

Sitzungsvorlage Stadtrat öffentlich

am 25.03.2015

Vorlagen-Nr.: RA/008/2015

Berichterstatter: Frau Lang-Oertel

Betreff: Mitwirkungsverbot gem. Art. 49 GO

Sachverhaltsdarstellung:

Um mögliche Interessenkollisionen der Mitglieder eines Gemeinde- bzw. Stadtrats bei der Beschlussfassung über Gegenstände auszuschließen, statuiert Art. 49 der Bayerischen Gemeindeordnung das nachfolgend zitierte Mitwirkungsverbot:

Ausschluß wegen persönlicher Beteiligung

(1) ¹ Ein Mitglied kann an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluß ihm selbst, seinem Ehegatten, seinem Lebenspartner, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. ² Gleiches gilt, wenn ein Mitglied in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat.

(2) Absatz 1 gilt nicht

1. für Wahlen

2. für Beschlüsse, mit denen der Gemeinderat eine Person zum Mitglied eines Ausschusses bestellt oder sie zur Wahrnehmung von Interessen der Gemeinde in eine andere Einrichtung entsendet, dafür vorschlägt oder daraus abberuft.

(3) Ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, entscheidet der Gemeinderat ohne Mitwirkung des persönlich Beteiligten.

(4) Die Mitwirkung eines wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossenen Mitglieds hat die Ungültigkeit des Beschlusses nur zur Folge, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

Zweck der Vorschrift ist es, die Integrität des Stadtrats zu gewährleisten und zugleich dem einzelnen Mitglied einen Gewissenskonflikt zu ersparen.

Nach § 29 der Geschäftsordnung haben "Mitglieder des Stadtrates, die nach den Umständen annehmen müssen, von der Beratung und Abstimmung zu einem bestimmten Punkt der Tagesordnung wegen persönlicher Beteiligung (Art. 49 Abs. 1 GO) ausgeschlossen zu sein", dies vor Beginn der Beratung unaufgefordert mitzuteilen. Der Stadtrat entscheidet dann ohne Mitwirkung des Betroffenen über das Vorliegen des Mitwirkungsverbots. Das ausgeschlossene Mitglied hat dann während der Beratung und Abstimmung über den Tagesordnungspunkt seinen Platz am Beratungstisch zu verlassen und kann im Falle der öffentlichen Sitzung im Zuhörerraum Platz nehmen.

Diese Regeln gelten stets in allen zur Beschlussfassung anstehenden Punkten.

Aus gegebenem Anlass (diverse Änderungen des Flächennutzungsplans bezüglich einer Ortsumfahrung der B 25) wurden die Mitglieder des Stadtrats in einem ausführlichen Schreiben informiert und gebeten es anzuzeigen, wenn bei ihnen möglicherweise eine persönliche Beteiligung vorliegt. Für die Verwaltung ist es angesichts des weiten Kreises der mit Mitgliedern des Stadtrats nach Art 49 Abs 1 GO verbundenen Personen nicht möglich, selbst abzuschätzen, auf

wen das Mitwirkungsverbot möglicherweise zutrifft.

Im Falle der Änderung des Flächennutzungsplanes ist es insbesondere wegen möglicherweise knapper Mehrheitsentscheidungen und damit einer möglichen Ungültigkeit des Beschlusses gemäß Art 49 Abs. 4 GO äußerst wichtig, dem Mitwirkungsverbot besondere Beachtung zu schenken.

Einige Fragen zur möglichen persönlichen Beteiligung konnten im Vorfeld schon mit dem Landratsamt Ansbach als Rechtsaufsichtsbehörde abgeklärt werden.

1) Herausnahme der bahnparallelen Trasse aus dem Flächennutzungsplan

So wurde das Landratsamt dazu befragt, ob bei der Beschlussfassung über die Herausnahme der bahnparallelen Trasse der Ortsumgehung aus dem aktuellen Flächen-nutzungsplan eine persönliche Beteiligung von Personen möglich ist, die hierdurch einen Vor- oder Nachteil haben könnten, oder von Personen, die nach dem Bau der Ostumfahrung durch die erwartete Verkehrsberuhigung auf der Luitpoldstraße einen Vorteil oder Nachteil (z.B. Wegfall von Laufkundschaft) haben könnten.

Herr Weiß (Landratsamt Ansbach) antwortete hierauf per Email vom 09.03.2015

"...bezüglich der bestehenden Ortsdurchfahrt (B 25) bzw. der bisher im F-Plan vorgesehenen teils parallel der Bahnlinie liegenden Trasse im Ort besteht meines Erachtens auch im Hinblick auf eine Entlastung (Verkehrsberuhigung) der Ortsdurchfahrt im Falle der Realisierung der geplanten Ostumfahrung kein individueller Vor-/Nachteil im Sinne des Art. 49 Abs. 1 GO, da zu vermuten ist, dass die entlastete Straße nicht lediglich von einem sehr kleinen Personenkreis von Anliegern benutzt wird (vgl. hierzu Widtmann Grasser, Anm. 14 b Abs. 2 SpStr. 4 zu Art. 49 GO unter Bezugnahme auf OVG Koblenz vom 26.09.2003). Deshalb ist hier meines Erachtens von einem Gruppenvorteil auszugehen (kein Individualinteresse). Allenfalls bei dem erwähnten Einzelhandelsgeschäft könnte ein Individualinteresse gegeben sein; allerdings fehlt hierbei die nötige Unmittelbarkeit (Rückgang Kundenfrequenz kann allenfalls nur mittelbare Folge sein, wenn überhaupt bei einem Fachgeschäft)." ..

Eine persönliche Beteiligung der Anlieger an der Luitpoldstraße bzw. der bahnparallelen Trasse wird daher nicht gesehen.

2) Aufnahme der Ostumfahrung in den Flächennutzungsplan

Anders verhält es sich jedoch bei Mitgliedern des Stadtrats, die im Bereich der vom Staatlichen Bauamt Ansbach geplanten Trasse der Ostumfahrung selbst (oder Personen gem. Art. 49 Abs.1 GO) Grundstücke besitzen. Hierzu teilt Herr Weiß per Email vom 27.02.2015 mit:

"... ein unmittelbarer Vor- bzw. Nachteil im Sinne des Art. 49 Abs. 1 GO liegt ausnahmsweise bei einem Beschluss über einen Flächennutzungsplan dann vor, wenn der Flächennutzungsplan nicht weiträumig, sondern nur in einem kleinen Teilbereich geändert wird, so dass eine überschaubare und individuell bestimmbare Zahl von Grundstückseigentümern betroffen ist. Außerdem muss der Stadtratsbeschluss adäquat kausal für den möglichen Vor- bzw. Nachteil sein. Hierzu genügt es, wenn der Beschluss Voraussetzung für ein sich anschließendes förmliches Verfahren ist (vgl. Widtmann/Grasser, Anm. 11 zu Art. 49 GO) und nicht nur Gruppeninteressen, sondern Individualinteressen betroffen sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss im gegebenen Fall das Einvernehmen über eine Abweichung vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept aus Gründen der Rechtsklarheit durch eine förmliche Änderung des Flächennutzungsplanes nach außen erkennbar dokumentiert werden (vgl. hierzu Urteil des 9. Senats des BVerwG vom 24. November

2010 - BVerwG 9 A 13.09). Damit ist der Beschluss über eine entsprechende Änderung bzw. Anpassung des F-Planes Voraussetzung für den Abschluss des anschließenden förmlichen Planfeststellungsverfahrens. Aufgrund dieser Verzahnung kommt dem Beschluss über eine Änderung des Flächennutzungsplanes bereits eine Vorgreiflichkeit zu, die letztendlich Auswirkungen auf die künftig mögliche Grundstücksnutzung und möglicherweise auf den Grundstückswert der betroffenen Grundstücke hat. Hinzu kommt, dass bei der vorliegenden Änderung des F-Planes mit vermutlich im Außenbereich entsprechend großen Grundstücken zu vermuten ist, dass eine relativ überschaubare und individuell bestimmbare Zahl von Grundstückseigentümern betroffen ist.

Es ist daher davon auszugehen, dass für die von der F-Plan-Änderung betroffenen Ratsmitglieder persönliche Beteiligung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 GO vorliegt. Dabei kann ein unmittelbarer Vorteil oder Nachteil nicht nur vorliegen, wenn innerhalb des Änderungsbereichs selbst Grundeigentum oder grundstücksgleiche Rechte vorliegen, sondern auch dann, wenn Grundstücke erkennbar an den Änderungsbereich unmittelbar angrenzen und von der beabsichtigten Planänderung in ihrer Ausnutzbarkeit berührt werden können. Pächter der entsprechenden Flächen (von Ausnahmefällen abgesehen, z.B. bei einer großflächiger Betroffenheit) sowie weiter entfernt liegende Grundstückseigentümer haben hingegen unseres Erachtens kein vergleichbares Sonderinteresse. ..."

Aufgrund dieser Auskunft wurde dann nochmals in zwei konkreten Fällen nachgefragt, in denen eine räumliche Beziehung der Stadtratsmitglieder zur Osttrasse offensichtlich ist. Herr Weiß führte hierzu per Email vom 03.03.2015 aus:

"...Stadtratsmitglied (...) ist bereits insoweit unmittelbar betroffen, als die geplante Trasse direkt über sein Grundstück Flnr. (...) führt. Außerdem befinden sich die Grundstücke Flnrn. (... und ...) in unmittelbarer Nachbarschaft bzw. Nähe zu der geplanten Trasse bzw. im Planfeststellungskorridor.

Bei dem Grundstück Flnr.(...) (Stadtratsmitglied...) sehe ich eine solche unmittelbare Grundstücksbetroffenheit nicht (das Grundstück dürfte grob geschätzt ca. 150 - 200 m von der geplanten Trasse entfernt sein). Das Grundstück befindet sich nicht in unmittelbarer Grundstücksnachbarschaft zu der Trasse. Die Änderung des F-Planes hat im Gegensatz zu dem Grundstück des keine Auswirkungen auf die Ausnutzbarkeit des Grundstücks. Evtl. Verkehrslärm etc. wirkt sich bei allen im weiteren räumlichen Bereich mehr oder minder gleichermaßen aus (keine über den allgemeinen Belastungen einer Straße in der weiteren Entfernung hinausgehende Auswirkungen auf die Grundstücksnutzbarkeit, kein Sonderinteresse, nur allgemeine Betroffenheit, sog. Gruppeninteresse). Das Begriffsverständnis der Befangenheit ist nicht (da ein umfassenderer Begriff) auf die (strengerer Regeln) der persönliche Beteiligung nach Art. 49 Abs. 1 GO übertragbar. ..."

Zusammenfassen kann davon ausgegangen werden, dass sicher eine Mitwirkungsverbot für alle Mitglieder des Stadtrats vorliegt, die innerhalb der geplanten Trassierung selbst (oder Personen gem. Art. 49 Abs. 1 GO) Grundeigentum haben. Denkbar sind noch weitere Fälle der persönlichen Beteiligung, die dann jeweils im konkret angezeigten Einzelfall zu prüfen sind.

Das Mitwirkungsverbot gilt nicht nur für die Beschlussfassung über den jeweiligen Tagesordnungspunkt, sondern auch für die Beratung und Beschlussfassung über "Geschäftsordnungsanträge" hierzu.

Herr Weiß teilt mit Email vom 03.03.2015 mit:

"... Aus dem Gesamtzusammenhang des § 29 der GeschO lese ich, dass vor Beginn der Beratung zum jeweiligen TOP persönliche Beteiligung mitzuteilen und folglich ggf. erforderlichenfalls darüber zu beschließen ist. Im weiteren zeitlichen Ablauf sind dann (während der Beratung) Geschäftsordnungsanträge zulässig (§ 20 Abs. 5), über die sofort abzustimmen ist. Folglich ist zu diesem Zeitpunkt bereits eine Entscheidung über die persönliche Beteiligung erfolgt. ..."