

27) VG Schleswig-Holstein, Urt. vom 31. August 1983 — PL 1/83 —; LAG Düsseldorf, Urt. vom 29. August 1986 — 10 Sa 845/86 — (BB 1986 S. 2061).

28) BAG, Urt. vom 15. Januar 1980 — 6 AZR 361/71 — (AP Nr. 9 zu § 78 a BetrVG 1972).

29) OVG Lüneburg, Urt. vom 27. Juni 1985 19 OVG L 10/84 —.

30) Siehe auch § 21 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284).

31) Kündigungsschutzgesetz i. d. F. vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), geändert durch § 114 BPersVG 1974. Siehe zu der Vorschrift auch das Urteil des BAG vom 17. Mai 1984 — 2 AZR 109/83 — (AP Nr. 21 zu § 1 KSchG 1969 Betriebsbedingte Kündigung).

Demokratische Legitimation der Mitglieder des Sparkassenverwaltungsrates

— Das Mitbestimmungsurteil des VerfGH NW —

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster

Durch das Mitbestimmungs-Artikelgesetz v. 26. 6. 1984 (GV NW 362) sollte § 10 Abs. 2 Sparkassengesetz (SpkG) dahingehend geändert werden, daß die in den Verwaltungsrat zu entsendenden Arbeitnehmervertreter nicht — wie bisher — auf Vorschlag der Personalversammlung von der Vertretung des Gewährträgers, sondern unmittelbar von den Dienstkräften der Sparkasse in Urwahl zu wählen sind. Diese direkte Wahl der Arbeitnehmervertreter durch die Dienstkräfte der Sparkasse verstößt nach dem Mitbestimmungsurteil des VerfGH NW¹ gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das Demokratieprinzip und ist daher verfassungswidrig-nichtig. Infolge der Nichtigkeit des Gesetzes sind die Mandate der durch die Personalversammlung gewählten Vertreter der Dienstkräfte erloschen. Eine Neuwahl nach § 10 Abs. 2 SpkG in seiner vormals geltenden Fassung ist daher erforderlich geworden. Die Arbeitnehmervertreter sind dabei von der Vertretung des Gewährträgers nach den Grundsätzen der Verhältniswahl aufgrund eines Vorschlags der Personalvertretung zu wählen, der mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder umfaßt.

In ersten Stellungnahmen ist von den Befürwortern der direkten Wahl der Arbeitnehmervertreter die Gefahr einer nunmehr eintretenden Politisierung und einer Ausrichtung am parteipolitischen Proporz der jeweiligen Vertretung des Gewährträgers hervorgehoben worden, während die Verfechter der Entscheidungskompetenzen kommunaler Vertretungskörperschaften das Mitbestimmungsurteil als Sieg für die

demokratische Legitimation und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung feiern.

In der Tat haben die Städte, Gemeinden, Kreise und Sparkassenzweckverbände, die gegen das Mitbestimmungs-Artikelgesetz vor dem VerfGH NW geklagt haben, eine Lawine in Gang gesetzt, die über den engeren Bereich der Organisation des Sparkassenverwaltungsrates in NW hinaus eine grundsätzliche verfassungsrechtliche, verwaltungsorganisatorische und zugleich länderübergreifende Bedeutung hat². Das Urteil selbst trifft zwei Kernaussagen, die den Ausgangspunkt für weitere Überlegungen bilden:

- Das Demokratieprinzip, nach dem alle Gewalt vom Volke ausgeht, verlangt als elementares Staatsorganisationsprinzip für alle Ebenen der verfassungsmäßigen Ordnung in Bund, Ländern und Gemeinden eine Legitimation, die nur durch eine ununterbrochene Kette vom Volk zu den mit Staatsgewalt betrauten Amtswaltern geleistet werden kann. Die demokratisch legitimierte Berufung ist individuell für jeden Amtswalter, bei Berufung durch Wahlen für alle Gremienmitglieder erforderlich. Auch darf es nach der Entscheidung des VerfGH NW keine vom Volk nicht legitimierten (und kontrollierten) Bereiche staatlicher Verwaltung geben, unabhängig davon, ob es sich um obrigkeitstaatliche Hoheitsverwaltung, schlichte Hoheitsverwaltung oder verwaltungsprivatrechtliche Tätigkeiten handelt.
- Zugleich hat der VerfGH die enge Verbindung von Sparkasse und kommunalem Gewährträger hervorgehoben und

dem Verwaltungsrat die Funktion eines Hauptorgans der Sparkasse zugewiesen, das den Brückenschlag zwischen Gewährträger und Sparkasse dokumentiert.

Beide Grundaussagen des VerfGH NW haben eine weitreichende Bedeutung über den zur Entscheidung anstehenden Fragenkreis hinaus: Geht es bei der Betonung der Schicksalsgemeinschaft zwischen Sparkasse und kommunalem Gewährträger um das Selbstverständnis der Sparkassen, ihres Aufgaben- und Wirkungsfeldes im Einflußbereich der Träger kommunaler Selbstverwaltung und zugleich um die Sicherung kommunalen Wirkens, so sind es bei den vom VerfGH NW betonten Geboten der demokratischen Legitimation aller staatlichen Gewalt besonders die verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien mit ihren vielfachen Auswirkungen auf die verfaßte Staatsorganisation, die das Begreifen wecken. Hier liegt die Sprengkraft der Entscheidung vor allem in der Frage, welche Folgewirkungen sich aus dem Gebot der demokratischen Legitimation aller Staatsgewalt für andere Bereiche der verfaßten Staatlichkeit ergeben, und man wird durch das Urteil geradezu gedrängt, sich auf die Suche nach weiteren Feldern staatlicher Organisationen zu begeben, in denen ebenfalls das Gebot einer vollen demokratischen Legitimation aller entscheidungsbefugten Amtswalter Defizite aufweist. Dabei sind für den Bedeutungsüberschuß des Urteils einige Grundüberlegungen maßgeblich, die es zu skizzieren gilt:

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 Rechtsstaatsprin-

zip, die gem. Art. 28 Abs. 3 GG in den Ländern und auf kommunaler Ebene unmittelbar geltender verfassungsrechtlicher Bausteine 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.

Demokratische Legitimation

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. Dies hat der VerfGH in der Entscheidung betont.

Die kommunale Sparkasse

Die demokratische Legitimation als grundlegendes Staatsorganisationsprinzip entfaltet ihre 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 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, 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 Beauftragungsrecht 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 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 „Staffettenlauf“ 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.

Legitimation aller Verwaltungsratsmitglieder

Die einzelnen Glieder der demokratischen Legitimationskette sind nur geschlossen, wenn alle Mitglieder des Verwaltungs-

rates 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), ist daher verfassungsrechtlich bedenklich, 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, Personenmehrheiten oder Einzelpersonen dürfen als zu diesem Willensbildungsprozeß Außenstehende keine Möglichkeit erhalten, durch Wahlvorschläge auf die Willensbildung der Vertretung einzuwirken. Auch die bisherige Fassung des § 10 Abs. 2 SpkG begegnet daher verfassungsrechtlichen Bedenken.

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 Willensentschließung 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 „Betroffenenendemokratie“, 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. Solchen Vorstellungen hat der VerfGH mit dem Hinweis darauf, daß Gruppen- oder Bedienstetenvertretungen weder Volk noch eine vom Volk legitimierte Vertretung sind, eine deutliche Absage erteilt.

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. Auch das wurde durch den VerfGH klargelegt. Bei aller wünschenswerten Klarheit, die das Urteil über den zu entscheidenden Fall hinaus gebracht hat, bleiben einige offene Fragen, die bei den weiteren Überlegungen zu den Urteilskonsequenzen der gesonderten Befassung bedürfen.

Interessenkollision?

Offenbleiben konnte die Frage, ob die Wahl von Dienstkräften in den Verwaltungsrat der Sparkasse (auch) gegen das Verfassungsverbot der Inkompatibilität verstößt — ein Verfassungsprinzip, 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 der Gefahr permanenter Interessenkollisionen, weil sie an Entscheidungen mitwirken, die für ihre dienstliche Stellung unmittelbare Bedeutung haben. Die Kontrollierten werden zu sich selbst Kontrollierenden. Dies ist nicht unbedenklich.

Bindung an Vorschläge der Dienstkräfte?

Nicht ausdrücklich entschieden ist auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Wahlverfahrens von § 10 Abs. 2 SpkG in seiner bisherigen Fassung. Bedenklich ist dabei vor allem, daß die Vertretung des Gewährträgers bei der Wahl der Arbeitnehmervertreter an einen Vorschlag der

Dienstkräfte der Sparkasse gebunden wird. Der Eingriff in demokratische und kommunalverfassungsrechtliche Grundsätze erscheint zwar geringer. Immerhin gehen aber von dem Vorschlag der Dienstkräfte Bindungen aus, deren Legitimation vor dem Hintergrund der in der Entscheidung betonten Grundsätze problematisch erscheint. Diese Frage mußte aus verfassungsprozessualen Gründen offenbleiben, weil wegen der Jahresfrist des § 50 VerfGHG nur die Neufassung des § 10 Abs. 2 SpkG Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerden sein konnte und mit der Erklärung der Nichtigkeit des angefochtenen Änderungsgesetzes die bisherige Fassung des § 10 Abs. 2 SpkG automatisch wieder in Kraft trat.

Auswirkungen

Die Bedeutung des Urteils liegt vor allem in der Betonung der engen Verbindung zwischen Sparkasse und kommunalem Gewährträger und dem staatsorganisatorischen Aspekt der erforderlichen demokratischen Legitimation aller staatlichen Gewalt. Die auf den Sparkassenbereich bezogenen Aussagen werden alle freuen, die sich dem Gedanken kommunaler Eigenverantwortlichkeit und der Wahrung kommunaler Aufgaben gegenüber einem zunehmend auf Hochkonzentration der Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse ausgerichteten Trend verpflichtet wissen. So gesehen stellt die Entscheidung einen deutlichen Gewinn für die eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung und ihre Vertretungsorgane dar, an denen so wichtige Entscheidungen wie die Besetzung eines Sparkassenverwaltungsrates nicht vorbeigehen dürfen. Noch bedeutender scheint jedoch der demokratisch-staatsorganisatorische Teil des Urteils, das eine Eigendynamik erzeugt und eine Entwicklung angestoßen hat, deren Ende noch nicht abzusehen ist.

Wenn alle staatlich organisierte Macht einer vollständigen demokratischen Legitimation bedarf und nicht auf diese Weise legitimierte „Quereinsteiger“ mit dem Demokratieprinzip unvereinbar sind, so müssen diese Grundsätze auch in anderen Bereichen um sich greifen. Die Verfassungswidrigkeit auch des Wahlverfahrens für den Verwaltungsrat der Westdeutschen Landesbank Girozentrale in NW (§ 41 Abs. 1 h SpkG NW), die in dem Urteil in einem Beleg hinweis angesprochen wird, ergibt sich daher als geradezu notwendige Folge. Aber

auch im Bereich der Verkehrsverbände, die vielfach ohne unmittelbare Beteiligung der kommunalen Vertretungen der Städte und Gemeinden oft Haushalte in mehrstelliger Millionengröße verwalten, stellt sich das Problem ausreichender demokratischer Legitimation. Das Wahlverfahren für Werksausschüsse von kommunalen Eigenbetrieben in NW ist — vergleichbar mit dem in anderen Bundesländern — durch das Mitbestimmungs-Artikelgesetz der bisherigen, nunmehr wieder geltenden Fassung des § 10 Abs. 2 SpkG NW nachgebildet worden (§ 93 Abs. 3 GO NW), so daß sich wegen der durch das Vorschlagsrecht der Dienstkräfte beschränkten Wahlmöglichkeit der kommunalen Vertretung insoweit gleichgelagerte verfassungsrechtliche Probleme ergeben. Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint auch die Bindung der Vertretungskörperschaften der Kreise und der kreisfreien Stadt an die Vorschläge von Naturschutzverbänden und vergleichbaren Vereinigungen bei der Wahl der Landschaftsbeiräte nach § 11 Abs. 4 Landschaftsgesetz NW oder das Wahlverfahren von Entscheidungsgremien im Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk. Auch für eine weiter um sich greifende Personalvertretung im öffentlichen Dienst hat das Urteil deutliche Grenzen aufgezeigt. Ähnliche Fragen stellen sich für vergleichbar zusammengesetzte Gremien in anderen Bundesländern.

Diese exemplarischen Beispiele zeigen, daß die Mitbestimmungsentscheidung nicht nur die Sparkassen und ihre kommunalen Gewährträger betrifft — dies wäre schon wichtig genug —, sondern in ihrem demokratisch-staatsorganisatorischen Aspekt eine noch darüber weit hinausragende, die Strukturprinzipien des staatlich verfaßten Gemeinwesens betreffende elementare Bedeutung hat. Wer sich den grundlegenden Aufbauprinzipien des demokratischen Rechtsstaates verpflichtet weiß, wird nach dieser Entscheidung nicht ohne weiteres zur Tagesordnung übergehen können. Aber diesen Effekt haben die Richter in

Münster auch wohl bewußt herbeiführen wollen.

- 1) VerfGH NW, Urt. v. 15. 9. 1986 — VerfGH 17/85 — Die Personalvertretung 1987, S. 103 (in diesem Heft).
- 2) Vgl. zur Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung *Faber*, Personalvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, 1979; *Schmidt-Glaeser*, DÖV 1974, 152; *Söllner*, RdA 1976, 64; *Biedenkopf*, Mitbestimmung im Unternehmen, Kommissionsgutachten v. 4. 2. 1970, Bundestags-Drs. Nr. 334, VI. Wahlp. 66; *Biedenkopf/Säcker*, Grenzen der Mitbestimmung in kommunalen Versorgungsunternehmen, ZfA 1971, 211; *Biebach*, Die Mitwirkung in der öffentlichen Verwaltung — untersucht am Beispiel der öffentlichen Verwaltung durch personale Dienstleistungen, Berlin 1983, SzÖR 451, 9; *Damkowski*, RiA 1975, 1 ff. *Dietz/Richardi*, Bundespersonalvertretungsgesetz, 2. Aufl. 1978, Bd. I Vorbem. zu § 1; *Ellwein*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst — eine Gefahr für den Staat? in: *Ellwein/Zehnder/Minde/Betzmeier*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, 1969, 11, 24; *Erichsen*, Eildienst LKT 1985, 242; *Feindt*, ZBR 1973, 353; Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag, Gutachten zu § 104 a Nds. PersVG (Drs. 559) v. 19. 11. 1971 (Vorlage Nr. 26); *Heger*, Halbierete Bürgerrechte. Zur paritätischen Mitbestimmung im Kommunalunternehmen, in: *Gesellschaftspolitische Kommentare* 1970, 205; *Kisker*, DÖV 1972, 520; *Leisner*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Bonn 1970; *Nipperdey*, Das Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst, Gutachten, 1952, 23; *Obermayer*, Mitbestimmung in der Kommunalverwaltung, Neuwied und Berlin 1973; *Ossenbühl*, Erweiterte Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften, Rechtsgutachten für die OTV, Stuttgart 1972, 32, 54; *Pressmar*, Kommunalwirtschaft 1973, 449; *Püttner*, Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen nach dem GG, Rechtsgutachten, 1972, 10; *ders.*, Mitbestimmung und Mitwirkung des Personals in der Verwaltung, in: v. Oertzen (Hrsg.), „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, 1974, 77; *ders.*, Gemeinwirtschaft und Mitbestimmung, in: FS Ritschl, Berlin 1972, 181; *Raiser*, Recht der Arbeit 1972, 65; *Reschke*, Mitbestimmung und Mitwirkung in öffentlichen Institutionen, in: v. Oertzen (Hrsg.), 1974, 114; *Ritter*, JZ 1972, 107; *Walter Schmidt*, Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung, VVdStRL 33 (1975), 183; *Schmitt-Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 179; *Hans Peter Schneider*, DÖV 1972, 598; *Scholz*, ZBR 1980, 297; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 18 II 4; *Stüer*, StuGB 1986, 19 m. w. Nachw.; *Wössner*, Paritätische Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften aufgrund vertraglicher Stimmrechtsbindungen, Diss. jur., Frankfurt a. M. 1972, 145; *Thieme*, Gutachten für den 48. Deutschen Juristentag, München 1970, 56; *Zeller*, Kommunale Mitbestimmung. Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen der öffentlichen Hand, Bonn 1972 (mit Bibliographie), sowie Hess. VGH, Urt. v. 30. 4. 1986 — P. St. 1023 — DVBl. 1986, 936 (Hess. Personalvertretungsgesetz). Vgl. zur Mitbestimmung in privaten Unternehmen BVerfG, Urt. v. 1. 3. 1979 — 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78 — BVerfG 50, 290.

aufgrund dieser Bestimmung könnte nur gegeben sein bei Regelungen, die nicht aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen dem Bund zustehen. Da Ziel und Zweck des Gesetzes die Sicherung der Allgemeinheit vor den Gefahren ist, die von der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgehen können, bestimmt sich die Gesetzgebungsbefugnis allein nach Art. 74 Nr. 11 a GG.

Hinweis der Schriftleitung:

Vgl. zur vorstehenden Entscheidung die Abhandlung von Grawert S. 2 ff. in diesem Heft.

GG 20, 28; VerfNW Art. 1, 2, 3, 75, 78, 79; Mitbestimmungsgesetz Art. III Nr. 2; SpkG § 7 (Arbeitnehmer-Mitbestimmung bei Sparkassen)

1. **Nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung NW ist demokratische Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt geboten.**
2. **Ausübung von Staatsgewalt ist nicht nur die Wahrnehmung echter Hoheitsbefugnisse, sondern der Gesamtbereich öffentlicher Verwaltung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der von ihnen getragenen Einrichtungen des öffentlichen Rechts.**
3. **Die Sparkassen sind aufgrund ihres besonderen Status als öffentlich-rechtliche Anstalten und des ihnen gesetzlich zugeordneten öffentlichen Auftrags Teil der öffentlichen Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie sind dem Demokratieprinzip unterworfen.**
4. **Bedienstetenvertretungen oder Personalversammlungen können demokratische Legitimation nicht vermitteln. Sie sind weder Volk noch eine vom Volk legitimierte Vertretung.**
5. **Das Sozialstaatsprinzip ist nicht geeignet, die Unterbrechung demokratischer Legitimations- und Verantwortungsstränge zu rechtfertigen.**

VerfGH NW, Urt. v. 15. 9. 1986 – VerfGH 17/85

Hinweis der Schriftleitung:

Zum Problem der Arbeitnehmer-Mitbestimmung bei Sparkassen: *Stüer*, Mitbestimmung im Sparkassenverwaltungsrat, Städte- und Gemeindebund 1986, 19; *Tettinger*, Mitbestimmung in der Sparkasse und verfassungsrechtliches Demokratiegebot, Heidelberger Forum, Bd. 44, 1986; *Püttner*, Urteilsanmerkung, DVBl. 1986, 1198; *Fischer*, Demokratiegebot und Mitbestimmung bei kommunalen Sparkassen, Sparkasse 1986, 532; *Ehlers*, Die Grenzen der Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen, JZ 1987, 218.

WissHG §§ 19 Abs. 1 und 2, 47 Abs. 1; FHG §§ 15 Abs. 1 und 2, 30 Abs. 1; VwGO § 78 Abs. 1 Nr. 2; AG VwGO § 5 Abs. 2 Satz 1 (Rektor der Hochschule als Klagegegner)

Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, die einen Bescheid im Rahmen der dem Kanzler obliegenden Hochschulverwaltung betreffen, sind im Land Nordrhein-Westfalen gegen den Rektor der Hochschule als Behörde zu richten.

OVG NW, Urt. v. 6. 2. 1987 – 15 A 2630/84.

Der Kl. wendet sich gegen die Entscheidung über das Nichtbestehen zweier Prüfungen und den darauf gestützten Widerruf seiner Einschreibung an der Fachhochschule. Klage und Berufung blieben ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Richtiger Beklagter hinsichtlich der angefochtenen Leistungsbewertungen ist der Prüfungsausschuß für den Studiengang M. an der Fachhochschule X. Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen sind nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO gegen die Behörde zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Der Prüfungsausschuß ist eine Behörde i. S. dieser Vorschriften (vgl. im einzelnen Beschl. des Senats v. 20. 9. 1984 – 15 A 503/84). In bezug auf den vom Kl. außerdem angefochtenen Exmatrikulationsbescheid vom 14. 2. 1984 richtet sich die Klage gegen den Rektor der Fachhochschule X. Das VG hat demgemäß auch insoweit das Passivrubrum zutreffend berichtigt. Behörde i. S. der auch hier anzuwendenden Bestimmungen in § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO ist der mit der alleinigen Außenvertretung der Fachhochschule beauftragte Rektor (§ 15 Abs. 1 FHG) (vgl. auch dazu schon Beschl. des Senats v. 20. 9. 1984 – 15 A 503/84). § 30 Abs. 1 FHG schränkt das Vertretungsrecht des Rektors nicht ein. Wenn nach dieser Bestimmung die Leitung der Hochschulverwaltung im allgemeinen dem Kanzler als Mitglied des Rektorats obliegt, so stellt dies – unbeschadet der dadurch begründeten Verantwortlichkeit des Kanzlers – nur eine interne Aufgabenverteilung dar, die über die Vertretung der Hochschule nach außen nichts aussagt. Diese ist nach dem eindeutigen Wortlaut des § 15 Abs. 1 FHG dem Rektor übertragen. Dem entspricht die Bestimmung in § 15 Abs. 2 Satz 2 FHG, wonach der Kanzler in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten nicht etwa die Fachhochschule, sondern den Rektor vertritt. Danach ist eine Auslegung des § 15 Abs. 1 FHG ausgeschlossen, die das Außenvertretungsrecht des Rektors im wesentlichen auf Aufgaben der Repräsentation beschränkt. Der dahingehenden Rechtsauffassung des Bekl. zu 2) (ebenso Leuze/Bender, WissHG, Kommentar, Stand Mai 1986, § 19 WissHG RdNr. 3, zu der gleichlautenden Bestimmung in § 19 Abs. 1 WissHG) steht im übrigen entgegen, daß der Gesetzgeber mit § 15 Abs. 1 FHG und § 19 Abs. 1 WissHG erklärtermaßen an die frühere Regelung in § 30 Abs. 3 Satz 1 des Hochschulgesetzes (HSchG) v. 7. 4. 1970 – GV NW 254 – i. d. F. des Änderungsgesetzes v. 25. 4. 1978 – GV NW 180 – anknüpfen wollte (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zum Fachhochschulgesetz, Landtags-Drucksache 8/4451, Begründung Teil A Nr. 3.4 und Teil B zu § 17, sowie Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Landtags-Drucksache 8/3880, Begründung Teil A Nr. 3.4 und Teil B zu § 10), derzufolge dem Rektor die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Hochschule ausdrücklich übertragen war. Die von der früheren Fassung des § 30 Abs. 3 Satz 1 HSchG abweichende Wortwahl in § 19 Abs. 1 WissHG und – dieser Bestimmung folgend – in § 15 Abs. 1 FHG war danach nicht das Ergebnis einer vom Gesetzgeber bezweckten inhaltlichen Änderung, sondern diente nur der sprachlichen Vereinfachung. Die mit § 47 Abs. 1 WissHG und § 30 Abs. 1 FHG gegenüber der früheren Regelung in § 39 Abs. 1 HSchG und in § 13 Abs. 2 des Fachhochschulgesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 25. 3. 1975 – GV NW 312 – verbundene Erweiterung der