können und voraussichtlich Zahlungen zu leisten sein werden.*
- 4. Zur eindeutigen Bestimmung von Investitionen von erheblicher Bedeutung ist von der Gemeinde eine betragliche Wertgrenze entsprechend den örtlichen Verhältnissen festzulegen. Das Gleiche gilt für Maßnahmen i.S. von § 12 Abs. 3 GemHVO. Bei der Festlegung der Wertgrenze sollten neben dem Haushaltsvolumen der Gemeinde auch die zukünftig zu erwartenden zahlungswirksamen und nichtzahlungswirksamen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde berücksichtigt werden.*
- 5. Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenrechnungen sind der Gemeindevertretung vollständig vorzulegen.*

[https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung_hinweise_gemhvo_2021.pdf;
Stand: 03.01.24]

¹¹ Siehe Anlage 10 (zu § 34 Absatz 4, § 35 Absatz 7)

Grundleistungen im Leistungsbild Gebäude und Innenräume, Besondere Leistungen, Objektlisten der HOAI;
Stand: 03.01.2024

Die in Punkt 5 geforderte Wirtschaftlichkeitsvergleiche¹² und die Folgekostenrechnung¹³ sind Ergebnisse der Leistungsphase 3.

Im Ergebnis werden die Anforderungen von §12 an Baumaßnahmen durch eine stufenweise Beauftragung der Leistungsphasen mit entsprechenden Entscheidungen der zuständigen Gremien auf Basis der Ergebnisse der abgeschlossenen Leistungsphasen über das weitere Vorgehen getroffen.

Sonstige Investitionen

Für die anderen Haushaltsansätze aus dem Investitionsprogramm, die nicht den Baumaßnahmen zuzuordnen sind, z.B. „Erwerb Grundstücke Allee Süd V. BA“ (Investitionsnummer 119-112-12) kann ein Wirtschaftlichkeitsvergleich lediglich auf den Punkt abzielen, ob es im Interesse der Stadt Nidderau ist, das Baugebiet Allee Süd V zu entwickeln oder nicht. Diese Interessensabwägung ist im Rahmen der Gremienberatungen getroffen worden.

Sollte es sich bei den Punkten im Investitionsprogramm um Dienstleistungen, wie z.B. „Archäologische Untersuchung Wohngebiet Mühlweide“ (Investitionsnummer 516-112-1) handeln, erfolgt der Wirtschaftlichkeitsvergleich im Rahmen der Ausschreibung der Dienstleistung und der Sichtung der eingegangenen Angebote mit eventuell anschließender Auftragsvergabe.

Abschließende Betrachtung

Die sich aus dem Untersuchungsgegenstand abgeleiteten Fragestellungen konnten im Rahmen der Akteneinsicht in den Geschäftsräumen der Stadt Nidderau durch die Mitglieder des Ausschusses beantwortet werden. Die Ergebnisse wurden in der 18. Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 8. November 2023¹⁴ diskutiert.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass sowohl die Anforderungen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) als auch der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), inkl. der Hinweise als erfüllt angesehen werden können.

¹² Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche fiktieren unter der besonderen Leistung „Analyse der Alternativen/Varianten und deren Wertung mit Kostenuntersuchung (Optimierung)“

¹³ Die Folgekosten lassen sich aus den Kosten ableiten.

¹⁴ Der Top 12 wurde sowohl in öffentlicher als auch nicht öffentlicher Sitzung beraten. Das Protokoll kann unter https://rim.ekom21.de/nidderau/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZQMTVDPksofmEOCD6KZ_WJeWTFfKnTXoVFqsnp6aptsi/Gesamte_Niederschrift_Haupt- und_Finanzausschuss_08.11.2023.pdf ; Stand: 03.01.2024 eingesehen werden.