Dezernat I Beigeordneter für Kommunales, Umwelt und allgemeine Verwaltung Magdeburg, den 13.03.2015

SB.: Herr Marske Tel.: 540 2760

Az.: 30.1-BGI-0160/115

Fraktionsgeschäftsstellen

über:

BOB

Mitwirkungsverbote der Stadträte und Stadträtinnen nach § 33 KVG-LSA

Aus aktuellem Anlass gebe ich die nachfolgenden Handlungsempfehlungen, um den Stadträten/-innen die Prüfung des Vorliegens eines Mitwirkungsverbotes zu ermöglichen. Meine Handreichung an die Fraktionen vom 22.02.2013 wurde überarbeitet und auf den Stand des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Kommunalverfassungsgesetzes (KVG-LSA) gebracht.

Die Problematik der Mitwirkungsverbote spielt in der kommunalen Praxis eine erhebliche Rolle. Verstöße führen unter anderem zu unwirksamen Stadtratsbeschlüssen (§ 33 Abs.5 S.1 KVG LSA) und formell rechtswidrigen Satzungen. Außerdem kann ein Verstoß zu Amtshaftungsansprüchen (Art. 34 GG, § 839 BGB) von dritten Personen gegenüber der Stadt führen und neuerdings auch zur Haftung der ehrenamtlich Tätigen für Schäden der Stadt, die bei einem Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot entstehen, § 34 KVG LSA.

Durch die in § 33 KVG LSA geregelten Mitwirkungsverbote sollen Interessenkollisionen bei ehrenamtlich Tätigen schon im Ansatz vermieden und das Vertrauen der Einwohner in die Verwaltung der Gemeinde erhalten werden. Sie gehen als speziellere Vorschriften den Regelungen zur Befangenheit der §§ 20 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vor.

Erfasst werden nicht nur Stadträte, sondern alle für die Stadt ehrenamtlich Tätigen, wozu neuerdings auch sonstige ehrenamtlich für die Stadt Tätige gehören (s. § 30 KVG LSA).

Da es sich um eine Ordnungsvorschrift zur Vermeidung von Interessenkollisionen und der Sicherung der freien, unbeeinflussten Meinungs- und Willensbildung im Stadtrat und in den sonstigen kommunalen Gremien handelt, kommt es für das Vorliegen eines Verstoßes weder darauf an, ob man sich eines Verstoßes bewusst war oder ihn nicht wollte noch auf das eigene tatsächliche Abstimmungsverhalten. Allein das objektive Vorliegen der Voraussetzungen eines Mitwirkungsverbotes löst die Rechtsfolgen des Verstoßes aus.

Jedes Mitglied im Stadt- oder Ortschaftsrat oder in den Ausschüssen trägt selbst die Verantwortung dafür, eine mögliche Interessenkollision zu erkennen und dies vor der Beratung und Beschlussfassung dem/der Vorsitzenden mitzuteilen (§ 33 Abs.4 KVG LSA). Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass der/die Betreffende nur selbst einen Interessenkonflikt mit eigenen Belangen erkennen kann. Für Außenstehende ist dies oft nur schwer oder gar nicht möglich.

Neben der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Beschlussvorlagen muss daher jede/-r ehrenamtlich Tätige dazu imstande sein, ihre/ seine persönliche Situation auf potentielle Mitwirkungsverbote hin zu überprüfen. Dem Stadtrat/Ausschuss ist dies vor der Behandlung und Beratung des Beschlusses mitzuteilen.

Die bei der Prüfung zu stellenden Fragen wurden im Text Blau (① - ①①) hervorgehoben.

In Zweifelsfällen ist es angeraten, Rechtsrat aus der Verwaltung einzuholen.

Vorliegen eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils, § 33 Abs.1 Satz 1 Ziffer 1 KVG LSA

Als erstes stellt sich die Frage, ob man selbst einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil durch die Mitwirkung an der Entscheidung im Stadtrat/seinen Gremien hat.

Din ich persönlich von der Entscheidung betroffen?

Nach § 33 Abs.1 S.1 Ziffer 1 KVG LSA besteht ein Mitwirkungsverbot eines Mandatsträgers bei der Beratung und Entscheidung von Angelegenheiten, deren Entscheidung unter anderem ihm selbst einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann (zum weiteren Personenkreis s. Ziffer 2).

Vor- oder Nachteile können materieller (wirtschaftlicher), immaterieller (Einfluss, Ansehen), wissenschaftlicher, ethischer oder sonstiger Art (z.B. Verleihung eines Ehrenbürgerrechts) sein. Ein Vor- oder Nachteil ist gegeben, wenn der Betroffene aufgrund persönlicher Beziehungen zu dem Gegenstand der Beratung oder Beschlussfassung ein individuelles (persönliches) Sonderinteresse hat, dass zu einer Interessenkollision führen kann, so dass die Besorgnis gerechtfertigt ist, dass er nicht mehr uneigennützig und nur zum Wohl der Gemeinde handelt.

Die Abstimmungsentscheidung/ der Beschluss, an dem mitgewirkt wurde muss "unmittelbar" zu einem Vor- oder Nachteil führen. Unmittelbar ist der Vor- oder Nachteil, der sich aus der Entscheidung selbst ergeben würde, ohne dass, abgesehen von der Ausführung von Beschlüssen, weitere Ereignisse eintreten oder Maßnahmen getroffen werden müssen, § 33 Abs.1 S. 2 KVG LSA (sog. unmittelbare Kausalität).

Ein bloßer Verdacht oder die Möglichkeit der Einflussnahme auf das Abstimmungsergebnis wegen persönlicher Interessen reicht nach dem neuen KVG nicht mehr aus. Hinzukommen muss, dass sich ein Beschluss direkt vorteilhaft oder nachteilig auf einen Mandatsträger oder ehrenamtlich Tätigen auswirkt, in dem die Entscheidung entweder den Vor- oder Nachteil unmittelbar eintreten lässt oder zu dessen Eintreten bindend beiträgt, mithin durch die Entscheidung des Gemeinderates die anstehende Folgeentscheidung präjudiziert wird.

Ein individuelles Sonderinteresse an einem Vor- oder Nachteil liegt z.B. vor:

- bei Wahlen zu hauptamtlichen (-beruflichen) Funktionen (Wahl zum/zur Beigeordneten)
- Wahlen in ein gemeindliches (personenbezogenes) Ehrenamt (z.B. Ortsbrandmeister)
- Mandatsträgern wird ein Ehrenbürgerrecht oder eine Ehrenbezeichnung verliehen oder aberkannt
- Mandatsträger/-in ist als Vater oder Mutter eines Schülers/ einer Schülerin wegen der Verlängerung des Schulweges von der Verlegung der Schule betroffen
- Erlass eines Bebauungsplans, wenn das Ratsmitglied Grundstückseigentümer in dessen Geltungsbereich ist

Kein Sonderinteresse liegt vor:

- bei Wahlen durch Kollegialorgane, bei denen man selbst kandidiert (z.B. Wahl zum Mitglied eines beschließenden oder beratenden Ausschusses, zum Vertreter der Gemeinde in einem Zweckverband)
- bei Wahlen zu organinternen ehrenamtlichen T\u00e4tigkeiten (z.B. zur Ratsvorsitzenden)
- die bloße Möglichkeit, dass ein Ingenieur im Falle des Beschlusses eines Straßenbauvorhabens als Subunternehmer einen Teilauftrag erhält, reicht nicht aus. Es handelt sich lediglich um eine subjektive Erwartung und nicht um eine durch den Beschluss bereits unmittelbar hervorgerufene tatsächliche Möglichkeit.
- bloße Unannehmlichkeiten oder schlichte Beeinträchtigungen (z.B. längere Fahrwege, Verlegung des gemeinsam benutzten Behördenparkplatzes)
- wenn man Mitglied einer Bevölkerungsgruppe mit gleicher Interessenlage ist (z.B. bei der Erhöhung der Kindergartengebühren, -Steuerhebesätze, -Abfallgebühren, Eintrittspreise) (Vgl. Ziffer 4)

2. Besondere Vor- oder Nachteile bei Angehörigen, § 33 Abs.1, S.1 Ziffern 2, 3 KVG LSA

Nachdem man seine persönliche Betroffenheit von der Mitwirkung an einer Entscheidung nicht feststellen konnte, stellt man sich die Frage, ob vielleicht bei dem Ehegatten oder dem eingetragenen Lebenspartner und anderen nahen Angehörigen ein solcher wirtschaftlicher, ideeller oder persönlicher unmittelbarer Vor- oder Nachteil gegeben sein könnte.

② <u>Ist mein Ehepartner/Lebenspartner oder einer meiner Angehörigen von der Entscheidung betroffen?</u>

Angehörige sind die Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner, Verwandte bis zum dritten Grad, Ehegatten oder eingetragene Lebenspartner der Verwandten bis zum zweiten Grad, Verschwägerte bis zum zweiten Grad.

Verwandt in gerader Linie sind Personen, die voneinander abstammen. Verwandt in der Seitenlinie sind Personen, die von derselben dritten Person abstammen. Der Grad der Verwandtschaft richtet sich nach dem Grad der sie vermittelnden Geburten.

Beispiele:

Im 1. Grad Eltern und Kinder; im 2. Grad Großeltern und Enkel; im 3. Grad Urgroßeltern und Urenkel.

In der Seitenlinie im 2.Grad (einen 1. Grad gibt es nicht) sind Geschwister; im 3.Grad Onkel/Tanten und Neffen/Nichten verwandt.

Schwägerschaft ist das Verhältnis eines Ehegatten zu den Verwandten des Ehepartners. Der Grad der Schwägerschaft richtet sich nach dem Grad der sie vermittelnden Verwandtschaft.

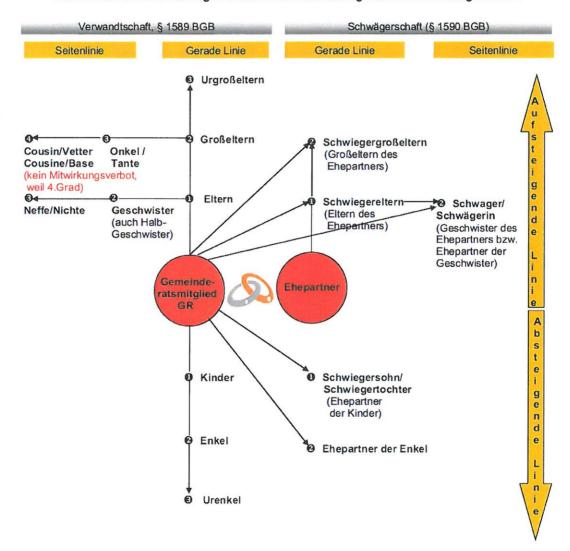
Beispiele:

Im 1. Grad in gerader Linie Schwiegersohn/Schwiegertochter und Schwiegereltern sowie der eine Ehegatte mit den Kindern des anderen Ehegatten (sog. Stiefkinder); im 2. Grad Großeltern mit den Ehegatten ihrer Enkel sowie der eine Ehegatte mit den Enkeln des

anderen Ehegatten. In der Seitenlinie sind in Ermangelung des 1. Grades im 2. Grad der Ehegatte mit den Geschwistern des anderen Ehegatten verschwägert.

Nach § 31 Abs.1 Satz 4 GO LSA endet das durch Schwägerschaft begründete Verwandtschaftsverhältnis - anders als dies im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt ist - mit der Auflösung der sie begründenden Ehe oder der Aufhebung der sie begründenden eingetragenen Lebenspartnerschaft. **Lebenspartnerschaften sind** nur gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften i. S. von §1Abs.1 LPartG.

Verwandtschaft und Schwägerschaft im Zusammenhang mit dem Mitwirkungsverbot .



③ Ist eine von mir gesetzlich oder kraft Vollmacht vertretene Person betroffen?

3. Besondere Vor- oder Nachteile bei kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen Personen, § 33 Abs.1 S.1 Ziffer 4 KVG LSA

Ein Mitwirkungsverbot für ehrenamtlich Tätige besteht auch dann, wenn diese kraft Gesetzes oder Vollmacht dritte Personen vertreten und diese dritten Personen durch die Entscheidungen bei Beratungen, Abstimmungen und Wahlen besondere Vor- oder Nachteile haben können.

Beispiele "Vertretung kraft Gesetzes":

- Vormund (§ 1793 BGB)
- Betreuer (§§ 1896, 1902 BGB)
- Vorstand eines rechtsfähigen eingetragenen Vereins oder einer Stiftung (§ 26 Abs.2 BGB)
- Gesellschafter einer OHG (§ 125 HGB)
- persönlich haftender Gesellschafter einer KG (§§ 161, 125 HGB)
- Vorstandsmitglied einer AG (§ 78 AktG)
- Geschäftsführer einer GmbH (§ 35 GmbHG)
- Geschäftsführer einer BGB- Gesellschaft (§§ 709 f. BGB)
- Verbandsgeschäftsführer eines Zweckverbandes (§ 12 GKG)

gleichzustellen:

- Insolvenzverwalter
- Testamentsvollstrecker

Beispiele "Vertretung kraft Vollmacht"

- Jede rechtsgeschäftliche Vollmacht (§§ 166 Abs.2 Satz1; 167 BGB)
- Prokuristen und Handlungsbevollmächtigte (§§ 48, 54 HGB)
- Rechtsanwälte im Verhältnis zu ihren Mandanten (Geschäftsbesorgungsvertrag)

4. Betroffenheit als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe, § 33 Abs.1 S.3 KVG LSA

Kein individuelles Sonderinteresse ist gegeben, wenn ein ehrenamtlich Tätiger als **Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe** beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Entscheidung berührt werden. Eine Beteiligung und Abstimmung der lediglich als Berufs- und Bevölkerungsgruppe allgemein Betroffenen an Abstimmungen und Wahlen ist zulässig.

Bin ich nur als Mitglied einer Berufsgruppe davon betroffen?

Beruf ist jede auf Dauer angelegte, nicht nur vorübergehende, der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dienende erlaubte Tätigkeit. Auch untypische Berufsgruppen, wie Freiberufler, Selbständige und auch Ratsmitglieder gehören einer Berufsgruppe an. Eine Berufs- oder Bevölkerungsgruppe ist ein nach allgemeinen Kriterien bestimmbarer Personenkreis, deren gemeinsame Interessen betroffen sind. Nach dem Zweck der Vorschrift liegt ein gemeinsames Interesse dann nicht vor, wenn ein Interesse lediglich auf Gemeindeteile begrenzt ist, wie z. B. auf ein Bau-, Planungsgebiet oder einen Straßenzug.

Kein besonderes Persönliches, sondern nur das allgemeine Interesse der Berufsgruppe, liegt vor und eine Beteiligung ist zulässig:

- bei der Abstimmungen von Ratsmitgliedern zur Entschädigungssatzung
- bei der Mitwirkung von Lehrern bei Beschlüssen über Schuleinzugsgebiete
- Gewerbetreibende und Marktteilnehmer bei der Festsetzung von Hebesätzen oder Steuern bzw. Beiträgen für Gewerbetreibende und Marktteilnehmer
- Grundsteuerpflichtige bei der Festsetzung der Hebesätze
- Hausbesitzer bei der Festsetzung von Grundsteuern und Anliegerbeiträgen

aber nicht:

- wenn Lehrer durch die Auflösung der "eigenen Schule" betroffen sind
- Grundstückseigentümer innerhalb eines Planungsgebietes

⑤ Bin ich nur als Mitglied einer Bevölkerungsgruppe davon betroffen?

Unter **Bevölkerungsgruppe** ist ein nach allgemeinen Merkmalen bestimmbarer Personenkreis zu verstehen, deren Gruppen/-interesse (gesellschaftliche, öffentliche, private Interessen) bereits durch die Behandlung der Angelegenheit als solche betroffen ist. Das bedeutet, dass der Einzelne nur als Mitglied der Gruppe und nicht persönlich betroffen ist, so dass er an der Entscheidung mitwirken darf, z.B.:

- Jugendliche (Bau/Stilllegung einer Jugendfreizeiteinrichtung)
- Rentner
- Senioren
- Unterzeichner eines Bürgerbegehrens
- Mitglieder einer Bürgerinitiative (Bürgerinitiative Ulrichskirche)
- Potentielle Benutzer von Jugend-, Schul-, Sport-, Freizeit-, Sozial- oder Kultureinrichtungen
- Eigentümer von baureifen Grundstücken

aber nicht, wenn zum Gruppeninteresse ein besonderes eigenes ökonomisches oder persönliches Interesse hinzutritt:

- Eigentümer von Grundstücken bei der Beratung/Abstimmung der Erschließungssatzung in ihrem Baugebiet
- Eigentümer von Grundstücken bei der Beratung und Abstimmung von B-Plänen, die das eigene Grundstück umfassen
- 6 Bin ich zwar nicht persönlich, jedoch als Privatgutachter oder Interessenvertreter betroffen?

5. Besondere Vor- oder Nachteile von Privatgutachtern und Interessenvertretern, § 33 Abs.2 Satz1 Ziffer 1 KVG LSA

Privatgutachter oder sonstige Personen, die beratend oder entgeltlich tätig geworden sind, dürfen in ehrenamtlicher Funktion weder beratend noch entscheidend mitwirken.

Ausgenommen sind diejenigen Personen, die in öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben haben.

Beispiele:

- als Gemeindebedienstete
- als Richter
- als Sachverständige
- als Notare
- Vertreter eines nach § 29 Abs.2 BNatSchG anerkannten Vereins (BUND Sachsen-Anhalt e.V.) im Planfeststellungsverfahren handeln in öffentlicher Eigenschaft, da Naturschutz und Landschaftspflege öffentliche Interessen sind, die dem anerkannten Naturschutzverein vom Gesetzgeber übertragen wurden.

Diese Personen sind aufgrund ihrer Tätigkeit stets zur Unparteilichkeit, Neutralität und Gemeinwohlorientierung verpflichtet. Die Prüfung von Sonderinteressen ist nicht nötig.

Hat mein Arbeitgeber, bei dem ich beschäftigt bin, einen besonderen Vor- oder Nachteil?

6. Besondere Vor- oder Nachteile beim Arbeitgeber, § 33 Abs.2 Satz 1 Ziffer 2 KVG LSA

Kann die Entscheidung einer natürlichen oder juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts oder einer Vereinigung, bei welcher der Mitwirkende **gegen Entgelt beschäftigt** ist, einen wirtschaftlichen oder besonderen persönlichen Vor- oder Nachteil (= besonderes persönliches Interesse) bringen, besteht ebenfalls ein Mitwirkungsverbot.

Beispiel:

- Beschluss eines B-Plans, der die wirtschaftlichen Interessen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft tangiert. Die dort beschäftigten Stadträte unterliegen dem Mitwirkungsverbot.
- Bin ich Mitglied in einem Organ einer juristischen Person, die einen Vor- oder Nachteil hat?
- 7. Besondere Vor- oder Nachteile bei Organmitgliedschaft, § 33 Abs.2 Satz 1 Ziffer 3 KVG LSA

Ein Mitwirkungsverbot besteht auch hinsichtlich der Mitglieder in Vorständen (häufig von eingetragenen Vereinen), in einem Aufsichtsrat oder vergleichbaren Organen einer juristischen Person oder einer Vereinigung, die an der Entscheidung ein wirtschaftliches oder besonderes persönliches Interesse hat. Unerheblich ist, ob die Vorstandsmitglieder unentgeltlich, ehrenamtlich oder gegen Entgelt in dem Organ tätig sind und ob sie Vertretungsberechtigung besitzen.

Beispiele für ein Mitwirkungsverbot wegen Organmitgliedschaft:

- Vereinsschriftführer, Beisitzer haben Organfunktion, wenn sie nach der Satzung Leitungs- und Kontrollfunktion besitzen und z.B. Vorstandsbeschlüsse mit beschließen. Sie sind kraft ihrer Mitgliedschaft im Organ des Vereins von der Mitwirkung an Ratsbeschlüssen ausgeschlossen
- Mitglieder im Verwaltungsrat einer Sparkasse (ein dem Aufsichtsrat "vergleichbares Organ")
- Mitglieder der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes (§ 11 GKG)- wie Aufsichtsrat "vergleichbares Organ"

Beispiele, bei denen mangels Leitungs- und Kontrollfunktion keine Vergleichbarkeit mit einem Organ eines privatrechtlichen Unternehmens gegeben ist:

- Hauptversammlung einer AG (§§ 119, 120 AktG)
- Generalversammlung oder Vertreterversammlung einer Genossenschaft (§§ 43, 43a GenG), wie z.B. der Kitu
- bloße Beiräte

7. a. <u>Ausnahmen</u>: Organmitgliedschaft als Vertreter der Gemeinde, § 33 Abs.2 S.1 Ziffer 3 KVG LSA, § 128 KVG LSA

Das Mitwirkungsverbot besteht nicht, wenn der/die ehrenamtlich Tätige dem Organ als Vertreter der Kommune oder auf deren Vorschlag angehört.

Bei vergleichbaren Organen, wie z.B. der Zweckverbandsversammlung, gilt ebenfalls kein Mitwirkungsverbot, wenn ehrenamtlich Tätige der Versammlung als Vertreter der Gemeinde angehören. Denn ebenso, wie in den Gesellschaften der Gemeinde, können z. B. in einem Zweckverband die Stimmen der Gemeinde nur einheitlich abgegeben werden (§ 11 Abs.4 S.3 GKG).

Beispiel:

• Ein Stadtrat/ eine Stadträtin, der/die als Vertreter/-in der Gemeinde in einen Zweckverband "Regionale Planungsgemeinschaft" entsandt wurde, kann über einen Flächennutzungsplan, den der Stadtrat für den Zweckverband favorisiert, mit abstimmen.

"Vertreter der Gemeinde" i.S. des § 33 Abs.2 S.1 Ziff.3 KVG LSA sind außerdem alle Personen, die von der in den Aufsichtsrat oder ein vergleichbares Organ eines privatwirtschaftlich organisierten Unternehmens (z.B. GmbH, AG) entsandt werden und den Gremien auf Vorschlag der Kommune angehören

Beispiel:

- Ein Gesellschaftervertreter der städtischen Verkehrsgesellschaft kann im Stadtrat im Rahmen der Haushaltsberatungen über die Gewährung eines Zuschusses für den öffentlichen Personennahverkehr zugunsten der Gesellschaft abstimmen.
- Bin ich Gesellschafter in einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, die betroffen ist?
- 8. Besondere Vor- oder Nachteile einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, § 31 Abs.2 S.2 Ziffer 4 KVG LSA

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Gesellschafter generell von der Mitwirkung ausgeschlossen sind, weil sie von vornherein ein Interesse, das die Gesellschaft betrifft, haben. Der Begriff der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts umfasst nicht nur die klassische BGB-Gesellschaft (§§ 705 f. BGB), sondern auch die Handels- und Kapitalgesellschaften. Deshalb werden auch die Gesellschaftsanteile an einer OHG, KG, aber auch Anteile an einer GmbH und AG erfasst.

- Was ist zu tun, wenn ich feststelle, dass ich möglicherweise an der Teilnahme zur Beratung und Beschlussfassung gehindert bin?
- 9. Verhalten bei einer möglichen Interessenkollision, § 33 Abs.4, 5 KVG LSA

Vor der Beratung und Beschlussfassung sind die Tatsachen und Anhaltspunkte, die ein Mitwirkungsverbot begründen können, dem Stadtrat (der Stadtratsvorsitzenden) unaufgefordert anzuzeigen und der Beratungsraum ist zu verlassen. Bei einer öffentlichen Sitzung kann man sich in dem für Zuhörer bestimmten Teil des Beratungsraumes aufhalten.

Es empfiehlt sich dies in schwierigen Fällen bereits vor der Sitzung mit dem/der Vorsitzenden abzuklären. Es kann auch vor der Sitzung Rechtsrat in der Verwaltung eingeholt werden.

In Zweifelsfällen entscheidet in Abwesenheit des Betroffenen bei Mitgliedern des Gemeinderats und Ehrenbeamten der Gemeinderat, bei Mitgliedern von Ausschüssen der Ausschuss, in allen übrigen Fällen der Hauptverwaltungsbeamte (Oberbürgermeister).

①① Was ist, wenn ich irrtümlicherweise ein Mitwirkungsverbot erklärt habe?

10. Rechtsfolgen bei falscher Annahme eines Mitwirkungsverbotes

Verlässt der ehrenamtliche Tätige bzw. ein Mitglied des Stadtrates von sich aus den Sitzungsraum in der unrichtigen Annahme eines in seiner Person bestehenden Mitwirkungsverbotes, so hat dies keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des gefassten Beschlusses.

Holger Platz

Anlage: Prüfungsschema

