



Ausarbeitung

**Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer
Frauenquote für Sparkassen, Landesbanken und
Genossenschaftsbanken**

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Frauenquote für Sparkassen, Landesbanken und Genossenschaftsbanken

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 274/20
Abschluss der Arbeit: 2. Dezember 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung und Fragestellung

Gefragt wurde nach dem Bestehen einer **Gesetzgebungskompetenz** des **Bundes** für die Regelung einer sog. **Frauenquote** für die Vorstände von **Sparkassen, Landesbanken und Genossenschaftsbanken**. Hintergrund der Anfrage sind Presseberichte, nach denen sich die Regierungskoalition auf wesentliche Eckpunkte eines **Zweiten Führungspositionen-Gesetz** (FüPoG II) politisch verständigt habe. Der Vorstand von börsennotierten und paritätisch mitbestimmten privatwirtschaftlichen Unternehmen soll demnach mit einem Mindestanteil von Frauen als Mitglieder besetzt werden müssen. Ein höherer Mindestanteil von Frauen solle unter anderem für die Führungsgremien von Gesellschaften gelten, die mehrheitlich im Anteilseigentum des Bundes stehen (Bundesunternehmen). In den Medien wird berichtet, dass **Sparkassen** sowie **Landesbanken** und **Genossenschaftsbanken** von der vorgesehenen Regelung zur Frauenquote **ausgenommen** werden sollen.¹

2. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz

Gemäß Art. 70 Grundgesetz (GG) sind grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Dem Bund muss deshalb im Grundgesetz eine Materie ausdrücklich als ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zugewiesen sein, sonst sind die Länder zuständig. Für die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Kreditinstituten kommt der Kompetenztitel des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft – Bankwesen)** in Frage. Zum Recht der Wirtschaft gehören die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen.² Das Bankwesen umfasst die typische Geschäftstätigkeit privater Kreditinstitute.³

Gesetzliche Regelungen, die Vorgaben für den **Anteil von Frauen an Führungspositionen** in der Privatwirtschaft machen, sind grundsätzlich als Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln, zu klassifizieren. So wurde auch das Erste Führungspositionen-Gesetz vom 24. April 2015, das bereits eine Frauenquote regelt, auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt.⁴ Fraglich ist, ob für Sparkassen, Landesbanken und Genossenschaftsbanken Besonderheiten zu berücksichtigen sind, die zu einem anderen Ergebnis führen.

3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Sparkassen

Sparkassen sind gemeinnützige, von **kommunalen Gewährträgern** (Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden) errichtete rechtsfähige **Anstalten des öffentlichen Rechts**, denen

1 Busse/Roßbach/Schreiber, Was die neue Frauenquote für Unternehmen bedeutet, SZ.de vom 24. November 2020 (abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/frauenquote-vorstand-deutschland-1.5125167>, Stand: 1. Dezember 2020); Freiberger, Damenqual, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. November 2020, S. 20.

2 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe BVerfGE 135, 155 (196).

3 Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 44. Edition, Stand: 15. Mai 2020, Art. 74 Rn. 40.

4 Begründung des Entwurfs eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 20. Januar 2015, BT-Drs. 18/3784, S. 49.

die Förderung des Spargeschäfts obliegt.⁵ Sie unterstehen der Aufsicht des kommunalen Gewährträgers. Sie sind somit von einer Sonderstellung zwischen privatwirtschaftlicher Banktätigkeit und öffentlich-rechtlicher Organisation und öffentlichem Auftrag geprägt.⁶

3.1. Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz

Diese Sonderstellung schlägt sich in einer Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz nieder: Nur das sog. **materielle Sparkassenrecht**, welches das tägliche Geschäftsleben, die Geschäftspolitik und die Wirtschaftsführung regelt, unterfällt der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG**. Das **formelle Sparkassenrecht** hingegen, d.h. das **innere Verfassungs- und Organisationsrecht** der Sparkassen, ist den **Ländern** zugeordnet.⁷ Dies ergibt sich aus der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder für das **Kommunalrecht**, welchem die Sparkassen in ihrer Funktion als von kommunalen Gewährträgern errichtete Anstalten des öffentlichen Rechts grundsätzlich zuzuordnen sind.⁸ Dementsprechend findet sich die Rechtsgrundlage für die Errichtung und organisatorische Struktur der Sparkassen in den **Sparkassengesetzen der Länder**⁹ und in von den kommunalen Trägern erlassenen **Satzungen**. Zugleich gelten für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen die allgemeinen bundesgesetzlichen bankrechtlichen Vorschriften, wie sie sich vor allem im Kreditwesengesetz (KWG)¹⁰ finden.

Diese Aufspaltung gilt nicht für die sog. **Bausparkassen**. Trotz ihrer tradierten Bezeichnung sind diese rein privatrechtlich organisierten Institute keine von kommunalen Gewährträgern aufgrund Gesetzes errichteten Sparkassen und **unterfallen vollständig der Gesetzgebungskompetenz des Bundes** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹¹

3.2. Frauenquote als Gegenstand des formellen Sparkassenrechts

Die Abgrenzung zwischen formellem Sparkassenrecht, das den Ländern zugeordnet ist, und materiellem Sparkassenrecht, das einer bundesgesetzlichen Regelung zugänglich ist, bereitet Schwierigkeiten.¹² Klare Kriterien haben sich weder in der Rechtsprechung, noch der Literatur herausgebildet. Zu der speziellen Frage, ob die Einführung einer Frauenquote für den Vorstand von Sparkassen dem

5 Hakenberg, Artikel „Sparkassen“, in: Weber (Hrsg.), Creifelds, Rechtswörterbuch, 24. Edition 2020.

6 Kirchhof, DVBl 1983, S. 921.

7 BVerwG NJW-RR 1987, 1313; BVerwG NVwZ 1987, 221; BGHZ 90, 161 (164); dazu statt aller Rengeling/Szczekalla, in: Kahl/Waldhoff (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Bd. 15, 131. EL September 2007, Art. 74 Rn. 134.

8 Vgl. BGHZ 90, 161 (164).

9 Vgl. etwa Sparkassengesetz für Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 2005 (GBl. 2005, 587, 588), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259, 260).

10 Vgl. bspw. § 40 Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 7 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1633) geändert worden ist.

11 BVerwG NVwZ 1987, 221 (223); Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG (Fn. 3), Art. 74 Rn. 40.

12 Vgl. BVerwG NJW-RR 1987, 1313 (1314).

formellen oder dem materiellen Sparkassenrecht zuzuordnen wäre, liegen soweit ersichtlich keine Äußerungen in Rechtsprechung und Literatur vor. Eine Einordnung kann damit nur an die Unterscheidung zwischen der Regulierung der Geschäftstätigkeit der Sparkasse als Bankinstitut auf der einen Seite und der Regelung von Organisation und Verfassung der Sparkassen als kommunal getragene Anstalten des öffentlichen Rechts auf der anderen Seite, anknüpfen.

Der **Vorstand** ist ein **Organ** der Sparkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts.¹³ Regelungen zu der Besetzung des Vorstandes betreffen damit grundsätzlich Organisation und Verfassung der Sparkassen. Die in Rede stehende **Frauenquote** würde **persönliche Anforderungen an die zu bestellenden Mitglieder** dieses Organs der Sparkasse stellen. Sie würde die **innere Organisation** und **Verfassung** der Sparkassen betreffen und damit grundsätzlich dem formellen Sparkassenrecht zuzuordnen sein. Auch die mit der Einführung von Frauenquoten typischerweise verfolgten **Ziele** dürften zu keiner anderen Bewertung führen. So soll nicht die Geschäftstätigkeit der Banken (Kreditvergabe etc.) reguliert und etwa typischen Gefahren des Bankwesens begegnet werden. Stattdessen ist die Regulierung der Zusammensetzung der Vorstände von Unternehmen vorrangig ein Mittel zum Zweck der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen.

Dieser Befund wird auch dadurch bestätigt, dass in den **Sparkassengesetzen der Länder** Regelungen zu der Bestellung des Vorstandes und bestimmte Anforderungen an die zu bestellenden Vorstandsmitglieder (persönliche und fachliche Eignung) normiert sind.¹⁴ Das bundesrechtliche KWG regelt zwar auch die fachliche Eignung und Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter eines Kreditinstituts (§ 25c KWG), die auch die Mitglieder des Sparkassenvorstands als Geschäftsleiter im Sinne von § 1 Abs. 2 KWG betreffen.¹⁵ Bei diesen Regelungen steht jedoch die Abwehr typischer Gefahren des Bankwesens im Vordergrund und damit Gegenstände des materiellen Sparkassenrechts.

Insofern spricht viel dafür, dass die Einführung einer Frauenquote für den Vorstand von Sparkassen der **ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder** für das **formelle Sparkassenrecht zuzuordnen** ist.

Für die Einführung einer Frauenquote für **Bausparkassen** hat der Bundesgesetzgeber dagegen unproblematisch die Gesetzgebungskompetenz (siehe oben 3.1.).

13 Vgl. § 11 Sparkassengesetz Baden-Württemberg; Schlierbach, Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 2003, S. 155 und S. 196.

14 Vgl. §§ 23 ff. Sparkassengesetz Baden-Württemberg; Schlierbach, Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 2003, S. 202.

15 Schlierbach, .Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 2003, S. 215.

4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Landesbanken

Für Landesbanken gilt **kompetenziell** das für **Sparkassen** Gesagte **entsprechend**.¹⁶ Sie sind traditionell als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert und basieren auf einer landesgesetzlichen Rechtsgrundlage. Ihnen obliegt die Aufgabe einer Staats- und Kommunalbank sowie einer **Spar-kassenzentralbank** in einem bestimmten Bundesland bzw. aufgrund entsprechender landesrechtlicher Regelungen in mehreren Bundesländern gleichzeitig.¹⁷ Da die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Landesbanken dem formellen Sparkassen- bzw. Landesbankenrecht unterfallen dürfte, besteht auch hier **wohl keine Gesetzgebungskompetenz** des **Bundes** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (siehe oben 3.2.).

Etwas anderes gilt jedoch für ehemalige Landesbanken, die nunmehr vollständig **privatisiert** worden sind und keine öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mehr sind. Nur soweit die Landesbanken öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind, ist ihre innere Organisation und Verfassung wegen dem Bezug zum Kommunalrecht keiner bundesgesetzlichen Regelung zugänglich.

5. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Genossenschaftsbanken

Die Genossenschaftsbanken bzw. Kreditgenossenschaften, die auch als Volks- und Raiffeisenbanken bekannt sind, sind keine öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, sondern Kreditinstitute, die in der besonderen privatrechtlichen Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft (§ 1 Genossenschaftsgesetz – GenG¹⁸) betrieben werden.¹⁹ Soweit ersichtlich bestehen für die Regulierung der Genossenschaftsbanken anders als für Sparkassen und Landesbanken **keine kompetenziellen Besonderheiten**. Da sie in keinem ersichtlichen Zusammenhang zum Kommunalrecht stehen, bestehen keine Anhaltspunkte für eine Einordnung unter diese ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Dies wird soweit ersichtlich auch weder in der Rechtsprechung, noch in der Literatur vertreten. Durch die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand von Genossenschaftsbanken würde die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft, wie sie bereits bundesgesetzlich im Genossenschaftsgesetz geregelt ist, genauer ausgestaltet und die wirtschaftliche Betätigung der Genossenschaftsbanken geregelt. Demnach **unterfällt** die Regelung einer Frauenquote für den Vorstand der Genossenschaftsbanken **grundsätzlich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** des **Bundes** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG jedoch nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche

16 BVerwG NJW-RR 1987, 1313; Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG (Fn. 3), Art. 74 Rn. 40.

17 Vgl. Schlierbach, Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 2003, S. 307.

18 Genossenschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1874) geändert worden ist.

19 Vgl. Geibel, in: Henssler/Strohn (Hrsg.), Gesellschaftsrecht, 4. Auflage 2019, § 1 GenG Rn. 20.

Regelung erforderlich macht (sog. **Erforderlichkeitsklausel**). Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung wäre für die in Rede stehende Frauenquote wohl deshalb zu bejahen, weil ansonsten eine bedenkliche Zersplitterung der Rechts- und Wirtschaftseinheit drohte. Bei uneinheitlicher Regelung könnte etwa die Sitzverlagerung von einem Bundesland in ein anderes zu einem Verstoß gegen gesetzliche Pflichten führen. Es könnten Wettbewerbsverzerrungen drohen.²⁰ Nicht zuletzt würde wohl mit dem Genossenschaftsgesetz eine bestehende bundesgesetzliche Kodifikation geändert.

6. Gesamtergebnis

Es spricht viel dafür, dass aufgrund der Sonderstellung, die Sparkassen und Landesbanken zukommt, keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Frauenquote für den Vorstand von Sparkassen und Landesbanken besteht. Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für eine entsprechende Regelung bzgl. der Genossenschaftsbanken kommt dem Bund dagegen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG zu.

20 Siehe dazu auch die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 20. Januar 2015, BT-Drs. 18/3784, S. 49.