

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 14. Februar 2011
über die Popularklage
des Herrn E. B. in A. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a des Gesetzes über die öffentlichen Sparkassen
(Sparkassengesetz – SpkG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober
1956 (GVBI S. 187, BayRS 2025-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli
2009 (GVBI S. 400)

Aktenzeichen: Vf. 2-VII-10

Leitsatz:

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG, wonach Beamte und Arbeitnehmer der Sparkasse oder ihres Trägers grundsätzlich nicht Mitglieder des Verwaltungsrats sein dürfen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Aus der Bayerischen Verfassung ergibt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers, für die als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten Sparkassen eine Unternehmensmitbestimmung, gleich welcher Art, einzuführen.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, bei den Sparkassen in Bayern eine Unternehmensmitbestimmung der Arbeitnehmer einzuführen. In diesem Zusammenhang wenden sich die Antragsteller auch gegen Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a des Gesetzes über die öffentlichen Sparkassen (Sparkassengesetz – SpkG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1956 (GVBl S. 187, BayRS 2025-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400). Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 9

(1) ¹Mitglieder des Verwaltungsrats dürfen vorbehaltlich des Art. 6 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 nicht sein:

a) Beamte und Arbeitnehmer des Trägers oder der Sparkasse,

...

II.

Die Antragsteller beantragen:

1. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG ist insoweit nichtig, als er die Mitgliedschaft von Beschäftigten des Trägers oder der Sparkasse im Verwaltungsrat der Sparkassen ausschließt.
2. Es wird festgestellt, dass der Bayerische Landtag Art. 175 BV dadurch verletzt, dass er den in diesem Artikel enthaltenen Gesetzgebungsauftrag zur Einführung einer Unternehmensmitbestimmung im bayerischen Sparkassenwesen nicht erfüllt hat. Hierdurch wird das Grundrecht aus Art. 175 Satz 1 BV verletzt.

3. Der Gesetzgeber hat diesen Gesetzgebungsauftrag nach Maßgabe der Gründe binnen eines Jahres seit Verkündung dieser Entscheidung zu erfüllen.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

Bayern sei das einzige Bundesland, in dem es bei den Sparkassen keine Unternehmensmitbestimmung der Arbeitnehmer gebe. Dies widerspreche Art. 175 Satz 1 BV in seiner zweiten Alternative, die ausdrücklich vorsehe, dass die Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Unternehmen von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluss auf die Leitung und die Verwaltung der Betriebe haben müssten. Unmittelbarer Einfluss auf Leitung und Verwaltung bedeute dabei nichts anderes als Unternehmensmitbestimmung im Gegensatz zur betrieblichen Mitbestimmung, also der Mitwirkung der Beschäftigten in sozialen und personellen Angelegenheiten des jeweiligen Betriebs, die in der ersten Alternative des Art. 175 Satz 1 BV gemeint sei.

Ohne Zweifel seien die als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten bayerischen Sparkassen wirtschaftliche Unternehmungen von erheblicher Bedeutung. Art. 175 BV gelte nicht nur im Bereich privatrechtlicher Betriebe, sondern auch für Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, wenngleich nicht für Beamte. Die Beschäftigten der Sparkassen seien Arbeitnehmer der wirtschaftlichen Unternehmungen und zwar unabhängig davon, ob sie unmittelbar bei der jeweiligen Sparkasse oder aber bei deren Träger angestellt seien. Eine Anknüpfung an die formalen Vertragsparteien der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse würde auf eine willkürliche Verkürzung des Grundrechtsschutzes für einen Teil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten hinauslaufen. Zur Verwirklichung eines effektiven Grundrechtsschutzes sei auch eine Gleichbehandlung der Sparkassenbediensteten mit den Angestellten anderer bayerischer öffentlicher Unternehmen geboten.

Art. 175 Satz 1 BV verbürge nicht nur in seiner ersten, sondern auch in seiner zweiten Alternative ein echtes Grundrecht, weshalb es nicht im Belieben des Gesetzgebers stehe, dem ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrag des Art. 175 BV

nachzukommen. Dieser Auftrag verpflichte den Gesetzgeber, einfachgesetzliche Regelungen zu erlassen, die es den Beschäftigten in Unternehmen von erheblicher Bedeutung jeglicher Rechtsform ermöglichen, nicht nur betriebliche, sondern auch unternehmerische Mitbestimmung auszuüben. Dem Bayerischen Landtag stehe auch die Gesetzgebungskompetenz zu, weil die Mitbestimmungsgesetze des Bundes sich nur auf privatrechtliche Unternehmensformen bezögen und das Bundespersonalvertretungsgesetz lediglich Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung, nicht jedoch zur Unternehmensmitbestimmung enthalte.

Eine effektive Unternehmensmitbestimmung, wie sie von Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV gefordert werde, setze voraus, dass eine ausreichende Zahl von Beschäftigten der Sparkasse in deren Verwaltungsrat gewählt werden könne, damit auch tatsächlich eine unmittelbare Einflussnahme ermöglicht werde. Angemessen sei eine Drittelbeteiligung der Sparkassenbeschäftigten, die auch in der Mehrzahl der anderen Bundesländer vorgesehen sei. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widerspreche eine solche Beteiligung weder dem Demokratieprinzip noch dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Bedenken bestünden selbst dann nicht, wenn die Arbeitnehmervertreter unmittelbar von den Beschäftigten gewählt würden. Auch bei einer Arbeitnehmermitbestimmung bleibe der Einfluss der Kommunen auf die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich, solange das Letztentscheidungsrecht bei den vom kommunalen Träger gewählten Verwaltungsratsmitgliedern liege. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG, der verbiete, dass Beschäftigte der Sparkasse in deren Verwaltungsrat gewählt werden können, sei folglich nicht mit der Forderung des Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV nach einer unmittelbaren und effektiven Unternehmensmitbestimmung in Einklang zu bringen.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage abzuweisen.

Die Klage sei unzulässig, zumindest aber unbegründet. Es fehle an einer umfassenden Darlegung der angeblich verletzten Rechtsvorschriften. Die verschiedenen Formen der Mitbestimmung würden in unzulässiger Weise vermischt. Die betriebliche Mitbestimmung sei durch die Tätigkeit des Personalrats gewährleistet. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, die Unternehmensmitbestimmung gesetzlich zu verankern, sei nicht gegeben. Die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen im operativen Bereich könne und solle nicht eingeschränkt werden. Die Sparkassen seien Anstalten des öffentlichen Rechts und damit keine wirtschaftlichen Unternehmungen im Sinn des Art. 175 BV. Davon abgesehen stehe dem bayerischen Gesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz nicht zu, weil der Bundesgesetzgeber von seiner vorrangigen Kompetenz Gebrauch gemacht habe. Ergänzend schließt sich der Landtag der Stellungnahme der Staatsregierung an.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklage und hält diese jedenfalls für unbegründet.

a) Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehöre, dass der Antragsteller darlege, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch stehe. Als Grundrecht im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV habe der Verfassungsgerichtshof bislang lediglich die erste Alternative des Art. 175 Satz 1 BV eingeordnet. Bei der zweiten Alternative könne insbesondere aus der Entstehungsgeschichte der Norm gefolgert werden, dass sie lediglich eine programmatische Erklärung des Verfassungsgebers enthalte, auf die eine Popularklage nicht gestützt werden könne. Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklage bestünden deshalb auch im Hinblick auf das gerügte gesetzgeberische Unterlassen.

b) Art. 175 BV sei nicht verletzt.

aa) Art. 175 Satz 1 BV finde für den Bereich des Sparkassenwesens von vornherein keine Anwendung, da bereits das Tatbestandsmerkmal „Arbeitnehmer ... bei ... Unternehmungen“ nicht erfüllt sei. Gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 SpkG seien die

Sparkassenbediensteten in Bayern nicht Beamte oder Arbeitnehmer der Sparkasse, sondern ihres Trägers, also einer Gemeinde, eines Landkreises oder eines Zweckverbands (Art. 1 Abs. 1 SpkG). Eine Gleichstellung mit Angestellten anderer öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform sei nicht geboten.

bb) Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV in Verbindung mit Satz 2 dieser Norm enthalte keinen konkreten Auftrag, der den bayerischen Gesetzgeber gerade in der Weise zum Handeln zwingt, wie dies von den Antragstellern erstrebt werde. Sowohl im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung als auch hinsichtlich der Unternehmensmitbestimmung seien bereits weitreichende bundes- und landesrechtliche Regelungen geschaffen worden, sodass der Landesgesetzgeber nicht verpflichtet sei, auf diesem Gebiet noch zusätzliche Gesetze zu erlassen. Der Bundesgesetzgeber habe von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht Gebrauch gemacht und im Bereich des Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsrechts abschließende Regelungen erlassen, weshalb der Landesgesetzgeber insoweit sogar „gesperrt“ sein dürfte. Gemäß Art. 175 Satz 2 BV bleibe es zudem der Bewertung des (einfachen) Gesetzgebers überlassen, inwieweit er die als öffentlich-rechtliche Anstalten organisierten Sparkassen als wirtschaftliche Unternehmungen von erheblicher Bedeutung begreife. Es sei auch zweifelhaft, ob Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV für Beschäftigte von öffentlichen Unternehmen der Daseinsfürsorge überhaupt uneingeschränkt Geltung beanspruchen könne. Dagegen dürfe insbesondere sprechen, dass einer Unternehmensmitbestimmung im Bereich öffentlicher Aufgabenerfüllung durch das Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation per se Grenzen gesetzt seien. Schließlich spreche gegen einen nach Inhalt und Umfang im Wesentlichen umgrenzten Gesetzgebungsauftrag auch die unpräzise Formulierung des Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV. Dieser Norm könne gerade nicht das Gebot entnommen werden, Bestimmungen zu schaffen, die die Entsendung von Beschäftigtenvertretern in Aufsichts- und Kontrollgremien vorsehen. Die Einflussnahme auf Leitung und Verwaltung müsse nicht als Mitentscheidungsrecht im Sinn einer paritätischen Mitbestimmung begriffen werden. Auch andere Formen der Beteiligung würden genügen.

cc) Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG sei unter diesen Umständen nicht zu beanstanden. Entsprechende Inkompatibilitätsregelungen gebe es zum Beispiel auch in der Gemeindeordnung oder in der Landkreisordnung. Sie dienten einem wichtigen Zweck, nämlich der Vermeidung von Interessenkollisionen.

c) Die aktuelle Fassung des sparkassenrechtlichen Organisationsrechts verstoße nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Aus dem Gleichheitssatz könne keine Verpflichtung abgeleitet werden, die bundesgesetzlich für privatrechtliche Gesellschaften geltenden Regelungen der Unternehmensmitbestimmung durch Landesgesetz auf öffentlich-rechtliche Anstalten der Daseinsvorsorge zu übertragen. Eine unterschiedliche Behandlung sei auch sachlich gerechtfertigt.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann von jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend gemacht werden. Gesetze und Verordnungen im Sinn dieser Bestimmung sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu gehört Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG.

Die Popularklage erschöpft sich jedoch nicht in dem Angriff auf die genannte Bestimmung, da dem Begehren der Antragsteller allein mit der Nichtigerklärung der angegriffenen Norm nicht Rechnung getragen wäre. Die Antragsteller wenden sich darüber hinaus dagegen, dass der Gesetzgeber keine Unternehmensmitbestimmung bei den Sparkassen eingeführt hat. Sie rügen daher auch ein gesetzgeberisches Unterlassen (vgl. VerfGH vom 13.5.2009 = BayVBI 2009, 528).

2. Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG ist eine Popularklage nur dann zulässig, wenn die Antragsteller darlegen, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift ihrer Meinung nach ein durch die Bayerische Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig einschränkt. Auch ein Unterlassen des Gesetzgebers kann zulässiger Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiierte Weise geltend gemacht wird, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsbestimmung der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.10.1992 = VerfGH 45, 143/146; VerfGH vom 30.11.1993 = VerfGH 46, 298/299; VerfGH vom 12.7.1995 = VerfGH 48, 55/57; VerfGH vom 18.11.1998 = VerfGH 51, 155/159; VerfGH vom 5.11.2003 = VerfGH 56, 141/142; VerfGH BayVBI 2009, 528; VerfGH vom 9.8.2010 Vf. 16-VII-09 S. 8; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 17 zu Art. 98; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 25 zu Art. 98).

a) Es erscheint zweifelhaft, ob Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV, auf den sich die Antragsteller berufen, ein Grundrecht im Sinn der Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gewährleistet.

Nach Art. 175 Satz 1 BV haben die Arbeitnehmer bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten sowie in Unternehmungen von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluss auf die Leitung und die Verwaltung der Betriebe. Zu diesem Zweck bilden sie gemäß Art. 175 Satz 2 BV Betriebsräte nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes. Während Art. 175 Satz 1 Alt. 1 BV die betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den sie betreffenden Fragen zum Gegenstand hat, regelt die zweite Alternative die unternehmerische Mitbestimmung auf der Ebene der Unternehmensführung (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, RdNrn. 1 f. zu Art. 175).

Ob die zweite Alternative des Art. 175 Satz 1 BV den Charakter eines Grundrechts hat, ist bisher vom Verfassungsgerichtshof noch nicht entschieden worden. Der Verfassungsgerichtshof hat sich allerdings mit der ersten Alternative dieser Vor-

schrift befasst und diesem Teil der Norm die Qualität eines Grundrechts zuerkannt (VerfGH vom 22.4.1959 = VerfGH 12, 37/40 ff. unter Hinweis auf Nawiasky/Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, S. 72; VerfGH vom 18.11.1960 = VerfGH 13, 153/159). Hergeleitet wurde dies insbesondere aus der Formulierung „Mitbestimmungsrecht“ und dem zwingenden Charakter der Vorschrift (VerfGH 12, 37/41).

Demgegenüber ist im Hinblick auf die unternehmerische Mitbestimmung in Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV von einem „unmittelbaren Einfluss auf die Leitung und die Verwaltung der Betriebe“ die Rede. Diese wenig konkrete Formulierung könnte für einen lediglich programmatischen Inhalt sprechen. Zwar hat das Ausschussmitglied Kaiser (CSU) in den Beratungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung (Stenographische Berichte, Bd. III, S. 553, 555) insgesamt von einem Grundrecht gesprochen (vgl. auch Lindner, a. a. O., RdNrn. 1 f. zu Art. 175; Meder, RdNr. 1 zu Art. 175). Auch wird in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. November 1960 (VerfGH 13, 153/166 ff.) im Zusammenhang mit der Auslegung des Begriffs „Mitbestimmungsrecht“ in Art. 175 Satz 1 Alt. 1 BV ausgeführt, dass die Begriffe „Mitbestimmung“, „Einflussnahme“ und „Mitwirkung“ in Art. 175 BV ohne deutliche Unterscheidung verwendet würden. Andererseits hat der damalige Ministerpräsident Dr. Hoegner (SPD) bei den Beratungen des Verfassungsausschusses aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Unterschied zwischen dem Mitbestimmungsrecht und der Einflussnahme bestehe. Ein unmittelbarer Einfluss auf die Leitung und Verwaltung gehe weniger weit als ein Mitbestimmungsrecht (Stenographische Berichte, Bd. III, S. 554; vgl. auch Nawiasky/Leusser, S. 255).

b) Ob hieraus zu folgern ist, dass die zweite Alternative des Art. 175 Satz 1 BV, um die es hier allein geht, kein Grundrecht, sondern nur einen Programmsatz enthält, mit dessen Verletzung eine Popularklage nicht begründet werden könnte, kann jedoch letztlich dahingestellt bleiben. Die Antragsteller stützen sich auch auf das Grundrecht auf Gleichbehandlung gemäß Art. 118 Abs. 1 BV, dessen Verlet-

zung sie u. a. mit ihrem Hinweis auf die Stellung der Angestellten anderer bayerischer öffentlicher Unternehmen sinngemäß geltend machen.

c) Ist die Popularklage – wie vorliegend – in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn insoweit keine Rügen geltend gemacht worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 20.6.2008 = VerfGH 61, 130/133; VerfGH vom 25.6.2010 Vf. 1-VII-08 S. 21). Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV ist hier daher unabhängig von seiner Grundrechtsqualität als Prüfungsmaßstab heranzuziehen.

3. Soweit die Antragsteller ein Unterlassen des Gesetzgebers rügen, scheidet die Zulässigkeit ihrer Popularklage auch nicht daran, dass die angestrebte Regelung außerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern läge (vgl. VerfGH vom 5.7.1990 = VerfGH 43, 95/98; VerfGH 45, 143/146; VerfGH vom 9.8.2010 Vf. 16-VII-09 S. 8). Die Mitbestimmungsgesetze des Bundes gelten nur für privatrechtliche Unternehmensformen und nicht für Anstalten des öffentlichen Rechts, wie sie die bayerischen Sparkassen gemäß Art. 3 SpkG darstellen (vgl. § 1 MitbestG, § 1 DrittelbG, § 1 MontanMitbestG). Das Bundespersonalvertretungsgesetz wiederum enthält, soweit es für die Länder gilt, lediglich Vorschriften zur betrieblichen, nicht aber zur Unternehmensmitbestimmung (vgl. §§ 94 ff. BPersVG). Andererseits gibt es auch keine Vorschrift des Bundesgesetzgebers, die eine Unternehmensmitbestimmung bei den bayerischen Sparkassen ausschließen würde. Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern auf diesem Gebiet (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) ist deshalb nicht durch vorrangiges Bundesrecht „gesperrt“.

V.

Die Popularklage ist unbegründet. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a SpkG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; aus der Bayerischen Verfassung ergibt sich

keine Verpflichtung des Gesetzgebers, für die als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten Sparkassen eine Unternehmensmitbestimmung einzuführen.

1. Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV ist nicht verletzt.

a) Unabhängig von der Frage, ob diese Verfassungsnorm ein Grundrecht oder nur einen Programmsatz beinhaltet, setzt ihre Anwendbarkeit „Unternehmungen von erheblicher Bedeutung“ voraus. Aufgrund des Regelungszusammenhangs mit der ersten Alternative des Art. 175 Satz 1 BV muss es sich hierbei um „wirtschaftliche Unternehmungen“ handeln. Was unter wirtschaftlichen Unternehmungen von erheblicher Bedeutung zu verstehen ist, wird in der Verfassung, die entsprechend ihrer Funktion nur grundlegende Regeln und keine Detailregelungen für den Einzelfall enthält, nicht näher präzisiert. Der Verfassungsgerichtshof hat im Hinblick auf die in Art. 175 Satz 1 Alt. 1 BV geregelte betriebliche Mitbestimmung bereits entschieden, dass zu den wirtschaftlichen Unternehmungen grundsätzlich auch solche der öffentlichen Hand zählen können (VerfGH 12, 37/43; vgl. auch Meder, RdNr. 2 zu Art. 175; a. A., aber ohne nähere Begründung Lindner, a. a. O., RdNr. 2 Fußn. 2 zu Art. 175). Das ändert jedoch nichts daran, dass es Aufgabe des einfachen Gesetzgebers ist, die Verfassungsbestimmung im Einzelnen auszugestalten. Dies ergibt sich aus Art. 175 Sätze 2 und 3 BV, wo die nähere Regelung der Vorgaben des Art. 175 Satz 1 BV durch besonderes Gesetz ausdrücklich angesprochen wird. Auch bei den Beratungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung bestand Übereinstimmung, dass „die ganze Materie“ durch einfaches Gesetz geregelt werden müsse. Diese Regelungskompetenz sollte sich namentlich auch darauf beziehen, was unter Unternehmungen von erheblicher Bedeutung zu verstehen ist (Stenographische Berichte, Bd. III, S. 554, 556; vgl. auch Nawiasky/Leusser, S. 255). Bei der Ausgestaltung im Einzelnen steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (Lindner, a. a. O., RdNr. 2 zu Art. 175).

b) Diesen Gestaltungsspielraum hat der Gesetzgeber nicht dadurch überschritten, dass er für die Sparkassen keine Unternehmensmitbestimmung eingeführt hat.

aa) Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV sieht vor, dass die Arbeitnehmer an der unternehmerischen Entscheidungsfindung beteiligt werden, wobei Sparkassenbeamte, soweit es solche vereinzelt noch gibt, nicht von Art. 175 BV erfasst werden. Die Rechtsstellung der Beamten wird nicht im vierten Abschnitt „Die Arbeit“ (Art. 166 ff. BV), sondern in Art. 94 ff. BV behandelt (VerfGH vom 31.7.1957 = VerfGH 10, 31/42; VerfGH 12, 37/42; Meder, RdNr. 2 zu Art. 175). Ausgehend vom Sinn und Zweck einer Unternehmensmitbestimmung kann es keine Rolle spielen, dass die Arbeitnehmer gemäß Art. 12 Abs. 1 SpkG – von Ausnahmefällen abgesehen – vom Träger, also von der Körperschaft, die die Sparkasse errichtet (Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 SpkG), bestellt werden und Beschäftigte des Trägers sind. Entscheidend ist, dass die maßgeblichen, sich auf die Arbeitnehmer auswirkenden Entscheidungen nach Art. 5 SpkG im Verwaltungsrat und im Vorstand, also durch Organe der Sparkasse, und nicht unmittelbar durch den Träger getroffen werden.

bb) Nach Art. 1 Abs. 1 SpkG können Gemeinden, Landkreise sowie Zweckverbände mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Sparkassen als ihre Unternehmungen errichten. Die Sparkassen sind gemäß Art. 3 SpkG als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert (Art. 87 Abs. 4 GO, Art. 75 Abs. 4 LKrO, vgl. auch Art. 89 GO, Art. 77 LKrO, Art. 49, 50 KommZG). Ihre Aufgabe ist es, nach näherer Regelung der Sparkassenordnung der Bevölkerung Gelegenheit zur sicheren und verzinslichen Anlegung von Ersparnissen und anderen Geldern zu geben sowie dem örtlichen Kreditbedürfnis, insbesondere der Bevölkerungsschichten, aus denen die Spareinlagen stammen, zu dienen. Sie haben durch geeignete Einrichtungen den Sparsinn der Bevölkerung zu pflegen und den bargeldlosen Zahlungsverkehr in jeder Weise zu fördern (Art. 2 Abs. 1 SpkG).

Die Errichtung und der Betrieb von Sparkassen gehören zu den Aufgaben, die den Kommunen im Rahmen der durch Art. 10, 11 BV garantierten Selbstverwaltung zugewiesen sind. Die Sparkassen ihrerseits nehmen damit öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge im Sinn des Art. 83 Abs. 1 BV wahr, die sie von ihren kommunalen Trägern (Art. 4 SpkG) ableiten. Zwar stehen die Sparkassen in direkter

Konkurrenz zu den Privat- und Genossenschaftsbanken, wobei sich die jeweiligen Geschäftsfelder überschneiden. Sie sind selbständige Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft (§ 1 Satz 1 SpkO), die auch der für alle Banken geltenden Fachaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterliegen. Von den privaten Kreditinstituten unterscheiden sie sich aber dadurch, dass sie aufgaben- und nicht gewinnorientiert sind (VerfGH vom 23.9.1985 = VerfGH 38, 118/126 f.; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, RdNr. 66 zu Art. 87 GO; vgl. auch HessStGH vom 30.4.1986 = DVBI 1986, 936/940). Ihr öffentlich-rechtlicher Auftrag, der in der Sparkassenordnung näher präzisiert wird, kommt u. a. in der Aufgabe, die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands, mit Finanzdienstleistungen sicherzustellen (§ 1 Satz 1 SpkO), sowie in der Kontrahierungspflicht (§ 5 SpkO) zum Ausdruck. Gemäß § 1 Satz 2 SpkO unterstützen die Sparkassen die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich. Auch die Regelung des § 21 Abs. 3 Satz 1 SpkO zur Verwendung des Jahresüberschusses für gemeinnützige Zwecke unterstreicht den öffentlich-rechtlichen Auftrag. Zudem unterliegen sie einem Spekulationsverbot (§ 4 Abs. 2 SpkO). In formeller Hinsicht wird der öffentlich-rechtliche Status durch Art. 5 Abs. 5 SpkG, wonach der Verwaltungsrat und der Vorstand öffentliche Behörden sind, und durch die Regelungen des Art. 13 SpkG zur Rechtsaufsicht, die die Regierungen unter Leitung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern ausüben, verdeutlicht.

Die Sparkassen betätigen sich somit zwar (auch) als Wirtschaftsunternehmen. Ihre Tätigkeit ist aber nicht nur formell öffentlich-rechtlich organisiert, sondern im öffentlichen Interesse durch eine Vielzahl inhaltlicher Vorgaben und Beschränkungen reguliert, deren Einhaltung mit den Mitteln der Rechtsaufsicht zu kontrollieren ist. Von den privatwirtschaftlich organisierten Banken unterscheiden sich die Sparkassen vor allem dadurch, dass die Erzielung von Gewinn nicht ihr Hauptzweck ist. Sie weisen daher weder die für wirtschaftliche Unternehmen typische Gewinnorientierung noch deren Strukturen auf. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Sparkassen nicht als wirtschaftliche Unternehmungen von erheb-

licher Bedeutung im Sinn des Art. 175 Satz 1 Alt. 2 BV bewertet und deshalb für sie keine Unternehmensmitbestimmung, gleich welcher Art, eingeführt hat.

cc) Der weite normative Gestaltungsspielraum hat andererseits zur Folge, dass der bayerische Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehindert wäre, bei den Sparkassen in Bayern eine Unternehmensmitbestimmung einzuführen. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, im vorliegenden Verfahren die Grenzen aufzuzeigen, die sich hierbei aus dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung ergeben (BVerfG vom 24.5.1995 = BVerfGE 93, 37; BVerfG vom 5.12.2002 = BVerfGE 107, 59; vgl. dazu auch Lindner, a. a. O., RdNrn. 5 f. zu Art. 2).

2. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) ist ebenfalls nicht gegeben.

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Er verbietet Willkür, verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Der Gleichheitsgrundsatz ist nur dann verletzt, wenn der Normgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens überschritten hat und seiner Entscheidung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt. Die Anwendung des Gleichheitssatzes beruht stets auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen, die nie in allen, sondern nur in einzelnen Elementen gleich sind. In dem angegebenen Rahmen ist es Sache des Normgebers, nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse dafür maßgebend sind, sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu entscheiden, ob der Gesetzgeber jeweils die bestmögliche und gerechtes-

te Lösung getroffen hat; er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.6.2010 = BayVBI 2010, 658/662).

a) Der Gleichheitssatz zwingt den bayerischen Normgeber nicht, im Sparkassenwesen eine Unternehmensmitbestimmung entsprechend dem Beispiel anderer Bundesländer einzuführen. Art. 118 Abs. 1 BV verpflichtet den Landesgesetzgeber lediglich dazu, den Gleichheitssatz innerhalb des ihm zugeordneten Gesetzgebungsbereichs zu wahren, nicht aber dazu, seine Regelungen denen anderer Bundesländer anzupassen (VerfGH vom 4.8.1992 = VerfGH 45, 112/117; VerfGH vom 8.5.2008 = VerfGH 61, 125/130; BVerfG vom 27.3.1979 = BVerfGE 51, 43/58 f.; Meder, RdNr. 8 zu Art. 118 m. w. N.). Aus dem gleichen Grund ist der bayerische Normgeber auch nicht gehalten, die für privatrechtliche Gesellschaftsformen geltenden Mitbestimmungsregelungen des Bundes im Mitbestimmungsgesetz, im Drittelbeteiligungsgesetz oder im Montanmitbestimmungsgesetz auf das öffentlich-rechtlich organisierte bayerische Sparkassenwesen zu übertragen.

b) Eine Ungleichbehandlung der Sparkassenmitarbeiter gegenüber den anderen Beschäftigten des jeweiligen Trägers der Sparkasse ist nicht gegeben. Bei den Gebietskörperschaften wie auch bei den Eigenbetrieben und selbständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts ist keine Unternehmensmitbestimmung, sondern lediglich die betriebliche Mitbestimmung nach dem Bayerischen Personalvertretungsgesetz vorgesehen, die auch für die Sparkassenmitarbeiter gilt (Art. 1 BayPVG i. V. m. Art. 3 SpkG).

c) Eine unzulässige Ungleichbehandlung ergibt sich auch nicht daraus, dass dem Verwaltungsrat der Bayerischen Landesbank gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 BayLBG seit der Änderung durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBI S. 397) ein Vertreter der Personalvertretung der Landesbank angehört. Auch die Bayerische Landesbank erfüllt zwar als Anstalt des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben (Art. 1, 2 BayLBG). Schon hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung und ihrer –

auch regional begrenzten – Aufgabenstellung sind jedoch die Sparkassen nicht mit ihr vergleichbar.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).