

Gericht:	VG Halle (Saale) 6. Kammer
Entscheidungsdatum:	22.03.2016
Aktenzeichen:	6 B 11/16
ECLI:	ECLI:DE:VGHALLE:2016:0322.6B11.16.0A
Dokumenttyp:	Beschluss
Quelle:	
Normen:	§ 119 GemO ST, § 131 KomVerfG ST 2014, § 45 KomVerfG ST 2014, § 47 KomVerfG ST 2014, § 131 KomVerfG ST 2014 ... mehr
Zitiervorschlag:	VG Halle (Saale), Beschluss vom 22. März 2016 - 6 B 11/16 -, juris

Vertretung der Kommune in wirtschaftlichen Unternehmen privatrechtlicher Form

Orientierungssatz

1. Erfüllt eine Kommune ihre Pflicht, Mitglieder in wirtschaftliche Unternehmen privatrechtlicher Form, an denen die Kommune Beteiligt ist, zu entsenden nicht, so kann die Kommunalaufsichtsbehörde grundsätzlich die Entsendung der Mitglieder in den Aufsichtsrat innerhalb einer bestimmten Frist anordnen. Der Pflicht ist auch nicht genügt, wenn weniger als die vertraglich vorgesehenen Mitglieder entsandt wurden.(Rn.9)(Rn.10)Sind zwei oder mehr Vertreter zu entsenden und kommt eine Einigung über deren Entsendung nicht zustande, finden die Vorschriften über das Verfahren zur Bildung und Zusammensetzung beschließender Ausschüsse der Vertretung Anwendung.(Rn.12)
2. Eine Anordnung der Kommunalaufsichtsbehörde ist regelmäßig ermessfehlerhaft und damit rechtswidrig, wenn sie nicht geeignet ist, dem Verstoß gegen die Entsendungspflicht zu begegnen. Das ist der Fall, wenn angeordnet wird, dass nur Mitglieder des Stadtrates zu entsenden sind.(Rn.16)(Rn.17)

Gründe

- 1 Die den Antrag stellende Kommune wendet sich gegen die vom Antragsgegner als Unterer Kommunalaufsichtsbehörde erlassene Verfügung vom 16. Dezember 2015. Darin wurde der Antragstellerin unter Anordnung des Sofortvollzugs (Ziffer 2 des Bescheidtenors) und Androhung der Ersatzvornahme (Ziffer 3) aufgegeben, dass deren Stadtrat innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Verfügung einen rechtmäßigen Beschluss über die Entsendung von vier Mitgliedern in den Aufsichtsrat der N.B. W. und B.mbH (Neubi) fasst.
- 2 Der Antrag der Antragstellerin,
- 3 die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 15. Januar 2016 gegen die kommunalaufsichtliche Verfügung des Antragsgegners vom 16. Dezember 2015 wiederherzustellen,

- 4 ist zulässig, insbesondere nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – statthaft. Denn die nach § 80 Abs 1 Satz 1 VwGO grundsätzlich eintretende aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage entfällt vorliegend durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO in Ziffer 4 der angefochtenen Verfügung. Diese hat der Antragsgegner auch mit in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO genügenden schriftlichen Begründung versehen.
- 5 Der Antrag ist auch begründet.
- 6 Die im Rahmen der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs und dem öffentlichen Interesse an deren sofortiger Vollziehung geht hier zugunsten der Antragstellerin aus. Denn nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein gebotenen summarischen Prüfung begegnet die Verfügung durchgreifenden rechtlichen Bedenken.
- 7 Rechtsgrundlage der angefochtenen Verfügung ist § 147 des Kommunalverfassungsgesetzes des Land Sachsen-Anhalt - KVG LSA -. Erfüllt die Kommune die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht, so kann die Kommunalaufsichtsbehörde danach anordnen, dass die Kommune innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt. Die Zuständigkeit des Antragsgegners für den Erlass einer kommunalaufsichtlichen Anordnung nach dieser Vorschrift ergibt sich aus § 144 Abs. 1 KVG LSA, der den Landkreis zur Kommunalaufsichtsbehörde über die (kreisangehörigen) Gemeinden und Verbandsgemeinden bestimmt.
- 8 Nach dem Sach- und Erkenntnisstand des Eilverfahrens spricht allerdings vieles dafür, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage gegeben sind, weil die Antragstellerin eine ihr nach § 131 KVG LSA gesetzlich obliegende Pflicht bislang nicht erfüllt hat.
- 9 Die Norm regelt – wie zuvor der bis zum 30. Juni 2014 geltende, inhaltsgleiche § 119 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) – die Vertretung der Kommune in wirtschaftlichen Unternehmen privatrechtlicher Form. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, sicherzustellen, dass die Kommune ihre Einflussnahmemöglichkeiten in den Unternehmen, an denen sie beteiligt ist, nutzt (vgl. Klang/Gundlach//Kirchmer, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, 3. Aufl. 2012, § 119 GO LSA Rdn. 1; Schmid/ Trommer/Schmid, Kommunalverfassung für das Land Sachsen-Anhalt, § 119 GO LSA Rdn. 1). Damit korrespondiert die Verpflichtung der Kommune, von den ihr in diesem Zusammenhang gesetzlich oder vertraglich eingeräumten Rechten tatsächlich Gebrauch zu machen; dies betrifft insbesondere Rechte zur Entsendung von Vertretern in die Gesellschafterversammlung oder bestimmte Gremien des Unternehmens wie hier den Aufsichtsrat. Neben dem Gesetzeszweck spricht hierfür auch, dass für die Gemeinden die nicht ausdrücklich normierte Pflicht bestehen dürfte, die Einräumung möglichst weitreichender Entsendungsrechte anzustreben (vgl. Schmid u.a., aaO., § 119 GO LSA Rdn. 4). Denn eine derartige Verpflichtung ist nur dann sinnvoll, wenn mit ihr die Pflicht einhergeht, die ausgehandelten Rechte auch zu nutzen.
- 10 Dieser Pflicht ist die Antragstellerin bislang objektiv nicht nachgekommen, da ihr Stadtrat, dem diese Entscheidung gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 12 KVG obliegt, bislang keine Entsendung der ihr vertraglich zustehenden Anzahl von Vertretern in den Aufsichtsrat der

„Neubi“ vorgenommen hat. Ausweislich des auszugsweise bei den Verwaltungsvorgängen befindlichen Gesellschaftervertrags (Beiakte B Bl. 52) ist ihr insoweit das Recht eingeräumt, fünf Mitglieder zu entsenden, solange sie mit mehr als der Hälfte am Stammkapital der Gesellschaft beteiligt ist. Dass die letztgenannte Voraussetzung erfüllt ist, ist zwischen den Beteiligten nicht streitig. Die Vertretung der Antragstellerin hat bislang – zuletzt durch Ziffer 2. des Beschlusses Nr. 215-2015 vom 2. Dezember 2015 – nur die Entsendung von vier Mitgliedern beschlossen, nämlich neben der Oberbürgermeisterin oder einem von ihr bestimmten Beschäftigten die Stadtratsmitglieder H.-C. Q., G. R. und P.Z.. Unter der Ziffer 3 des Beschlusses heißt es weiter „Über die Bestellung von Herrn W.W: sollte der Stadtrat nochmals entscheiden.“

- 11 Entgegen der Auffassung des Stadtrates der Antragstellerin ist damit der Entsendungspflicht nicht – auch nicht teilweise – genügt; die Entscheidung zu Ziffer 2 erweist sich als unzureichend, da sie gegen die einschlägigen Verfahrensvorgaben des Kommunalverfassungsgesetzes verstößt.
- 12 Der Gesetzgeber hat in § 131 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA für den Fall, dass der Kommune – wie hier durch den Gesellschaftervertrag der Neubi – das Recht eingeräumt ist, in den Aufsichtsrat einer Gesellschaft Mitglieder zu entsenden, bestimmt, dass der Absatz 1 der Regelung entsprechend gilt. Danach vertritt der Hauptverwaltungsbeamte, bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden der Bürgermeister, die Kommune in der Gesellschafterversammlung oder in dem entsprechenden Organ der Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts, an denen die Kommune beteiligt ist; er kann einen Beschäftigten der Kommune mit seiner Vertretung beauftragen. Die Kommune kann weitere Vertreter entsenden, die über die jeweils notwendige wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen sollen. Sie kann die Entsendung jederzeit zurücknehmen. Sind zwei oder mehr Vertreter zu entsenden und kommt eine Einigung über deren Entsendung nicht zustande, finden die Vorschriften über das Verfahren zur Bildung und Zusammensetzung beschließender Ausschüsse der Vertretung Anwendung.
- 13 Der Beschluss des Stadtrates vom 2. Dezember 2015 ist danach an den Verfahrensregelungen für beschließende Ausschüsse zu messen, weil eine Einigung über die Entsendung der die Anzahl von zwei Aufsichtsratsmitgliedern übersteigenden Vertreter nicht zustande gekommen ist. Denn der Gesetzgeber lässt insoweit eine Mehrheitsentscheidung nicht ausreichen, sondern verlangt zunächst eine „Einigung“, d.h. eine einvernehmliche Entscheidung des Rates über die Entsendung (vgl. Trommer u.a., aaO., § 119 Rdn. 12, 5; Klang/Gundlach, aaO., § 119 Rdn. 3). Dem Protokoll der Stadtratssitzung vom 3. September 2014 lässt sich zu Ziffer 15 (Beschlussantrag 129-2014) entnehmen, dass eine einvernehmliche Gesamtentscheidung schon deshalb nicht möglich war, weil sich die Vertretung zugunsten der Stadtratsmitglieder R. und Z. nur mehrheitlich ausgesprochen hat und die Entscheidung über die Entsendung des Herrn W. sogar mehrheitlich ablehnend ausgefallen ist.
- 14 Mangels einvernehmlicher Entscheidung wären im Folgenden nach § 131 Abs. 1 Satz 4 KVG LSA für die Entsendung der vier weiteren Vertreter die Vorschriften über das Verfahren zur Bildung und Zusammensetzung beschließender Ausschüsse zur Anwendung zu bringen gewesen. § 47 Abs. 1 KVG LSA bestimmt für die Bildung jeglicher Ausschüsse der Vertretung (vgl. § 45 KVG LSA), dass die von der Vertretung festgelegten Sitze auf die Vorschläge der Fraktionen der Vertretung entsprechend dem Verhältnis der Mitgliederzahl der einzelnen Fraktionen zur Mitgliederzahl aller Fraktionen verteilt werden. Da-

bei erhält jede Fraktion zunächst so viele Sitze, wie sich für sie ganze Zahlen ergeben. Sind danach noch Sitze zu vergeben, so sind sie in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 1 ergeben, auf die Fraktionen zu verteilen. Bei gleichem Zahlenbruchteil entscheidet das Los, das der Vorsitzende der Vertretung zu ziehen hat. Die Fraktionen benennen die Mitglieder der Ausschüsse; der Hauptverwaltungsbeamte bleibt unberücksichtigt. Aufgrund der Zusammensetzung des Stadtrates der Antragstellerin entfielen im konkreten Fall nach dem Berechnungsmodus zwei Mandate auf die von der Fraktion CDU/Grüne/IFW zu benennenden Vorschläge und jeweils ein Mandat auf diejenigen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion WLS/FWH/FWG/SPD. Liegen die Vorschläge der Fraktionen vor, hat die Vertretung diese zu übernehmen.

- 15 Das vorgesehene Verfahren ist bislang nicht abgeschlossen worden und die Antragstellerin damit ihrer Entsendungspflicht objektiv nicht nachgekommen. Unerheblich ist insoweit, ob dies darauf zurückzuführen ist, dass der Stadtrat als Organ der Kommune - wie der Antragsgegner meint - die Beschlussfassung in rechtswidriger Weise verweigert oder die Fraktion CDU/Grüne/IFW als dessen Organteil keinen den gesetzlichen Anforderungen genügenden (zweiten) Vorschlag abgegeben hat.
- 16 Die angefochtene Anordnung erweist sich bei summarischer Prüfung gleichwohl als rechtswidrig. Sie verstößt allerdings nicht gegen das verfahrensrechtliche Bestimmtheitsgebot (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG). Der Antragsgegner hat zu Ziffer 1 seiner Verfügung zwar lediglich pauschal tenoriert, der Stadtrat der Antragstellerin habe einen „rechtmäßigen“ Beschluss über die Entsendung von vier Mitgliedern in den Aufsichtsrat der N.B. W. und B.mbH zu fassen, obgleich zwischen den Beteiligten gerade die Frage streitig ist, welchen Inhalt ein rechtmäßiger Beschluss aufweisen muss. Die hinreichende inhaltliche Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes setzt jedoch voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Es reicht daher aus, wenn sich die Regelung mindestens aus der Begründung sowie weiteren, dem Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen ergibt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18. März 2005 - 4/2 M 701/04 -, zit. nach juris Rdn. 4 mwN.). Dem genügt die angefochtene kommunalaufsichtliche Anordnung im Ergebnis. Denn aus der Begründung des Bescheides ergibt sich unmissverständlich, dass der Stadtrat der Antragstellerin die Entsendung der von den Fraktionen für die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der „Neubi“ benannten Personen einschließlich des von der Fraktion CDU/Grüne/IFW benannten, nicht dem Stadtrat angehörenden Herrn W.W. beschließen solle. Hierzu führt der Antragsgegner aus: „Es ist dabei weiterhin nicht erforderlich, dass eine Fraktion ein Mitglied aus der Mitte des Stadtrates nennt. Voraussetzungen für die Entsendung sind ausschließlich die wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde (§ 131 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA). Der Stadtrat kann daher nicht rechtswirksam mit einer Mehrheit die Benennung einer geeigneten Person durch eine Fraktion verhindern“.
- 17 Die so verstandene Anordnung erweist sich jedoch als ermessensfehlerhaft. Denn sie ist nicht geeignet, dem Verstoß der Antragstellerin gegen die Entsendungspflicht zu begegnen, weil gegen die Rechtmäßigkeit der aufgegebenen Maßnahme erhebliche rechtliche Bedenken bestehen. Zutreffend werden die Anforderungen an die Kompetenz der - neben dem Hauptverwaltungsbeamten oder dessen Vertreter - zu entsendenden weiteren Vertreter durch § 131 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA dahingehend festgelegt, dass diese über die jeweils notwendige wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen sollen. Jedoch hat der Gesetzgeber für den Fall, dass diese Personen durch die Vertretung nicht

einvernehmlich benannt werden können, nicht (umfassend) die Regelung des Verfahrens über die Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen, mithin die Einzelnorm des § 47 Abs. 1 KVG LSA, für anwendbar erklärt, sondern ausdrücklich die einschlägigen Vorschriften für beschließende Ausschüsse. Diese zeichnen sich nach dem Regelungsgefüge der §§ 45 ff. KVG LSA in ihrer Zusammensetzung jedoch dadurch aus, dass in diese anders als in die lediglich beratenden Ausschüsse (vgl. § 49 Abs. 3 KVG LSA) keine sachkundigen Einwohner als Mitglieder berufen werden können. Angesichts des klaren Wortlautes des § 131 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA kann insoweit nicht von einem Versehen des Gesetzgebers ausgegangen werden. Die Eingrenzung des für die Vorschläge der Fraktionen in Betracht kommenden Personenkreises auf Mitglieder des Stadtrates im Unterschied zu den weitergehenden Entsendungsmöglichkeiten aufgrund einer Einigung im Stadtrat, erscheint im Hinblick darauf nachvollziehbar, dass die Vorschläge der Fraktionen für den Stadtrat insgesamt bindend sind, d.h. insbesondere keine Einflussnahmemöglichkeit fraktionsloser Stadtratsmitglieder oder solcher Fraktionen bestehen, die aufgrund der Mehrheitsverhältnisse weniger oder gar keine Vertreter in das entsprechende Gremium entsenden können. Die Mitglieder des Stadtrates haben jedoch bereits durch ihre Wahl eine demokratische Legitimation zur Vertretung der Kommune erhalten. Demgegenüber erscheint es sachlich gerechtfertigt, externe Personen mit entsprechendem Sachverstand nur aufgrund einer einvernehmlichen Entscheidung des Stadtrates als Vertreter der Kommune in ein Unternehmen zu entsenden.

- 18 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 19 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Die Kammer hat sich dabei an Ziffer 22.5 des sog. Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand: 2013) orientiert und den darin genannten Wert im Hinblick auf den vorläufigen Charakter des Verfahrens halbiert, vgl. Ziffer 1.5 des Streitwertkataloges.