Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/695
24.10.2014

Ausschuss für Kommunalpolitik

70. Sitzung (öffentlich)

24. Oktober 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:45 Uhr

Vorsitz: Marie-Luise Fasse (CDU) (Stellv. Vorsitzende)

Protokoll: Annemarie Mersch, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen **3**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6091

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Es werden gehört:

Institutionen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städte- und Gemeindebund NRW	Annette Brandt-Schwabedissen	16/1920	3, 16
Landkreistag NRW	Dr. Markus Faber		5, 16
ver.di, Landesverband Nordrhein-Westfalen	Ulrich Dettmann	16/2201	7,18
PricewaterhouseCoopers Legal AG	Dr. Frank Westphal	16/2235	8, 21
Alpmann Fröhlich Rechtsanwaltsgesellschaft mbH	Katharina Neuroth	16/2146	10, 25

Weitere Stellungnahmen	
GDBA – Genossenschaft Deutscher Bühnen-Angehöriger, Landesverband Nordrhein-Westfalen	16/2219

* * *

Stellv. Vorsitzende Marie-Luise Fasse: Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie ganz herzlich zur 70. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik begrüßen. Ich wünsche Ihnen einen schönen Tag, weil wir heute ja drei Sitzungen hintereinander haben.

Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Gibt es Änderungswünsche zur Tagesordnung? – Das ist nicht der Fall.

Ich rufe dann den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6091

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Ich begrüße ganz herzlich die Sachverständigen. Gegenstand der Anhörung ist der oben erwähnte Gesetzentwurf der Landesregierung.

Er wurde am 3. Juli 2014 zur allgemeinen Befassung an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen, der in seiner Sitzung am 29. August 2014 beschlossen hat, hierzu eine Anhörung von Sachverständigen durchzuführen.

(Es folgen technische und organisatorische Bemerkungen zum Programmablauf.)

Hinweisen möchte ich bei der Gelegenheit noch auf die eingegangene weitere Stellungnahme 16/2219, die zu dem Thema von der Genossenschaft Deutscher Bühnen-Angehöriger übermittelt worden ist.

Der vorgegebene Zeitrahmen liegt bei maximal 11:45 Uhr. Wir haben fünf Experten und Expertinnen. Es wäre schön, wenn die Experten vorab ein Statement von maximal drei Minuten abgeben und wir danach die Fragerunde eröffnen können. Ich darf zunächst einmal Frau Annette Brandt-Schwabedissen um das Wort bitten.

Annette Brandt-Schwabedissen (Städte- und Gemeindebund NRW): Vielen Dank. – Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren. Zunächst möchten wir uns dafür bedanken, dass wir heute zum Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung der GO Stellung nehmen dürfen.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollen die Änderungswünsche aus dem kommunalen Raum stammen. Dies ist für die kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich zu verneinen. Aus unserer Sicht besteht auch kein zwingender Grund, er-

weiterte Spielräume für die Besetzung von Aufsichtsratsmandaten mit Arbeitnehmervertretern zu schaffen.

Vorbehaltlich der nachfolgenden kritischen Anmerkungen ist allerdings positiv zu vermerken, dass es sich weiterhin um eine Option handelt, die die Kommunen auf Antrag ausüben können, aber nicht müssen.

Ich komme zum ersten zentralen Element des Gesetzentwurfs, und zwar der Einbindung Externer:

Die vorgesehene Vertretung der Arbeitnehmerseite durch externe Vertreter ist deshalb problematisch, weil diese nach dem Gesetzentwurf weder konkrete örtliche Bindungen zum kommunalen Unternehmen bzw. der Einrichtung noch zu der Gemeinde haben müssen. Die Sicherstellung des angemessenen kommunalen Einflusses nach § 108 a Abs. 1 Nr. 6 Gemeindeordnung ist erschwert.

Folge: Kommunale und unternehmensfremde Belange könnten in die jeweiligen Aufsichtsgremien eingeführt werden, und dies kollidiert mit der Vorgabe des § 113 Abs. 1 Gemeindeordnung, wonach alle – die Betonung liegt auf: alle – Aufsichtsratsmitglieder stets die Interessen der Kommune zu vertreten haben.

Ich komme zum zweiten zentralen Element, und zwar der Urwahl:

Die Wahl der Vorschlagsliste für den in den fakultativen Aufsichtsrat zu entsendenden Arbeitnehmervertreter soll nicht mehr im Rahmen einer Betriebsversammlung, sondern im Rahmen einer Urwahl erfolgen. Diese Regelung begrüßen wir.

Ich komme zum dritten zentralen Element des Gesetzentwurfs: der vollen Parität:

Vor dem Hintergrund der bundesgesetzlich geregelten Anforderungen zur obligatorischen Bildung eines Aufsichtsrates nach dem Drittelbeteiligungsgesetz mit in der Regel mehr als 500 bis 2.000 Beschäftigten und mit vollparitätischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungsgesetz mit in der Regel mehr als 2.000 Beschäftigten rückt die Frage der Sinnhaftigkeit der geplanten kommunalen vollparitätischen Mitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten bis zu 500 Beschäftigten verstärkt in den Fokus.

Aus unserer Sicht entbehrt die Klassifizierung mit bis zu 500 Beschäftigten vollparitätische Mitbestimmung, mehr als 500 bis 2.000 Beschäftigten eine drittelparitätische Mitbestimmung, mit mehr als 2.000 Beschäftigten vollparitätischer Mitbestimmung jeglicher Logik und ist als systemwidrig einzustufen.

Hinzu kommt, dass die Gemeinde nach § 108 a Abs. 1 Nr. 6 verpflichtet ist, sich einen angemessenen Einfluss auf ihre Unternehmen, insbesondere in den Überwachungsorganen zu erhalten. Ob diese Pflicht mit der geplanten Einführung der Vollparität noch gesichert ist, erscheint uns mehr als fraglich. Auch wenn dem Aufsichtsratsvorsitzenden, der nicht zu der Arbeitnehmerseite gehören darf, im Fall der obligatorischen Wiederholungsabstimmung ein doppeltes Stimmrecht eingeräumt wird, bewegt sich das Gewicht der kommunalen Einflussnahme auf sehr dünnem Eis.

Die geplante Ausweitung auf eine Vollparität erhöht die Gefahr, dass sich in Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen oder Einrichtungen Mehrheitsverhältnisse ge-

gen den Mehrheitswillen im Rat oder Kreistag bilden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Arbeitnehmervertreter mit einzelnen Aufsichtsratsmitgliedern aus den Reihen der Oppositionsfraktionen verbünden und die Durchsetzung des kommunalen Mehrheitswillens gegenüber der eigenen kommunalen Gesellschaft verhindern. Zwar besteht jederzeit die Möglichkeit eines Bindungsbeschlusses des Rates oder Kreistages. Solche Beschlüsse bilden in der Praxis jedoch die Ausnahme.

Das in § 108 b Abs. 1 lediglich eine Option normiert werden soll, die die Kommunen auf Antrag ausüben können, aber nicht müssen, ist anzuerkennen. Eine solche fakultative Regelung vermag aber aus unserer Sicht auf keinen Fall die vorgenannten Bedenken grundsätzlicher Natur zu entkräften. Der angemessene kommunale Einfluss kann aus unserer Sicht nur gewährleistet werden, wenn eine Drittelparität vorliegt.

Im Übrigen – das ist auch nicht zu verkennen –: Der Druck auf die Räte wird zunehmen, eine Ausnahmegenehmigung für die Vollparität zu beantragen.

Dr. Markus Faber (Landkreistag NRW): Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich will ich nicht alles wiederholen will, was meine Vorrednerin gesagt hat, möchte aber einige grundsätzliche Aspekte der Kontrolle kommunaler Unternehmen in den Vordergrund stellen.

Die Frage einer Kontrolle öffentlich beherrschter Gesellschaften ist nicht nur eine rein politische Frage, sondern eine wichtige wirtschaftliche und rechtliche Frage. Es geht bei dieser Fragestellung darum, wie sich die Gremien kommunaler Unternehmen zusammensetzen, um die Sicherung des vorgegebenen öffentlichen Zwecks, um die Kontrolle der zweckmäßigen Verwendung öffentlicher Gelder, um die Darbietung der Daseinsvorsorge, um die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Handelns eines kommunalen Unternehmens sowie insbesondere um die Bindung an rechtliche und grundrechtliche Vorgaben. Das sind Aspekte des Kommunalwirtschaftsrechts, die über eine einfache wirtschaftliche Kontrollfunktion, wie sie sonst im privatrechtlich strukturierten Gesellschaftsrecht vorkommt, deutlich hinausgehen. Aus diesem Grund sind bei einem öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform die Vorschriften über Wahlzusammensetzung und Weisungsrechte eben nicht nur rein politisch zu beurteilen, sondern von Verfassungsrecht und Kommunalrecht in weiten Teilen vorgegeben.

Hinzu kommt noch ein Aspekt, welchen ich auch aus meiner Beratungspraxis aus dem Bereich des Vergaberechtes kenne: Es gibt das Kriterium der Inhousevergabe, die an der Voraussetzung einer Kontrolle wie über eigene Dienststellen hängt. Auch hierfür sind hinreichende Bindungs- und Weisungsrechte über die Gremien der kommunalen Gesellschaften – vor allem Aufsichtsräte – erforderlich, um insbesondere Auftragsvergaben von Kommunen an Unternehmen rechtssicher zu machen.

All das sind Verpflichtungen, die ein kommunales Unternehmen in privater Rechtsform dazu auffordern, dass sich der Mehrheitswille von Rat und Kreistag in den gesellschaftsrechtlichen Organen und in ihren Beschlüssen regelmäßig widerspiegeln muss. Das ist kein politisches Petitum, sondern ein verfassungsrechtliches Gebot, das im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratieprinzip wurzelt und in § 108 ff. der

Gemeindeordnung umgesetzt wird und entsprechend in der Kreisordnung anzuwenden ist.

Das unterscheidet ein öffentlich beherrschtes Unternehmen – insbesondere ein kommunal beherrschtes Unternehmen – von privaten Unternehmen mit ausschließlich wirtschaftlicher Zielsetzung. Das sind Bindungen hinsichtlich der Besetzung der Gremien kommunaler Gesellschaften – insbesondere von Aufsichtsräten –, die einen Unterschied zum normalen Gesellschaftsrecht darstellen. Die strenge Bindung an den Willen von Rat und Kreistag in den kommunalwirtschaftlichen Gremien muss in der Gemeindeordnung Berücksichtigung finden.

Die Kollegin hat die einzelnen Aspekte des Gesetzentwurfes schon aufgezählt und Stellung genommen. Ich will das nicht noch mal im Einzelnen tun, sondern nur zwei ganz wichtige Aspekte hervorheben.

Das ist einmal das Problem der Einbindung externer Vertreter in den Aufsichtsrat. Das halten wir, wie Frau Brandt-Schwabedissen schon gesagt hat, für extrem schwierig, weil hier eine Unterwerfung unter die Interessen des Kreises und der Gemeinde erfolgt. Das ist das eigentlich maßgebliche Interesse der Vertreter in den Aufsichtsräten, welches zumindest in den fakultativen Aufsichtsräten einer GmbH kaum möglich ist. Es ist zwar in dem Gesetzentwurf in § 180 a Abs. 4 GO geregelt, dass § 113 Abs. 1 und 2 auch für die externen Vertreter sinngemäß gelten soll; es dürfte aber sehr schwierig sein, einen solchen externen Aufsichtsratsvertreter, welcher weder dem Rat angehört noch Arbeitnehmer des kommunalen Unternehmens ist, unter die Interessen der Gemeinde oder des Kreises zu fassen.

Das bestehende Instrument der Bindungsbeschlüsse wird hier in vielen Fällen kaum praktikabel durchsetzbar sein. Davon mal abgesehen sind Bindungsbeschlüsse gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern kommunaler Gesellschaften in Rat und Kreistag extrem selten. Wer von Ihnen, die zu Hause in ihren Wahlkreisen in Räten und Kreistagen sitzen, das mal erlebt hat, zeige bitte auf. Sie sind zwar vorgesehen, bleiben aber eine absolute Ausnahme.

Der zweite Punkt betrifft die Vollparität. Die ist für kommunale Unternehmen sachfremd. Sie müssen sich vorstellen: Nach der letzten Kommunalwahlen sind die Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen erheblich zersplittert. Teilweise gibt es sechs, sieben zusätzliche Fraktionen bzw. Gruppen. Das spiegelt sich grundsätzlich auch in den Mehrheitsverhältnissen unter den kommunalen Vertretern in den Aufsichtsräten wider. Bei einer Vollparität können sich letztlich die Arbeitnehmervertreter mit Minderheitsfraktionen oder -vertretern in den Aufsichtsräten verbünden. Indem sie koalieren, stellen sie im Prinzip den Minderheitswillen über den Willen der demokratisch legitimierten Mehrheit in den Räten und Kreistagen. Es steht zu befürchten, dass es in Zukunft relativ häufig Zufallsmehrheiten gibt und – das zeigt auch die kommunalpolitische Praxis – dass hier Verhinderungsmehrheiten häufiger und leichter zu erzielen sein werden als Gestaltungsmehrheiten. Auch das ist ein großes Problem der Vollparität in kommunal beherrschten Unternehmen und wird deshalb von allen drei kommunalen Spitzenverbänden – auch von dem nicht anwesenden Städtetag – abgelehnt.

Ulrich Dettmann (ver.di): Auch von uns der Dank an die Parlamentarier zum einen dafür, dass wir hier unsere Stellungnahme abgeben dürfen, aber zum anderen insbesondere dafür, dass dieses Thema in dieser Weise noch mal aufgerufen wird und bestimmte Unstimmigkeiten durch die erste Änderung jetzt möglicherweise in die richtige Bahn gelenkt werden.

Es wird nicht überraschen, dass ich mich in meiner Stellungnahme deutlich von meinen beiden Vorrednern abhebe. In grundsätzlichen Positionen ist die Gewerkschaft ver.di völlig anderer Auffassung. Es sind gerade eine Reihe von Punkten für den Bereich der fakultativen Aufsichtsräte hervorgebracht und problematisiert worden, die aber für das Gros der Aufsichtsräte auch in den Kommunen, wo genau diese Regelungen zur Anwendung kommen und sich die Aufsichtsräte originär aus dem Drittelbeteiligungsgesetz oder Mitbestimmungsgesetz ergeben, weder in der Vergangenheit so aufgetreten noch aus unserer Sicht zu problematisieren sind.

Es wird bei den fakultativen Aufsichtsräten auf eine Problematik im Bereich der Ratsmitwirkung hingewiesen, die von uns so nicht gesehen wird und aus unserer Sicht völlig unangemessen ist. Insbesondere die Kritik an der Einbindung externer Vertreterinnen und Vertretern ist in dieser Weise für uns überhaupt nicht nachvollziehbar. Nach dem Mitbestimmungsgesetz, das ja auch für alle kommunalen Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten originär gilt, ist es obligatorisch, dass externe Gewerkschaftsvertreter in den Gremien sind. Da bedarf es überhaupt keiner weiteren Einschränkung in Bezug auf die Ortsgebundenheit dieser Vertreter. Das sieht auch das Drittelbeteiligungsgesetz nicht vor. Ich kann nicht nachvollziehen, dass dies ausgerechnet bei fakultativen Aufsichtsräten ein Problem sein soll, da die externen Vertreter eine starke Bindung an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des jeweiligen Unternehmens haben. In der Regel ist es so, dass die Besetzungen, die ja von Kolleginnen und Kollegen der Arbeitnehmerbank nominiert werden, aus dem direkten kommunalen Umfeld kommen. Das zeigt auch die Praxis.

Wir sehen auch kein Problem darin, Parität in den Aufsichtsräten zu ermöglichen. Ich kann in dem Gesetzentwurf in Bezug auf die Parität keinerlei Zwangsbeglückung von Kommunen erkennen. Es wird ein Handlungsrahmen eröffnet, in dem die kommunalen Beteiligten und die beteiligten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich verständigen können und in dem auch ein Rat eine klare Position bei der Frage „Wollen wir das oder wollen wir das nicht?“ bezieht.

Für uns ist allerdings wichtig, dass die Bezugsgröße bei der Berechnung von Parität immer die Gesamtgröße des jeweiligen Gremiums ist und nicht eine Teilgröße, weil wir uns ansonsten von den Prinzipien des Drittelbeteiligungsgesetzes oder Mitbestimmungsgesetzes verabschieden. Für uns als Arbeitnehmerseite ist es völlig inakzeptabel, wenn nur Teilzahlen für die Berechnung der jeweiligen Parität herangezogen werden. Wir sehen auch nicht, dass dadurch die Mitbestimmung der Kommune eingeschränkt wird. Die Gesellschafterversammlung wird immer das beherrschende Instrument bleiben. Das ist keine Frage der Parität oder Drittelparität, sondern eine Frage der Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge. An anderer Stelle in der Gemeindeordnung gibt es klare Hinweise, wo und an welcher Stelle welches Gremium jeweils den Hut auf hat.

Uns als Gewerkschaft ver.di ist ganz wichtig, dass Regelungen, die vor dem § 108 a in den Kommunen geschaffen worden sind – zum einen durch Ratsbeschlüsse, zum anderen durch Mitbestimmungsvereinbarungen, die es schon über viele Jahre gibt und die sich bewährt haben –, nicht durch einen unzureichenden Bestandsschutz die Geschäftsgrundlage entzogen wird. Es handelt sich dabei um Vereinbarungen, die zum Teil essenzielle Grundlage für die Gründung von Unternehmen gewesen sind und es möglich gemacht haben, Ausgründungen durchzuführen und kommunale Gemeinschaftsunternehmen zu bilden. Dies würde in Zukunft die Handlungsfähigkeit der Kommunen einschränken, weil vonseiten der Arbeitnehmer sicherlich die Widerstände gegen solche Veränderungen deutlich größer würden. Wenn man in solchen Prozessen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einbinden möchte, dann muss auch bereit sein, entsprechende Mitbestimmungs- und Beteiligungsregelungen zu finden.

Problematisch finden wir die Möglichkeit, dass Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmersitze nicht besetzt werden, wenn der Rat die durch Urwahl gewählte Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerliste zweimal ablehnt. Das ist für uns und auch in anderen Feldern der Mitbestimmung unvorstellbar. Ich glaube, auch hier im Raum kann sich niemand vorstellen, dass die in Urwahl gewählten Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter bei der RWE AG durch die Aktionäre in der Hauptversammlung bestätigt werden müssten. Das sieht das Mitbestimmungsgesetz nicht vor und ist völlig absurd. Aber genau das wird bei fakultativen Aufsichtsräten vorgesehen.

Wir glauben, dass es ein Weg in die richtige Richtung ist, der aber aus unserer Sicht noch nicht zu Ende ist. Wir finden es positiv, dass es eine – wenn auch nicht umfassende – Bestandsschutzregelung gibt und man bis 2020 Erfahrungen sammeln möchte. Das befürworten wir und gehen den Weg auch mit. Aber wir denken, dass man auch stärker als bisher auf die Regelungen, die vor Ort getroffen worden sind und in der Vergangenheit auch im Interesse der Kommunen gelebt worden sind, schauen muss.

Problematisch bei der Bestandsschutzregelung finden wird, dass, wenn man Bestandsschutz will, man das auch sagen muss. Aber den Bestandsschutz unter die Kuratel eines bürokratischen Monsters – unter Antragsstellung- und Genehmigungsvorbehalte – zu stellen, halten wir für wenig sinnvoll. Wir haben Regelungen, die zum Teil seit 30, 40 Jahren und mehr praktiziert werden. Wenn die jetzt noch unter den Genehmigungsvorbehalt von Aufsichtsbehörden gestellt werden, macht das wenig Sinn und bindet Kräfte an Stellen, wo man sie sinnvoller einsetzen könnte.

Dr. Frank Westphal (PricewaterhouseCoopers AG): Auch von meiner Seite erst einmal vielen Dank für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Ich will mich dabei auf ein paar Punkte beschränken.

Zunächst einmal ist die Vereinfachung des Wahlverfahrens für die Vorschlagsliste grundsätzlich zu begrüßen. Man würde also nicht mehr im Rahmen einer Betriebsversammlung die Listenwahl durchführen, sondern hätte die Möglichkeit, das auch auf andere Weise zu machen. Ob dann das Wahlverfahren nach dem Drittelbeteili-

gungsgesetz, welches ja grundsätzlich für größere Gesellschaften geschaffen wurde, für kleine kommunale Unternehmen das Richtige ist, mag dahingestellt sein.

Für sinnvoll halten wir es – das kommt aus der Beratungspraxis, in der sich die Geschäftsführer einen Aufsichtsrat als Sparringspartner wünschen –, dass die Möglichkeit besteht, auf Arbeitnehmerseite externen Sachverstand in den Aufsichtsrat zu holen. Allerdings hat man in § 108 a vergessen, fachliche Eignungsvoraussetzungen zu schaffen.

Zudem sehen wir ein Spannungsverhältnis bei der Stellung der Arbeitnehmer. Für die Arbeitnehmervertreter ist uns die Rolle der Regelung, wie sie sich aus dem § 108 a ergibt, nicht ganz klar geworden. Die ist schon in der bisherigen Regelung so und wird auch durch den Entwurf nicht geändert. Einerseits sollen sie aufgrund des mangelnden Verweises nach § 113 Abs. 1 Satz 1 keine Interessenvertreter der Gemeinde sein, andererseits sind sie aber aufgrund des Verweises nach § 113 Abs. 1 Satz 2 an die Beschlüsse der Gemeinde gebunden und sollen diese insofern im Aufsichtsrat weisungsgebunden durchsetzen. Da entsteht ein Interessenkonflikt in der Person des Arbeitnehmervertreters, dessen Lösung ihm selbst überlassen bleibt.

Frau Brandt-Schwabedissen hat es bereits angesprochen: Sämtliche Aufsichtsräte haben nach § 113 Abs. 1 Satz 1 im Aufsichtsrat eigentlich die Interessen der Gemeinde zu vertreten. Das ist von der systematischen Stellung konsequent, um eine Gleichbehandlung sämtlicher Aufsichtsräte in dem gemeindlichen Aufsichtsrat zu gewährleisten. Insofern sollte einmal darüber nachgedacht werden, das entweder klarzustellen oder zu eruieren, was die Arbeitnehmervertreter in dem kommunalen Aufsichtsrat sollen.

Ein weiterer Punkt betrifft Konzernsachverhalte, welche aus unserer Sicht komplett unberücksichtigt geblieben sind. Zwar soll die Regelung auch für mittelbare Beteiligungen gelten, aber häufig ist es so, dass man unterhalb des Rates eine Beteiligungsholding eingezogen hat, die üblicherweise keine eigenen Arbeitnehmer hat, sodass auf der Ebene nach § 108 a überhaupt kein Aufsichtsrat mit Arbeitnehmervertretern gebildet werden könnte. Darum müsste nachgesteuert werden, dass auch kommunale Beteiligungsholdings einen Aufsichtsrat mit den Arbeitnehmervertretern zusammen bilden können, um dann über den kommunalen Konzern wichtige Entscheidungen im Aufsichtsrat treffen zu können.

Der nächste Aspekt betrifft die geplanten Stellvertreterregelungen. Die sind aus unserer Sicht – vorsichtig gesagt – unvollständig umgesetzt worden. Man merkt der Regelung an, dass sie erst im Nachhinein an etwas unpassender Stelle reingeschrieben wurde. Außerdem wurden nicht alle Regelungen übernommen. Dazu gehört zum Beispiel, dass man Stellvertreter anscheinend nicht vom Rat abberufen kann. Wenn die Arbeitnehmereigenschaft wegfällt, kann man separat keine Stellvertreter nachbestellen und Ähnliches. Des Weiteren sind die Stellvertreter nicht an die Weisungen des Rates gebunden, da der § 113 Abs. 1 Satz 2 nicht auf Stellvertreter anwendbar ist.

Ferner spricht die Regelung von Ersatzmitgliedern. Stellvertreter und Ersatzmitglieder sind aber zu unterscheiden. Ersatzmitglieder als solche sind begrüßenswert, um

gerade dieses recht komplizierte und komplexe Wahlverfahren etwas zu vereinfachen. Man lässt also gleich Arbeitnehmervertreter nachrücken – sofern Ersatzmitglieder vorhanden sind – ohne dass weitere Nachrückwahlen erforderlich werden.

Der letzte Aspekt dieses § 108 b ist auch schon angesprochen worden. Wir sehen nicht so richtig den Sinn und Zweck dieser Regelung. Sie spricht zwar auch von Vollparität und Drittelparität, wenn man sich aber die Verhältnisse, die dort geregelt sind, mal an Einzelfällen durchrechnet, führt das nur in begrenztem Umfang zu einer Vollparität. Gerade bei mehreren Gesellschaftern wird die Vollparität eigentlich nie erreicht. Man hat aber durchaus ein recht komplexes Verfahren, das aber wiederum vom § 108 a abweicht, weil man in § 108 b andere Begrifflichkeiten verwendet.

Ein weiteres Problem in § 108 b, das auch schon angesprochen wurde, ist, wie gewährleistet werden soll, dass der gemeindliche Einfluss nach § 108 a Abs. 1 noch sichergestellt wird. Das sehen wir dann nicht, wenn es wirklich zu Zufallsmehrheiten kommen kann und sich die Arbeitnehmervertreter mit bestimmten Fraktionen zusammentun können, um Beschlüsse zu blockieren. Insofern sollte auf eine Regelung des § 108 b verzichtet werden. Auch wir sehen, wenn die Möglichkeit eröffnet wird, einen praktischen Zwang dahin gehend, dass in den Räten oder Gesellschaften vor Ort gefragt wird: Warum machen wir denn keine Vollparität, wenn es nur von einem Antrag abhängig ist, der auch ohne Ermessen genehmigt werden muss?

Katharina Neuroth (Alpmann Fröhlich Rechtsanwaltsgesellschaft mbH): Auch vonseiten Alpmann Fröhlichs vielen Dank, dass wir aus Sicht des Handwerks des Gesetzgebers und der Rechtsanwendung Stellung nehmen dürfen. Wir haben uns auf Kernpunkte der vorgesehenen Regelung konzentriert.

Vorab: Sprachlich und inhaltlich sind die Texte nicht das, was Praxis und Beteiligte sich wünschen. Die beabsichtigten Formulierungen sind weder klar noch eindeutig. Der Entwurf lässt die Beteiligten – den Anwender, die betroffenen Gemeinden ebenso wie Arbeitnehmervertreter, Bürger und streitbare sonstige Beteiligte – alleine.

Sie haben sich alle vorbereitet und kennen meine Stellungnahme. Ich will mich deshalb hier auf Beispiele beschränken.

Erstes Beispiel: Wesentliche Änderungen des Gesetzes sollen vorab auf der ersten Seite zusammengefasst dargestellt werden. Eine solche wesentliche Änderung besagt: Es soll möglich sein, Externe als Arbeitnehmervertreter in die Aufsichtsräte zu wählen. Gleichwohl wird das im Gesetzestext in keiner Weise so deutlich. Erst mittelbar und sehr indirekt ergibt sich diese Option. Da wird nämlich formuliert:

> „Werden mehr als zwei Aufsichtsratsmandate mit Arbeitnehmervertretern besetzt, so müssen mindestens zwei Aufsichtsratsmandate mit Arbeitnehmern besetzt werden, die im Unternehmen oder in der Einrichtung beschäftigt sind.“

Dass auch Dritte dahin dürfen, ergibt sich erst bei weiterem Nachdenken. Wenn das so wichtig ist, sollte es an dieser Stelle zutage treten.

Ein weiteres Beispiel: Die Einführung der sogenannten paritätischen Mitbestimmung muss gleich von zwei Instanzen genehmigt werden: zum einen von der unmittelbaren Aufsichtsbehörde und zum anderen vom Minister. Bezweckt wird mit der Einbeziehung des Ministeriums ausweislich der Begründung, dass er informiert werden soll. Es handelt sich lediglich um eine Anzeige, die auf diese Art und Weise umgesetzt werden soll. Warum so kompliziert?

Drittes Beispiel: Der angemessene Einfluss der Gemeinde ist nach den bisherigen Regelungen des Gesetzes und der Gemeindeordnung zu wahren. Der neue Gesetzestext verhält sich in keiner Weise dazu. Gerade die als fundamental empfundenen Änderungen erfahren hier keine Bewertung, ob denn dieser angemessene Einfluss, den das Gesetz schon immer und auch zu Recht unter Berücksichtigung des Demokratieprinzips verlangt, auch gewahrt wird. Das hat man bei Einführung der Beteiligung vor vier Jahre noch als notwendig empfunden – jetzt aber nicht.

Nun wird vielmehr im Rahmen der Begründung über bestimmende Einflüsse der nicht von Arbeitnehmerseite vorgeschlagenen Vertreter gesprochen. Darum geht es aber in der gesetzlichen Vorgabe nicht; da ist nämlich die Gemeinde diejenige, deren Einfluss zu wahren ist.

Dass an diesen drei sehr plakativ hervorgehobenen Stellen zutage tretende Missverhältnis von Formulierung, Begründung und erklärter Absicht macht das Gesetz in dieser Form zu einer Basis für streitbare Auseinandersetzungen. Es wäre schade, wenn es so bliebe. Insofern wünschen wir dem Landtag, dass er hier noch nachbessern kann.

Stellv. Vorsitzende Marie-Luise Fasse: Ich leite über in die Fragerunde der Abgeordneten und rufe zunächst Herrn Nettelstroth auf.

Ralf Nettelstroth (CDU): Zunächst vielen Dank für die aus Sicht der CDU-Fraktion klaren Stellungnahmen. Man fragt sich ja, was von diesem Gesetzentwurf eigentlich noch übrig ist. Nichtsdestotrotz ergeben sich neben der Frage der Gesetzestechnik, die ich als Jurist ebenfalls äußerst fraglich sehe, auch von unserer Seite ein paar Nachfragen.

Zunächst mal die Frage: Ist Ihnen in irgendeinem anderen Bundesland eine ähnliche Gesetzesinitiative bekannt, die über die Mitbestimmungsrechte hinaus, die der Bund sowieso vorsieht, in die Richtung geht, noch weitere entsprechende Möglichkeiten zu schaffen, wie es hier mit dem § 108 a und § 108 b vorgesehen ist?.

Zweite Frage: Für wie gelungen halten Sie eine solche Regelung, wenn zusätzlich eine 50-seitige Wahlverordnung für Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter in diesen sogenannten fakultativen Aufsichtsräten benötigt wird? Ist damit nicht eine Überbürokratisierung verbunden – neben den ganzen anderen Regelungsfragen, die das Gesetz an sich schon ergibt?

Mich würde auch noch interessieren, wer denn eigentlich dieses Gesetz wünscht. Wir haben eben wahrgenommen, dass es die Kommunalen nicht waren. Vielleicht kann uns da ja Herr Dettmann weiterhelfen, ob es denn die Gewerkschaften sind. Mir

ist das nämlich nicht klar, wer das hier eigentlich anstrebt. Ich muss dazusagen, dass ich selber sowohl in einem paritätischen Aufsichtsrat als auch in einem mit einer Drittelparität bin und sich da sehr wohl Konflikte auftun, die hier marginalisiert worden sind.

Die ganz entscheidende Frage ist für mich die Frage nach dem Demokratiegebot, welche hier auch angesprochen wurde. Wir haben das Problem, dass der § 113 GO ganz klar sagt, dass es hier entsprechende Vorgaben geben muss. Da ist mir noch nicht so richtig klar, wie man damit umgehen kann. Zum einen wäre die Frage, wie das sicherzustellen ist; hier ist von dem Weisungsrecht gesprochen worden. Deshalb die Frage an Sie: Steht nicht zu befürchten, dass, wenn die § 108 a und § 108 b Gesetzeskraft erlangen, Ausweichmechanismen greifen und die Räte dazu gezwungen werden, schon im Vorfeld Weisungsrechte zu formulieren, um nicht Gefahr zu laufen, dass in den Aufsichtsräten hinterher womöglich Beschlüsse wider der politischen Mehrheit in den jeweiligen Räten entstehen?

Die nächste Frage knüpft daran an: Führt das womöglich sogar dazu, dass Ausweichstrategien entwickelt werden? Da will ich an das anknüpfen, was Herr Dettmann sagte. Es ist ja nun nicht so, dass die Aufsichtsräte nichts zu sagen hätten; man kann ja nicht alles in die Gesellschafterversammlung verschieben. Da stellt sich dann die Frage, wie das austariert wird. Aber ich befürchte, dass der Trend dahin gehen wird, die Gesellschafterversammlung auf jeden Fall zu stärken, das heißt, dass bei wichtigen Fragen, wie zum Beispiel den Wirtschaftsplänen und dem Jahresabschluss, die abschließende Behandlung in der Gesellschafterversammlung erfolgt. Da wäre es spannend zu wissen, wie man politisch mit kontroversen Beschlüssen umgeht.

Darüber hinaus würde sich mir auch die Frage stellen, ob nicht sogar die Gemeinderäte, wenn sie denn diese Konflikte befürchten, vielleicht sogar dazu neigen, Rechtsformen zu finden, die diese Mitbestimmungsregelung umgehen. Insofern wäre es noch einmal interessant zu betrachten, welche Rechtsformen da denkbar wären. Ich denke zum Beispiel an eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, an AöR und andere Maßnahmen, die da noch eine Rolle spielen können.

Mario Krüger (GRÜNE): Auch von unsere Seite aus erst einmal vielen Dank für die eingereichten Stellungnahmen und dass Sie sich die Zeit genommen haben, uns hier am Freitagvormittag persönlich zu beraten. Ich würde gerne vier Bereiche aufgreifen wollen.

Zum einen nenne ich das Thema des gemeindlichen Einflusses durch entsprechende Ratsentscheidungen. Vonseiten der kommunalen Spitzenverbände ist ja schon vorgetragen worden, dass nur äußerst selten auf dieses Instrument zugegriffen wird. Ich hätte gern gewusst, inwieweit die Bestätigung eingereichter Vorschlagslisten überhaupt Gegenstand einer regelmäßigen Entscheidung in den jeweiligen Gemeindevertretungen ist. Ich habe dazu häufig einen anderen Eindruck, nämlich den, dass in diesem Zusammenhang das Instrumentarium, das bisher sowieso schon Bestand gehabt hat, gar nicht angewandt wird.

Zum zweiten ist da das gerade vorgetragene Thema „Inhousevergaben“. Inwieweit schafft man möglicherweise dadurch eine Situation, die auch Inhousevergaben schwieriger gestalten? Ich denke hier beispielsweise an das Thema der Linienkonzession im öffentlichen Personennahverkehr. Ich erwarte in diesem Zusammenhang entsprechende rechtliche Auseinandersetzungen in den kommenden Jahren. Inwieweit erschwert man in diesem Zusammenhang bezogen auf seine kommunalen Unternehmung seine Position? Dazu hätte ich gerne eine Einschätzung vonseiten des Vertreters von PricewaterhouseCoopers und von Herrn Dettmann.

Interessante Ausführungen hat es im Zusammenhang mit der Frage von Begrifflichkeiten gegeben. Gerade von PwC ist deutlich gemacht worden, dass es Widersprüche gibt – insbesondere im Zusammenhang mit diversen Definitionen, die im Drittelbeteiligungsgesetz vorgenommen worden sind. Beispielsweise ist das Thema der leitendenden Angestellten hier überhaupt nicht aufgegriffen worden. Aber auch die Begrifflichkeiten zum Thema „Arbeitnehmer, Beschäftigte, Betriebszugehörigkeit etc.“ sollten hier noch einmal etwas ausgeführt werden.

Eine letzte Frage zur Bezugsgröße richtet sich an Herrn Dettmann. Wir haben ja auch gemischtorganisierte Unternehmungen, das heißt mit privaten Beteiligungen. Sie hatten gerade deutlich gemacht, dass Sie bezogen auf die Frage der Drittelbeteiligung als Bezugsgröße den gesamten Aufsichtsrat sehen. Ich konstruiere ein Beispiel mit einem 20-köpfigen Aufsichtsrat, in dem aufgrund der Anteile der jeweiligen Gemeinde entsprechend einer 30%igen Beteiligungsquote nur sechs Vertreter entsandt werden. Verfolgen Sie in diesem Zusammenhang das Ziel, dass es keine gemeindlichen Vertreter mehr gibt, sondern alle, die von der Gemeinde entsandt werden, dann Vertreter sind, die aus der Arbeitnehmerschaft dargestellt und organisiert werden? – Verstanden?

Das Bespiel: eine gemischte Unternehmung, 30%ige Beteiligung, 20-köpfiger Aufsichtsrat, sechs Mitglieder werden von der Gemeinde entsandt. Nach den jetzigen Vorschlägen kommen nach § 108 a vier aus dem Rat und zwei aus der Arbeitnehmerschaft. Sie sagen, Bezugsgröße sollte der gesamte Aufsichtsrat sein. Das hieße bei einer Drittelparität sechs respektive sieben Mitglieder. Das hieße aber im Gegenzug automatisch, dass die Gemeinde auf ihr Entsenderecht komplett zugunsten der Arbeitnehmer verzichtet. Ist das das Ziel, was in diesem Zusammenhang verfolgt wird?

Sven Wolf (SPD): Zunächst auch von der SPD-Fraktion vielen herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Stellungnahmen. Im Gegensatz zum Kollegen Nettelstroth will ich versuchen, mich mit Wertungen zurückzuhalten und mich auf Fragen beschränken, auch wenn ich Meinungen zu den Stellungnahmen hätte, die ich gerne mit Ihnen austauschen würde.

Zunächst möchte ich konkret an Herrn Dr. Westphal Fragen stellen. Sie hatten auch verfassungsrechtliche Ausführungen in Ihrer Stellungnahme gemacht, unter anderem auch zur Frage der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Länder. Sie haben relativ knapp dargestellt, dass es sich hier nicht um eine Modifizierung des Gesell-

schaftsrechts handelt. Vielleicht können Sie darauf noch einmal ausführlicher eingehen.

Dann – die Frage auch wieder an Herrn Dr. Westphal – interessiert mich das Thema „Umsetzung des Demokratieprinzips“, also die Wahlen der tatsächlich in Urwahl bestimmten Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter durch den Rat. Können Sie Ihre rechtliche Einschätzung dazu noch einmal erläutern?

An die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände richte ich eine ähnlich Frage zur Kritik der Bestellung durch den Rat. Der Kollege von ver.di hat hier ein sehr plastisches Bild gewählt; das Beispiel, dass die Hauptversammlung von RWE über die Arbeitnehmervertreter entscheiden müsste. Vielleicht könnten Sie da noch einmal den Unterschied zwischen einem rein privatrechtlichen Unternehmen und einem kommunalen Unternehmen erläutern.

An die Kolleginnen und Kollegen von ver.di hätte ich die Frage zur Kritik, die hier im Raum steht, die externen Vertreter hätten keine örtliche Bindung. Sie haben in einem Beispiel schon genannt, dass sich die örtliche Bindung daraus ergibt, dass die Arbeitnehmervertreter durch die Belegschaft des Unternehmens gewählt werden und dadurch die Verknüpfung besteht. Vielleicht können Sie weitere Beispiele nennen. Herr Dr. Westphal hatte das Beispiel des Sparringpartners für den Geschäftsführer gebracht, dass der externe Sachverstand hilfreich sein kann.

Noch ein Punkt, der auch in der Kritik stand. Das ist die Frage der Vollparität. Meine Frage an die ver.di-Vertreter: Sind Ihnen viele Fälle bekannt, bei denen Minderheiten mit den Arbeitnehmervertretern zum Schaden des Unternehmens Beschlüsse herbeigeführt haben? Das sollte schließlich im Mittelpunkt stehen. Oder werden hier aus Ihrer Sicht komplett die kommunalen Interessen außer Acht gelassen? Sind Ihnen Beispiele bekannt?

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich bedanke mich für die Gelegenheit, Nachfragen stellen dürfen und möchte direkt an meinen Vorredner anschließen. An die ver.di-Vertreter erlaube ich mir folgende Frage: Wir haben in Nordrhein-Westfalen eine sehr langjährige Praxis von Vollparität. Können Sie aus Ihrer Sicht darstellen, wie sich die Praxis an der Stelle bewährt hat oder wo es in der hier befürchten Art und Weise in der Vergangenheit Probleme gegeben hat?

An Herrn Westphal habe ich eine Frage zur verfassungsrechtlichen Einordnung. Ich bin im Augenblick in anderer Angelegenheit mit der Landesverfassung beschäftigt und teile Ihre Ansicht, dass es hier um eine Frage mit landesrechtlicher Zuständigkeit geht. Da fällt mir der Art. 26 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ein, der auf Karl Arnold zurückgeht, in dem die gleichberechtigte Teilhabe und Mitbestimmung bei der Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung in Nordrhein-Westfalen postuliert wird. In der Landesverfassung ist also sogar eine Art Vollparität angelegt. Spielt das bei Ihrer Beurteilung eine Rolle?

Weil hier eben von Mehrheit und Minderheit in der Form von Regierungstragend und Opposition in Bezug auf die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Vertretungen gesprochen wurde, habe ich darüber hinaus an die Vertreter der kommunalen

Spitzenverbände die Frage, ob sich das Problem insoweit gar nicht stellt, als die Räte bei uns nach der Kommunalverfassung Kollegialorgane sind, die insgesamt dem kommunalen Wohl verpflichtet sind. Insoweit gibt es die Möglichkeit der Weisung des Rates insgesamt an die kommunalen Vertreter. Das Regierungs-Oppositions-Beispiel und das Mehrheits-Minderheits-Beispiel sind also überhaupt nicht passend, weil wir hier kein Parlament, sondern eine kommunale Gebietskörperschaft haben, die Vertreterinnen und Vertreter hat, die sich nach ganz anderen Regeln, als sie für Parlamentarier gelten, zu bewegen haben.

Darüber hinaus habe ich an Frau Neuroth und Herrn Westphal die Frage: Ich bin einmal als kommunaler Vertreter abgemahnt worden, weil ich versucht habe, im Aufsichtsgremium kommunale Interessen durchzusetzen. Mir wurde dann gesagt: Pass mal auf, das ist gut und schön, aber in erster Linie – Ober schlägt Unter – ist das Wertpapierrecht einschlägig und du bist dem Unternehmenszweck verpflichtet. – Werden hier unter Umständen die Dinge als künstliche Gegensätze zwischen kommunalem Interesse und Unternehmensinteresse aufgebaut? Ausschlaggebend für die Haltung in einem Unternehmen sind natürlich die kommunalen Bezüge, aber auch der Unternehmenszweck, der eindeutig definiert und festgelegt ist.

Torsten Sommer (PIRATEN): Auch von der Piratenfraktion vielen Dank für die durchaus interessanten Stellungnahmen und die Einlassung hier. Ich habe ein paar Fragen zuerst an Herrn Dettmann. Sie haben gerade ausführlich zum fehlenden Bestandsschutz Stellung genommen. Ich hätte gerne gewusst: Wie würden Sie den ausgestalten? Möchten Sie da eine Vorrangregelung, eine Altbestandsregelung? Wie würde das aus Ihrer Sicht sinnvoll aussehen?

Ein Wort zur Ortsbindung: Hier wird immer davon ausgegangen, dass wir einen Vertreter – eventuell einer Gewerkschaft von ver.di – mehr in den Aufsichtsrat bekommen bei der paritätischen Ausgestaltung, und dass der keine Ortsbindung haben muss. Wir gehen dabei immer davon aus, dass es um ein an einem Ort ansässiges Unternehmen geht. Wie machen wir das denn bei Unternehmen von Zweckverbünden, die durchaus verschiedene Standorte haben? Wir haben die Erfahrung aus der Wirtschaft, dass gerade Gewerkschaftsvertreter extreme Probleme haben, Interessenkonflikte auszugleichen, wenn sie die Interessen mehrerer Standorte vertreten. Ein Beispiel aus der Wirtschaft ist Opel. Das hat da schon mal gar nicht funktioniert. Es wäre ganz schön, wenn Sie uns sagen können, wie Sie in Zukunft diesen Interessenkonflikt lösen möchten.

Eigentlich habe ich alleine zu §§ 108 a und 108 b ein, zwei Seiten Fragen an Frau Brandt-Schwabedissen, Herrn Dr. Faber, Herrn Dr. Westphal und Frau Neuroth. Allerdings habe ich jetzt so viele Kritikpunkte gehört, dass ich das etwas zusammenfassen möchte.

Zum einen kam der Hinweis, dass die Anregungen zum Entwurf nicht wie im Entwurf genannt aus der kommunalen Familie kommen. Ich hätte von Ihnen gerne gewusst, ob Sie im Vorfeld in irgendeiner Form eingebunden worden sind. Konnte irgendwo vor dieser Anhörung schon einmal Einfluss genommen werden? Ist Ihr Sachverstand abgefragt worden?

Zur nicht immer stringenten Logik, die im Entwurf und bei den ein oder anderen Widersprüchen und Ungenauigkeiten sichtbar wurde – Sie haben ganz viele verschiedene Aspekte dazu angesprochen –: Macht das Sinn, das jetzt noch im Detail zu lösen oder fängt man besser noch einmal von vorne an? Was ist Ihre Einschätzung dazu?

Stellv. Vorsitzende Marie-Luise Fasse: Nun darf ich die Sachverständigen um ihre Antworten bitten.

Annette Brandt-Schwabedissen (Städte- und Gemeindebund NRW): Ich fange mit Herrn Nettelstroth an. Er hat gefragt, ob es ein anderes Bundesland gibt, in dem es eine solche Gesetzesinitiative gibt. Da muss ich sagen: Nein, nach unserem Kenntnisstand nicht.

Zur 50-seitigen Überbürokratisierung in Form einer Wahlverordnung: Das ist wie mit jeder Bürokratisierung: Man wird sehen, wie sich das in der Praxis auswirken wird. Dazu können wir jetzt auch schlecht etwas sagen.

Wer wünscht das Gesetz? – Das haben wir hier schon besprochen.

Das Demokratiegebot. – Sehr wichtig! Wie geht man mit den Weisungsrechten um? Soll der Rat vorher Weisungen erteilen? Ich hatte ja das Instrument des Bindungsbeschlusses angesprochen, von dem in der Praxis relativ selten Gebrauch gemacht wird, weil der Externe sich dann an diesen Bindungsbeschluss auch halten müsste. Aber: Das Gesetz, die Gemeindeordnung, gibt keine Sanktionen her. Wir haben bei den Ratsmitgliedern, wenn sie sich nicht an die Weisungen halten, die Möglichkeit, zu Sanktionen zu greifen, die in § 113 aufgeführt sind. Da wir dieses Problem haben, halten wir diesen Bindungsbeschluss auch nicht für praktikabel, was die Einbindung Externer angeht.

Ausweichstrategien. – Auch das ist eine gute Frage. Jetzt wollen wir doch erst mal abwarten, ob und in welcher Form das Gesetz verabschiedet wird, und werden dann weitersehen. Die kommunale Praxis wird zeigen, inwieweit man ausweichen wird auf die AöR, die ein sehr gutes Instrument ist – gerade in vielen kreisangehörigen Gemeinden aber auch in kreisfreien Gemeinden wird von diesem Instrument Gebrauch gemacht –, oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen.

Die nächste Frage betrifft die Hauptversammlung bei RWE und den Unterschied zwischen rein privatrechtlichen und kommunalen Unternehmen. Da muss man zu sagen, dass bei RWE die Mitbestimmungsregelung greift, weil die mehr als 2.000 Beschäftigte haben. Sicherlich gibt es nur ganz wenige kommunale Unternehmen, die mehr als 2.000 Beschäftigte haben – da bin ich überfragt. Insoweit beantwortet sich die Frage von selbst.

Dr. Markus Faber (Landkreistag NRW): In Ergänzung zu den aufgeworfenen Fragen an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände komme ich zunächst zu den Weisungsrechten. Nicht nur, dass dieses Instrumentarium bis jetzt selten verwendet worden ist, es ist auch nicht so ganz unproblematisch, weil der Rat bzw. Kreistag als

Gesamtorgan auch nicht über alle Tagesordnungspunkte des Aufsichtsrats immer im Vorfeld hinreichend informiert ist. All das muss im Gesamtkontext gesehen werden und macht diese Weisungsbeschlüsse zur Ultima Ratio.

Ich glaube auch nicht, dass entsprechend der Systematik des Kommunalwirtschaftsrechts gemeint ist, diese Weisungsbeschlüsse in Zukunft insgesamt zu einem regelmäßigen Instrumentarium zu machen, sondern es vielmehr Ultima Ratio ist, wenn man wirklich entsprechend den Mehrheiten in Rat bzw. Kreistag bestimmte Dinge zwingend durchsetzen muss. Man wird in Zukunft natürlich prüfen müssen, ob man dieses Instrumentarium nicht öfter anwendet. Wir werden als Verband sicherlich auch prüfen müssen, ob wir in unserer Beratungspraxis öfter darauf hinweisen müssen, dass es so was überhaupt gibt; das ist ja auch nicht überall bekannt. Es mag sein, dass in Zukunft auch stärker eruiert werden muss, wie man mit Weisungsrecht umgeht.

Des Weiteren wurde das Mehrheits-Minderheits-Verhältnis angesprochen. Es ist schon so, dass es in Räten und Kreistagen Mehrheitsfraktionen, tatsächliche Opposition und faktische Opposition gibt. So unpolitisch auf das Allgemeinwohl bezogen – da sind wir einmal ganz ehrlich – ist die praktische Rats- und Kreistagsarbeit nicht.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Eine berechtigte Frage und eine berechtigte Antwort!)

Zu der rechtlichen Einschätzung muss man sagen: Natürlich spiegeln sich unterschiedliche Meinungen und Interessen im Rat und Kreistag auch bei den kommunalen Vertretern in den Aufsichtsräten wider, und es besteht die Gefahr der Mehrheitsbildung im Aufsichtsrat gegen die Mehrheit im Rat oder Kreistag, und das Risiko steigt umso mehr, je mehr von dem Instrument der Vollparität Gebrauch gemacht wurde.

Sie, Herr Körfges, hatten, glaube ich, die Interessen aus dem Gesellschaftsrecht angesprochen. Da haben wir das Phänomen, das beim fakultativen Aufsichtsrat in der GmbH nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeiten eine Abdingung möglich ist in dem Sinne, dass die Aufsichtsratsmitglieder der fakultativen Aufsichtsräte auf das Wohl der Gemeinden und des Kreises als Erstes verpflichtet werden können. Sie haben recht, im Aktienrecht geht das nicht.

Ein anderer Punkt, der angesprochen worden ist und der ansonsten in meinen Zuständigkeitsbereich beim Landkreistag fällt, ist das Vergaberecht. Sie hatten die Schwierigkeiten vor allem im ÖPNV angesprochen. Das sehe ich genauso. Im ÖPNV wird der Brennpunkt liegen, ob wir in Zukunft bei gesplitteten Verhältnissen in den Gremien kommunaler Gesellschaften wirklich noch von einer Inhousefähigkeit, Direktvergabefähigkeit und einer Kontrolle wie über eigene Dienststellen sprechen können. Das wird auch ein bisschen die Praxis der Vergabegerichte klären müssen, und da insbesondere vor dem Hintergrund der EU-ÖPNV-Verordnung 1370/2007. Das ist sehr offen – ich nenne das in meiner Beratungspraxis auch gerne ein bisschen die Wundertüte –, was denn im Streitfalle, wenn es dazu kommt – in vielen Fällen geht es ja ohne vergaberechtliche Auseinandersetzungen zu Ende –, der Vergabesenat des OLG Düsseldorf für Voraussetzungen an die Kontrolle wie über eigene

Dienststellen im Sinne des Artikel 5 dieser Verordnung selbst vorgibt. Das Risiko wird erhöht, vielleicht muss man da auch zukünftig stärker auf die Instrumente der Weisungsrechte zurückgreifen. Das wird man in der Praxis beobachten müssen.

Zuletzt möchte ich noch auf die Frage des Vergleichs mit RWE antworten. Da gibt es schon erhebliche Unterschiede. Eine kommunale Gesellschaft ist einem öffentlichen Zweck verpflichtet. Es gibt klare Voraussetzungen in den §§ 107 ff. Gemeindeordnung, wonach eine kommunale Gesellschaft bewahrt und gewährleistet werden muss. Das ist schon ein Unterschied zum RWE-Aufsichtsrat.

Gerade vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips und der demokratischen Legitimation von Rat und Kreistag und entsprechend den gesellschaftlichen Gremien kann man das nicht vergleichen. Es gibt auch noch einige gesellschaftsrechtliche Unterschiede. Beim Mitbestimmungsrecht „2000“ werden Sie in der Regel Aktiengesellschaften-Aufsichtsräte haben, deren Anteilseignervertreter nach dem Mehrheitsprinzip gewählt wird. Da gibt es die Möglichkeit der Kooperation mit Opposition nicht so stark. Da gibt es schon einige Unterschiede, die es legitimieren, das Recht der kommunalen Gesellschaften etwas anders zu regeln.

Ulrich Dettmann (ver.di): Ich fange mit dem letzten Hinweis an. Meine Vorrednerin und mein Vorredner haben sich ja auf dieses RWE-Beispiel kapriziert und in ihren Ausführungen aus meiner Sicht am Kern meines Beispiels vorbeiargumentiert. Das Thema „Demokratie“ hat natürlich in meinem Beispiel auch eine Rolle gespielt. Die Berücksichtigung des Urwillens der Belegschaft, diese zu akzeptieren und nicht noch einmal durch einen Genehmigungs-TÜV zu bringen – das ist der Kern meiner Aussage gewesen. Das sieht weder das Mitbestimmungsgesetz noch das Drittelbeteiligungsgesetz vor. Und das bezieht sich nicht nur auf Kapitalgesellschaften privater Eigentümerschaft wie RWE oder börsennotierte Unternehmen, sondern es gilt auch bei kommunalen Unternehmen, so sie denn die 500er oder 2.000er-Grenze überschreiten. Da gibt es genau diese Genehmigungsvorbehalte nicht. Es ist überhaupt nicht einzusehen, dass diese ausgerechnet bei denjenigen, die unterhalb dieser Grenzen sind, gelten sollen.

Übrigens gibt es nicht nur fakultative Aufsichtsräte in Unternehmen, die unterhalb der 500er oder 2.000er-Grenze sind. Ich selbst als Externer – dazu sage ich gleich an anderer Stelle noch etwas dazu – bin in einem fakultativen Aufsichtsrat eines Unternehmens mit 4.000 Beschäftigten. Warum ist der fakultativ? Weil es sich um eine gemeinnützige GmbH handelt, ein kommunales Krankenhaus. Da haben wir diese Problematik genauso und nicht nur bei kleinen Unternehmen unterhalb der 500er-Grenze.

Auf die Frage von Herrn Nettelstroth, wer das denn eigentlich wollte, haben die Vertreter der kommunalen Verbände gesagt: Wir waren es nicht. – Nein, die Verbände waren es sicherlich nicht, aber in den Kommunen gab es diesen Handlungsdruck. Die Kommunen selbst haben uns gegenüber zumindest an vielen Stellen, wo wir nach der Regelung Probleme hatten, auch angesprochen. Ich erinnere mich, dass sich die Kommunen und die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter, als wir hier gemeinsam im strömenden Regen vor dem Landtag gestanden haben, um für

die Kommunalwirtschaft zu streiten, als gemeinsame kommunale Familie gesehen haben sowie eine Verbundenheit und gemeinsame Interessen im Sinne der Kommunen festzustellen sind. Also haben wir da schon diesen Handlungsbedarf gemeinsam gesehen.

Bei der Frage, wie es denn in anderen Bundesländern aussieht, kann ich nicht im Detail sagen, ob es in allen Bundesländern Regelungen oder Nicht-Regelungen gibt. Aber ich kann sagen, dass es in fast allen Bundesländern – im Osten bin ich mir da nicht überall sicher – Mitbestimmungsregelungen auch in fakultativen Aufsichtsräten gibt, die den Rahmen haben, den wir hier haben, und die zum Teil darüber hinausgehen. Da ist Bayern übrigens ein sehr gutes Beispiel. In den großen bayerischen Kommunen gibt es in den kommunalen Unternehmen in der Regel dann auch Beteiligungsregelungen.

Berlin geht an einer Stelle sogar deutlich darüber hinaus, und zwar an einer Stelle, an der wir es uns auch wünschen würden und wo die Kommunen es manchmal leichter hätten, wenn es darum geht, Aufgaben neu zu gestalten. Wir sehen bei der AöR in Nordrhein-Westfalen erhebliche Defizite, was Arbeitnehmerbeteiligung in Entscheidungsgremien betrifft. In Berlin gibt es seit vielen Jahren die Parität in den AöRs der Daseinsvorsorge. Das ist deutlich mehr als das, über das wir hier heute reden.

Mario Krüger hat zur Anwendung der Vorschlagsliste Hinweise gegeben, dass er bisher nicht festgestellt hat, dass das so praktiziert wird. Dazu will ich mich jetzt nicht weiter äußern.

Zum Thema „Inhousevergabe“ – Nahverkehrsbeispiel: Das kann ich so nicht ganz nachvollziehen, weil der größte Teil der Nahverkehrsunternehmen in diesem Lande überhaupt nicht von dieser Regelung betroffen ist, weil sie aufgrund ihrer Größe originär unter das Drittelbeteiligungsgesetz oder unter das Mitbestimmungsgesetz fallen. An der Stelle muss ich darauf hinweisen, dass es in der Tat sehr viele kommunale Unternehmen gibt, die mehr als 2.000 Beschäftigte haben; denn wir sind ein Land mit Ballungsräumen und großen Städten. Da gilt das Mitbestimmungsgesetz in vielen Bereichen originär. Darum verstehe ich nicht, dass Probleme, die in den vergangenen 40 Jahren dort nicht aufgetaucht sind, plötzlich bei den Unternehmen mit 500 Beschäftigten und kleiner die Existenz der Demokratie in den Kommunen nachteilig berühren sollen.

Zum Thema „Bezugsgröße“ will ich noch einmal versuchen, etwas deutlich zu machen. Das Beispiel bzw. Ihr Rechenmodell, das Sie gewählt haben, Herr Krüger, ist da ein bisschen schief.

Es gibt zwei Varianten: Einen 20-köpfigen Aufsichtsrat nach Drittelbeteiligungsgesetz kann es nicht geben, weil die Zahl 20 ganz schlecht durch drei teilbar ist. Und größer als 20 soll es dann wohl auch nicht sein. Dann gehe ich einmal in Ihrem Beispiel von 18 aus. Davon bekommen sechs die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Und wenn die Zahl 18 die Bezugsgröße ist, bleiben zwölf für die Anteilseignerseite. Diese zwölf sind unter den Anteilseignern entsprechend ihrer Anteile aufzuteilen. Das heißt, die Kommune hat in diesem Falle Zugriff auf vier Aufsichtsratsmandate und nicht auf

null. Es sei denn, die Kommune schenkt den privaten oder anderen Anteilseignern alle Mandate, was ich mir aber nicht vorstellen kann.

In dem anderen Beispiel des Aufsichtsrats nach Mitbestimmungsgesetz bzw. Parität kann es – da können wir von den 20 ausgehen – diese 20 geben. Wären zehn arbeitnehmerseitig, dann hätte die Kommune mindestens drei. Und bei der Frage der Verhandlung wäre es dann auch möglich, auf vier zu gehen. Das heißt, die Kommune ist in jedem Falle beteiligt, und in der Regel sind die Partnerinnen und Partner in solchen Konglomeraten dann zum Teil auch kommunale Partnerinnen und Partner.

Ich weiß, dass auch in Aufsichtsräten, in denen die Kommune letztlich nur noch mit 25,1 % vertreten ist und ein anderer Partner eben die 74 hat, die Ratsmitglieder trotzdem im Wesentlichen die Aufsichtsratsmandate stellen und der Mehrheitsgesellschafter sich auf zwei Mandate beschränkt hat. Das müsste Ihnen aus der Praxis bekannt sein. Sprich: Es kann nicht vorkommen, dass keine kommunalen Vertreter mehr in den jeweiligen Gremien sind.

Herr Wolf hat nach der externen Bindung gefragt. Ich selbst bin im Laufe meines Berufslebens in diversen Aufsichtsräten gewesen, die nicht immer in Ortsnähe waren, aber meistens, und das auch jetzt, unabhängig von meiner Funktion.

Das ist natürlich dadurch sichergestellt, dass, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Vorschlagsrechte haben und auch eine Urwahl stattfindet, sie sich selbstverständlich nicht Menschen aussuchen, von denen sie wissen, dass sie weit weg und weit weg von ihren Problemen sind, sondern gemeinsam mit uns die Menschen finden, die nah bei ihnen sind. In der Regel sind das auch Menschen, die dann jeweils eine große Nähe zur Kommune und zum Unternehmen haben. Die Nähe wird im Wesentlichen dann auch über unsere Nähe zu den Menschen, die wir vertreten, hergestellt.

Im Übrigen sind Gewerkschaften grundgesetzlich dem Gemeinwohl verpflichtet. Das sehen wir auch so. Auf die Frage von Herrn Wolf, welcher Schaden aus den Erfahrungen für die Unternehmen dadurch entstünde, dass sich die Arbeitnehmerbank mit irgendwelchen Minderheitsgruppen im Aufsichtsrat verbündet hat, kann ich nur sagen: Das habe ich in meiner Praxis nicht erlebt. Es sind die Arbeitnehmerinnen und die Arbeitnehmer, die häufig für die Stabilität gesorgt haben – im Interesse des Unternehmens und damit gleichzeitig in der Regel auch im Interesse der unternehmenstragenden Kommune. Zu dem aufgeworfenen Problem der Zersplitterung von Räten, das bei der Mandatsverteilung hier noch einmal zum Ausdruck kommt, kann ich nur sagen: Das Problem der Zersplitterung von Räten lösen wir nicht über eine Regelung in § 108 a und § 108 b der Gemeindeordnung, sondern das müssen wir an anderer Stelle lösen.

Man kann es formal lösen durch Hürden, ansonsten bleibt es Ihrer Fantasie überlassen, wie man das Problem lösen kann.

Herr Körfges hat gefragt, ob es aus der Vergangenheit Probleme mit der Vollparität gibt; die Frage war auch im Zusammenhang mit der Zersplitterung gestellt worden. – Nein, aus meiner Sicht gab es die nicht. Ich erinnere mich an einen einzigen Fall, bei dem letztlich eine wichtige Personalentscheidung strittig war, sodass sie dann – da-

für gibt es ja Regelungen – mit der Doppelstimme des Aufsichtsratsvorsitzenden entschieden worden ist, das allerdings dann in einem Aufsichtsrat nach Mitbestimmungsgesetz, der originär da ist.

Ich danke noch einmal für den Hinweis auf Artikel 26 Landesverfassung. Das ist, denke ich, ein Punkt, der in dem Zusammenhang aus unserer Sicht auch zu berücksichtigen ist; denn unsere Landesverfassung ist ein hohes Gut. Daran sollten sich auch die Mitbestimmungsregelungen orientieren.

Dann hat Herr Sommer noch einmal zur Altbestandsregelung gefragt: Was wollen wir denn da? Wir wollen das, was in der Vergangenheit Geschäftsgrundlage zwischen den Beteiligten gewesen ist. Wunsch der Räte ist, Mitbestimmungsvereinbarungen auch in Zukunft praktizieren zu wollen, teilweise Mitbestimmungsvereinbarungen im tarifvertraglichen Rang, also Tarifverträge, in denen Dinge geregelt worden sind, die sich zum Teil über 40 Jahre und mehr bewährt haben. Diese wollen wir jetzt nicht noch einmal durch einen Genehmigungs-TÜV geben, sondern wir wollen, dass diese Regelungen, wenn die Beteiligten es wollen – es wird niemand gezwungen, eine bestimmte Regelung zu haben – und im Interesse der Gemeinde der Auffassung sind, dass es Sinn macht, auch weiter praktiziert werden können.

Zur Frage „Ortsbindung/Interessenkonflikte – Beispiel Opel“: Umgekehrt wird ein Schuh draus! Es geht, denke ich, auch darum, über den externen Sachverstand an bestimmten Stellen auch ausgleichend tätig zu sein, den Blick über den Tellerrand hinaus zu richten.

Zum Thema „Interessenkonflikte“ kann ich sagen, dass wir zumindest in unserer Organisation – das gilt nicht nur bei uns – Interessenkonflikte, die in der Vergangenheit in Kapitalunternehmen auftreten konnten, dadurch ausschließen, dass wir klare Regelungen haben.

Das ist jetzt wieder kein kommunales Beispiel, aber: Wer in einem Aufsichtsgremium bei RWE als Arbeitnehmervertreter sitzt, als Externer, kann nicht gleichzeitig in einem Aufsichtsratsgremium bei E.ON sitzen. Das funktioniert nicht. Wir achten sehr darauf, dass da auch Regeln eingehalten werden. Ich sehe diese Interessenkonflikte nicht.

Ich bedanke mich erst einmal für die Gelegenheit, in der ersten Runde Stellung beziehen zu können.

Dr. Frank Westphal (PricewaterhouseCoopers AG): Herr Nettelstroth hatte ja nicht nur den Finger in die Wunde gelegt, sondern tief reingebohrt in den § 108 a. So weit ersichtlich, gibt es in der Tat in anderen Bundesländern derartige oder vergleichbare Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung nicht. Gleichwohl gibt es aber auf kommunaler Ebene Mitbestimmungen in den kommunalen Gesellschaften. Ich habe das Vergnügen, sowohl niedersächsische als auch nordrhein-westfälische Kommunen und Unternehmen zu beraten. Dort wird es in der Praxis in den Gesellschaftsverträgen geregelt und durchgeführt, und das funktioniert nach meinem Dafürhalten nicht besser oder schlechter, als es in Nordrhein-Westfalen funktioniert, nur dass wir

einen relativ komplexen Überbau in der Gemeindeordnung haben, wie es nach Vorstellung des Gesetzgebers zu funktionieren hat.

Wird es zu Ausweichstrategien führen? – Unserer Erfahrung nach, ja. Wir reden über hier kommunale Gesellschaften in der Hinsicht, dass es GmbHs sind. In einer GmbH ist das oberste Gesellschaftsorgan die Gesellschafterversammlung, und die darf den Geschäftsführer anweisen, auch über den Aufsichtsrat hinweg.

Das mag politisch etwas zu Verwicklungen führen, aber grundsätzlich sehen wir dann auch – gerade weil es dazu auch eine Entscheidung des OVG Münster und eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gibt zu den Weisungsrechten und den Weisungsgebundenheit der kommunalen Vertreter in Nordrhein-Westfalen –, dass tatsächlich dann im Rat nicht die Aufsichtsräte angewiesen werden, sondern der Gesellschaftervertreter angewiesen wird, bestimmte Themenstellungen in die Gesellschaft hineinzutragen.

Virulent wird das dann – Herr Krüger hat es angesprochen – mit den Inhousevergaben und den Linienkonzessionen. Dort ist es dann wirklich virulent, dass entschieden wurde, dass bei den Inhousevergaben wie über eine eigene Dienststelle zu herrschen sei. Das wird vornehmlich im Gesellschaftsvertrag so ausgestaltet, dass umfangreiche Weisungsrechte des Gesellschafters, spricht des Rates, hineingeregelt werden und der Aufsichtsrat faktisch entmachtet wird. Das ist so, und das sehen wir so.

Dieses Problem ist deshalb in den mitbestimmten Gesellschaften bisher nicht aufgetaucht, weil es eine neue Entwicklung ist aufgrund der EU-Vorgaben im Vergaberecht. Darunter fällt auch immer mehr die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Verkehrsgesellschaften. Wir mögen in Nordrhein-Westfalen größere Verkehrsgesellschaften haben; in Niedersachsen sind es meistens kleinere Verkehrsgesellschaften, die genau das Problem haben, um diese Inhousevergabevorschriften einzuhalten. So werden dann Gestaltungen gewählt, die zwar noch einen Aufsichtsrat haben, der faktisch aber nichts mehr, auch nichts Relevantes mehr zu sagen hat.

Zu den Begrifflichkeiten – das versuche ich als Jurist auch meinen Mitarbeitern immer beizubringen –: Wir sind nicht im Deutschunterricht, wo man möglichst metaphorisch verschiedene Rechtsbegriffe verwenden darf. Wenn man einen Begriff meint, der auch in anderen Gesetzen vorkommt, dann muss man sich darüber im Klaren sein, dass man diesen Begriff meint und der auch einen entsprechenden Charakter hat. Wenn man in demselben Gesetz verschiedene Rechtsbegriffe für das gleiche Thema verwendet, dann fragt man sich als Leser – Frau Neuroth hat es angesprochen –: Was soll das? Was machen wir damit? Meint das wirklich etwas anderes, oder ist es einfach nur ein Redaktionsversehen. Insofern muss einfach klar werden, was mit den Arbeitnehmerinnen- bzw. den Arbeitnehmervertretern und den Beschäftigten gemeint ist, und was ist mit einem Stellvertreter oder einem Ersatzmitglied gemeint.

Zu dem Thema „Verfassungsrechtliche Vorgaben“: Ich hatte mich da relativ kurz gehalten, weil sich seinerzeit Professor Mayen sich sehr ausführlich mit dem Thema beschäftigt hat. Virulent sind an der Stelle wirklich die beiden Prinzipien: das Demo-

kratieprinzip und das Spannungsverhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht und den Kompetenzverteilungen für gesetzgeberische Vorhaben. Ich möchte einmal mit dem Demokratieprinzip anfangen.

Wir dürfen nicht vergessen, dass es sich um öffentliches Eigentum handelt. Es ist bereits Eigentum der öffentlichen Hand, also kein privatrechtliches Eigentum. Insofern unterliegt dieses Eigentum schon per se einer Sozialbindung und ist quasi Eigentum der Staatsgewalt. Die Räte haben diese Staatsgewalt auch im Rahmen der Verwaltung des öffentlichen Eigentumes hineinzutragen. Insofern ist die Mitbestimmung per se darin schon ein wenig ein Fremdkörper, weil ein weiterer Einflussbereich dort hineingelangt, der möglicherweise so dort nicht hineingehört.

Nun haben wir aber eine sehr lange mitbestimmungsrechtliche Tradition, die sehr zum Wohle der Bundesrepublik in die Gesetzgebung Einklang gefunden hat. Das darf man nicht vergessen. Gerade das kommunale Eigentum hat bestimmte Aufgaben, nämlich die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene. Dafür, um das auch durchzusetzen, sind primär die Räte gewählt und nicht die Arbeitnehmervertretung. Deswegen kommt der Verweis dahin gehend, dass der kommunale Einfluss in den Gesellschaften gesichert sein muss. Das muss man sich klarmachen. Insofern ist die Mitbestimmung – so komplex die Regelung auch ist – dahin gehend zu verstehen, dass wir fragen: Was wollen wir mit der Mitbestimmung erreichen? Sind die Arbeitnehmervertreter letztendlich auch Kommunalvertreter? Also werden sie hereingewählt? Sie werden von der Kommune hineingewählt, aber nicht direkt als Arbeitnehmervertreter und sollen die öffentlichen Interessen wahrnehmen. Dazu sind sie da. Es ist nämlich ein öffentliches Unternehmen.

Das schließt unmittelbar an den zweiten Punkt an: Modifizierung des Gesellschaftsrechts – ja oder nein. Für das Gesellschaftsrecht ist der Bund zuständig. Der hat seine Kompetenz wahrgenommen und das Gesellschaftsrecht recht umfassend geregelt. Für die Ausführung der Gesetze sind die Länder zuständig. Da stellt sich die Frage: Haben wir hier eine Modifizierung des Gesellschaftsrechts dadurch, dass bestimmte Vorgaben gemacht werden? Ich meine, so, wie die Gesetzestechnik angelegt ist, führt das nicht dazu, weil nämlich das Gesetz so ausgestattet ist, dass die Regelungen in den Gesellschaftsvertrag hineingehören, und das ist der gesellschaftsrechtliche Weg. Wenn der Eigentümer bestimmte Regelungen in den Gesellschaftsvertrag haben will, dann muss er das über den Gesellschaftsvertrag machen. So ist auch die Aufforderung des Kommunalrechts zu verstehen, dass auf kommunaler Ebene der Gesellschaftsvertrag genauso ausgestaltet wird. So ist das grundsätzlich angelegt.

Schwierigkeiten bereiten dann eventuell Formulierungen, dass bei Zurückweisung der Vorschlagsliste der Aufsichtsrat entsprechend unbesetzt bleibt. Das führt dazu, dass quasi auf kommunalrechtlicher Ebene gesagt wird: Dein Organ bleibt unvollständig. Dann stellen sich Anschlussfragen wie nach der Konstituierung des Aufsichtsrats, nach der Beschlussfähigkeit des Aufsichtsrates, wie oder wann ich das feststelle usw. Insofern muss man sich auch darüber klar werden, wie das dort funktioniert.

Dann noch einmal zu Ihrem Beispiel, Herr Dettmann. Für meine Begriffe funktioniert das genau gerade nicht. Wenn wir auf die volle Anzahl des Aufsichtsrates abstellen wollen, dann verstoßen wir genau gegen dieses Gesellschaftsrecht, weil die Gemeinde nur die ihr zustehenden Aufsichtsratsposten verteilen kann. Wenn das Kommunalrecht anordnen würde, dass wir uns auf das gesamte Aufsichtsratsgremium beziehen, also auch auf Aufsichtsräte, die nicht der Kommune zustehen, würden wir wiederum eine Regelung treffen bezüglich der Ausgestaltung der Gesellschaft, die sich nicht im Gesellschaftsvertrag widerspiegelt. Das wäre ein Verstoß gegen das Kompetenzgefüge. Die Gemeinde kann eigentlich nur die ihr zustehenden Aufsichtsratspositionen an die Arbeitnehmervertreter ableisten. Wenn Sie das Beispiel mit den sechs Arbeitnehmern konsequent zu Ende denken, würden zu Recht nur zwei von der Gemeinde entsandt werden können, weil das ihr Anteil ist, nämlich ein Drittel davon; die weiteren müssten zwingend von den anderen Anteilseignern, die möglicherweise nicht unter die Gemeindeordnung fallen, entsandt werden. Das wäre ein Eingriff in das gesellschaftsrechtliche Grundprinzip. Man kann das so ausgestalten im Gesellschaftsvertrag, um das wieder einzufangen. Nur: Wenn das Beispiel von Herrn Krüger richtig gewählt ist, dann hat die Gemeinde nur ein Drittel Einfluss. Und mit einem Drittel Einfluss können sie nicht bestimmte Regelungen im Gesellschaftsvertrag durchsetzen.

Abschließend noch zu dem Punkt „Unternehmensinteresse“. Als Aufsichtsratsvertreter – Sie sprachen es an – haben Sie grundsätzlich das Unternehmensinteresse zu wahren, das heißt, Sie haben von vornherein schon den Zielkonflikt, was das Beste für das Wohl der Gesellschaft und was das Beste ist für das Wohl des Anteilseigners, sprich Gemeinde, ist. Nun kommen Sie her und machen einen weiteren Interessenskreis auf mit der Arbeitnehmermitbestimmung, nämlich mit den Interessen der Arbeitnehmer. Das alles vereinen Sie in der Person des Arbeitnehmervertreters, ohne ihm klar zu sagen, was er eigentlich machen soll oder welche Stellung er hat. Ist er jetzt an die Weisung des Rats gebunden oder nicht? Hat er die Arbeitnehmerinteressen im Aufsichtsrat zu vertreten oder nicht? Oder worum geht es?

Aus unserer Erfahrung heraus spielen mögliche Anweisungsfälle sehr selten eine Rolle. Meistens wird es entweder über Ausweichstrategien gelöst, dass man gleich den Gesellschaftsvertreter anweist, oder es wird – das ist der zugrunde liegende Fall und auch der plakative Beispielsfall –, wenn es um Tariferhöhungen beim Strom- oder Gaspreis geht, gesagt: Dort wollen wir aus politischen Gründen keine Preiserhöhung. Deswegen sollen die Vertreter der Gemeinde im Aufsichtsrat gegen eine Strompreiserhöhung stimmen.

Das ist nicht im Interesse der Gesellschaft, weil dann die Gesellschaft möglicherweise aufgrund von Kostendruck an anderer Stelle Einsparungen vornehmen muss. Dann muss der Gesellschafter sagen, wenn er nicht will, dass es zu Preiserhöhungen kommt, was die Gesellschaft dann machen muss: Kosteneinsparung beim Personal meinetwegen, keine Lohnerhöhungen. Dann haben wir den Konflikt: Wir haben die Interessen der Arbeitnehmervertreter auf Lohnerhöhung, die Interessen der Gemeinde auf nicht durchzuführende Tarifpreiserhöhungen aufgrund von Kostensteigerungen. Und der Geschäftsführer steht alleine da und weiß nicht, was er machen soll,

weil er die Kosten nicht herunterbekommt und am Markt Strompreiserhöhungen durchsetzen muss.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Das ist aber ein generelles Problem!)

– Das ist ein sehr komplexes, generelles Problem. Nur, um einmal ein bisschen aufzuzeigen, wo die Themenfelder an der Stelle liegen.

Katharina Neuroth (Alpmann Fröhlich Groß Rechtsanwaltsgesellschaft mbH): Ich will das Feld von hinten aufrollen. Herr Sommer hat gefragt, ob es nicht sinnvoller wäre, von vorne anzufangen. Ich glaube, dass man mit Sicherheit das stringent formulieren kann, und zwar auch anhand dessen, was schon vorhanden ist. Es geht um Begrifflichkeiten – Herr Westphal hat dazu gerade schon ausgeführt – und um eine konsistente und in sich schlüssige Verwendung von Begrifflichkeiten. Wenn sich der Gesetzgeber darüber im Klaren ist, was er will, dann ist es durchaus möglich, die entsprechenden Begriffe auch einzusetzen. Aber an dieser Deutlichkeit fehlt es eben.

Da kann ich mich nur meinen Vorrednern anschließen, die an der Stelle gesagt haben: Hier muss der Gesetzgeber, die Gemeinde sagen, was Sache ist. Wir sprechen hier vom Eigentum der Bürger, das in den Händen der Betroffenen liegt. Das muss gewahrt werden.

Von daher dürfen wir auch nicht den Hinweis auf Art. 26 der Landesverfassung, den Herr Körfges vorbrachte, der gleichberechtigten Teilhabe an der Stelle, nicht vergessen: Die Gemeindevertreter, ob sie nun von Arbeitnehmerseite vorgeschlagen werden oder nicht, sind alle Bürger, die letztendlich überwiegend Arbeitnehmer sind. Insofern meine ich, dass da ein Konflikt nicht aufgetan werden kann und sollte, zumal wir auch sagen können, sehr direkt, einfach und eingängig formuliert: Wenn es dem Unternehmen gut gehen wird, dann wird es auch der Gemeinde gut gehen.

Wir haben natürlich Partikularinteressen in Einzelfragen. Aber im Wesentlichen hat die Gemeinde, auch wenn zum Beispiel Arbeitnehmer-Aufsichtsratsmandate nicht vergeben werden können, weil der Gemeinderat über eine Bestellung keinen Beschluss fassen kann, immer noch die Pflicht, die Bindungen, denen sie unterliegt, mit all den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln durchzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat das in Bezug auf Fraport in 2011 schon entschieden. Dem wird sich eine Gemeinde nicht entziehen können. Dem wird man auch nicht entgegentreten können dadurch, dass man sagt: Wir möchten Partikularinteressen hier in den Vordergrund stellen.

Von daher meine ich abschließend: Das Demokratieprinzip war letztendlich der Grund, warum bei Einführung dieser Regelung vor vier Jahren überhaupt die Notwendigkeit der – untechnisch gesprochen – Anbindung der Arbeitnehmervertreter an die Gemeinde notwendig wurde. Das hat Herr Mayen damals sehr ausführlich in seinem Gutachten begründet. Das war der Grund dafür, weil die Anbindung an das Demokratieprinzip gewahrt werden musste, dass es eingeführt wurde. Auch wenn das – Herr Dettmann sagte das – sehr umständlich wirken mag, ist es hier dem übergeordneten Prinzip geschuldet, das unbedingt zu achten ist und offensichtlich auch bisher auch funktioniert hat.

Stellv. Vorsitzende Marie-Luise Fasse: Gibt es von den Kolleginnen und Kollegen weitere Nachfragen? – Herr Krüger, bitte.

Mario Krüger (GRÜNE): In aller Kürze! Herr Dettmann, Sie sprachen bezogen auf Verkehrsgesellschaften davon, dass Sie bei denen, die in der Regel mehr als 500 Beschäftigte haben, das Problem der Inhousevergaben nicht sehen. Das Problem stellt sich sehr wohl, einfach deshalb, weil es Überlegungen gibt, inwieweit man mit den jetzigen Rechtsformen überhaupt noch arbeiten kann – GmbH, AG –, insbesondere bei gemischten Beteiligungen im Zusammenhang mit der Frage: Wie geht man künftig mit dem Thema von Linienkonzession und einer entsprechenden Direktvergabe um?

Zum Zweiten: Ich will Ihnen nur zwei Verkehrsgesellschaften nennen: Ennepe-Ruhr mit 291 Mitarbeitern, und Westfälische Süd mit 227 Mitarbeitern, die also mit weniger als 500 Mitarbeitern organisiert sind. Wir haben gerade im ländlichen Raum bei den Busunternehmungen im kommunalen Eigentum eine Vielzahl von Gesellschaften, die mit Mitarbeiterzahlen kleiner als 500 agieren. Wir würden auch deren Inhousesituation gefährden, wenn wir die Regelung des § 108 a, insbesondere § 108 b auch aufgreifen.

Ralf Nettelstroth (CDU): Ich bin bemüht, es kurz zu machen, direkt an Herrn Dettmann gerichtet: Wir haben gerade noch einmal die Ausführungen zum kommunalen Eigentum gehört. Ein anderer Aspekt ist auch die Frage der demokratischen Legitimation, die dorthin kommen. Die werden auch durch Arbeitnehmervertreter gewählt. Deshalb die konkrete Frage an Sie, Herr Dettmann: Meinen Sie nicht auch, dass wir bei kommunalen Unternehmen im Vergleich zu rein kapitalistisch orientierten Unternehmen zu einer differenzierten Betrachtung kommen müssen?

Zweitens. Herr Dettmann, besteht denn nicht die Gefahr durch ein solches Gesetz, dass die Aufsichtsräte an sich in ihrer Funktion unterminiert werden? Wir haben jetzt darüber geredet, welche Ausweichkriterien es gibt. Die meisten sind in der Tat als GmbH organisiert. Ich kann das auf die Gesellschafterversammlung abwälzen.

Das andere Problem ist gerade auch noch einmal von Herrn Dr. Faber angesprochen worden – Stichwort: Weisungsrecht –: Klar, bisher wird davon ganz selten Gebrauch gemacht, nur bei absehbaren Konflikten. Wenn das aber eine Dauereinrichtung wird, befürchte ich, dass die wesentlichen Fragen in der Gemeinde im nicht öffentlichen Teil vorgezogen werden und dann mit einer Bestimmung hinterlegt werden, die letztendlich nur noch ausgeführt werden kann, das heißt, eine kontroverse und inhaltliche Diskussion im Aufsichtsrat würde dann eigentlich gar nicht mehr stattfinden.

Abschließend zur Frage der Konfliktsituation, die Sie nicht sahen: Ich befürchte, dass die Konfliktsituationen in Zukunft zunehmen werden. Wir haben nicht nur strategische Beteiligungen, sondern wir haben auch eine Vielzahl sogenannter Kapital- oder Finanzbeteiligungen. Und dann wird sich gerade auch angesichts der maroden Haushaltssituation vieler Kommunen die Notwendigkeit ergeben, viel stärker auf die Ertragslage zu gucken, die immer konträr zu den Interessen des Unternehmens steht, das zum Beispiel eine höhere Kapitalrate haben will und anderes. Da deuten

sich Konflikte an, die in nächster Zeit erheblich zunehmen werden. Auch dazu hätte ich gerne noch eine Einschätzung Ihrerseits.

Hans-Willi Körfges (SPD): Im Anschluss an die kritischen Fragen nur zur Einordnung: Herr Dettmann, könnten Sie uns vielleicht, weil das, was hier geregelt werden soll, sozusagen auf alle kommunalen Unternehmen und Beteiligungen in Nordrhein-Westfalen überwälzt werden soll, sagen: Wie viele Unternehmen Ihrer Einschätzung nach von dem, was wir hier regeln wollen, betroffen sind – Hunderte, Tausende, wie viele?

Ulrich Dettmann (ver.di): Wir sind da nicht in wahnsinnigen Größenordnungen, weil in den meisten Unternehmen originär die Gesetze, die zur Mitbestimmung führen, anwendbar sind. Da bin ich auch gleich bei den Fragen, die Herr Nettelstroth angesprochen hat. All die Konflikte, die Sie angesprochen haben, tauchen natürlich sowohl in rein kapitalorientierten Unternehmen als auch in kommunalen Unternehmen auf. In kommunalen Unternehmen ist es vielleicht noch einmal ein bisschen komplizierter. Das ist überhaupt nicht das Problem.

Meine Aussage war: Es ist kein Problem des § 108 a und des § 108 b, sondern es ist generell ein Problem. Nur: In den Aufsichtsräten oder in den Gremien, die originär nach Drittelbeteiligungsgesetz oder Mitbestimmungsgesetz zu bilden sind, haben wir diese Frage in diesem Kreis gar nicht zu beurteilen. Darin hat der Gesetzgeber das auch für die kommunalen Unternehmen klar geregelt, auch was die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in gemischten Unternehmen betrifft.

Wir können jetzt die Frage der §§ 108 a und 108 b nicht mit allen Fragen überfrachten, die wir sowieso in diesem Kontext als Fragen haben, wobei uns aber die Praxis gezeigt hat, dass die in der Regel vernünftig unter den Beteiligten gelöst werden. Und die Probleme, die hier zum Teil aus der Theorie aufgerufen werden, verursachen bei vielen Praktikern nur Kopfschütteln.

Mir ist immer noch nicht klar – den rechtlichen Unterschied verstehe ich schon, da brauche ich keine Korrektur –, was ein Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat in einem Unternehmen mit 499 Beschäftigten von einem in einem Unternehmen mit 501 Beschäftigten unterscheidet. Da sind bei einem Unternehmen mit 499 Beschäftigten und fakultativem Aufsichtsrat bei dem, was ich hier zum Teil gehört habe, plötzlich Riesenprobleme da, die die Demokratie in den Kommunen aushebeln, die sich aber bei Unternehmen mit 501 Beschäftigten überhaupt nicht stellen, weil wir da eine klare gesetzliche Regelung haben. Das ist der Punkt, den ich dabei noch einmal hervorheben möchte.

Zu Herrn Krüger, der mich zwar nicht gefragt hat, aber nach dessen Wortbeitrag ich jetzt Gelegenheit habe, trotzdem etwas dazu zu sagen: Das Thema der Inhouseproblematik von Nahverkehrsunternehmen ist auch kein originäres Thema der §§ 108 a und 108 b, sondern da stellen sich ganz andere Fragen, aber das wissen ja auch. Da haben insbesondere die großen Verkehrsunternehmen sicherlich ein Problem.

Wir diskutieren ja miteinander darüber, ob für den Nahverkehr die Form der Aktiengesellschaft, wo das Durchgriffsrecht des Gesellschafters nicht so dominant ist, wie wir das bei GmbHs haben, zukünftig noch sein soll. Aber das ist kein Problem der Unternehmensmitbestimmung, sondern da stellen sich in dem Zusammenhang ganz andere Fragen.

Entschuldigung, dass ich die Kolleginnen und Kollegen im Ennepe-Ruhr-Kreis als Unternehmen zu groß gemacht habe. Aber vielleicht wachsen die auch noch.

Stellv. Vorsitzende Marie-Luise Fasse: Ich sehe, keine Fragen der Kolleginnen und Kollegen mehr. Gehe ich richtig in der Annahme? – Das ist so.

Dann darf ich mich bei den Sachverständigen ganz herzlich für die Ausführungen bedanken.

(Allgemeiner Beifall)

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in einer Sitzung auswerten und eine Beschlussempfehlung zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum abgeben.

Bereits jetzt möchte ich dem Stenografischen Dienst ein herzliches Dankeschön für die Unterstützung im Rahmen des engen Zeitraums der Beratungen sagen; denn es ist zugesichert worden, dass uns das Sitzungsprotokoll bereits am Ende der 46. Kalenderwoche, also in der sitzungsfreien Woche im November, erreichen wird.

Ich beende nun die Sitzung und berufe den Ausschuss für Kommunalpolitik für seine nächste Arbeitssitzung in 15 Minuten wieder ein.

gez. Marie-Luise Fasse
Stellv. Vorsitzende

14.11.2014/14.11.2014

160