Der Landrat
des Landkreises Vorpommern-Greifswald
als untere Rechtsaufsichtsbehörde

Landkreis Vorpommern-Greifswald, Postfach 11 32, 17464 Greifswald

Gemeindevertreter
Herrn Detlef Rabethge
Stadt Ueckermünde

Absendung mittels E-Mail:
d.rabethge@online.de
buergermeister@ueckermuende.de

Amt für Kommunalberatung/-aufsicht und Kreistagsbüro
Auskunft erteilt: Kerstin Ring
Funktion: Amtsleiterin
Standort/Zimmer: Greifswald, Haus 2/2.226
Telefon-Nummer: 03834 8760 1005
E-Mail: kerstin.ring@kreis-vg.de
beBPo: Amt für Kommunalberatung/-aufsicht
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: (E-Mail) 11.03.2023
Mein Zeichen: 15.0
Datum: 05.04.2023

Bitte um rechtsaufsichtliche Prüfung eines Sachverhaltes
Investition Kindertagesstätte „Storchennest“

Sehr geehrter Herr Rabethge,

Sie teilten mit, dass die Stadtvertretung 2022 den Beschluss (DS-22/0261) fasste, ein im städtischem Besitz befindliches Gebäude, welchen einen Kindergarten beherbergt (Kita „Storchennest“) zu sanieren, da ein Schwammbefall aufgetreten sei. Die Kosten der Sanierung wurden mit 755.000 Euro angegeben.

Lt. Drucksache DS-23/0303 handelte es sich hier um den Beschluss der Nachtragssatzung 2022 vom 07.07.2022.

Die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) vom 25. Februar 2008, zuletzt geändert durch Artikel 13 der Verordnung vom 9. April 2020 (GVOBl. M-V S. 166, 181) sieht für die Investitionen u.a. folgende Regelung vor:

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

(2) Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen, ein Investitionszeitenplan und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die gesamten Investitionskosten sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Durchführung der Investition entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(3) Ausnahmen von Absatz 2 sind bei Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von geringer finanzieller Bedeutung zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenschätzung vorliegen. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zum jeweiligen Teilfinanzhaushalt zu begründen.

Lt. Aussagen in der Drucksache DS-23/0303 war Grundlage der Anmeldung der Mittel für die Nachtragssatzung 2022 eine Kostenschätzung des Architekturbüros Roth vom 02.06.2022 über 644.145,82 Euro zuzüglich bereits erbrachter Leistungen für Sicherungsmaßnahmenwegen des aufgetretenen Hausschwammbefalls im Gebäude und Aufwendungen zum Umbau des Freizeitzentrums zur vorrübergehenden Nutzung als Kindertagesstätte. Ausgangspunkt für den damals ausgewiesen Kostenrahmen waren zudem die bei Begehungen und Besprechungen mit den Planungsbüros im Mai 2022 gemachten Feststellungen und Festlegungen.

Der Bürgermeister nahm zur Frage der rechtmäßigen Höhe der Einstellung der Sanierungskosten am 20.03.2023 wie folgt Stellung:
„Zur Frage, ob durch den Einsatz von entsprechenden Baugutachtern der Schwammbefall des Gebäudes zuvor in aller Ausdehnung erkennbar gewesen wäre, möchte ich mitteilen, dass es sich um versteckte Mängel handelte, die erst nach der Freilegung des Gebälks bzw. durch Abschlagen des Putzes sichtbar wurden. Die am Bau beteiligte Fachfirma konnte zum Zeitpunkt der Sanierungsentscheidung keine abschließenden Angaben dazu machen, wie groß der Befall tatsächlich ist. Das Schadensbild wurde nach damaligen Erkenntnissen eingegrenzt. Bei einem Altbau ist es schwer erkennbar, welche Bauleistungen noch zum Vorschein kommen, je weiter man mit der Sanierung voranschreitet.“

Diesen Ausführungen wird man offensichtlich folgen müssen, ein absichtliches Herunterrechnen der Investition durch die Verwaltung oder unzureichendes Vorbereiten der Maßnahmen kann nicht festgestellt werden. Eine weitere, höhere Risikoabwägung hätte möglicherweise erfolgen können.

Sie übergaben der unteren Rechtsaufsicht diese Beschlussvorlagen der Stadt Ueckermünde:

1.)
Drucksache DS-23/0302
mit folgendem Beschlussvorschlag:

„Die Stadtvertretung genehmigt gemäß § 38 Absatz 4 Satz 3 KV M-V folgende Entscheidungen:

1. *überplanmäßige Auszahlung in Höhe von 112.941,40 Euro zur Erteilung des Auftrages an die deckars GmbH Ueckermünde für die Maßnahme „Sanierung Kindertagesstätte Storchennest“, Sanitär-, Heizungs- und Lüftungsanlagen*
2. *überplanmäßige Auszahlung in Höhe von 71.900,15 Euro zur Erteilung des Auftrages an die Ueckermünder Maler GmbH für die Maßnahme „Sanierung Kindertagesstätte Storchennest“, Maler- und Bodenbelagsarbeiten.“*

sowie

2.)
Drucksache DS-0303
mit folgendem Beschlussvorschlag:

„Der überplanmäßigen Auszahlung in Höhe von voraussichtlich 425.000,00 Euro für die Durchführung und dem Abschluss der Maßnahme „Sanierung der Kindertagesstätte Storchennest“ wird zugestimmt.“

Grundsätzlich wenden Sie sich dagegen, dass erhebliche Investitionsgelder überplanmäßig bereitgestellt wurden, ohne, dass die zuständigen Gremien entsprechend der, in der Hauptsatzung festgelegten Wertgrenzen, beteiligt wurden.

Sie kritisieren im Übrigen den fehlenden Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung.

Für äußerst bedenklich halten Sie, dass nicht ersichtlich sei, dass die Drucksache DS 23/0303 bereits als Eilentscheidung im Hauptausschuss am 24.01.2023 bestätigt worden sei.
Im Beschlusstext der Originaldrucksache fände sich kein Hinweis auf die Eilentscheidung des Hauptausschusses. Es werde vielmehr der Eindruck vermittelt, die Stadtvertretung würde mittels dieser DS am 09.03.2023 über die Mittelvergabe entscheiden. Wäre das so stehen geblieben, würde rückwirkend die tatsächliche Verfahrensweise nicht mehr nachvollziehbar sein.
Auf diese Fehler hätten Sie in der Stadtvertretersitzung am 09.03.2023 hingewiesen, so dass eine Korrektur erfolgte.

Sie baten im Namen Ihrer Fraktion, die geschilderten Sachverhalte einer Prüfung auf Rechtskonformität zu unterziehen.

Dem Bürgermeister der Stadt Ueckermünde wurde Gelegenheit gegeben, zu Ihren Vorwürfen eine Stellungnahme abzugeben.

Zu 1.)
Der Bürgermeister entschied am Donnerstag, den 22.12.2022 die Aufträge für die
- deckars GmbH Ueckermünde (Auftragswert 112.941,40 Euro) sowie
- Ueckermünder Maler GmbH (Auftragswert 71.900,15 Euro)
auszulösen und damit zugleich überplanmäßige Auszahlungen/Aufwendungen zu genehmigen.

In der Drucksache DS-23/0302) wurde zur Dringlichkeit einer Eilentscheidung folgendes ausgesagt (Zitat:) „Um den kontinuierlichen Bauablauf und die schnellstmögliche Fertigstellung der Sanierungsarbeiten nicht zu gefährden, war es zwingend erforderlich, im Dezember 2022 noch Aufträge auszulösen . . ."

„Wegen der gebotenen Dringlichkeit stimmte der Bürgermeister am 22.12.2022 den überplanmäßigen Auszahlungen, für die die Stadtvertretung zuständig ist, im Wege der Eilentscheidung zu.
Eine Einberufung der Sitzung der Stadtvertretung vor Zuschlagserteilung war in der Kürze der Zeit (Vorlage der Angebotswertungen nach beschränkten Ausschreibungen am 19.12.2022 und 20.12.2022, Ende der Zuschlagsfristen 30.12.2022) auch unter Einhaltung der Ladungsfrist für Dringlichkeitssitzungen von mindestens drei Tagen nicht möglich."

In der Stellungnahme wurde vom Bürgermeister am 20.03.2023 dargelegt (Zitat:):
„Zwar wäre eine formale Einberufung der Stadtvertretung innerhalb der Dringlichkeitsfrist von drei Tagen möglich gewesen wäre, jedoch sei die Verwaltung aber selbst (bis auf den Bereich Bürgerservice) zwischen den Festtagen zur Energieeinsparung überwiegend geschlossen gewesen.
Die Mitarbeiter hatten zuvor bereits ihren Urlaub genehmigt bekommen, sodass sie zwischen den Festtagen zur Durchführung der Sitzung, als auch zur Umsetzung des Inhaltes bis zum Ende der Bindungsfrist nicht in der Lage gewesen wären. Eine Verlängerung der Bindungsfrist kam nicht in Frage, weil für ein dauerhaftes und zügiges Weiterarbeiten Materialbestellungen um den Jahreswechsel herum erfolgen mussten (Lieferzeiten)."

Nach Prüfung der Beschlussvorlage und Stellungnahme des Bürgermeisters wird festgestellt:
Wenn der Bürgermeister am 22.12.2022 zur Dringlichkeitssitzung (3 Tage Ladungsfrist) der Stadtvertretung eingeladen hätte, hätte sicherlich die Gefahr bestanden, dass die Einladung und die Unterlagen den Stadtvertretern nicht am 24.12.2022 zugegangen wären.
Die Bekanntgabe der Sitzung und fristgemäße Zugang der Unterlagen wäre frühestens für den Dienstag, den 27.12.2022 zu erwarten gewesen.
Drei-Tagesfrist: 28.12., 29.12., 30.12.
Da der Tag der Bekanntgabe der Sitzung (angenommen 27.12.2022) und der Tag der Sitzung nicht mit zur Ladungsfrist zählen, hätte die Stadtvertretersitzung am 31.12.2022 stattfinden können. Es handelt sich zwar um keinen gesetzlichen Feiertag, jedoch dürfte die Gefahr der Beschlussunfähigkeit der Stadtvertretersitzung recht hoch gewesen sein.
Die vom Bürgermeister genannte Zuschlagsfrist (30.12.2022) wäre verstrichen.

Durch die nachvollziehbare unzureichende Arbeitskräftesituation in der Verwaltung und Fristengestaltung in Zusammenhang mit den Festtagen um Weihnachten und den Jahreswechsel herum, dürfte die Eilentscheidung des Bürgermeisters mit einem Gesamtvolumen von 184.841,55 Euro durchaus sachgerecht gewesen sein.

Um eine abschließende Aussage treffen zu können, müssten sämtliche Unterlagen der Investition gemäß § 9 GemHVO-Doppik, und zusätzlich die Vergabeunterlagen, geprüft werden.

Grundsätzlich können nach vorliegender Aktenlage in der Drucksache DS-23/0302 keine Rechtsverstöße festgestellt werden.

Die Erstellung eines Nachtrages für 2022 war schon aufgrund des Zeitablaufes des Jahres nicht mehr möglich.
Es dürfte sich vorliegend auch gemäß § 14 GemHVO-Doppik um einen deckungsfähigen Betrag gehandelt haben. Das bedeutet vorliegend, dass kraft Gesetz im Teilergebnishaushalt (Ansätze für Aufwendungen des Teilhaushaltes sind gegenseitig deckungsfähig) die Deckung erfolgen konnte und dementsprechend kein Nachtragshaushalt erforderlich wäre..

Zu 2.)
Mit der Drucksache DS-23/0303 sollte die Stadtvertretung am 09.03.2023 der überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 425.000 Euro zustimmen.

Nach Information des Bürgermeisters zur Drucksache vom 20.03.2023 gegenüber der uRAB, wurde bereits in der vorbereitenden Beratung der Hauptausschusssitzung am 24.01.2023 das Thema der Einberufung einer Dringlichkeitssitzung der Stadtvertretung aufgeworfen, da bis zur regulär geplanten Beschlussfassung am 09.03.2023 zu viel Zeit ins Land gehen würde, um den Bauablauf unterbrechungsfrei durchführen zu können.
Einige Hauptausschussmitglieder sprachen sich für die Einberufung einer Dringlichkeitssitzung aus, andere befürworteten eine Eilentscheidung des Hauptausschusses in dieser Angelegenheit. Das Ergebnis dieser Diskussion mündete in der Abstimmungsfrage, ob der Hauptausschuss eine Eilentscheidung treffen sollte, deren Ergebnis in der planmäßigen Stadtvertretersitzung am 09.03.2023 zur Zustimmung präsentiert werde. Dafür sprachen sich 5 der 8 anwesenden Hauptausschussmitglieder aus.

Zur Eilbedürftigkeit:
Gemäß § 35 Abs. 2 Satz 4 KV M-V entscheidet der Hauptausschuss in dringenden Angelegenheiten, deren Erledigung nicht bis zu einer Dringlichkeitssitzung der Gemeindevertretung aufgeschoben werden kann. Diese Entscheidungen bedürfen der Genehmigung der Gemeindevertretung.

Ausgehend von der Zeitfolge der Beratung der Drucksache DS-23/0303 (überplanmäßige Ausgabe in Höhe von rund 425.000 Euro) die von der Verwaltung erarbeitet wurde, ist eine Begründung der Dringlichkeit der Entscheidung in der Hauptausschusssitzung am 24.01.2023, nur schwer vorstellbar.
Erstelldatum der Beschlussvorlage 11.01.2023 – Entscheidungsdatum geplant 09.03.2023.

Selbst die Entscheidung des Hauptausschusses, ob überhaupt eine Eilentscheidung des Hauptausschusses herbeigeführt werden soll, führt nicht zur Beurteilung für die Dringlichkeit der Entscheidung selbst.

In der Stellungnahme des Bürgermeister vom 20.03.2023 wurde eine Dringlichkeit ebenfalls nicht fundiert begründet, sondern darauf verwiesen, dass von Seiten der Hauptausschussmitglieder in der Beratung die Notwendigkeit eines unterbrechungsfreien Bauablaufes diskutiert wurde. Ein möglicher Schaden, der durch den Zeitverzug einer regulär einberufenen Sitzung der Gemeindevertretung entstanden wäre, wurde nicht definiert.

Im Ergebnis wird aufgrund der hier vorliegenden Informationen eingeschätzt, dass eine Sitzung der Gemeindevertretung weit vor dem 09.03.2023 hätte einberufen werden können und soweit die Dringlichkeit erforderlich gewesen wäre, auch einberufen hätte müssen.

Es ist richtig, dass die Beschlussvorlage für die Stadtvertretersitzung am 09.03.2023 sachlich falsch war und der Bürgermeister der Stadtvertretung eine geänderte Beschlussvorlage mit der „Genehmigung der Eilentscheidung des Hauptausschusses“ vorzulegen gehabt hätte.

Der vorhandene Zeitrahmen zwischen dem 24.01.2023 und dem Tag der Absendung der Einladung zur Stadtvertretersitzung am 09.03.2023 hätte dies auf jeden Fall auch rechtzeitig ermöglicht.

Der Bürgermeister teilte mit, dass der Stadtvertretervorsteher vor der Sitzung der Stadtvertretung am 09.03.2023 über die Eilentscheidung des Hauptausschusses informiert wurde und, dass die Entscheidung zu ändern ist.

Ich gehe davon aus, dass durch das Wissen der Stadtvertreter, die in der Hauptausschusssitzung beraten und entschieden hatten, sowie die Protokollierung der Hauptausschusssitzung vom 24.01.2023, die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit der Eilentscheidung gesichert hätte.

Hinsichtlich der Eilentscheidung des Hauptausschusses in Bezug auf die Notwendigkeit des Erlasses einer Nachtragshaushaltssatzung für das Jahr 2023 das Folgende:

Der Bürgermeister teilte in seiner Stellungnahme mit (Zitat):
„Die Kommune ist unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, unverzüglich einen Nachtragshaushalt zu erstellen, wenn

- voraussichtlich ein erheblicher Fehlbetrag entsteht. Es entsteht kein erheblicher Fehlbetrag, weil durch eine überplanmäßige Ausgabe die Summen der Auszahlungen im investiven Bereich nicht verändert wurde,
- Erhebliche zusätzliche Auszahlungen zu leisten sind. Die Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit beträgt lt. Finanzplanung 7.958.900 Euro. 425.000 Euro betragen 5,34 % und liegen damit unter der „10% Hürde“,
- neue Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geplant werden. Die Sanierung der Kita Storchennest ist eine weiterführende Maßnahme aus dem Jahr 2022.

Durch die überplanmäßige Ausgabe innerhalb der Investitionsmaßnahmen wurde an der Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nicht verändert. Daher bestand nicht die Notwendigkeit, einen Nachtragshaushalt für 2023 zu erstellen.“

§ 48 KV M-V
(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen,
. . .

3. wenn im Ergebnishaushalt bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen bei einzelnen Aufwandspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen erheblichen Umfang getätigt werden sollen oder müssen; Entsprechendes gilt im Finanzhaushalt für Auszahlungen

Die Stadtvertretung hat gemäß § 48 Abs. 2 Ziffer 3 der KV M-V unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn im Ergebnishaushalt zusätzliche Aufwendungen bei einzelnen Aufwandspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen erheblichem Umfang getätigt werden sollen oder müssen.

Die Definition des „erheblichen Umfangs“ für die Stadt Ueckermünde regelt § 5 Abs. 3 Ziffer 6 letzter Satz der Hauptsatzung: Als erheblich im Sinne des § 48 Abs. 2 Ziffer 3 KV M-V gelten . . . zusätzliche (überplanmäßige) . . . Auszahlungen ab 1,0 der . . . Gesamtauszahlungen.

(Anm.: Diese Festlegung von 1,0% ist relativ gering. Der Schweriner Kommentar zu § 48 KV M-V, Rz. 3 empfiehlt 2%.)

Die Summe der Auszahlungen im Haushaltsjahr 2023 liegt bei 23.267.200 Euro, ein Prozent sind 232.672 Euro.
Dementsprechend hätte mit dem Betrag der überplanmäßigen Auszahlungen in Höhe von rund 425.000 Euro, vor der Entscheidung ein Nachtragshaushalt vorliegen müssen.

Auf die Entstehung eines Fehlbetrages kommt es nicht an, es ist i.Ü. davon auszugehen, dass die rund 425.000 Euro auf der Grundlage des § 14 GemHVO-Doppik MV gedeckt werden können – kein Fehlbetrag entsteht.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Kerstin Ring
Leiterin des Amtes
für Kommunalberatung/-aufsicht und Kreistagsbüro