

Juristische Kurzstellungnahme

in Sachen

1. Änderungsantrag zum Haushaltsplan 2023 – „Erhöhung Förderungen um 7.000,00 €“

Datum: 01.06.2023

Sachbearbeiter: Dominik Meyer zu Schlochtern, FB4

Zu den unter Top 6 in der 42. Sitzung des Finanzausschusses betreffend den 1. Änderungsantrag zum Haushaltsplan 2023 – „Erhöhung Förderungen um 7.000,00 €“ durch die Ausschussmitglieder erhobenen protokollierten Vorhaltungen wird nachfolgend Stellung genommen:

Eine schriftliche juristische Bewertung des im gegebenen Fall relevanten Sachverhalts aus der Zeit vor Einleitung des Interessenbekundungsverfahrens zur Einreichung von Projektideen im Bereich der Seniorenarbeit existiert nicht. Der Sachverhalt wurde vor Einleitung des vorliegend maßgeblichen Interessenbekundungsverfahrens im Rahmen eines persönlichen Gesprächs zwischen Rechtsamt, Vergabestelle und der Abteilung für Schule, Sport und Generationen mündlich erörtert und abgestimmt. Die nachfolgende schriftliche juristische Bewertung erfolgt ex post nach Aktenlage und in Abstimmung mit sämtlichen involvierten Stellen.

- 1.) Im Hinblick auf das eingeleitete Interessenbekundungsverfahren zur Einreichung von Projektideen im Bereich der Seniorenarbeit hätte die Verwaltung mit der Stadtvertretung kommunizieren müssen. Diese Kommunikation sei nicht erfolgt.**

Die Stadtverwaltung hat zur Umsetzung des vorgenannten Beschlusses einen Interessenbekundungsverfahren eingeleitet, durch das zur Einreichung von Projektideen im Bereich der Seniorenarbeit aufgefordert wird. In diesem Interessenbekundungsverfahren werden konkrete Projektziele und konkrete Bewertungskriterien benannt. Das Interessenbekundungsverfahren ist auf der Homepage der Stadt Neubrandenburg veröffentlicht worden und jedermann zugänglich. Jedermann ist berechtigt, sich zu bewerben.

Diese (seinerzeit lediglich beabsichtigte) Vorgehensweise wurde in der 30. Sitzung des Ausschusses für Generationen, Bildung und Sport am 22. Februar 2023 durch den Abteilungsleiter Schule, Sport und Generationen – Herrn Ramp – ausdrücklich und umfassend vorgestellt. Es wurde ausdrücklich Bezug genommen auf den ersten Änderungsantrag zur Haushaltssatzung und auf den zusätzlichen Zuwendungsbetrag i.H.v. 7000,00 €. Aus Reihen der Mitglieder der Linksfraktion wurden im Rahmen der Diskussion sachliche Rückfragen gestellt, die durch Herrn Ramp beantwortet wurden. Herr Ramp stellte in Aussicht, das

Interessenbekundungsverfahren im März 2023 veröffentlichen zu wollen. Von Seiten der Mitglieder des Ausschusses für Generationen, Bildung und Sport wurde zu der vorgestellten beabsichtigten Vorgehensweise keinerlei Gegenrede geführt. Auch im Nachgang zu dieser Sitzung gab es keinen Widerspruch zu der angekündigten Vorgehensweise.

In der 31. Sitzung des Ausschusses für Generationen, Bildung und Sport am 5. April 2023 informierte Herr Ramp sodann, dass das Interessenbekundungsverfahren zwischenzeitlich eingeleitet wurde und verschiedene Interessenten sich gemeldet hätten. Herr Ramp stellt den weiteren Ablauf des Verfahrens dar und ging auch auf die Bewertungsmatrix ein. Auch in dieser Sitzung des Ausschusses für Generationen, Bildung und Sport wurde gegen die gewählte Vorgehensweise keinerlei Widerspruch erhoben.

Es ist zu konstatieren, dass die von den Mitgliedern des Finanzausschusses geforderte Kommunikation intensiv stattgefunden hat und dass ein etwaiges Kommunikationsproblem jedenfalls nicht auf dem Kommunikationsweg zwischen der Verwaltung und der Stadtvertretung aufgetreten ist.

2.) Die Mitglieder des Finanzausschusses fordern, dass der „Beschluss“ der Stadtvertretung im Hinblick auf die Erhöhung der Förderung für Seniorenarbeit i.H.v. 7.000,00 € umzusetzen sei.

In der 31. Sitzung der Stadtvertretung der Stadt Neubrandenburg am 2. Februar 2023 wurde ein Satzungsbeschluss zum Haushaltsplan für das Jahr 2023 gefasst. Im Hinblick auf den Teilhaushalt 8 zu dem Produkt 3.3.1.01 wurde beantragt, diese Haushaltsposition um 7.000,00 € im Bereich der Zuwendungen, Umlagen und sonstigen Transferleistungen zu erhöhen. Wörtlich wurde der Änderungsantrag Nr. 1 im Beschlussvorschlag Nr. 2 durch mündlichen Vortrag von Ratsfrau Muth in der laufenden Sitzung wie folgt geändert: „Die Erhöhung der Zuwendung von 7.000,00 € wird für Seniorenarbeit zur Verfügung gestellt.“ Diese mündliche Änderung des schriftlich eingereichten Änderungsantrags war notwendig geworden, weil der Änderungsantrag in seiner ursprünglichen Form, in welchem der Verein Seniorenbüro e.V. noch direkt durch den Haushaltsplan bedacht werden sollte, die gesamte Haushaltssatzung rechtswidrig gemacht hätte, sofern er angenommen worden wäre. Gem. den §§ 45 ff KV M-V wird in der Haushaltssatzung nur festgelegt, *wofür* Geld ausgegeben werden soll, aber nicht, *wer* es bekommt. Das entscheidet sich erst mit der entsprechenden Umsetzung durch die Verwaltung. Wäre es anders, würde das gesamte Vergaberecht überflüssig werden. § 46 Absatz 6 Satz 3 KV M-V weist daher auch folgerichtig darauf hin, dass Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter durch den Haushaltsplan nicht berührt werden. Anschließend begründete Ratsfrau Muth ihren Änderungsantrag wie folgt: „Die Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg [werde] vor allen Dingen durch das Seniorenbüro in der Poststraße organisiert, dem dieser Betrag zur Verfügung gestellt werden soll.“

Rechtlich bindend sind die Haushaltssatzung und die zur Änderung der Haushaltssatzung bestätigten Beschlussvorschläge, nicht deren Begründung. Die vorliegend maßgeblichen Beschlussvorschläge beziehen sich darauf, dass das Produkt 3.3.1.01 um 7.000,00 € erhöht werden soll und dass diese Erhöhung für Seniorenarbeit zur Verfügung gestellt werden soll. Dieser Beschluss wurde entsprechend § 38 Abs. 3 S. 1 KV M-V umgesetzt. Die angesprochene

Haushaltsposition wurde entsprechend erhöht und der Erhöhungsbetrag wurde im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens für Seniorenarbeit zur Verfügung gestellt.

Es ist infolgedessen zu festzustellen, dass der Beschluss der Stadtvertretung im Hinblick auf die Erhöhung der Förderung für Seniorenarbeit i.H.v. 7.000,00 € umgesetzt wurde.

3.) Ferner fordern die Mitglieder des Finanzausschusses, dass der Erhöhungsbetrag i.H.v. 7.000,00 € unmittelbar an das Seniorenbüro e.V. ausbezahlt ist. Das eingeschlagene Interessenbekundungsverfahren entspreche nicht dem politischen Willen der Stadtvertretung.

Diese Forderung der Mitglieder des Finanzausschusses ist so auszulegen, dass es abgelehnt wird, dass die Vergabe von Zuwendungen aufgrund eines transparenten, den Gleichheitsgrundsatz beachtenden, diskriminierungsfreien und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgenden Verfahrens und ohne Beachtung der städtischen Förderrichtlinien ausgezahlt werden soll.

Nach verwaltungsseitiger Einschätzung wäre eine derartige Vorgehensweise rechtswidrig. Bei der Vergabe von Zuwendungen handelt es sich grundsätzlich um ein Verwaltungsverfahren. Dies gilt unabhängig davon, ob die Hingabe von Zuwendungen mit Bescheid als Verwaltungsakt oder ohne Bescheid als reines Verwaltungshandeln erfolgt. Die Verfahrensgrundsätze eines Verwaltungsverfahrens sind infolgedessen einzuhalten.

a) Gemäß § 10 VwVfG Mecklenburg-Vorpommern ist das Verwaltungsverfahren zwar nicht an bestimmte Formen gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist jedoch einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Die Forderung nach der **Zweckmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens** und im Übrigen auch der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG erfordern es, ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungsverfahren durchzuführen. Als Auslegungshilfe wird insoweit auch auf Art. 125 Abs. 1, 128 EU Haushaltsordnung verwiesen. Dies bedeutet, dass das Verfahren nachvollziehbaren und überprüfbaren, sachlichen und fehlerfreien Maßgaben zu folgen und frei von Willkür zu sein hat. Es muss mithin erkennbar und nachvollziehbar sein, warum ein Zuwendungsempfänger zu welchem Zweck in der jeweils konkreten Höhe eine Zuwendung erhält und gegebenenfalls gegenüber anderen Interessenten ausgewählt wurde. Üblicherweise wird ein derartiges transparentes Verfahren dadurch sichergestellt, dass für die Vergabe von Zuwendungen konkrete Verfahren, Ziele bzw. Zweckbindungen und Bewertungs- und Gewichtungskriterien festgelegt werden, die für Interessenten und Bewerber nachvollziehbar sind und es ermöglichen, die Zuwendungsentscheidung zu überprüfen.

Eine derartige Verfahrenstransparenz ist in einem Fall, in dem das Mitglied einer Fraktion (vorliegend: Die Linke) für einen Verein, dessen Vorstandsvorsitzende ein Mitglied derselben Fraktion (vorliegend: Die Linke) ist, ebenfalls einzuhalten. Dies dient der Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bevölkerung in die Lauterkeit des Verwaltungshandelns und der Kommunalpolitik.

Im Übrigen kann die Begründung, die durch Ratsfrau Muth in der Sitzung der Stadtvertretung am 2. Februar 2023 vorgetragen wurde, dass „vor allen Dingen durch das Seniorenbüro in der Poststraße Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg organisiert werde“ nicht in dieser Apodiktik nachvollzogen werden. Der Seniorenbüro e.V. leistet im Bereich der Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg eine wichtige und gute Arbeit. Es existieren jedoch andere Akteure in der Stadt Neubrandenburg, die ebenfalls sehr wichtige Seniorenarbeit leisten. Zu nennen sind u. a. der Seniorenbeirat, das Mehrgenerationenhaus im Weidegang, die Arbeiterwohlfahrt mit zwei Begegnungsstätten der Seniorenarbeit, die Caritas mit Seniorenwohnanlagen, die Diakonie mit drei Begegnungsstätten für Senioren, der Arbeiter-Samariter-Bund e.V. mit dem Netzwerk 60+ und drei Stadtteilbüros, die Kirchgemeinden (Seniorenvormittage, gemeinsames Kochen, Reiseberichte, Grillparties), die Stadtteilarbeitskreise, die Neuwoba mit fünf Weatreffs (Treffpunkte für Senioren), die Neuwoges mit weiteren fünf Begegnungsstätten und 64 Sportvereine in Neubrandenburg mit einem Seniorensportangebot für 3400 Personen ab 60 Jahren.

Vorliegend wäre keine Verfahrenstransparenz gegeben, wenn – ohne vorgeschaltetes Interessenbekundungsverfahren nach im Vorhinein festgelegten Wertungs- und Gewichtungskriterien – eine Zuwendung auf Grundlage einer Begründung in einem Haushaltsbeschluss, die allgemein und pauschal gehalten ist, ausgereicht werden würde. Allein aufgrund der abgegebenen Begründung lässt sich in keiner Form nachvollziehen, warum genau der beabsichtigte Fördermittelempfänger in der beabsichtigten Höhe zu welchem Zweck öffentliche Gelder erhalten soll und infolgedessen aus seinem Bewerberumfeld herausgehoben wird.

- b) Zudem ist der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG zu beachten. Indem sich die Stadt Neubrandenburg eine **Zuwendungsrichtlinie** gegeben hat, hat sich die Stadt Neubrandenburg im Außenverhältnis selbst gebunden und muss die Zuwendungsrichtlinie einhalten. Auf die Einhaltung der Zuwendungsrichtlinie besteht nach Art. 3 GG mithin ein subjektivrechtlicher Anspruch aller Bewerber für Zuwendungen und Förderungen.

In Nr. 3.1 der Zuwendungsrichtlinie wird klargestellt, dass vorliegend keine institutionelle Förderung erfolgen soll, sondern eine Projektförderung. In dem nach Nr. 8 der Zuwendungsrichtlinie durchzuführenden Verwaltungsverfahren ist nach Nr. 8.2 unter anderem das Projekt, das gefördert werden soll, zu bezeichnen und zu beschreiben. Mit Schreiben vom 20. März 2023 wird die Erhöhung des Zuschusses in Höhe von 7.000,00 € im Bereich der Seniorenarbeit für das Jahr 2023 beantragt. Bezug genommen wird ausschließlich auf den Beschluss der Stadtvertretung vom 2. Februar 2023 und darauf, dass Ratsfrau Muth begründet habe, dass dem Seniorenbüro dieser Betrag zur Verfügung gestellt werden soll. Ein konkretes Projekt wird mithin nicht bezeichnet. Der Förderantrag vom 20. März 2023 entspricht auch im Übrigen in keiner Weise den Mindestvoraussetzungen aus Nr. 8.2 der Zuwendungsrichtlinie der Stadt Neubrandenburg.

In Nr. 5 der Zuwendungsrichtlinie ist geregelt, dass Zuwendungen nur bewilligt werden können, wenn der Zuwendungszweck nicht auf andere Weise erreicht werden kann. Der Seniorenbüro e.V. hatte im Ergebnis mit Antrag vom 23. November 2022 zur Finanzierung

der Maßnahme „Gesellschaftspolitische Aufgaben für Senioren“ für das Jahr 2023 eine Zuwendung i.H.v. 8.000,00 € beantragt. Die Gesamtkosten der Maßnahmen wurden mit 14.700,00 € angegeben. Der Differenzbetrag i.H.v. 6.700,00 € kann nach dem eingereichten Finanzierungsplan insgesamt durch anderweitige Einnahmen gedeckt werden, sodass das Projekt „Gesellschaftspolitische Aufgaben für Senioren“ in voller Höhe von 14.700,00 € ausfinanziert ist. Dem Förderantrag vom 23. November 2022 wurde in Höhe der beantragten 8.000,00 € entsprochen. Somit ist das Projekt „Gesellschaftspolitische Aufgaben für Senioren“ nach den eigenen Angaben des Seniorenbüro e.V. bereits ausfinanziert. Die zusätzlichen 7.000,00 € sind infolgedessen für die Durchführung des Projektes nicht erforderlich. Eine Auszahlung des Betrages i.H.v. zusätzlichen 7.000,00 € würde infolgedessen gegen Nr. 5.2 der Zuwendungsrichtlinie verstoßen, weil der Zweck auf andere Art und Weise erreicht werden kann. Anzumerken ist, dass dem Seniorenbüro e.V. auch im Jahr 2022 eine Förderung i.H.v. 8000,00 € gewährt wurde, die im Jahr 2022 nicht vollständig aufgebraucht wurde, sodass verwaltungsseitig für das Jahr 2022 noch eine Rückforderung zu bearbeiten sein wird.

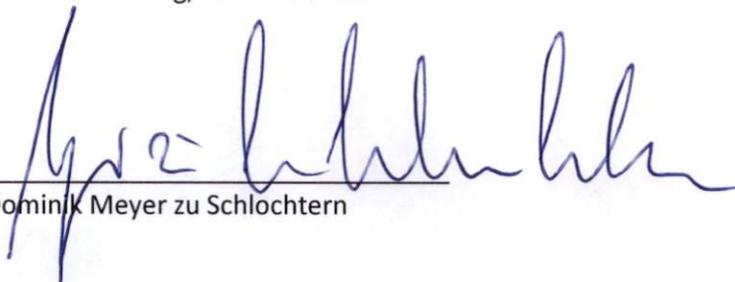
- c) Der **Gleichheitsgrundsatz** ist auch soweit betroffen, dass in keiner Form nachvollzogen werden kann, warum dem Seniorenbüro e.V. zusätzliche 7.000,00 € zur Verfügung gestellt werden sollen und allen anderen Anbietern von Seniorenarbeit nicht. Der Begründungsansatz, dass der Seniorenbüro e.V. Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg leistet und deshalb 7.000,00 € zusätzlich erhalten sollte, vermag es gerade nicht, eine stichhaltige Begründung für eine Ungleichbehandlung des Seniorenbüro e.V. im Vergleich zu allen anderen Anbietern von Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg zu liefern, da alle anderen Anbieter von Seniorenarbeit in der Stadt Neubrandenburg eben auch Seniorenarbeit leisten. Andere Differenzierungsmerkmale sind jedoch der Begründung von Ratsfrau Muth nicht zu entnehmen. Es wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass im Nachgang der 31. Sitzung der Stadtvertretung der Stadt Neubrandenburg am 2. Februar 2023 sich bereits einige Interessenten bei der Abteilung Schule, Sport und Generationen nach den zusätzlichen Mitteln für die Seniorenarbeit i.H.v. 7000 € erkundigt haben. Es sind infolgedessen auch die Mitbewerber des Seniorenbüro e.V. auf diesen Vorgang aufmerksam geworden.
- d) Zudem sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** aus § 43 Abs. 4 KV M-V zu beachten, die auch bereits in Nr. 5.2 der Zuwendungsrichtlinie der Stadt Neubrandenburg ihren Niederschlag gefunden haben. Sparsamkeit bedeutet, eine Aufgabe mit dem geringsten Mitteleinsatz zu erledigen. Der Wirtschaftlichkeit liegen das Minimalprinzip und das Maximalprinzip zugrunde. Das Minimalprinzip besagt, dass ein bestimmter Erfolg mit dem geringsten Aufwand erreicht werden muss; das Maximalprinzip gibt vor, dass mit den gegebenen Mitteln ein möglichst großer Erfolg an Zielerreichung zu erlangen ist. Einerseits ist, wie obig dargestellt, das Projekt des Seniorenbüro e.V. bereits ausfinanziert. Andererseits kann ohne vorgeschaltetes Interessenbekundungsverfahren in keiner Form nachvollzogen werden, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wurden. Einerseits ist zunächst eine bestimmte Aufgabe bzw. ein bestimmtes Ziel zu definieren. Dies ist nach diesseitiger Einschätzung durch die Begründung von Ratsfrau Muth nicht geschehen. Dort ist lediglich von „Seniorenarbeit“ die Rede, ohne dass eine Konkretisierung erfolgt wäre. Sodann muss überprüft werden,

wie diese Aufgabe mit dem geringsten Mittelaufwand erreicht bzw. wie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das größte Maß an Zielerreichung erlangt werden kann. Hierfür ist eine Markterforschung erforderlich, welche beispielsweise durch ein Interessenbekundungsverfahren oder ein Sachverständigengutachten erreicht werden kann. Selbstverständlich wird im Bereich des Zuwendungsrechts die Einholung eines Sachverständigengutachtens nur in sehr seltenen Ausnahmefällen sinnvoll sein. Die Durchführung eines transparenten Interessenbekundungsverfahrens mit festdefinierten Zielen und Wertungs- und Gewichtungskriterien ist hingegen anerkanntermaßen ein taugliches Instrument der Markterforschung. Die gewünschte Vorgehensweise, unmittelbar und unter Außerachtlassung jedweder Verfahrenswege einem Betrag i.H.v. 7.000,00 € zusätzlich an den Seniorenbüro e.V. auszusahlen dürfte mithin gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Im Ergebnis besteht für den Seniorenbüro e.V. mithin die nachfolgende Möglichkeit, die zusätzliche Förderung i.H.v. 7.000,00 € zu erhalten: Er muss sich an dem Interessenbekundungsverfahren beteiligen. Um diese Beteiligungsmöglichkeit aufrechtzuerhalten, wurde die Bewerbungsfrist um einen Monat bis zum 30. Juni 2023 verlängert. Anschließend muss das Angebot des Seniorenbüro e.V. so attraktiv sein, dass es den Zuschlag in dem Interessenbekundungsverfahren erhält. Verabredungsgemäß wird über die Zuschlagserteilung im Ausschuss für Generationen, Bildung und Sport beraten werden. Auf diese Möglichkeit wurde der Seniorenbüro e.V. bereits wiederholt hingewiesen.

Selbstverständlich ist die Verwaltung gerne bereit, diesen Vorgang zusätzlich durch die Rechtsaufsichtsbehörde überprüfen zu lassen.

Neubrandenburg, der 01. Juni 2023



Dominik Meyer zu Schlochtern