

**Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das
Land Nordrhein-Westfalen. Drucksache 16/6091**

**Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerk-
schaft (ver.di NRW)**



Vortragender: Herr Ulrich Dettmann

AnsprechpartnerInnen:

Gabi Schmidt (Landesbezirksleiterin)

Wolfgang Herbertz (Leiter Verbindungsbüro Landespolitik)



Vorbemerkung: Daseinsvorsorge und Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft setzt sich nachdrücklich für den Ausbau kommunalwirtschaftlicher Angebote der Daseinsvorsorge in NRW ein. Die Kommunalwirtschaft ist ein Mittel, um einerseits die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu sichern und andererseits private Marktmacht in diesem Bereich zu begrenzen. Hierzu kann sich die kommunale Selbstverwaltung Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform bedienen. ver.di hat darum die Revitalisierung des Kommunalwirtschaftsrechts im Jahr 2010 ausdrücklich begrüßt.

Der Kommunalwirtschaft kommt somit herausragende gesellschaftliche Relevanz zu. Mit ihr wird ein allgemeinwohlorientiertes Ziel der Selbstverwaltung, die Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Daseinsvorsorgegütern funktional gesichert. Es liegt also nahe, im Führungs- und Entscheidungssystem kommunaler Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform alle Ressourcen zur effektiven Zielerreichung zu bündeln und zu mobilisieren. Dazu zählt insbesondere die Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern der Beschäftigten in die Corporate Governance. Dies schließt auch die Einbindung externen Sachverständigen ein.

In der Bundesrepublik Deutschland stehen mit den Institutionen und Praktiken der Mitbestimmung geeignete und erprobte Instrumente zur Verfügung, um diese Einbindung zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 5. Dezember 2002 grundsätzlich den Weg zur Anwendung der Mitbestimmung im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung geebnet. Zum Zwecke der Steigerung von Effektivität und Effizienz in klar funktional definierten Bereichen des Allgemeinwohls bzw. der Selbstverwaltung kann der Gesetzgeber vom Prinzip einer lückenlosen personellen Legitimation abgehen. Die Mitbestimmung

der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird dabei als kompatibel mit dem demokratischen Legitimationsprinzip verstanden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das demokratische Prinzip und die Beteiligung durch Mitbestimmung beide der verbindenden Leitidee sich selbst bestimmender Menschen in einer freiheitlichen Ordnung (Art 1 Abs.1 GG) in besonderer Weise verpflichtet sind.

Nach unserem Verständnis wollte der Gesetzgeber mit der Einführung des §108a in die GO-NW leitende Prinzipien bereitstellen, damit dieser Weg beschritten werden kann. Es ist aus den oben entwickelten Gründen konsequent, dies auch dann zu ermöglichen, wenn die fraglichen Unternehmen und Einrichtungen die Größenvorgaben der Mitbestimmungsgesetze nicht erfüllen. ver.di hat die Diskussion in NRW begleitet und wiederholt die Überzeugung geäußert, dass die Regelungen des §108a zur Überkomplexität neigen und zum Teil in der Praxis nicht umsetzbar waren. Es würde aus unserer Sicht völlig ausreichen a) das Drittelbeteiligungsgesetz generell anwendbar zu machen und b) Abweichungen in Richtung der Parität zu ermöglichen, wenn es den legitimierten Entscheidungsträgern in den Kommunen sinnvoll erscheint.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat im Dezember 2012 einen Referentenentwurf zur Novellierung des 108 a NW vorgelegt, der durchaus Schritte in eine richtige Richtung enthielt. Es steht nun ein Artikelgesetz zur Diskussion, das den alten §108a novelliert und die Frage paritätischer Regelungen in einem neuen §108b aufgreift. Zu einigen Problemen dieser Normen wollen wir nachfolgend Stellung beziehen.

Zu Artikel 1 Nr.1 Neufassung des §108a GO-NW

- Die Bezugsgröße für Bemessung der Drittelparität soll verändert werden und auf die Anzahl der von der Gemeinde zu stellenden Aufsichtsratsmandate und nicht mehr auf die Gesamtzahl der Aufsichtsratsmandate abstellen. Dies wird damit begründet, dass so sichergestellt werden, dass auch in Unternehmen in gemischter Eigentümerschaft (z.B. wenn private Unternehmen beteiligt sind) ein Mitglied aus dem Kreis der kommunalen Arbeitnehmer hinzugezogen werden könne. Wir finden die Veränderung der Bezugsgröße nicht überzeugend. Sie führt unseres Erachtens zur Einschränkung der Anzahl möglicher Mandate für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Da die Einrichtung eines fakultativen Aufsichtsrates ohnehin im Gesellschaftsvertrag vorgesehen werden muss, wäre es aus Sicht der ver.di sinnvoller die Gesamtgröße des Aufsichtsrates als Bezugsgröße für die Drittelbeteiligung zu erhalten, aber gleichzeitig aus den in der Vorbemerkung dargelegten Gründen, die Beteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung im Gesellschaftsvertrag durch entsprechende Regelungen zu sichern.
- Die Hinzuziehung externer Arbeitnehmervertreter wird möglich, wenn mehr als zwei Aufsichtsratsmandate mit Arbeitnehmern zu besetzen sind. Hier wird in der Begründung Bezug auf das Drittelbeteiligungsgesetz (§4 Abs.2) genommen. ver.di ist jedoch besorgt, dass die Hürde für die Hinzuziehung externen Sachverständigen zu hoch ist. Wie die Begründung (S.3f.) ausführt, muss die Kommune bei der neuen vorgesehenen Bezugsgröße der Drittelbeteiligung (d.h. die Anzahl der auf die Kommune entfallenden Mandate), mindestens neun Mandate besetzen können, damit externer Sachverständiger der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überhaupt die Chance hätte, einen Sitz im Aufsichtsrat einzunehmen. Wir stellen uns die Frage, ob

unter diesen Bedingungen insbesondere bei Unternehmen mit gemischter Eigentümerschaft die Hinzuziehung externen Sachverständigen überhaupt realisierbar ist.

- Der Absatz 3 sieht jetzt die Wahl durch die Beschäftigten in Urwahl vor. Dies ist zu begrüßen. Es bleibt aber bei der zwingenden Bestellung durch den Rat. ver.di hat wiederholt auf ein damit verbundenes Problem hingewiesen. Es kann zu einer Nichtbesetzung der Arbeitnehmersitze kommen, wenn der Rat die Vorschlagsliste der Beschäftigten zweimal ablehnt. Dieses Problem gilt entsprechend im Zusammenhang mit Absatz 8 (Ergänzung der Vorschlagslisten nach einem Ausscheiden eines Arbeitnehmersitzes) und Absatz 9 (Ablehnen der Vorschlagsliste für Unternehmen und Einrichtungen durch die Räte zweier oder mehrerer beteiligter Kommunen). Diese Möglichkeit der Nichtbesetzung ist für uns jedoch nicht akzeptabel.
- Der §113 GO will die personelle Legitimation von Vertreterinnen und Vertretern der Kommune in Aufsichtsräten stärken. Wir haben in der Vorbemerkung grundsätzlich ausgeführt, dass das demokratische Prinzip auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gestärkt wird, wenn im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung in der kommunalen Daseinsvorsorge unterschiedlich demokratisch legitimierte Personen zusammenwirken, um Gemeinwohlziele optimal umzusetzen. Einer Anwendung des §113 GO-NW auf die durch Urwahl demokratisch ermittelten Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerschaft bedarf es darum nicht. Vielmehr entfalten sich die produktiven Effekte der Mitbestimmung, also des deutschen Modells der Corporate Governance, gerade dann, wenn die Mandatsträger der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Sichtweisen und Bewertungskriterien ungehindert und ungefiltert und unter Beachtung der grundsätzlichen Pflichtenstruktur von Aufsichtsratsmitgliedern in die Gremien einbringen können. Die Anwendung des §113 GO-NW auf die Mandatsträgerinnen und Man-

datsträger der Arbeitnehmerschaft dürfte dem entgegenwirken. Die Steuerungsfähigkeit des Rates als Organ des Willens des Volkes wird durch die Anwendung des §113 auf die vom Rat bestellten Mitglieder des Aufsichtsrates bereits in effektiver Weise abgesichert. Selbst im Falle der vollen Parität (wie sie der Referentenentwurf vom 05.12.2012 noch ermöglichte) kann ein Doppelstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden, der nicht der Gruppe der Arbeitnehmer angehört, eine Abstimmungs-mehrheit der durch den Rat legitimierten Aufsichtsratsmitglieder effektiv sichern.

- Neu im Absatz 4 ist der Verweis auf §9 Drittelbeteiligungsgesetz (Schutz vor Benachteiligungen), den wir begrüßen.
- Klärungsbedürftig ist aus unserer Sicht die Verwendung des „Beschäftigten“-Begriffs im Absatz 4ff. (für das aktive und passive „Wahlrecht“). Das Drittelbeteiligungsgesetz (DrittelbG) stellt in § 3 Abs. 1 BetrVG auf den Arbeitnehmerbegriff des BetrVG ab (und schließt die Leitenden Angestellten aus dem Kreis der vom Gesetz erfassten Arbeitnehmer aus). Aus welchen Gründen soll vom Arbeitnehmerbegriff des DrittelbG abgewichen werden, welche Personen sollen über die Arbeitnehmer im Sinne des DrittelbG hinaus erfasst werden und welches praktische und/oder rechtliche Bedürfnis spricht dafür?

Zu Artikel 1 Nr.2 Neuer 108 b GO-NW : „Bestandsschutz“ für Parität?

Der § 108a orientiert sich an der Drittelbeteiligung (mit den oben dargestellten Einschränkungen in der Bemessungsgrundlage). In einem zusätzlich eingefügten §108b versucht das Innenministerium offenbar der Forderung nach Bestandsschutz für paritätische Aufsichtsräte durch eine Art Übergangsregelung nachzukommen. Die wichtigsten Kriterien sind:

- Die Übergangsregelung gilt für die Amtszeit kommunaler Vertretungen bis zum 31.10.2020. Der 108b GO entfällt mit dem 28.02.2021 (Absatz 1 und Art.1 Nr.3).
- Die volle Parität muss a) vom Rat (bzw. den Räten) beschlossen und b) im Gesellschaftsvertrag vorgesehen sein (Absatz 2). Sie ist unter Beifügung entsprechender Nachweise bei der Aufsichtsbehörde zu beantragen und anschließend vom Innenministerium zu bestätigen. Die Aufsichtsbehörde kann nicht ablehnen, wenn die Unterlagen beigebracht wurden und der Gesellschaftsvertrag 108a konform ist.
- Im Gesellschaftsvertrag muss festgelegt sein, dass der Vorsitzende nicht aus dem Kreis der Arbeitnehmerschlichter kommen darf.
- Bei Unternehmen an denen auch private oder nicht an die GO-NW gebundene Kommunen beteiligt sind, muss die Kommune sicherstellen, dass die Mehrheit ihrer Vertreter nicht von der Arbeitnehmerseite kommt.

ver.di merkt dazu an:

- Diese Regelung fällt hinter der Version des Referentenentwurfes vom 05.12.12 zurück, der nach unserem Verständnis die Möglichkeit paritätischer Arrangements ausdrücklich zuließ. Das ist unverständlich und wird nicht begründet. ver.di tritt dafür ein, dass vollparitätische Regelungen möglich sein müssen, wenn die demokratisch legitimierten lokalen Akteure dies als sinnvoll erachten.
- Das „Genehmigungsverfahren“ erscheint uns zu schwerfällig und bürokratisch.
- Es gibt keinen generellen Bestandsschutz für Arrangements, die vor dem 108a entstanden sind. Dies könnte zum Beispiel lauten: „Soweit in einem vor dem ersten In Kraft treten des § 108a dieses Gesetzes wirksam gewordenen Gesellschaftsvertrag eines Unternehmens oder einer Einrichtung ein Mitbestim-

mungsrecht der Arbeitnehmer in einem fakultativen Aufsichtsrat vorgesehen ist, bleibt dieser Gesellschaftsvertrag von der Regelung in § 108a GO insoweit unberührt“.

- Die Begründung relativiert den endgültigen „Verzicht“ auf vollparitätische Regelungen. Auf Seite 15 wird von der „Gewinnung ausreichender Erkenntnisse“ bis zum Terminierungsdatum gesprochen. Es gibt keine weiteren Aussagen zu erkenntnisleitenden Fragen, Verfahren, Ziel und möglichen Konsequenzen des Erkenntnisgewinns. Diese Perspektive bedarf der Präzisierung, damit sie nachvollziehbar wird.