

30. April 2019

Inhalt

	Seite
Kommunale Vertretung in Unternehmen der Privatrechtsform	1-6
Das „gläserne Rathaus“	6-8-
Kommune droht mit Enteignung	8-10

Kommunale Vertretung in Unternehmen der Privatrechtsform

Kommunale Unternehmen, ob als Wirtschaftsunternehmen oder als nichtwirtschaftliche Unternehmen¹, können nach § 95 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in verschiedenen Rechtsformen geführt werden: als Betriebe im Rahmen der Haushaltswirtschaft (Regiebetriebe), als Eigenbetriebe und in einer Rechtsform des privaten Rechts.

Während bei den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb,) über die kommunalen Gremien (Kreistag/Gemeinderat, Betriebsausschuss) eine direkte Einflussnahme und Durchgriffsmöglichkeit auf die Betriebe besteht, ist eine Einflussnahme der Kommune bei den privatrechtlichen Organisationsformen (GmbH, Aktiengesellschaft) nur mittelbar gegeben.

Deshalb schreibt § 96 SächsGemO vor, dass die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen darf, wenn die Gemeinde u.a. einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält.

In § 98 SächsGemO geht es dann speziell um die Vertretung der Kommunen in Unternehmen der Privatrechtsform. Hier soll sichergestellt werden, dass die von der Kommune entsandten Vertreter in den Gremien des Unternehmens (Eigentümerversammlung, Aufsichtsrat) „gezielt die besonderen Interessen der Gemeinde wahrnehmen“².

Vertretung in der Eigentümerversammlung

Nach § 98 Abs. 1 wird die Gemeinde in der Eigentümerversammlung, der Gesellschafterversammlung in einer GmbH bzw. der Hauptversammlung in einer Aktiengesellschaft (AG),

durch den Bürgermeister vertreten (gilt analog für den Landrat bei Landkreisen). Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde in der Eigentümerversammlung, kraft seines Amtes als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde. Aus dieser umfassenden Stellung heraus soll er eine optimale Wahrnehmung der gemeindlichen Rechte und Interessen gewährleisten. „Dieses Vertretungsrecht steht dem Bürgermeister für die gesamte Dauer seiner Amtszeit zu. Der Gemeinderat kann ihm dieses Recht nicht entziehen. Da die SächsGemO das Vertretungsrecht dem Bürgermeister unmittelbar verleiht, ist dafür kein Gemeinderatsbeschluss oder seine Wahl erforderlich.“³

Ist der Bürgermeister verhindert, vertritt ihn sein ständiger allgemeiner Stellvertreter (z.B. Beigeordneter), er kann aber auch einen Bediensteten der Gemeinde mit seiner Vertretung beauftragen. Dies gilt sowohl für den Einzelfall, wo er selbst verhindert ist als auch für eine ständige Vertretung. Wen der Bürgermeister mit seiner Vertretung beauftragt, steht ganz in seinem Ermessen. Er kann aber einen befristet oder unbefristet erteilten Vertretungsauftrag jederzeit wieder zurücknehmen.

Kann die Gemeinde neben dem Bürgermeister weitere Vertreter in die Eigentümerversammlung entsenden, so werden diese vom Gemeinderat widerruflich bestellt. Wird nur ein weiterer Vertreter entsendet, wird darüber durch Wahl im Gemeinderat mit einfacher Stimmenmehrheit entschieden. Sind jedoch zwei oder mehrere Vertreter zu entsenden, dann gelten die Grundsätze für die Bestellung von beschließenden Ausschüssen nach § 42 SächsGemO entsprechend. Dabei soll der Mandatsverteilung im Gemeinderat entsprochen werden.

Ein durch den Bürgermeister mit seiner ständigen Vertretung beauftragter Vertreter sowie die durch den Gemeinderat zu bestellenden weiteren Vertreter der Gemeinde müssen über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen.

Durch die Entsendung mehrerer Vertreter entsteht das Problem unterschiedlicher parteipolitischer Positionen in der Eigentümerversammlung. Eine gesplittete Stimmrechtsausübung in der Gesellschafterversammlung der GmbH sei jedoch, im Unterschied zur Hauptversammlung der AG, nach dem Rechtsgedanken des § 18 Abs. 1 GmbH-Gesetz (GmbHG) ausgeschlossen. Deshalb können nach ganz überwiegender Rechtsmeinung die Vertreter der Gemeinde nur einheitlich in der Gesellschafterversammlung abstimmen. Allenfalls durch ausdrückliche Regelung im Gesellschaftsvertrag könnte ein freies Stimmrecht jedes Gemeindevertreters eingeführt werden, wobei die Wirksamkeit einer solchen Bestimmung rechtlich umstritten ist.⁴

Zwar legt die SächsGemO nicht zwingend fest, dass bei mehreren Vertretern der Gemeinde in der Eigentümerversammlung nur eine einheitliche Stimmabgabe möglich ist. „Dennoch sollte die Gemeinde auf eine einheitliche Stimmabgabe drängen, um ihre kommunalpolitischen Interessen wirksam durchzusetzen. Der Gemeinderat kann eine einheitliche Stimmabgabe in der Eigentümerversammlung in der Weise erzwingen, dass er den Vertretern Weisungen erteilt.“⁵

Weisungsrecht und Informationspflicht

Allgemein gilt nach § 98 Abs. 1 SächsGemO, dass der Gemeinderat seinen Vertretern in der Eigentümerversammlung (einschließlich dem Bürgermeister) Weisungen erteilen kann. Dieses **Weisungsrecht** stellt gewissermaßen den „Transmissionsriemen“ dar, mit dem die Gemeinde ihre Interessen in dem Unternehmen durchsetzen kann.

„Im Hinblick auf die erheblichen finanzwirtschaftlichen und kommunalpolitischen Auswirkungen derartiger Unternehmensentscheidungen hat es der Gesetzgeber für notwendig erachtet, dem Gemeinderat das Recht einzuräumen, den gemeindlichen Vertretern in der Eigentümerversammlung bindende Weisungen zu erteilen. Dadurch soll in allen wichtigen Angelegenheiten eine Bindung der Vertreter an die Gemeinderatsentscheidung erreicht werden, weil der Gemeinderat als oberstes Gemeindeorgan für die gesamte Kommunalpolitik verantwortlich ist.“⁶

Der Bürgermeister hat dafür zu sorgen, dass der Gemeinderat rechtzeitig die Möglichkeit zur Beschlussfassung über die Erteilung einer Weisung in einer betreffenden Angelegenheit erhält. Außerdem sind die Vertreter in dem Unternehmen rechtzeitig und umfassend von diesen Weisungen zu informieren. Hält sich ein gemeindlicher Vertreter nicht an die ihm auferlegten Weisungen, kann er kommunalrechtlich und politisch zur Verantwortung gezogen werden. Die weitreichendste Sanktion wäre seine Abberufung. Seine Stimmabgabe in der betreffenden Angelegenheit bliebe allerdings nach außen voll bestehen.

Geht es nach § 28 Abs. 2 Nr. 15 SächsGemO um die Errichtung, Übernahme, wesentliche Veränderung, vollständige oder teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen, dann steht die Entscheidung darüber nur dem Gemeinderat zu, er muss dann ggf. an seine Vertreter in Unternehmen entsprechende Weisungen erteilen.

In einer gewissen Wechselbeziehung zum Weisungsrecht steht die **Informationspflicht** der gemeindlichen Vertreter in der Eigentümerversammlung. Danach haben die Vertreter der Gemeinde den Gemeinderat oder einen beschließenden Ausschuss über alle Angelegenheiten des Unternehmens von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten. Die Informationspflicht muss so rechtzeitig erfüllt werden, dass der Gemeinderat von seinem Weisungsrecht auch Gebrauch machen kann. Wann von einer „Angelegenheit von besonderer Bedeutung“ gesprochen werden kann, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Neben den unter § 28 Abs. 2 Nr. 15 SächsGemO erfassten Fällen kommen etwa unerwartete Geschäftsrisiken, besondere Investitionsvorhaben und insbesondere bedeutende Vermögensverfügungen, Kreditaufnahmen und wichtige Personalentscheidungen in Betracht.⁷

Vertretung im Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat ist vom Grundsatz her das unabhängige und weisungsfreie Kontrollorgan einer AG oder GmbH. Seine Kernaufgabe besteht nach § 111 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG) in der Überwachung der Geschäftsführung, dabei in erster Linie die Leitungsentscheidungen zur Finanz- und Investitionsplanung, der Unternehmensorganisation und des Controllings nachgeordneter Führungsebenen und Beteiligungen. Darüber hinaus muss sich der Aufsichtsrat aber auch Einzelentscheidungen zuwenden, sofern sie erhebliche Auswirkungen auf die Liquidität und Rentabilität des Unternehmens haben können.

Der Aufsichtsrat hat dabei die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung zu überwachen: insbesondere die Einhaltung der Rechtsvorschriften und der Unternehmensstatuten (Gesellschaftsvertrag, Satzung) sowie der Beschlüsse Gesellschafter- bzw. Hauptversammlung.

Gleichzeitig obliegt dem Aufsichtsrat eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion, bei der er das unternehmerische Handeln der Geschäftsführung im Sinne einer präventiv wirksamen Beratung begleitend mitgestaltet. Dazu können dem Aufsichtsrat nach § 111 Abs. 4 Satz 2 AktG Zustimmungsvorbehalte eingeräumt werden, über die er erheblichen Einfluss auf wesentliche Unternehmensentscheidungen ausüben kann. Die Zustimmungsvorbehalte sind in der Satzung zu regeln, können aber ergänzend auch ad hoc durch den Aufsichtsrat beschlossen werden. Sie müssen sich, unternehmensspezifisch konkretisiert, auf grundlegende, wesentliche Entscheidungen beziehen („Geschäfte mit grundlegenden Auswirkungen auf die Vermögens, Finanz- und Ertragslage“).⁸

Zwingend einzurichten ist der Aufsichtsrat nur bei einer AG und bei einer mitbestimmten GmbH mit mehr als 500 Arbeitnehmern. Bei kleineren GmbHs ist dies gesellschaftsrechtlich nicht zwingend, ein Aufsichtsrat kann hier „fakultativ“ eingerichtet werden. Bei verfassungskonformer Auslegung des § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO werde „man die Gemeinden aber bereits kommunalrechtlich für verpflichtet halten müssen, auch bei kleineren GmbHs einen fakultativen Aufsichtsrat einzurichten.“⁹ Um eine effektive Steuerung und Kontrolle einer

GmbH zu erzielen, empfiehlt auch das Sächsische Staatsministerium des Innern (SMI), grundsätzlich einen fakultativen Aufsichtsrat zu installieren.¹⁰

Hat die Gemeinde das Recht, Personen als Mitglied des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans zu entsenden oder der Gesellschafterversammlung zur Wahl vorzuschlagen, dann werden diese vom Gemeinderat bestimmt. Als Mitglieder in den Aufsichtsrat dürfen nur Personen bestimmt werden, die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen.

Ist lediglich ein Vertreter der Gemeinde als Mitglied zu entsenden, dann wählt der Gemeinderat diesen Vertreter nach den Grundsätzen des Mehrheitswahlrechts. Darf die Gemeinde mehrere Mitglieder bestimmen, dann gelten die Wahlgrundsätze von § 42 Abs. 2 SächsGemO für beschließende Ausschüsse. Vorrang hat hier zunächst die Bestimmung der Mitglieder durch Einigung. Kommt diese nicht zustande, dann werden die Mitglieder von den Gemeinderäten auf Grund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge gewählt. Anstelle der Wahl kann der Gemeinderat beschließen, dass sich die Vertreter nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen. Dann sind die Mitglieder dem Bürgermeister von den Fraktionen schriftlich zu benennen, die sie auch wieder abberufen können. Auf Anfrage habe das SMI bestätigt, dass dieses sog. Benennungsverfahren auch bei der Besetzung von Aufsichtsräten angewendet werden darf.¹¹

Die im ausführlichen Kommentar zur SächsGemO zugestandene Möglichkeit, dass sich die Aufsichtsratsmitglieder durch andere Gemeinderäte im Einzelfall vertreten lassen dürfen¹², widerspricht vom Grundsatz her der Bestimmung in § 101 Abs. 3 AktG, wo es heißt: Stellvertreter von Aufsichtsratsmitgliedern können nicht bestellt werden. Eine Vertretung von Aufsichtsratsmitgliedern wäre nur bei GmbH möglich, wenn nach § 52 Abs. 1 GmbHG im Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt würde.

Grundsätzlich gilt nach § 98 Abs. 2 für die Besetzung des Aufsichtsrats mit Verweis auf § 42 Abs. 2 SächsGemO die gleiche Regelung wie bei beschließenden Ausschüssen des Gemeinderats, wonach der Mandatsverteilung im Gemeinderat gefolgt werden soll (aber nicht muss!). Das Sächsische Oberverwaltungsgericht (OVG Bautzen) hat dem entgegen in seinem Urteil vom 4.2.2014 entschieden, dass für den Fraktionenproporz außerhalb der eigentlichen Verwaltungstätigkeit der Gemeinde - wie einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommune - grundsätzlich kein Anlass bestehe. Im Einzelfall könnte das Sachkunderfordernis („erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde“) einen Vorrang gegenüber der Mandatsverteilung im Gemeinderat haben. Im OVG-Urteil heißt es dazu: „Bei einem Vorrang des Sachkunderfordernisses könnte das Prinzip der Spiegelbildlichkeit wohl ohne Verletzung der gesetzlichen Wahlgrundsätze - zumindest teilweise - in den Hintergrund treten.“ Auch sei zu beachten, dass bei der Besetzung des Aufsichtsrats nach § 98 Abs. 2 SächsGemO allgemein von „Personen“ die Rede sei und nicht von Mitgliedern des Gemeinderats. Dazu im OVG-Urteil weiter: „Stehen aus Zeitgründen mangels betriebswirtschaftlicher Erfahrungen weder aus dem Kreis des Gemeinderats noch aus der Gemeindeverwaltung geeignete Personen für das jeweilige Unternehmen zur Verfügung, ist gegebenenfalls auf externe Vertreter zurückzugreifen.“

Weisungsrecht, Informationspflicht und Verschwiegenheitspflicht

Nach den gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen aus den §§ 111 Abs. 6 sowie 116 und 93 AktG, die über § 52 Abs. 1 GmbHG auch für die GmbH gelten, wird der Grundsatz hergeleitet, dass Aufsichtsratsmitglieder allein dem Unternehmensinteresse verpflichtet sind und im Rahmen der ihnen persönlich obliegenden Amtsführung keinerlei Weisungen unterliegen.

Bei einem **fakultativen Aufsichtsrat** einer GmbH erlaubt § 52 Abs. 1 GmbHG aber abweichende Regelungen und lässt ein **Weisungsrecht** an die Aufsichtsratsmitglieder zu, wenn das im Gesellschaftsvertrag so verankert wird. Auch das Bundesverwaltungsgericht vertritt dazu

die Auffassung (BVerwGE 140, 300, Rn. 21), dass der Grundsatz der Weisungsfreiheit für den fakultativen Aufsichtsrat einer GmbH nicht begründbar sei.

Eine Bindung der Aufsichtsratsmitglieder an Vorgaben des Gemeinderats entspräche auch dem Demokratieprinzip. Wenn sich eine Gemeinde zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einer juristischen Person des Privatrechts bediene, dann müsse sie durch Einwirkungs- und Kontrollrechte hinreichend Einfluss auf den Betreiber nehmen können.

Indes wäre eine schrankenlose Ausweitung der Weisungsrechte rechtswidrig, da es einen nicht verhandelbaren, identitätsbestimmenden Kernbestand an Aufsichtsratspflichten gibt. Weisungen finden jedenfalls dort eine Grenze, wo Aufsichtsratsmitglieder dem Wohl des Unternehmens verpflichtet sind. Dabei können unterschiedliche Zielsetzungen, der Gewinnerzielungszweck des Unternehmens auf der einen Seite und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf der anderen Seite, zu Pflichtenkollisionen des von der Gemeinde entsandten Aufsichtsratsmitglieds führen. Nach vorherrschender Rechtsmeinung habe dann das Interesse des Unternehmens Vorrang.¹³

Nach § 98 Abs.3 haben die von der Gemeinde entsandten oder zur Wahl vorgeschlagenen Mitglieder des Aufsichtsrates den Gemeinderat oder einen beschließenden Ausschuss und, sofern dieser nicht dem Organ angehört, auch den Bürgermeister **frühzeitig** über alle Angelegenheiten des Unternehmens von besonderer Bedeutung **zu unterrichten**. Zu den „Angelegenheiten von besonderer Bedeutung“ gehören u.a.:

- größere Geschäftsrisiken,
- unvorhergesehene neue Investitionen,
- weitere Beteiligungen oder Erhöhung bestehender Beteiligungen,
- Markt- und Absatzeinbrüche,
- besondere Finanzierungsmaßnahmen,
- betriebsinterne besondere Vorgänge,
- Haushaltsrisiken für die Gemeinde.

Allerdings verpflichtet § 93 Abs. 1 S. 2 und § 116 AktG die Aufsichtsratsmitglieder bei vertraulichen Angaben des Unternehmens (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) zum Stillschweigen. Dies trifft nach § 52 Abs. 1 GmbHG auch für die Mitglieder des Aufsichtsrats einer GmbH zu. Die **Verschwiegenheitspflicht** erstreckt sich auf alle nicht allgemein bekannten Tatsachen, wo ein Geheimhaltungsbedürfnis des Unternehmens besteht; das betrifft insbesondere die Investitions-, Finanz-, Produktions- und Absatzplanung des Unternehmens, Personalangelegenheiten sowie das Beratungs- und Abstimmungsverhalten im Aufsichtsrat.

Jedoch wird durch die §§ 394 und 395 AktG abgesichert, dass kommunale Aufsichtsratsvertreter einer AG ihrer Informationspflicht gegenüber der Gemeinde nachkommen können. Für die Informationspflichten von Aufsichtsratsmitgliedern einer GmbH gilt dies entsprechend, indem in § 52 Abs. 1 GmbHG auf § 394 u. 395 AktG verwiesen wird. Zudem wird in § 51a GmbHG jedem Gesellschafter ein umfassendes Einsichtsrecht in die Unterlagen des Unternehmens eingeräumt, das sich auch auf Aufsichtsratsprotokolle erstreckt. Aus § 395 AktG ergibt sich hingegen, dass ein Aufsichtsratsmitglied sicherzustellen hat, dass der Personenkreis, dem vertrauliche Unternehmensdaten zugänglich gemacht werden, nicht über das zwingend notwendige Maß hinaus erweitert wird. Sofern es zu einer Berichterstattung im Gemeinderat kommen sollte, kann das aus genannten Gründen nur in einer nichtöffentlichen Sitzung erfolgen.

Betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde

Sowohl für die Vertreter der Gemeinde in der Eigentümerversammlung nach § 98 Abs 1. wie für Vertreter in Aufsichtsräten nach § 98 Abs. 2 wird verlangt, dass sie sie über die „erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde“ verfügen. Diese Forderung wird weder im Gesetz, noch in der Gesetzesbegründung oder in Kommentaren weiter konkretisiert.

Nirgendwo wird verlangt, dass etwa ein zertifizierter Qualifikationsnachweis vorliegen muss. Nach SächsGemO soll die Gemeinde den von ihr in Organe eines Unternehmens entsandten Personen Gelegenheit geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienlich sind. Diese Personen haben sich regelmäßig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben fortzubilden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes entsprechen dem Sachkundeerfordernis „Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art, die erforderlich sind, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können“.¹⁴

Nach vorherrschender Meinung in der Fachliteratur gehören dazu insbesondere:

- die Kenntnisse der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben des Aufsichtsrats;
- die Kenntnisse der Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied;
- die Kenntnisse, um die dem Aufsichtsrat vorliegenden Berichte verstehen, bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können;
- die Kenntnisse für die Prüfung des Jahresabschlusses mit Hilfe des Abschlussprüfers;
- die Kenntnisse zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Führungsentscheidungen sowie
- nach Möglichkeit eigene unternehmerische Erfahrungen.¹⁵

Stünden entweder aus Zeitgründen oder mangels betriebswirtschaftlicher Erfahrung weder im Gemeinderat noch in der Gemeindeverwaltung geeignete Personen für die Besetzung eines Aufsichtsrats zur Verfügung, könne nach OVG-Urteil vom 4.2.2014 auch auf externe Vertreter zurückgegriffen werden.

AG

¹ Siehe hierzu Beitrag „Wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen“, in: *Kommunal-Info*, Nr. 3/2019.

² *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar...*, G § 98, Randnummer (Rn) 1.

³ *Ebenda*, Rn 8.

⁴ Vgl. *Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar*, Hrsg.: Binus/Sponer/Koolman, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 341.

⁵ *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar...*, G § 98, Rn 33.

⁶ *Ebenda*, G § 98, Rn 36.

⁷ Vgl. *Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar*, Hrsg.: Binus/Sponer/Koolman, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 342.

⁸ Vgl. *ebenda*, S. 343.

⁹ *Ebenda*, S. 345.

¹⁰ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar...*, G § 98, Rn 83.

¹¹ Vgl. hierzu *SSG-Mitteilungen* 20/2014, S. 2.

¹² Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar...*, G § 98, Rn 42.

¹³ Vgl. *ebenda*, G § 98, Rn 83f und *Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar*, Hrsg.: Binus/Sponer/Koolman, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 346ff.

¹⁴ *Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BGH - BGHZ* 85, 293 (295)

¹⁵ Vgl. *Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen. Leitfaden des Sächsisches Staatsministerium des Innern*, August 2003.

Das „gläserne Rathaus“

Smart Government - Das gläserne Rathaus: Womit beschäftigen sich Stadträte und über welche Dinge steht im Rathaus eine Entscheidung an. Darüber zu informieren und kommunalpolitische Vorgänge transparent zu machen, fördert die Beteiligung der Bürger bei kommunalen Angelegenheiten. Mit den Möglichkeiten des E-Government können Bürger stärker beteiligt werden. Und in vielen Städten geschieht das auch bereits.

Wird Digitalisierung in Zusammenhang mit Kommunen gebracht, fällt als erstes Stichwort derzeit: Digitalisierung der Verwaltung. Doch auch in der Kommunalpolitik kann die Digitalisierung viel verändern. Bürger können einfacher informiert, Prozesse transparenter gemacht werden. Und auch die aktive Einbeziehung der Bürger erhält neue Möglichkeiten. So könnte die sinkende Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen umgekehrt werden, sagen einige Experten voraus.

Landkreis Hersfeld-Rotenburg

Im Bereich Smart City ist Bad Hersfeld schon lange ein Vorreiter in Deutschland. Beim E-Government zieht der Landkreis Hersfeld-Rotenburg nun nach. Worüber wird im Kreistag debattiert? Wie funktionieren die Gremien und wofür ist der Landkreis eigentlich alles zuständig? Um für die Bürger noch transparenter zu werden, hat der Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein Bürgerportal gestartet und online gestellt - eine spezielle Software eines Ratsinformationssystems, das öffentliche Unterlagen für den Landkreis dokumentiert. Es ist direkt über die Internetseite des Kreises unter www.hef-rof.de angebunden und stellt jedem Bürger Termine, Tagesordnungen, Protokolle und Drucksachen der Kreistagssitzungen und Ausschüsse zur Einsicht und zum Download zur Verfügung.

„Im Kreistag werden Entscheidungen getroffen, die Bürgerinnen und Bürger ganz direkt betreffen. Der Zugang dazu war bislang mitunter schwierig“, begründet Landrat Dr. Michael Koch den Nutzen des Bürgerportals. Der Kreistag hatte auf Initiative von Landrat Koch im Februar die Einführung eines verwaltungswirtschaftlichen Ratsinformationssystems samt Bürgerportal beschlossen. „Gerade politische Entscheidungen stehen im Fokus der Bürger, können aber manchmal nur mit großem Aufwand nachvollzogen werden“, weiß Koch: „Andere Debatten werden kaum wahrgenommen, obwohl Sitzungen wie die des Kreistags öffentlich sind.“

Das Portal mache politische Entscheidungen und Prozesse einfacher zugänglich, so dass es viel leichter wird, sich zu informieren, urteilte auch Kreistagsvorsitzender Horst Hannich zum Projekt.

So finden sich im Ratsinformationssystem schon jetzt alle Unterlagen für die Kreistagssitzungen mit Einladungen, Sachverhalten und Beschlussvorschlägen. Ältere Unterlagen und Niederschriften werden schrittweise hinzugefügt. Vieles war bereits vorher auf den Seiten des Landkreises einsehbar, ist jetzt aber zentral über die Homepage für jeden gut auffindbar. Ein Passwort-geschützter Bereich stellt weitere Unterlagen für Gremienmitglieder zur Verfügung.

„Wir dürfen nicht nur Glasfaser in den Boden legen“, sagt Michael Koch, Landrat des Landkreises Hersfeld-Rotenburg. „Wir müssen gezielt versuchen, die Menschen zu erreichen. Die Aufgaben der Verwaltung sind sehr vielschichtig und bunt und es ist wichtig, das zu kommunizieren.“ Wenn Bürger permanent Zugang zu kommunalpolitischen Prozessen haben, erkennen sie auch stärker, dass diese sehr häufig ihr alltägliches Leben betreffen, ist die Hoffnung. Koch gehört daher auch zu einer wachsenden Gruppe an Kommunalpolitikern, die per WhatsApp für ihre Bürger erreichbar sind. Die Digitalisierung solle dabei natürlich das persönliche Gespräch nicht ersetzen. Als Ergänzung seien digitale Möglichkeiten jedoch eine große Chance, um für die kommunalpolitische Ebene wieder in engeren Kontakt mit den Bürgern zu treten.

Politische Vereine

Kommunen bekommen auf dem Weg zum transparenten E-Government auch Unterstützung von politischen Vereinen wie der „Open Knowledge Foundation“. Der gemeinnützige Verein hat sich der transparenten, partizipativen und kooperativen Arbeit im öffentlichen Sektor verschrieben. Auf verschiedenen Plattformen geben sie Kommunen die Möglichkeit, ihre Daten zu veröffentlichen. Es gibt eine Plattform, auf der offene Haushaltsdaten visualisiert aufberei-

tet werden und eine Datenbank auf der Entscheidungen von Stadträten und Kreistagen durchsucht und auf einer Karte angezeigt werden können. So können auch Kommunen, die selbst noch keine Online-Plattformen aufgebaut haben, ihre Entscheidungen transparent machen und am E-Government teilnehmen.

Quelle: Onlinemagazin KOMMUNAL vom 17.04.2019

<https://kommunal.de/e-government-rathaus>

Kommune droht mit Enteignung

Kommune droht mit Enteignung von Grundstücken. Tübingens Oberbürgermeister (OB) Boris Palmer sorgt für viel Diskussionsstoff in Sachen Baugrundstücke. Er will Besitzer verpflichten zu bauen oder droht mit Enteignung. Ein entsprechender Brief soll an Besitzer von Grundstücken in der Stadt gehen. Im Brief mit ca. 4 Seiten A 4 fällt das Wort Enteignung aber nicht, wenigstens nicht direkt. Der Brief von Tübingens OB soll an rund 500 Grundstücksbesitzer in der Stadt gehen.

Der Hebel, der hier angesetzt wird, ist der § 176 des Baugesetzbuches (BauGB). Darin heißt es etwas verknappert:

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Das Baugebot kann angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.

Ist die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten, hat die Gemeinde von dem Baugebot abzusehen. Der Eigentümer kann von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist. Ist die Durchführung eines Baugebots nur möglich, wenn zuvor eine bauliche Anlage oder Teile davon beseitigt werden, ist der Eigentümer mit dem Baugebot auch zur Beseitigung verpflichtet. Kommt der Eigentümer der Verpflichtung auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB eingeleitet werden. In dem Enteignungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Baugebots vorliegen.

Damit wäre eine Enteignung rechtlich tatsächlich möglich.

Unterschied zu Berlin

Tübingens OB hat ein Recht in seinem Brief angesprochen, das sich deutlich von der Diskussion in Berlin unterscheidet. Dort wurde ein Volksbegehren zur Enteignung großer Wohnungsbaugesellschaften gestartet. Es gilt als sicher, dass die Initiatoren genügend Unterschriften (20.000 Stück) sammeln. Teile des Senats planen, Wohnungsbaugesellschaften ab einer bestimmten Größe enteignen zu dürfen. Das ist rechtlich höchst umstritten. Denn Artikel 14 des Grundgesetzes regelt zwar die Möglichkeit zu Enteignungen. Juristen verweisen aber darauf, dass es sich hier jeweils um ein bestimmtes Stück Land oder Acker handelt. Beispiel: Ein Stück Acker wird benötigt, um im Sinne der Allgemeinheit eine Autobahn bauen zu können. Das kleine Stück, das fehlt, kann dann enteignet werden, weil der Besitzer hier der „Allgemeinheit verpflichtet ist“. Eigentum verpflichtet, heißt es nicht umsonst.

Der Artikel 14 im Wortlaut (Auszug): Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig.

Fachleute sind aber der Ansicht, dass eine Vergesellschaftung - und um die würde es sich in Berlin handeln, wenn faktisch ein ganzer Sektor (Wohnungsmarkt) in Besitz des Staates gelangen soll, mit Artikel 14 Grundgesetz nicht abgedeckt sei. Über die „Vergesellschaftung“ ist hingegen in Artikel 15 des Grundgesetzes die Rede. Wörtlich heißt es hier: Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Artikel 15 wurde in Deutschland aber bis heute noch nie angewendet.

OB Palmer nutzt aber das Baugesetzbuch entsprechend den einzelnen Grundstücken. Grundlage ist hier der Artikel 14 des Grundgesetzes. Er will also nicht einen kompletten Sektor enteignen, sondern „nur“ rund 350 Grundstücke. Und das macht er in seinem Brief mehr als deutlich, auch wenn das Wort Enteignung kein einziges Mal fällt.

Im Visier hat der OB vor allem sogenannte Enkelgrundstücke. In Tübingen gibt es rund 550 unbebaute Grundstücke, die Privatpersonen gehören, die zumeist darauf setzen, dass sich später mal ihre Kinder oder Enkelkinder auf dem Grundstück ein Haus bauen wollen. Sie selbst haben aber keine Verwendung dafür, meist, weil sie ohnehin schon im Eigenheim leben oder im Altern nicht mehr selbst bauen wollen.

In dem Brief fordert der OB die Personen nun auf, das Grundstück innerhalb von vier Jahren zu bebauen und innerhalb von zwei Jahren dafür einen entsprechenden Bauantrag zu stellen. Alternativ bietet er an, dass die Stadt das Grundstück zum Verkehrswert kauft. Zudem hätten die Eigentümer ja die Möglichkeit, im Rahmen dieser zeitlichen Frist das Grundstück selbst zu verkaufen.

Palmer will es nicht bei dem Brief belassen. Er kündigte bereits die nächsten Schritte an. Folgen soll eine formelle Anhörung der Grundstückbesitzer. Wenn sie auch dann noch nicht zum Bauen oder Verkaufen bereit sind, droht er mit Zwangsgeldern. Auch diese Möglichkeit ist im Baugesetzbuch fixiert.

Sein Ziel: Von den 350 Grundstücken, die er aktuell für bebaubar hält, will er bis zum Jahr 2030 mindestens 340 Grundstücke bebaut sehen.

Kritik an Plänen zur Enteignung


Noch bevor der Brief an die Grundstückseigentümer versendet werden sollte, gab es Kritik am Vorhaben. Der Landrat von Tübingen etwa schlug vor, statt mit der Keule der Enteignung zu drohen, doch lieber die Möglichkeiten der Grundsteuer C zu nutzen. Hintergrund: Die Regierungskoalition im Bund hat sich im Koalitionsvertrag auf die Wiedereinführung der Grundsteuer C mit Hebesatzrecht für die Kommunen verständigt. Ein Gesetzentwurf befindet sich in den Beratungen.

Es soll für baureife Grundstücke gelten, die aus Spekulationsgründen nicht bebaut werden. Die Grundsteuer C soll diese Spekulationen eindämmen, indem sie die Kosten für unbebaute Grundstücke erhöht. Die Idee ist allerdings nicht neu. Im Jahr 1960 hatte der Bundestag die Einführung beschlossen, nur vier Jahre später schon wieder abgeschafft. Grund für die kurze Lebensdauer war die weitgehende Wirkungslosigkeit des Gesetzes: Das Grundstücksangebot hatte sich entgegen den Erwartungen nicht erhöht. Hinzu kamen viele Klagen von Betroffenen. Erhoben wurde die Steuer somit nur in den Jahren 1961 und 1962.

Im Reformpaket für die Grundsteuer will Finanzminister Scholz nun auch wieder die Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke auf den Weg bringen. Im Geschäftsgang des Bundestags befinden sich derzeit verschiedene Anträge. So fordert die LINKE in ihrem Antrag

„Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“ vom 21.02.2019 auch eine Einführung der Grundsteuer C. Von der AfD gibt es einen Antrag auf die gänzliche Abschaffung der Grundsteuer.

*Quelle: Onlinemagazin KOMMUNAL vom 11.04.2019
<https://kommunal.de/enteignung-bauland>*

<p>Impressum: Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. 01127 Dresden Großenhainer Straße 99 Tel.: 0351-4827944 oder 4827945 Fax: 0351-7952453 info@kommunalforum-sachsen.de www.kommunalforum-sachsen.de Redaktion: A. Grunke V.i.S.d.P.: P. Pritscha</p>	<p><i>Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.</i></p>	<p>SACHSEN</p> 
---	---	--