

Durch die vorgesehenen Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich werden sich die Umlagegrundlagen der Kreise und Umlageverbände deutlich erhöhen. Es wird erwartet, daß die Umlagekörperschaften bei ihren Entscheidungen über die Höhe des Umlagesatzes für das Jahr 1986 die veränderte Situation bei den Umlagegrundlagen nicht zum Anlaß nehmen, die Mitgliedskörperschaften mit entsprechend höheren Umlagen zu belasten. Die Umlagebelastungen müssen deshalb insbesondere im Haushaltsjahr 1986 sorgfältig mit den Finanzierungsnotwendigkeiten der Kreishaushalte bzw. Verbandshaushalte und den finanziellen Möglichkeiten der Verwaltungshaushalte der Mitgliedskörperschaften abgestimmt werden.

Die Kommunalaufsichtsbehörden werden gebeten, die Orien-

Mitbestimmung bei Sparkassen und Eigenbetrieben

In EILDienst 1983 S. 433 hatten wir auf das von der Landesregierung verabschiedete sogenannte Artikelgesetz hingewiesen, das u.a. für die Sparkassen die Urwahl der Arbeitnehmervertreter in den Verwaltungsrat vorsieht. Zu dem Gesetzentwurf hatte der Landkreistag NW seinerzeit eingehend Stellung genommen und insbesondere verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Gesichtspunkte in den Vordergrund gerückt. Es war ausgeführt worden, daß schon die im Jahre 1970 eingeführte Mitbestimmungsregelung bei Sparkassen verfassungsmäßig bedenklich gewesen sei, das aber die Einführung der Mitbestimmung bei gleichzeitiger Wahl der Vorzuschlagenden durch die Personalversammlung gegen die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 1978 – BVerfGE 47, 275 verstoße, die eine ausreichende demokratische Legitimation durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern verlange.

Nunmehr haben neun Kreise, Städte, Gemeinden und Sparkassenzweckverbände gegen diese Regelung, die am 26. Juni 1984 Gesetz geworden ist, Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof NW erhoben. Die Verfassungsbeschwerde wird von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stürer, Münster, auf folgende Überlegungen gestützt:

1. Selbstverwaltung und 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 Gebietskörperschaften 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 gem. 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 verletzt, es findet zugleich ein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung statt.

2. Demokratische Legitimation

Der Verwaltungsrat ist oberstes Organ der Sparkasse und erfüllt in dieser Funktion Aufgaben der mittelbaren Staatsver-

waltungsdaten sowie die vorstehenden Ausführungen bei der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zu den genehmigungspflichtigen Teilen der Haushaltssatzungen 1986 und der Nachtragshaushaltssatzungen zu berücksichtigen. Bei Vorlage eines im Verwaltungshaushalt unausgeglichenen Haushaltsplanes ist wie in den Vorjahren zu prüfen, ob und inwieweit der Fehlbedarf aus nicht unabweisbaren Ausgaben resultiert und welche weiteren Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung eingeleitet werden können. In diesem Rahmen können bei der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung entsprechende Maßgaben vorgegeben werden.

EILDienst LKT NW Nr. 20/85 – 20 10-02 –

waltung. 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 Legitimationsanforderungen 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 zerfällt damit der gesamte Legitimationszusammenhang.

3. 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 Wirtschaftstätigkeit mit einem vornehmlich auf das Gebiet des Gewährträgers ausgerichteten 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, DVB1. 1981, 216, Düren-Urteil).

Wegen dieser verfassungsrechtlichen Schicksalsgemeinschaft zwischen Sparkassen und kommunalen 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 Sparkassen einer demokratischen Legitimation, die nur über die Vertretung des Gewährträgers geleistet werden kann.

4. 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 u.a. 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.

5. Legitimation aller Verwaltungsratsmitglieder

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 Gewährträgers 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, Personalmehrheiten 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.

6. 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 »Ratedemokratie«, für die Rückkehr zum »Ständestaat« oder für andere Formen nicht auf den Wählerwillen zurückgehender und damit nicht demokratisch legitimer 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 Gemeinwohlbildung, 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.

7. 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. Danach hat der Gesetzgeber durch die Gestaltung des Wahlverfahrens eine Kollision von Kontroll- und Ausführungsfunktionen zu vermeiden. Dienstkräfte als Mitglieder des Verwaltungsrates stehen aber in permanenten Interessenkollisionen, weil sie an Entscheidungen mitwirken, die für ihre dienstliche Stellung unmittelbare Bedeutung haben. Die Kontrollierten werden zu sich selbst Kontrollierenden.

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.

EILDienst LKT NW Nr. 20/85 – 80 14-01/3 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung und Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung

Eine angemessene und dem bei somatischen Erkrankungen üblichen Standard vergleichbare psychiatrische Versorgung bedarf zusätzlich zu den vollstationären und ambulanten ärztlichen Behandlungsmöglichkeiten verschiedener teilstationärer, komplementärer und ambulanter Dienste.

In den zurückliegenden Jahren sind in Modellversuchen des Bundes und der Länder und durch Initiativen der Verbände, von Gemeinden und engagierter Einzeler zahlreiche sozialpsychiatrische Einrichtungen und ambulante Hilfen erprobt worden. Ein Teil dieser neuartigen sozialpsychiatrischen Behandlungsmöglichkeiten hat sich dabei bereits heute als unverzichtbar erwiesen.

Daher hat die Konferenz der für das Gesundheitswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder am 29. und 30. November 1984 in Berlin eine zügige Durchsetzung der zur

Sicherung eines ausreichenden Angebots solcher bewährter Dienste und Einrichtungen erforderlichen Änderungen bzw. Klarstellungen im Leistungsrecht gefordert.

Mit Bundesrats-Drucksache Nr. 336/85 hat das Land Nordrhein-Westfalen nun mehr den Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung und Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgung vorgelegt. Dieser Entwurf soll eindeutige sozialversicherungsrechtliche Grundlagen für die Behandlung in Tageskliniken, Übergangsheimen, betreuten Wohngemeinschaften und Einzelwohnungen, Institutsambulanzen und – für bestimmte, ansonsten ambulant meist nicht ausreichend versorgte Patientengruppen – in sozialpsychiatrischen Diensten schaffen.

Der Entwurf sieht zu diesem Zwecke Änderungen bzw. Klarstellungen in den entsprechenden Vorschriften für die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sowie der Parallelvor-