

Datum: 01.04.2019
Telefon: 0 233-26006
Telefax: 0 233-28606

.....@muenchen.de

Direktorium
Rechtsabteilung
D-R

Anlage B2

**Kommunalrechtliche Zulässigkeit des Änderungsantrags der CSU-Stadtratsfraktion
zu TOP 3 im Kommunalausschuss am 28.03.2019
(Sitzungsvorlagen Nr. 14-29 / V 14193)**

I. Per E-Mail an KR-RV, F

Sehr geehrte

Sie haben die Rechtsabteilung des Direktoriums um Prüfung gebeten, ob über den im Betreff genannte Änderungsantrag der CSU-Fraktion aus kommunalrechtlicher Sicht in zulässiger Weise abgestimmt werden darf bzw. durfte.

1. Sachverhalt

Zur Sitzung des Kommunalausschusses am 28.03.2019 wurde ordnungsgemäß geladen. Unter **TOP 3** wurde der folgende Tagesordnungspunkt aufgenommen:

„Umgang mit unbebauten oder mit zum Abriss bestimmten Gebäuden, bebauten Grundstücken und vorhandenen Wohnbaurechtsreserven bei Vorkaufsrechtsausübungen in Erhaltungssatzungsgebieten

Finanzierung (Personalbedarf)“

Die zu TOP 3 verteilte **Beschlussvorlage** des Kommunalreferats enthält auf Seite 11 unter der Überschrift 6. „Anpassung von Abwendungs- und Verpflichtungserklärung und Reprivatisierungsbindungen“ die folgende Textpassage:

„Zur Umsetzung einer Entscheidung für die Ausweitung der Vorkaufsrechtspraxis auf unbebaute Grundstücke und bebaute Grundstücke mit Wohnbaurechtsreserven müssen die Abwendungs- und Verpflichtungserklärung sowie die Reprivatisierungsbindungen entsprechend angepasst werden.“

Der **Antrag der Referentin** Ziffer 9. lautet:

„Die Abwendungserklärung, die Verpflichtungserklärung und die Reprivatisierungsbindungen werden entsprechend angepasst.“

Die CSU-Fraktion hat zu diesem Tagesordnungspunkt einen als **Änderungsantrag** bezeichneten Antrag mit folgendem Wortlaut eingebracht:

„[...] Der Antrag der Referentin wird wie folgt geändert:

Ziffer 1 neu

*Das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten wird künftig auch bei unbebauten Grundstücken und Grundstücken mit Wohnbaurechtsreserven geprüft. **Die Abwendung des Vorkaufrechts ist nur durch Abgabe einer Abwendungserklärung möglich, die im Sinne des Änderungsantrags der CSU-Fraktion in der Vollversammlung am 27. Juni 2018 zu TOP A8 Ö – Neufassung der Abwendungserklärung – geändert ist (siehe Anlage).** [...]“*

In der Sitzung des Kommunalausschusses vom 28.03.2019 gab es **unterschiedliche Auffassungen** darüber, ob über den Änderungsantrag der CSU-Fraktion zulässigerweise abgestimmt werden darf.

Auf der einen Seite wurde betont, dass es ausweislich der Tagesordnung nur um einen Teilspekt der Ausübung von Vorkaufsrechten gehe, nämlich um den Umgang bei Baurecht und Baurechtsreserven auf Vorverkaufsgrundstücken. Man könne deshalb bei diesem Tagesordnungspunkt nicht eine allgemeine Beschlussfassung der Vollversammlung über die Neuregelung der Abwendungserklärung revidieren.

Auf der anderen Seite wurde auf die bisherige Praxis bei der Zulassung von Änderungsanträgen hingewiesen. Man habe in vielen Ausschüssen großzügig über Themen abstimmen lassen, die nur am Rande etwas mit dem Beratungsgegenstand zu tun gehabt hätten, sei also bislang mit Änderungsanträgen sehr großzügig umgegangen.

Der Tagesordnungspunkt wurde **letztlich** in die nächste Vollversammlung vertagt.

2. Rechtliche Würdigung

Im Ergebnis neigt die Rechtsabteilung des Direktoriums zu der Auffassung, dass der Antrag der CSU-Fraktion als Änderungsantrag in rechtlich zulässiger Weise zur Abstimmung gestellt werden kann. Im Einzelnen stellt sich die Rechtslage wie folgt dar:

a. Keine Regelung in der GeschO

Die Geschäftsordnung des Münchner Stadtrats enthält **keine ausdrückliche Bestimmung zur Zulässigkeit** von Änderungs- oder Zusatzanträgen. Eine Regelung findet sich lediglich bei der Abstimmungsreihenfolge sowie in § 60 Abs. 7 GeschO:

„Änderungs- und Zusatzanträge können während der Sitzung auch mündlich gestellt werden. Auf Verlangen der vorsitzenden Person ist ihr Wortlaut jedoch unverzüglich schriftlich nachzureichen. [...]“

Bei der Beantwortung der Frage, wann über einen Änderungs- oder Zusatzantrag in zulässiger

Weise abgestimmt werden darf, ist daher im Wesentlichen auf **kommunalverfassungsrechtliche Grundsätze** abzustellen.

b. Abgrenzung Änderungsantrag / Zusatzantrag

Der **Änderungsantrag** zeichnet sich dadurch aus, dass er am Wortlaut des Hauptantrages ansetzt, ihn umgestalten oder einschränken will, ohne ihn im Kern aufzuheben.

Ein **Zusatzantrag** bzw. Ergänzungsantrag geht dagegen über den Hauptantrag hinaus, erweitert beispielsweise die Zielsetzung des Hauptantrages oder den Umfang des Beratungsgegenstandes,

(vgl. Handbuch der Gemeinderatssitzung 2017, Höhle/Manns/Psczolle/Stubenrauch, S. 253f).

c. Allg. Voraussetzungen der Zulässigkeit von Änderungs- und Zusatzanträgen

Da Änderungs- und Zusatzanträge - unter Verzicht auf eine gesonderte Ladung - noch während der Sitzung gestellt werden können, setzt die Zulässigkeit der Abstimmung voraus, dass zum Beschlussinhalt ordnungsgemäß geladen worden sein muss. Daraus wird gefolgert, dass sich Änderungs- und Zusatzanträge **im Rahmen des Beratungsgegenstandes** halten müssen. Der Beratungsgegenstand wird dabei **nicht nur** durch die Bezeichnung in der Tagesordnung, **sondern auch** durch etwaige weitere Sitzungsunterlagen (wie z.B. Beschlussvorlagen) bestimmt.

Dies ist unproblematisch bei Änderungsanträgen, die ein quantitatives Mehr oder Weniger zum Ausgangsantrag enthalten, schwieriger aber festzustellen bei qualitativen Änderungsanträgen und Zusatzanträgen.

Entscheidend ist, ob die Abstimmungsberechtigten aufgrund der Ladung und Sitzungsunterlagen mit derartigen Anträgen „rechnen mussten“,

(vgl. zum Ganzen: Widtmann/Grasser/Glaser Art. 51 BayGO Rn. 2).

d. Beratungsgegenstand im konkreten Fall

Aus Sicht der Rechtsabteilung des Direktoriums mussten die Ausschussmitglieder damit rechnen, dass unter TOP 3 **auch der Inhalt bzw. die Reichweite der Abwendungserklärungen** zur Diskussion und Abstimmung kommen kann.

Zum einen wurde zum Thema „*Umgang mit unbebauten oder mit zum Abriss bestimmten Gebäuden, bebauten Grundstücken und vorhandenen Wohnbaurechtsreserven bei Vorkaufrechtsausübungen in Erhaltungssatzungsgebieten*“ geladen. Die genaue Reichweite der Abwendungserklärungen stellt einen wesentlichen Teilaspekt des Verwaltungsvollzugs bei städtischen Vorkaufrechtsausübungen dar. Sie definiert letztlich, unter welchen Bedingungen die

LHM auf die Ausübung von Vorkaufsrechten verzichtet bzw. unter welchen Bedingungen ein potentieller Grundstückserwerber die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden kann.

Dass das Wort „Abwendungserklärung“ im Tagesordnungspunkt nicht selbst genannt wird, ist schon deshalb nicht rechtserheblich, da allgemein zum „Umgang“ bei der Vorkaufsrechtsausübung geladen wurde. Zudem ist bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Änderungs- bzw. Zusatzanträgen auch auf die Inhalte der weiteren Sitzungsunterlagen abzustellen (s.o). Dass über eine Abänderung des Inhalts der Abwendungserklärungen Beschluss zu fassen war, ergibt sich unzweifelhaft aus der weiter oben zitierten Ziffer 6 der Beschlussvorlage sowie aus Ziffer 9 des Referentinnenantrags:

„Die Abwendungserklärung, die Verpflichtungserklärung und die Reprivatisierungsbindungen werden entsprechend angepasst.“

Inhaltlich war der **Beratungsgegenstand allerdings dadurch beschränkt**, dass es thematisch nicht um die allgemeinen Inhalte der Abwendungserklärungen für alle Fälle der städtischen Vorkaufsrechtsausübung ging, sondern lediglich um die Inhalte der Abwendungserklärung bei unbebauten Grundstücken, Abrissgrundstücken bzw. Grundstücken mit Wohnbaurechtsreserven.

e. Auslegung des Antrags der CSU-Fraktion

Wie sich diese inhaltliche Beschränkung auswirkt, hängt von der **Auslegung** des Antrags der CSU-Stadtratsfraktion ab:

aa. nur Anpassung der Abwendungserklärungen bei Grundstücken mit Baurechtsreserven beabsichtigt

Soweit mit dem Antrag gemeint ist, dass **lediglich diejenigen Abwendungserklärungen** inhaltlich anzupassen sind, die im Rahmen der Vorkaufsrechtsausübung bei unbebauten Grundstücken, Abrissgrundstücken bzw. Grundstücken mit Wohnbaurechtsreserven relevant werden, ist er ohne Weiteres zulässig.

Im Kommunalausschuss hätte dann in rechtlich zulässiger Weise über den Antrag der CSU-Fraktion als „Änderungsantrag“ abgestimmt werden dürfen. Der Antrag könnte dann zudem in der nächsten Vollversammlung zur Abstimmung gestellt werden.

bb. allgemeine Anpassung aller Abwendungserklärungen beabsichtigt

Soweit mit dem Antrag das Ziel verfolgt wird, **sämtliche Abwendungserklärungen** im Rahmen von städtischen Vorkaufsrechtsausübungen anzupassen, also auch solche bei Grundstücken ohne irgendwie geartete Baurechtsreserven, ist die Rechtslage differenzierter zu beurteilen.

In diesem Fall kann der CSU-Antrag nicht als Änderungsantrag zur Abstimmung gestellt wer-

den, sondern lediglich als Zusatzantrag bzw. Ergänzungsantrag, da er über den Hauptantrag der Referentin hinausgeht. Es handelt sich dann um einen **Zusatzantrag** im Rechtssinne.

Dann kommt es aber entscheidungserheblich darauf an, ob die Ausschussmitglieder damit rechnen mussten, dass diese allgemeine Frage erneut zur Abstimmung gestellt wird. Dies ist aus Sicht der Rechtsabteilung des Direktoriums **fraglich**.

Dagegen spricht, dass über diese allgemeine Fragestellung bereits mit Beschluss der Vollversammlung vom 27.06.2018 entschieden wurde.

Allerdings dürfen Beschlüsse der Vollversammlung grundsätzlich jederzeit geändert werden. Ebenso dürfen vorberatende Ausschüsse der Vollversammlung vorschlagen, einen vergangenen Beschluss zu ändern. Im Übrigen ist der enge Zusammenhang zwischen der Beschlussfassung im Kommunalausschuss am 28.03.2019 und dem Beschluss der Vollversammlung vom 27.06.2018 zu beachten. Der Beschluss des Kommunalausschusses stellt nämlich die Umsetzung des Auftrags aus der Vollversammlung dar. Dort wurde unter Ziffer 1.3 beschlossen, dass ein Konzept zur möglichen Ausweitung der Vorkaufsrechtspraxis auf unbebaute Grundstücke und Grundstücke mit Baurechtsreserven zu erarbeiten und dem Stadtrat vorzulegen ist.

Auf Grund dieses nahen Zusammenhangs mit dem Beschluss der Vollversammlung **neigt die Rechtsabteilung zu der Auffassung**, dass es zumindest erwartbar war, dass beim Beschluss über das erstellte Konzept die Frage der Reichweite der Abwendungserklärungen noch einmal insgesamt auf den Prüfstand gestellt wird. Eine Abstimmung über den Antrag als „Zusatzantrag“ wäre dann zulässig.

Ob ein Gericht diese Frage ebenso beantworten würde, lässt sich mangels einschlägiger Rechtsprechung nicht sicher prognostizieren.

cc. Ansicht der Rechtsabteilung des Direktoriums

Letztlich kann dies aber dahin stehen.

Aus Sicht der Rechtsabteilung des Direktoriums ist der Antrag der CSU-Fraktion nämlich **derart auszulegen**, dass lediglich eine Beschlussfassung über die Abwendungserklärungen bei Grundstücken mit Baurechtsreserven gewollt ist.

Dies ergibt sich **zum einen** daraus, dass er ausdrücklich als „Änderungsantrag“ bezeichnet wurde. Ein echter Änderungsantrag liegt aber nur vor, wenn er über den Beratungsgegenstand nicht hinausgeht (s.o.). **Zum anderen** spricht auch der Wortlaut des Antrags für diese Auslegung. Der Satz „Die Abwendung des Vorkaufsrechts(!) ist nur durch Abgabe einer Abwendungserklärung möglich, die im Sinne des Änderungsantrags der CSU-Fraktion in der VV am 27. Juni 2018 zu TOP A8 Ö geändert ist“ (Hervorhebung vom Verfasser) nimmt Bezug auf den vorangehenden Satz. Dort geht es aber nur um das Vorkaufsrecht bei unbebauten Grundstücken und Grundstücken mit Wohnbaurechtsreserven.

Im Ergebnis könnte der Antrag dann als Änderungsantrag in rechtmäßiger Weise zur Abstimmung gestellt werden. Zur Vermeidung von Missverständnissen wäre allerdings eine Klarstellung des Inhalts des Änderungsantrags durch die CSU-Fraktion im Vorfeld der bzw. in der Vollversammlung wünschenswert.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

II. Abdruck von I. - per E-Mail

an B-OB

an B-2.BM

an D-L, F

an D-II-V,

jeweils z.K.