

- 1 -

Mündliche Urteilsbegründung des VG Regensburg v. 2.2.2005, Az. RN 3 K 04.1408

Das Bürgerbegehren ist zuzulassen, weil es nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Es widerspricht nicht dem GmbH-Recht.

Die Auswirkungen der Entscheidung sind zu relativieren. Nicht entscheiden brauchte das Gericht die Rechtslage bei den Unternehmen in der Rechtsform des sog. Kommunalunternehmens, bei Aktiengesellschaften und bei mitbestimmten GmbHs mit über 500 Beschäftigten. Vorliegend geht es nur um GmbHs mit weniger Beschäftigten. Nach seinem Wortlaut setzt das Bürgerbegehren zudem voraus, dass die Stadt den Gesellschaftsvertrag alleine ändern kann. Wegen nur kleiner Anteile von Minderheitsgesellschaftern ist dies auch bei der Schlachthof Passau GmbH der Fall. Das Bürgerbegehren stellt darüber hinaus die Nichtöffentlichkeit der Aufsichtsratssitzungen nicht in Frage. Zudem wird das operative Geschäft einer GmbH nicht vom Aufsichtsrat, sondern von den Geschäftsführern geführt. In den Aufsichtsräten überwachen Stadtratsmitglieder lediglich die Geschäftstätigkeit und stimmen wichtigen Geschäften der Geschäftsführung zu.

Die Aufsichtsratsmitglieder von Aktiengesellschaften haben nach dem Aktiengesetz zwingend über Betriebs-, Geschäftsgeheimnisse und andere vertrauliche Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Nach dem GmbH-Gesetz kann bei nicht mitbestimmten GmbHs davon abgewichen werden. Die Beschränkung der Vertraulichkeit muss in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen werden. Nach dem Dafürhalten der Kammer dürfen die Gesellschafter im Gesellschaftsvertrag die Vertraulichkeit nicht vollständig abschaffen. Insbesondere nicht, soweit es um berechnigte Ansprüche von Privatpersonen oder das Allgemeinwohl geht. Diese Grenze wird jedoch vom Bürgerbegehren nicht überschritten. Danach sind solche Tagesordnungspunkte weiterhin vertraulich zu behandeln, die zum Wohl des jeweiligen städtischen Unternehmens zwingend der Verschwiegenheit bedürfen.

Den Verfahrensablauf schreibt das Bürgerbegehren nicht vor. Wenig zweckmäßig erscheint es, jedem Aufsichtsratsmitglied für sich die Entscheidung zu überlassen, ob er oder sie einen TOP für geheimhaltungsdürftig hält. Das wäre riskant, bei unzutreffender Einschätzung drohen Schadensersatzansprüche der GmbH oder sogar die Strafbarkeit. Oft wird ein Aufsichtsratsmitglied vor der Sitzung nicht alle Tatsachen kennen und deshalb die Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht zuverlässig beurteilen können. Im Gesellschaftsvertrag kann bestimmt werden, welches Organ festlegt, welche Tagesordnungspunkte wie lange der Verschwiegenheit unterliegen. Insoweit hat der Stadtrat einen Gestaltungsspielraum. Beispielsweise könnte im Gesellschaftsvertrag sinngemäß bestimmt werden, dass der Aufsichtsratsvorsitzende über die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Tagesordnungspunkte entscheidet, solange und soweit der Aufsichtsrat keine gegenteilige Entscheidung trifft. Damit könnte der Aufsichtsratsvorsitzende die Tagesordnung in einen vertraulichen und in einen nicht vertraulichen Teil aufspalten und - wie vom Bürgerbegehren beantragt - die Tagesordnung über den nicht geheimhaltungsbedürftigen Teil bereits vor der Aufsichtsratssitzung den Medien zugehen lassen.

Der Aufsichtsrat hätte im Einzelfall die Möglichkeit, in seiner Sitzung durch Mehrheitsbeschluss die Nichtgeheimhaltungsbedürftigkeit eines TOP oder umgekehrt die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines TOP zu beschließen, falls er dessen Einstufung durch den

Aufsichtsratsvorsitzenden nicht teilt, was in der Praxis aber die Ausnahme sein dürfte. Ähnlich wird seit Jahren verfahren, wenn es um die nicht öffentliche Behandlung von TOPs in den Ausschusssitzungen der bayerischen Städte, Marktgemeinden und Gemeinden geht. Nennenswerte Schwierigkeiten gibt es dabei nicht. Es könnte in die Gesellschaftsverträge auch ein Katalog von Tatbeständen aufgenommen werden, bei denen im Regelfall Geheimhaltungsbedürftigkeit anzunehmen ist, z.B. Personalangelegenheiten oder Auftragsvergaben. In den gemeindlichen Geschäftsordnungen sind solche Kataloge gang und gäbe. Sie legen fest, welche TOPs im Regelfall im Gemeinderat und den Ausschüssen nicht öffentlich zu behandeln sind.

Die Bedenken einer Hälfte des Stadtrats von Passau, eine stärkere Transparenz gefährde die Funktionsfähigkeit der Aufsichtsräte, teilt das Gericht nicht. In bayerischen Stadt-, Marktgemeinde- und Gemeinderäten und ihren Ausschüssen werden Jahr für Jahr Tausende von Entscheidungen in öffentlicher Sitzung getroffen und Hunderte vor den Sitzungen in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit erörtert. Befürchtungen, warum die öffentliche Diskussion vor der Sitzung zur Befangenheit der Aufsichtsratsmitglieder und zur Einseitigkeit und Unsachlichkeit ihrer Entscheidungen führen sollte, sind für das Gericht nicht nachvollziehbar.

Die vorab stattfindende öffentliche Diskussion kann den Entscheidungsträgern im Gegenteil X sogar Gesichtspunkte aufzeigen, die er oder sie sonst übersehen oder in ihrem Gewicht verkannt hätten. Dabei geht das Gericht davon aus, dass die Aufsichtsratsmitglieder in den kommunalen GmbHs gestandene Frauen und Männer, eigenständige Persönlichkeiten sind und einen eigenen Kopf haben. Ein pflichtbewusstes Aufsichtsratsmitglied wird seine Entscheidung nach bestem Wissen und Gewissen zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger, der Kommune und der kommunalen GmbH fällen. Diskussionsbeiträge aus der Bürgerschaft sind für ein sorgfältiges Aufsichtsratsmitglied zwar interessant und informativ, aber natürlich nicht bindend oder ausschlaggebend.

Anders als private sind kommunale GmbHs nicht auf Gewinnmaximierung und Profit ausgerichtet. Sie verfolgen vielmehr bestimmte öffentliche Zwecke. Die Organe der kommunalen GmbHs geben rechtlich zwar eigenes, faktisch aber das Geld der Bürger aus. Das übertriebene Abschotten der Aufsichtsratsstätigkeit kann bei Bürgerinnen und Bürgern der Kommune zu Mutmaßungen, Verdächtigungen und Argwohn führen. Bürger wollen beispielsweise wissen, wie die Gas-, Strom-, Wasser-, Bus- und Badpreise zustande kommen, warum eine Buslinie eingestellt wird, wie eine Freifläche entwickelt wird, ob und wie hoch eine kommunale GmbH verschuldet ist. Geheimniskrämerei erzeugt Misstrauen. Demokratie erfordert Transparenz der Entscheidungen.

Vorliegend geht es sowieso nur um ein Mindestmaß an Offenheit, denn die Aufsichtsratssitzungen selbst bleiben ja weiterhin geheim. Entscheiden sollen in der repräsentativen Demokratie die gewählten Bürgervertreter. Aber interessierte Bürger wollen rechtzeitig vor der Entscheidung gehört werden, zu Wort kommen und zumindest die Chance haben, auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen. Sie wollen nicht durch eine bloße Bekanntgabe bereits getroffener Entscheidungen vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Die Oberbürgermeister und die Stadträte werden von den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt gewählt. In der repräsentativen Demokratie bedürfen die mündigen Bürger Informationen, um sachkundig ihre Wahlentscheidungen treffen zu können. Bei Strom, Gas, Wasser, den städtischen Bädern, der Errichtung und Vermietung von Sozialwohnungen, bei der Stadtentwicklung, Gewerbeparks und öffentlichen Veranstaltungen geht es oft um Entscheidungen, welche die Bürger hautnah berühren. Wie sollen die Bürger bei Kommunalwahlen eine bewusste

Wahlentscheidung treffen, wenn ihnen verheimlicht wird, wie und mit welchen Argumenten sich die Stadtratsfraktion X oder das Stadtratsmitglied Y in den kommunalen Aufsichtsräten verhalten haben?

Das GmbH-Gesetz ist vorrangig ausgerichtet auf den profitorientierten Privatbetrieb. Das Gericht verkennt nicht, dass die Kommunen gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Rechtsform der GmbH wählen, weil diese gegenüber dem kommunalen Regiebetrieb Vorteile hat. GmbHs sind flexibler bei der Vergabe von Aufträgen, den Beschäftigungsbedingungen für das Personal und bei der Kreditbeschaffung. Sie können auch steuerliche Vorteile bieten. Erfreulicherweise bietet das GmbH-Recht aber genügend Spielräume, die Gesellschaftsverträge so auszugestalten, dass grundlegende Erfordernisse unseres demokratischen Rechtsstaats nicht unter die Räder geraten. Dazu gehören die Transparenz der Entscheidungen, die Kontrolle der Gesellschaftsorgane auch durch die Öffentlichkeit und die Medien und der Respekt vor den mündigen Wahlbürgerinnen und Wahlbürgern.

Die Berufung war wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Es gibt in Deutschland zahlreiche kommunale GmbHs. Trotzdem ist die Vertraulichkeit von Aufsichtsratssitzungen kommunaler GmbHs ein in der Rechtsprechung weitgehend unbeackertes Feld. Die Prozessbeteiligten werden die vollständig abgesetzte Entscheidung in drei bis vier Wochen erhalten. Die einmonatige Berufungsfrist beginnt erst mit der Zustellung des vollständigen Urteils zu laufen. Über die Berufung entscheidet der Verwaltungsgerichtshof in München.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof [⊗] hat im Mai 2006 die Berufungsbefugnisse der Stadt Passau gegen das Urteil des VG Regensburg zurückgewiesen und deren Revision nicht zugelassen. Nach diesem Urteil existiert nunmehr Rechtsklarheit.

⊗ Urteilver. 8.5.2006 - Az: 4 BV 05.756