

Telefon: 233 - 22102  
Telefax: 233 – 989 22102

**Referat für Stadtplanung  
und Bauordnung**  
Stadtentwicklungsplanung  
PLAN HA I/31

**Vereinbarkeit von § 10 Abs. 3 und 4 der Satzung des Vereins zur  
Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen  
um München e.V. mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung  
gem. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO – Prüfauftrag des Bayer.  
Kommunalen Prüfungsverbandes aus dem Jahr 2013/2021**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04979**

Anlagen:

1. Anlage 1: Auszug aus dem Prüfbericht 2013
2. Anlage 2: Auszug aus dem Prüfbericht 2021

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 09.03.2022 (VB)  
Öffentliche Sitzung

**I. Vortrag der Referentin**

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 4 Ziffer 9b der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung.

**1. Sachstand**

Der Bayer. Kommunale Prüfungsverband hat im Prüfbericht für die Jahre 2006 – 2011 aus dem Jahr 2013 die Überprüfung der Vereinbarkeit von Teilen der Satzung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München mit der bayerischen Gemeindeordnung (Haftungsbegrenzung) gefordert (vgl. Anlage 1, auszugsweise Seiten 4, 308, 309, 339). Im Prüfbericht für die Jahre 2012 – 2017 aus dem Jahr 2021 wurde die Landeshauptstadt München auf die noch ausstehenden Erledigung des Prüfauftrages hingewiesen (vgl. Anlage 2 auszugsweise Seite 114).

In der Satzung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. (Erholungsflächenverein), in dem die LHM Mitglied ist, ist eine Nachschusspflicht für den Falle der Auflösung des Vereins vorgesehen. Diese sei nicht mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung bei der Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen vereinbar. Die LHM wurde dazu darum gebeten, die Satzung auf die Vereinbarkeit mit Art. 92 GO zu prüfen.

Dazu ist Folgendes auszuführen:

Der Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. (Erholungsflächenverein) wurde im Jahr 1965 gegründet. Gründungsmitglieder waren die Landkreise Dachau, Freising, Fürstenfeldbruck, München, Starnberg und Wolfratshausen sowie die Landeshauptstadt München. Zweck des Vereins ist die Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege. Der Satzungszweck umfasst insbesondere die Sicherstellung (Erwerb, Bestellung von Grunddienstbarkeiten, Pachtung und dgl.) und die Gestaltung überörtlicher Erholungsflächen im Gebiet der Mitglieder mit Ausnahme der Landeshauptstadt München. Ausnahmsweise können aufgrund eines

Beschlusses der Mitgliederversammlung, der einer Dreiviertelmehrheit bedarf, auch überörtliche Erholungsflächen sichergestellt und gestaltet werden, die ganz oder teilweise innerhalb der Stadtgrenze der Landeshauptstadt München liegen. Der Verein stellt die erworbenen Flächen der Allgemeinheit zur Verfügung.

Derzeit hat der Verein 67 Mitglieder: sechs Landkreise, 60 kreisangehörige Kommunen und die Landeshauptstadt München. Mit seinen bestehenden Erholungsgebieten, den gegenwärtig im Bau befindlichen Projekten und den geplanten Vorhaben verfügt er über insgesamt 32 Naherholungsgebiete im Bereich zwischen Ammersee und Moosburg. Weitere Neu- und Ausbauvorhaben stehen mittel- und langfristig ebenso an, wie auch umfangreiche Sanierungsmaßnahmen in bestehenden Gebieten.

In dem bereits angesprochenen Prüfbericht des Bayer. Kommunalen Prüfungsverbandes für die Jahre 2012 bis 2017 vom 03.02.2021, der sich auf einen weiteren Prüfvermerk des Prüfungszeitraums 2006 – 2011 bezieht, wird angeregt, die Vereinbarkeit des § 10 Abs. 3 und 4 der Satzung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. (im Folgenden kurz „Erholungsflächenverein“) mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung gem. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Gemeindeordnung (GO) zu prüfen.

In Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO wird geregelt, dass gemeindliche Unternehmen in Privatrechtsform und gemeindliche Beteiligungen an Unternehmen in Privatrechtsform u.a. nur dann zulässig sind, wenn die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten, ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird. Dabei kann jedoch die Rechtsaufsichtsbehörde von der Haftungsbegrenzung befreien.

Von Seiten des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, darüber informiert, dass davon auszugehen ist, dass nur die Landeshauptstadt München und keine weiteren Mitglieder des Erholungsflächenvereins einen solchen Prüfvermerk erhalten haben.

§10 Abs. 3 und 4 der Satzung lauten wie folgt:

„§10 Auflösung des Vereins

(3) Übersteigen bei Auflösung des Vereins die Verbindlichkeiten das vorhandene Vermögen, so ist der Fehlbetrag nach dem Verhältnis auf die Vereinsmitglieder umzulegen, in dem ihre Beitragsleistungen in dem der Auflösung vorhergegangenen Geschäftsjahr zueinander standen.

(4) Die Vereinsmitglieder bleiben bis zur Beendigung der Liquidation verpflichtet, die Grundbeiträge zu entrichten, sofern dies zur Befriedigung aller gegen den Verein zu Recht bestehenden Forderungen erforderlich ist.“

§10 Abs. 3 der Satzung regelt für den Fall einer Auflösung des Vereins, die Verteilung und Übernahme von eventuell vorhandenen Schulden des Vereins durch die Mitgliedskommunen nach den Prozentwerten der Mitgliedsbeiträge. Diese Übernahme wird nach dem Wortlaut der Regelung nicht summenmäßig begrenzt. Darauf bezieht sich der Prüfbericht, in dem Folgendes ausgeführt wird:

„Soweit im Falle der Auflösung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e. V. die Verbindlichkeiten das vorhandene Vermögen übersteigen, ist der Fehlbetrag nach dem Verhältnis der Mitgliedsbeiträge auf die Vereinsmitglieder umzulegen (vgl. §10 Abs. 3 der Satzung). Die Vereinsmitglieder sind bis zum endgültigen Abschluss der Liquidation zur Fortzahlung von Mitgliedsbeiträgen verpflichtet, falls berechnete Ansprüche Dritter dies erfordern (vgl. §19 Abs. 4 der Satzung). Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung sollte überprüft werden (vgl. Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO)“.

## **2. Rechtliche Einschätzung**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat die rechtliche Sachlage bezüglich der Unvereinbarkeit zwischen der Satzung des Erholungsflächenvereins (§10 Abs. 3 und 4), dem Gebot der Haftungsbegrenzung gem. Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO und Vereinsrecht geprüft und kommt zu folgendem Ergebnis:

### **2.1. Unvereinbarkeit der Klauseln mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung aus Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO**

Es ist zunächst festzuhalten, dass bei Erlass der Satzung Fragen der Haftungsbegrenzung in der geforderten Form noch nicht geregelt wurden bzw. werden mussten, da die seinerzeitige Fassung des heutigen Art. 92 Abs. 1 S.1 Nr. 3 GO gemeinnützige Vereine noch nicht erfasst hatte. Aufgrund der aktuellen Anforderungen an Beteiligungen an Unternehmen in Privatrechtsform sind die Klauseln aus Sicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung mit dem aktuell geltenden Gebot der Haftungsbegrenzung aus Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO nicht (mehr) vereinbar:

Da die Mitgliedschaft in einem privatrechtlichen Verein wie dem Erholungsflächenverein eine gemeindliche Beteiligung an Unternehmen in Privatrechtsform (e.V.) im Sinn von Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO darstellt, muss das Gebot der Haftungsbegrenzung grundsätzlich eingehalten und die Haftung der Landeshauptstadt München auf einen bestimmten, ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden, damit eine zulässige Beteiligung am Verein besteht.

Selbst wenn die Vorschrift zum Zeitpunkt der Gründung des Vereins noch nicht existiert hat und die Beteiligung nach der damals geltenden GO zulässig gewesen sein mag, ist aufgrund der nun bestehenden Rechtslage bereits vereinsrechtlich eine Änderung der Regelungen herbeizuführen, vgl. dazu nachfolgend 2.2.

### **2.2. Unvereinbarkeit der Klauseln mit dem Vereinsrecht**

Auch vor dem Hintergrund der vereinsrechtlichen Rechtsprechung des BGH (Urteil vom 24.09.2007 – II ZR 91/06) sind die bestehenden Klauseln rechtlich bedenklich.

Die Nachschusspflicht aus §10 Abs. 3 der Satzung stellt eine „einmalige Umlage“ dar, die laut Satzung nur entsteht, wenn die Forderungen Dritter das Vereinsvermögen übersteigen und der Verein aufgelöst werden soll. Nach dieser Rechtsprechung des BGH muss die Erhebung einer solchen einmaligen Umlage in der Satzung nicht nur dem Grunde nach geregelt werden, sondern es muss auch der Höhe nach eine Obergrenze angegeben werden. Fehlt diese Festlegung, darf eine solche Umlage nur dann erhoben werden, wenn die Erhebung für den Fortbestand des Vereins unabweisbar notwendig ist.

Sie muss dem jeweiligen Mitglied auch unter Berücksichtigung seiner schutzwürdigen Belange zumutbar sein.

Dies ergibt sich laut BGH daraus, dass Mitglieder vor einer schrankenlosen Pflichtenerhöhung geschützt werden müssen und sich der konkrete maximale Umfang von Pflichten aus der Satzung entnehmen lassen muss. Die mit der Mitgliedschaft verbundenen finanziellen Lasten müssen sich in überschaubaren, im Voraus wenigstens ungefähr abschätzbaren Grenzen halten. Es handelt sich hier also um eine Voraussetzung, die sich aus der allgemeinen Notwendigkeit der Bestimmbarkeit und Vorhersehbarkeit von Pflichten ergibt (vgl. §§ 133, 157 BGB).

Da die Obergrenze der Nachschusspflicht vorliegend nur abstrakt geregelt ist, nämlich nach dem Verhältnis, in dem die Beitragsleistungen der Mitglieder in dem der Auflösung vorhergegangenen Geschäftsjahr zueinander standen, fehlt eine konkrete und zahlenmäßige Obergrenze der Haftung, sodass nicht von einer Vereinbarkeit der Klauseln mit dem Vereinsrecht ausgegangen werden kann.

Zweifelhaft ist auch, ob die Umlage für den Fortbestand des Vereins unabweisbar notwendig ist, da die Nachschusspflicht erst im Zeitraum zwischen Auflösung und Liquidation entstehen kann. Es geht somit gerade nicht um die Sicherung des Fortbestands des Vereins, sondern nur um die Befriedigung Dritter bei Auflösung.

Da die in Frage stehenden Satzungsklauseln die Anforderungen der Rechtsprechung nicht erfüllen, ist die Folge, dass diese als unwirksam betrachtet werden müssen und nur die gesetzlichen Haftungsfolgen gelten. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist daher eine Streichung der Klauseln vorzunehmen, vgl. nachfolgend.

### **2.3. Behebung des Verstoßes**

Zur Behebung des Verstoßes gegen das Gebot der Haftungsbegrenzung gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

Zum einen könnte zur Behebung des kommunalrechtlichen Mangels eine Befreiung gem. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Hs. 2 GO bei der Rechtsaufsichtsbehörde beantragt werden (vgl. nachfolgend unter 2.3.1), die Klauseln könnten aber auch dahingehend ergänzt werden, dass eine Haftungsobergrenze aufgenommen wird (vgl. 2.3.2), oder ersatzlos gestrichen werden (vgl. 2.3.3).

#### **2.3.1. Erteilung einer Befreiung durch die Regierung von Oberbayern gem. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Hs. 2 GO**

Die Landeshauptstadt München könnte, wie jede andere Gemeinde, gem. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Hs. 2 GO bei der Rechtsaufsichtsbehörde eine Befreiung vom Gebot der Haftungsbegrenzung bei der Beteiligung an Privatunternehmen beantragen.

Die Erteilung ist der Rechtsaufsichtsbehörde, also der Regierung von Oberbayern, nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt und liegt in ihrem Ermessen.

In Gesprächen mit der Regierung von Oberbayern wurde von dieser mitgeteilt, dass eine solche Befreiung wohl nicht erteilt werde, da aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine Bindung für anderweitige, künftige Fälle eintreten könnte. Dazu ist anzumerken, dass das Referat für Stadtplanung und Bauordnung letztlich die Auffassung teilt, dass eine Befreiung im vorliegenden Fall wegen der vielen anderen am Verein beteiligten Kommunen nicht zielführend ist, zumal nur die kommunalrechtliche Rechtmäßigkeit hergestellt würde, die Satzung aber immer noch gegen das Vereinsrecht und die Vorgaben des BGH (vgl. 2.2.) verstoßen würde.

### **2.3.2. Satzungsänderung und Aufnahme einer Haftungsobergrenze**

Eine weitere Möglichkeit, den kommunalrechtlichen Vorgaben nachzukommen, wäre eine entsprechende Satzungsänderung dahingehend, dass eine entsprechende Haftungsbegrenzung aufgenommen wird.

Eine absolute und zahlenmäßig begrenzte Haftungsobergrenze festzulegen, ist jedoch aus praktischen Gründen nicht möglich.

Eine absolut bezifferte Haftungsobergrenze (z.B. 500.000,- Euro) scheitert daran, dass die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde sich individuell bestimmt, die Satzung aber für alle Mitgliedsgemeinden gültig ist. Wird also z.B. eine absolut bezifferte Haftungsobergrenze aufgenommen, die für die Landeshauptstadt München angemessen ist, wäre darin bei Gemeinden, die weniger leistungsfähig sind, erneut ein Verstoß gegen die GO zu sehen. Dies birgt die Gefahr, dass die Klausel später auch bei einer der anderen Kommunen gerügt wird und eine erneute Satzungsänderung erforderlich ist.

Es wäre zwar theoretisch möglich, eine individuelle Bestimmung der Leistungsfähigkeit aller Mitgliedsgemeinden vorzunehmen und diese in der Satzung einzeln aufzuzählen. Hiermit wäre aber vor allem das Risiko verbunden, dass diese Haftungsobergrenzen aus Sicht des Bayer. Kommunalen Prüfungsverbandes (und der Rechtsprechung) zu hoch angesetzt werden und eine erneute Rüge erfolgt bzw. eine erneute Satzungsänderung notwendig ist. Aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Höhe der Nachschusspflicht, die sich z.B. aus Haftungsansprüchen Dritter aus Unfällen o.ä. ergeben kann, ist unklar, wie diese praktisch festgelegt werden müsste. Größtmögliche Rechtssicherheit könnte aufgrund dieser Unsicherheiten nicht erreicht werden. Zu beachten ist auch, dass die Leistungsfähigkeit und eine daraus abzuleitende Haftungsobergrenze im Allgemeinen schwer zu bestimmen ist, von vielen Faktoren abhängt und sich je nach finanzieller Lage im Laufe der Zeit auch ändern kann.

Die Aufnahme einer sehr offenen Klausel, der die abstrakten Vorgaben der GO wiedergibt (etwa „Die Obergrenze des Haftungsbetrags ist begrenzt auf einen angemessenen Betrag, der sich nach der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde richtet“), wäre aus vereinsrechtlicher Sicht (vgl. 2.2.) zu unbestimmt, weshalb auch in diesem Fall ein Rechtsverstoß vorliegen würde.

Die Nachschusspflicht ist zwar hinsichtlich des Verhältnisses der Mitgliedsbeiträge (abstrakt) begrenzt, diese Art von Begrenzung ist aber nicht ausreichend, um eine Obergrenze des Haftungsbetrags anzunehmen. Dies trifft auch zu, wenn die Begrenzung sich an den Einwohnerzahlen orientiert, dadurch wird nämlich nur der Anteil im Verhältnis zu den anderen Mitgliedsgemeinden, nicht aber der Betrag selbst begrenzt. Aufgrund der fehlenden Rechtssicherheit und geringen Praktikabilität wird von der oben beschriebenen Satzungsänderung abgeraten.

### **2.3.3. Ersatzlose Streichung der Klauseln**

Aus diesen Gründen wird empfohlen, die in der Satzung zur Zeit enthaltenen Klauseln §10 Abs. 3 und 4 ersatzlos zu streichen. Nur hierdurch würde aus Sicht der Landeshauptstadt München die erforderliche Rechtssicherheit hergestellt, dass die Satzungsbestimmungen den rechtlichen Vorgaben entsprechen und keine erneute Rüge durch den Bayer.

Kommunalen Prüfungsverband erfolgt. Außerdem würden sehr komplexe und im Ergebnis unsichere Abwägungen und Berechnungen bezüglich der konkreten Leistungsfähigkeit und Haftungsgrenze der jeweiligen Kommunen vermieden.

Folge der Streichung der Klauseln ist, dass zukünftig im Fall einer Auflösung die gesetzlichen Regelungen zur Anwendung kommen und keine Nachschusspflicht für die Mitglieder besteht. Die Landeshauptstadt München sowie die anderen Kommunen sind demnach nicht mehr dazu verpflichtet, nach Auflösung des Vereins einen Nachschuss zu leisten. Der Verein muss etwaige Forderungen von Dritten mit dem bestehenden Vereinsvermögen begleichen.

Diese Regelung erscheint auch sachgerecht, da damit vermieden wird, dass für die Mitgliedsgemeinden unüberschaubare Haftungsszenarien entstehen. In der Praxis, z.B. beim Eingehen von Geschäftsbeziehungen mit Dritten, ergeben sich dadurch keine Auswirkungen für den Verein.

### **3. Weiteres Vorgehen**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat mit Schreiben vom 24.11.2021 Kontakt mit dem Vereinsvorstand und dessen Geschäftsführung aufgenommen, die rechtliche Unvereinbarkeit von §10 Abs. 3 und 4 der Satzung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. mit dem Gebot der Haftungsbegrenzung gem. Art. 92 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GO angesprochen und um Änderung der Satzung gebeten.

Ziel ist es, nun die Einleitung des notwendigen Satzungsänderungsverfahrens zur ersatzlosen Streichung von § 10 Abs. 3 und 4 der Satzung des Vereins zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. in die Wege zu leiten. Dafür sind im Vorstand und der Mitgliederversammlung einschlägigen Beschlussfassungen notwendig. Nach Satzungsänderung gilt wie in Punkt 2.3.3 skizziert das einschlägige Vereinsrecht bzw. das BGB.

Mit Schreiben vom 22.12.2021 hat der Geschäftsführer des Vereins dieses Vorgehen bestätigt und eine Vereinsgremienbefassung im Jahr 2022 angekündigt.

Der Prüfauftrag des Bayer. Kommunalen Prüfungsverbandes ist damit abgehandelt und bearbeitet.

### **Beteiligung der Bezirksausschüsse**

Die Satzung für die Bezirksausschüsse sieht in der vorliegenden Angelegenheit kein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse vor. Die Bezirksausschüsse der Stadtbezirke 1 bis 25 haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

Das Revisionsamt hat der Sitzungsvorlage zugestimmt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Paul Bickelbacher, und der zuständigen Verwaltungsbeirätin, Stadträtin Frau Heike Kainz, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Von den Ausführungen der Referentin wird Kenntnis genommen.
2. Der Anregung einer Änderung der Satzung des Erholungsflächenvereins, wonach §10 Abs. 3 und §10 Abs. 4 gestrichen werden soll, wird zugestimmt. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird beauftragt, die hierfür notwendigen Schritte einzuleiten.
3. Der Prüfauftrag des Bayer. Kommunalen Prüfungsverbandes vom 03.02.2021 ist damit erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## III. Beschluss

nach Antrag

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig entschieden.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

Prof. Dr. (Univ. Florenz)  
Elisabeth Merk  
Stadtbaurätin

## IV. Abdruck von I. - III. mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)

an das Direktorium Dokumentationsstelle

an das BOB, Frau Murr

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei

## V. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3 zur weiteren Veranlassung.

Zu V.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt. Mit der Bitte um Kenntnisnahme
2. An das Direktorium HA II – BA
3. An die Bezirksausschüsse 1 bis 25
4. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I, HA I/01 BVK, I/11-R
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG2, SG3, HA II, HAIII, HA IV
6. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I/3

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3