

„Rechtliche Vorgaben für die Besetzung der Verwaltungsräte kommunaler Sparkassen – Kommunale Wirtschaftsorganisation im Mehrebenensystem am Beispiel des § 25d KWG“

Bearbeiter: *Thomas Lebe*

Im Zuge des durch die Finanzkrise entfachten „Regulierungsunamis“ gingen der Bund und später auch der europäische Gesetzgeber dazu über, erstmals spezifische Anforderungen für die Besetzung der Aufsichtsorgane von Kreditinstituten zu erlassen. Denn im Versagen von Führung und –spiegelbildlich– Aufsicht wurde eine maßgebliche Ursache für den Beinahezusammenbruch des Finanzsystems gesehen. Entsprechende öffentlich-rechtliche Anforderungen waren zuvor ein Spezifikum des Sparkassenrechts der Länder. Nachdem der Bund recht rudimentäre Vorgaben in § 36 KWG a.F. bereits 2009 „im Alleingang“ formuliert hatte, erhielten diese durch die RL 2013/36/EU (sog. CRD IV) aus europäischer Richtung einen erhöhten Detaillierungsgrad. Der nötigen Umsetzung ist der Bund mit der durch das CRD IV-Umsetzungsgesetz erfolgten Schaffung insbesondere des § 25d KWG (Anforderungsseite) sowie der Anpassung des § 36 Abs. 3 KWG (Maßnahmenseite) mit Wirkung vom 1. Januar 2014 nachgekommen. Diese Vorschriften gelten unmittelbar auch für die dem KWG unterfallenden kommunalen Sparkassen und ihre Verwaltungsräte.

§ 25d KWG bestimmt unter anderem, dass Mitglieder der Aufsichtsorgane sachkundig und zuverlässig sein sowie der Widmung ihrer Aufgaben ausreichende Zeit widmen müssen. Zudem statuiert die Vorschrift diverse Inkompatibilitäten und Mandatsobergrenzen, zu denen wiederum Ausnahmen, Privilegierungen und Genehmigungsmöglichkeiten bestehen. Nach Institutsbedeutung respektive Geschäftsumfang differenzierende Regelungen und abgestufte Anforderungsmaßstäbe, welche in Leitlinien und Empfehlungen von EBA und EZB konkretisiert werden, runden die Komplexität der seitenfüllenden Vorschrift ab. Korrespondierende Eingriffsbefugnisse der BaFin sind insbesondere in § 36 Abs. 3 KWG geregelt. Beide Vorschriften werfen bei der Anwendung auf kommunale Sparkassen spezifische Auslegungsfragen auf, die weiter unter Vorbehalt ihrer insbesondere formellen Verfassungsmäßigkeit stehen. Auch ihr Verhältnis zu den sparkassengesetzlichen Besetzungs- und Abberufungsvorgaben erscheint klärungsbedürftig.

Zunächst arbeitet die Untersuchung Bedeutung und Funktion der Verwaltungsräte kommunaler Sparkassen heraus. Konstitutiv für deren Errichtung und Besetzung sind nach wie vor die Sparkassengesetze der Länder. Deren Normbestand wird anhand des Sparkassengesetzes NRW umfassend

aufbereitet und mit Blick auf die Sparkassengesetze der übrigen Länder im Anschluss vergleichend analysiert. Die Arbeit untersucht sodann, inwieweit der Bund seiner Umsetzungsverpflichtung aus der CRD IV sowie der anschließenden CRD V-Novelle nachgekommen ist. Hierbei geht sie auf Unklarheiten ein, die sich bei der Anwendung der betreffenden KWG-Vorschriften auf die kommunalen Sparkassen stellen. Insbesondere geht die Untersuchung der Frage nach, ob und wo eine überschießende Umsetzung des Unionsrechts (sog. „Gold Plating“) stattgefunden hat. Dies ist einerseits relevant für die Kontrolle der KWG-Vorschriften am Maßstab des Grundgesetzes, speziell unter dem Gesichtspunkt der fehlenden „Europafestigkeit“ der Selbstverwaltungsgarantie, zeigt aber auch, welche Regelungen bei einem Kompetenzverstoß des Bundes überhaupt disponibel wären.

Damit ist ein über ihren spezifischen Gegenstand hinausreichender Kernpunkt der Arbeit angesprochen: die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten für das Sparkassenwesen zwischen Bund und Ländern. Der Verwaltungsrat ist das Bindeglied zwischen den kommunalen Trägern und „ihren“ Sparkassen. Diese bilden noch immer einen Teil der (mittelbaren) Kommunal- und damit Landesverwaltung. Zugleich betätigen sich aber auch die kommunalen Sparkassen geschäftlich weitgehend wie private Universalbanken. Die daraus resultierende kompetenzielle Konfliktstellung wird zumeist unter der Chiffre des Gegensatzpaars Organisations- und Geschäftsrecht diskutiert. Hier ist nach wie vor vieles unklar. Die Arbeit unternimmt – vor allem unter dem Eindruck des neuen Trends zur Steuerung durch Organisationspflichten – einen Versuch, die Frage einer Klärung zuzuführen. Weitere Hürden für den Bundesgesetzgeber bestehen in Ansehung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, die im sparkassenspezifischen Schrifttum bisher allenfalls stiefmütterlich behandelt wurde. Auch bei der Kompetenzausübung sind dem Bund Schranken gesetzt. Im Rahmen einer Untersuchung der materiellen Verfassungsmäßigkeit wird ferner ein möglicher Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie geprüft.

Abschließend und als Synthese der vorangehenden Betrachtungen stellt die Arbeit dar, wie bundes- und landesrechtliche Anforderungen sowie Aufsichtsmaßnahmen in der Praxis sekundär- und verfassungsrechtskonform zusammenwirken können. Sie gibt somit einen umfassenden Überblick über die Rechtsfragen, welche sich bei der Verwaltungsratsbesetzung stellen können.

Die Arbeit erscheint im Januar 2022 als Band 77 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts (ISBN 978-3-555-02257-4).