

## Mitbestimmung im Sparkassenverwaltungsrat

### Verfassungsbeschwerde der kommunalen Gewährträger

# Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung

**Durch das Mitbestimmungs-Artikelgesetz vom 26. 6. 1984 (GV NW 362) ist § 10 Abs. 2 Sparkassengesetz (SpG) dahingehend geändert worden, daß die in den Verwaltungsrat zu entscheidenden Arbeitnehmervertreter nicht – wie bisher – auf Vorschlag der Personalversammlung von der Vertretung des Gewährträgers, sondern unmittelbar von den Dienstkräften der Sparkasse in Urwahl gewählt werden. Kommunale Gewährträger von Sparkassen und Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden sehen darin eine Verletzung ihres Rechtes auf Selbstverwaltung, weil der kommunale Einfluß auf den Verwaltungsrat geschwächt wird.**

Die Einführung der Urwahl der Arbeitnehmer in den Sparkassenverwaltungsrat steht in einer Reihe von Novellierungen des Sparkassenorganisationsrechts. Vor dem Hintergrund einer breit angelegten Mitbestimmungsdiskussion wurde die Zusammensetzung des Verwaltungsrates durch Gesetz vom 2. 7. 1970 (GV NW 1970, 482) dahingehend geändert, daß ein Drittel seiner Mitglieder Dienstkräfte der Sparkasse waren und auf Vorschlag der Personalversammlung von der Vertretung des Gewährträgers gewählt wurden. Der Vorschlag mußte mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder enthalten.

Durch das Mitbestimmungs-Artikelgesetz wurde das Wahlverfahren – in Anlehnung an den bereits seit dem Jahre 1975 bei der WestLB geltenden Wahlmodus – geändert, daß die Arbeitnehmervertreter unmittelbar von den Dienstkräften der Sparkasse in den Verwaltungsrat der Sparkasse gewählt werden. Hierdurch sollten nach den Vorstellungen der Landesregierung und der sie tragenden Landtagsfraktion die Möglichkeiten der direktiven Mitbestimmung erweitert und der Einfluß der Arbeitnehmer auf die unternehmerischen Entscheidungen vergrößert werden. Die besonders in den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände dargeleg-

ten verfassungsrechtlichen Bedenken, es fehle an einer erforderlichen demokratischen Legitimation der in Urwahl gewählten Verwaltungsratsmitglieder, wurden mit dem Hinweis auf die rechtliche Selbstständigkeit und die gegenüber dem kommunalen Gewährträger eigenständige Funktion der Sparkasse zurückgewiesen.

#### Demokratisches Wahlverfahren

Die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften über die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 78 Abs. 1 und 2 Landesverfassung (LV) werden durch die Regelungen des GG in Art. 28 Abs. 1, 2 und 3 GG über das Recht der Selbstverwaltung ergänzt, hinter denen der Landesverfassungsgeber nicht zurückbleiben darf. Da die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 78 Abs. 1 LV Gebietskörper-

**Autor dieses Beitrags ist Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stürer, Münster. Dr. Stürer wirkte unter anderem auch als Verfahrensbevollmächtigter der CDU-Landtagsfraktion NW und der CDU-Landesverbände Rheinland und Westfalen-Lippe an verschiedenen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land NW in Münster mit.**

schaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe sind, gelten auch die in Art. 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG niedergelegten demokratischen Wahlrechtsgrundsätze als ein für die Selbstverwaltung verbindliches Aufbauprinzip. Dasselbe gilt für den Gewaltenteilungsgrundsatz und das Rechtsstaatsprinzip, die gemäß Art. 28 Abs. 3 GG in den Ländern und auf kommunaler Ebene unmittelbar geltender verfassungsrechtlicher Baustein der Staatsorganisation sind.

Verstößt der Landesgesetzgeber durch die Einführung neuer Wahlverfahren auf kommunaler Ebene gegen die Grundprinzipien einer demokratischen Wahl, so werden nicht nur fundamentale Strukturprinzipien der bundesstaatlichen Ordnung ver-

letzt, es findet zugleich ein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung statt.

#### Mittelbare Staatsverwaltung

Der Verwaltungsrat ist oberstes Organ der Sparkasse und erfüllt in dieser Funktion Aufgaben der mittelbaren Staatsverwaltung. Für die Ausübung von Staatsgewalt aber schreibt das GG eine demokratische Legitimation der Funktionsträger vor. Die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze und demokratischen Legitimationserfordernisse gelten für die Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich.

Die einzelnen Glieder der Legitimationskette müssen nach demokratischen Grundsätzen aufgebaut und – im Bilde der Kette gesprochen – ineinandergreifend in sich geschlossen sein. Öffnet sich auch nur ein Glied der Legitimationskette für fremde, nicht am Volkswillen orientierte, nicht demokratisch geprägte Einflüsse, so verliert das nächste hineingreifende Glied der Kette seinen Halt und es zerreißt damit der gesamte Legitimationszusammenhang.

#### Die kommunale Sparkasse

Die demokratische Legitimation als grundlegendes Staatsorganisationsprinzip entfaltet seine Geltung nicht nur für die Gemeindeorgane und -vertretungen, sondern wirkt darüber hinaus – abgesehen von völlig bedeutungslosen Aufgaben – auch für alle anderen Träger hoheitlicher Verwaltung im Einwirkungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung (BVerfGE 47, 253, Bezirksvertretung).

Daher bedarf auch die Sparkasse als kommunales Kreditinstitut und Anstalt des öffentlichen Rechts einer demokratisch legitimierten Rückbindung, die nur über die Vertretung des Gewährträgers geleistet werden kann. Die Sparkasse ist ein Instrument der kommunalen Wirtschaftsbetätigung mit einem vornehmlich auf das Gebiet des Gewährträgers ausge-

richteten Wirkungsbereich. Der Verzicht auf die Gewinnmaximierung und die enge Verzahnung mit dem Gewährträger sind Ausdruck der öffentlichen Kreditversorgungsaufgabe, die den kommunalen Sparkassen im Interesse der örtlichen Gemeinschaft zukommt. Die Träger der kommunalen Selbstverwaltung dürfen daher „Sparkassen selbst errichten oder sich an der Errichtung von Sparkassen beteiligen und über den von ihnen besetzten Verwaltungsrat die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich mitbestimmen“ (VerfGH NW, DVBl. 1981, 216, Düren-Urteil).

Wegen dieser verfassungsrechtlichen Schicksalsgemeinschaft zwischen Sparkasse und kommunalem Gewährträger, die in dem Errichtungsrecht, der Anstaltslast, in der Gewährträgerhaftung, in der Verteilung des Jahresüberschusses durch die Vertretung des Gewährträgers und in dem Beanstandungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten zum Ausdruck kommt, bedarf der Verwaltungsrat als oberstes Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollorgan der Sparkasse einer demokratischen Legitimation, die nur über die Vertretung des Gewährträgers geleistet werden kann.

#### Verwaltungsrat als Hauptorgan

Der Verwaltungsrat, dessen Befugnisse sogar wesentlich über die eines Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft hinausgehen, bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik, überwacht die Geschäftsführung, ist unter anderem zuständig für die Bestellung der Vorstandsmitglieder und deren Wiederbestellung, die Wahl der Mitglieder des Kreditausschusses und den Beschluß über den Stellenplan. Der durch die Weitergabe demokratischer Legitimation gekennzeichnete „Stafettenlauf“ kann die kommunale Sparkasse daher nur erreichen, wenn der Verwaltungsrat als Hauptorgan der Sparkasse durch eine Wahl der Vertretung des Gewährträgers legitimiert wird und der demokratische Brückenschlag zwischen Gewährträger und Leitungsorgan der Sparkasse gelingt.

#### Unzulässig eingeschränkt

Die einzelnen Glieder der demokratischen Legitimationskette sind nur geschlossen, wenn alle Mitglieder des Verwaltungsrates durch die Vertretung des Gewährträgers gewählt werden. Bereits das seit 1970 geltende Wahlverfahren, wonach die Dienstkräfte der Sparkasse auf Vorschlag der Personalversammlung zu wählen waren (§ 10 Abs. 2 SpkG 1970/1975), genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, weil hierdurch das Repräsentativorgan des Gewährträ-

gers unzulässig eingeschränkt wird. Die Möglichkeit, durch Wahlvorschläge den Wählerwillen vorzuformen, das Wahlverfahren weitgehend zu steuern und eine wichtige personelle Vorentscheidung zu treffen, ist den Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen, den Mitgliedern der Vertretungen sowie deren Fraktionen vorbehalten. Andere Organisationen, Personenmehrheiten oder Einzelpersonen dürfen als zu diesem Willensbildungsprozeß Außenstehende keine Möglichkeit erhalten, durch Wahlvorschläge auf die Willensbildung der Vertretung einzuwirken.

Die Änderung des Wahlverfahrens durch das Mitbestimmungs-Artikelgesetz bringt mit der Urwahl der Arbeitnehmervertreter durch die Dienstkräfte der Sparkasse einen zusätzlichen Legitimationsverlust, da ein Teil der Mitglieder des Sparkassenverwaltungsrates „an der Gewährträgervertretung vorbei“ gewählt wird und keinerlei Anbindung an die Willensentscheidung der kommunalen Vertretung mehr hat.

Die demokratische Legitimation des Verwaltungsrates ist erst gewährleistet, wenn alle Mitglieder dieses Kollegialorgans (BVerfGE 38, 258, SH Magistratsverfassung) von der Gewährträgervertretung gewählt worden sind. Durch eine zusätzliche Entsendung von Dienstkräften entsteht eine unzulässige Verschiebung der politischen Gewichte, wie sie sich nach dem Wählerwillen in der Zusammensetzung der Vertretung des Gewährträgers widerspiegeln.

#### Kein doppelter Demokratiebegriff

Die in Urwahl gewählten Arbeitnehmer sind vielmehr als demokratisch nicht legitimierte „Quereinsteiger“ zu bezeichnen, die sich nicht auf eine Wahl durch die Volksvertretung berufen können. Für eine „Betroffendendemokratie“, für die Wende zur „Rätedemokratie“, für die Rückkehr zum „Ständestaat“ oder für andere Formen nicht auf den Wählerwillen zurückgehender und damit nicht demokratisch legitimierter Partizipation ist nach dem Vorstellungsbild des GG im Bereich der Ausübung staatlicher Gewalt durch die öffentliche Verwaltung kein Platz.

Die Mitbestimmung in der Privatwirtschaft läßt sich auf öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen wegen des spezifischen Verfassungsauftrags, der Gemeinwohlbindung, der mangelnden Privatnützigkeit, des in der öffentlichen Verwaltung fehlenden Gegensatzes von Kapital und Arbeit und vor allem wegen der verfassungsrechtlich gebotenen demokratischen Legitimation nicht übertragen.

#### Interessenkollision

Die Wahl von Dienstkräften in den Verwaltungsrat der Sparkasse verstößt gegen das Verfassungsverbot der Inkompatibilität, das sich aus dem in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG niedergelegten Gewaltenteilungsgrundsatz und dem Rechtsstaatsgebot sowie aus Art. 137 GG ableitet.

Die Einführung der Urwahl der Arbeitnehmervertreter in den Verwaltungsrat der Sparkasse ist daher verfassungswidrig, weil die nur über die Vertretung des Gewährträgers zu schließende Legitimationskette unterbrochen wird, mit den Dienstkräften der Sparkasse Kontrollierende und Kontrollierte personenidentisch sind und die ständige Interessenkollision geradezu auf der Tagesordnung des Verwaltungsrates steht. Das Mitbestimmungs-Änderungsgesetz verstößt gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, das Demokratiegebot und gegen das aus dem Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzip abzuleitende Verbot der Inkompatibilität.

### Klage erhoben

Seit der Änderung des Kreditwesengesetzes zu Beginn des Jahres 1985 durch den Deutschen Bundestag fühlen sich die Kreis- und Stadtparkassen, deren Gewährträger die Kommunen beziehungsweise die Kreise sind, besonders gegenüber den Volks- und Genossenschaftsbanken benachteiligt. Während die Genossenschaftsbanken das bis zu 27fache ihres Eigenkapitals ausleihen dürfen, ist dieser Rahmen bei den Sparkassen auf das 18fache beschränkt. Begründung des Gesetzgebers für den Haftsummenzuschlag: Die Genossenschaftsbanken sind durch ihre zahlreichen Teilhaber im Krisenfall besser abgesichert. Gegen diese – nach ihrer Auffassung – Benachteiligung haben jetzt verschiedene Kommunen als Träger von Sparkassen über die regionale Dachorganisation der Sparkassen Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe erhoben.

Aus dem Ruhrgebiet haben sich bisher die Stadtparkasse Gelsenkirchen und die Städte Recklinghausen und Kamen der Klage des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes mit Sitz in Münster angeschlossen. Aus dem zum Rheinischen Sparkassen- und Giroverband gehörigen Teil des Ruhrgebiets wird keine Kommune Klage erheben.