



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 31. Oktober 1980
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 13/79

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt
vertreten durch den Stadtdirektor,
Verfahrensbevollmächtigter:

die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe
vom 12. April 1979 (GV NW S. 290) verletze die Vorschriften
der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbst-
verwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung vom

2. Mai 1980

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen
im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GV NW
S. 290) ist nichtig, soweit sie die Be-
schwerdeführerin betrifft.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch § 1 Abs. 2 der Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GV NW S. 290) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Sparkasse Lemgo (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Stadt Lemgo) und die Stadtparkassen Bad Salzuflen und Barntrup seien zu einer Zweckverbandssparkasse zu vereinigen. Zu diesem Zweck hätten der Kreis Lippe und die Städte Bad Salzuflen, Barntrup und Lemgo einen Zweckverband zu bilden. Eine entsprechende Regelung traf der Minister in § 1 Abs. 1 der Verordnung für die Sparkasse Detmold (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Städte Detmold und Lage) und die Stadtparkassen Blomberg und Horn-Bad Meinberg. Die Beschwerdeführerin möchte ihre Sparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.
2. Der Verordnung ging die kommunale Neuordnung des Kreises Lippe voraus. Durch die Gesetze zur Neugliederung des Kreises Lemgo vom 5. November 1968 (GV NW S. 352) und zur Neugliederung des Kreises Detmold vom 2. Dezember 1969 (GV NW S. 799) waren zunächst aus den ehemals 170 Gemeinden des heutigen Kreises Lippe 16 neue Gemeinden gebildet worden. Die heutige Gemeinde Stadt Bad Salzuflen entstand durch den Zusammenschluß der Städte Bad Salzuflen und Schötmar mit zehn weiteren Gemeinden. Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. Oktober 1972 (GV NW S. 284) wurden die beiden Kreise Detmold und Lemgo zum neuen Kreis Lippe zusammengefaßt.

3. Zur Zeit dieser Neuordnung bestanden im Gebiet des Kreises Lippe zwei Kreissparkassen (Detmold und Lemgo) und sieben Gemeindesparkassen (Bad Salzuflen, Barntrup, Blomberg, Detmold, Horn-Bad Meinberg, Lage und Lemgo). Die Zusammenfassung der zahlreichen Gemeinden im Kreisgebiet zu wenigen Großgemeinden hatte zur Folge, daß eine größere Zahl von Geschäftsstellen der beiden Kreissparkassen nicht mehr wie bisher in Gemeinden ohne eigene Sparkasse, sondern im Gebiet der sieben Städte mit eigenen Sparkassen lagen; in der Stadt Bad Salzuflen, in der diese Gemengelage noch besteht, sind es sieben Geschäftsstellen mit einem Einlagenbestand von etwa 187 Mio. DM (31. Dezember 1979). Im Rahmen der Bemühungen, die entstandenen Gemengelagen zu beheben und die Organisation der Sparkassen den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen, trat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr von vornherein für die später mit der Verordnung angeordnete Lösung ein, durch Zusammenfassung der Kreis- und Stadtparkassen jeweils in den Grenzen der alten Kreise für den südlichen und nördlichen Teil des neuen Kreises je eine Zweckverbandsparkasse zu bilden. Die Beschwerdeführerin wollte unter Hinweis auf ihre wirtschaftsräumliche Orientierung, den Landesentwicklungsplan, das Geschäftsvolumen und die Leistungsfähigkeit ihrer Sparkasse und die Stellungnahmen des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes ihre Sparkasse als selbständige Anstalt erhalten wissen.

Die freiwillige Verwirklichung der vom Minister vorgeschlagenen Lösung scheiterte am Widerstand der Beschwerdeführerin sowie der Städte Barntrup, Blomberg und Horn-Bad Meinberg. Im April und August 1977 kam es lediglich zu einem Zusammenschluß der Kreissparkasse Lemgo mit der Stadtparkasse Lemgo zur Sparkasse Lemgo (Zweckverbandsparkasse des Kreises Lippe und der Stadt Lemgo) im nördlichen und zur Vereinigung der Kreissparkasse Detmold

und der Stadtparkassen Detmold und Lage im südlichen Teil des Kreises Lippe. Die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten der Sparkasse Lemgo beliefen sich am 31. Dezember 1979 auf 925 Mio. DM. Davon entfielen nach Angaben der Landesregierung rd. 187 Mio. DM auf die sieben Zweigstellen im Stadtgebiet von Bad Salzuflen und 12 Mio. DM auf die zwei Zweigstellen im Stadtgebiet von Barntrup. Die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten der Stadtparkasse Bad Salzuflen beliefen sich am 31. Dezember 1979 auf 208 Mio. DM, die der Stadtparkasse Barntrup auf 64 Mio. DM.

4. Mit Erlaß vom 13. Oktober 1978 übersandte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr der Beschwerdeführerin, ihrer Sparkasse, den übrigen beteiligten Gewährträgern und Sparkassen sowie dem Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband unter Hinweis auf § 32 Abs. 2 SpkG den Entwurf der später erlassenen Verordnung und forderte sie zur Stellungnahme auf. Zur Begründung führte er aus: Die Gemengelage von Geschäftsstellen der Stadtparkasse und Zweigstellen der Sparkasse Lemgo im Gebiet der Stadt Bad Salzuflen sei mit den sparkassenrechtlichen Grundsätzen der Regionalität und Subsidiarität nicht vereinbar. Die Übertragung der Zweigstellen der Verbandssparkasse auf die Stadtparkasse diene nicht der Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen. Die Sparkasse Lemgo werde dadurch so stark geschwächt, daß sie ihre Aufgaben nach § 3 SpkG nicht mehr erfüllen könne. Die sparkassenmäßige Versorgung derjenigen Teile des Kreisgebiets, die nicht durch gemeindliche Sparkassen versorgt würden, werde in Frage gestellt. Die Beschwerdeführerin sprach sich weiterhin gegen die vorgesehene Lösung aus. Der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband hob in seiner Stellungnahme hervor, daß die Stadt Bad Salzuflen, soweit sie nicht Selbstversorgerort sei, wirtschaftlich stärker mit dem Raum Herford als mit dem Kreis Lippe verflochten sei. Mit ca. 220 Mio. DM Bilanzsumme

gehöre die Stadtsparkasse Bad Salzuflen zu den mittleren Sparkassen im Verbandsgebiet. Eine Abspaltung der sieben in Bad Salzuflen gelegenen Zweigstellen der Sparkasse Lemgo müsse deren Leistungsfähigkeit im Kern treffen. Sie werde dadurch beinahe unter den Stand gedrückt, den die Kreissparkasse Lemgo vor dem Zusammenschluß mit der Stadtsparkasse Lemgo gehabt habe. Der Innenminister des Landes, dem der Verordnungsentwurf zur Herstellung des notwendigen Einvernehmens ebenfalls übersandt worden war, hatte Zweifel, ob die vorgesehene "Zweierlösung" die sparkassenwirtschaftlich einzig vertretbare Neuordnung im Kreis Lippe sei, stellte seine Bedenken jedoch zurück. Die Verordnung wurde am 12. April 1979 erlassen und am 11. Mai 1979 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 290) verkündet. Sie ist am 12. Mai 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 1. August 1979 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie beantragt,

festzustellen, daß die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GV NW S. 290) verfassungswidrig und damit nichtig ist, soweit die Beschwerdeführerin betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Die vorgesehene Zweckverbandsbildung diene nicht

der Erhaltung oder Schaffung leistungsfähiger Sparkassen, weil sie die erfolgreich arbeitende Sparkasse der Stadt Bad Salzuflen zerschlage. Sie sei nicht neugliederungskonform, weil sie entgegen den Zielvorstellungen der gemeindlichen Neugliederung die Großgemeinde Bad Salzuflen nicht stärke, sondern schwäche, die landesplanerische Ausweisung Salzuflens als Mittelzentrum und Entwicklungsschwerpunkt in der ländlichen Zone sowie dessen wirtschaftsräumliche Verflechtungen mit dem Raum Herford außer acht lasse und den aufgelösten alten Kreis Lemgo im Sparkassenbereich wieder als Verwaltungsraum einführe. Die Verordnung verletze die sparkassenrechtlichen Organisationsgrundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG, da sie der Bildung von Zweckverbänden Vorrang gegenüber der Erhaltung gemeindlicher Sparkassen einräume. Schließlich habe der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr bei Erlaß der Verordnung gegen die Anhörungs-, Ermittlungs- und Begründungspflicht verstoßen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Lippe sowie den Städten Barntrop und Lemgo ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die Städte Barntrop und Lemgo haben sich nicht geäußert.

a) Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

Die Verordnung gehe über die Ermächtigung in § 32 SpkG nicht hinaus. Die gemeindliche Selbstverwaltung werde durch die Regelung in Gesetz und Verordnung nicht verletzt. Zweck des § 32 SpkG sei nicht nur die Wiederherstellung der Deckungsgleichheit von Gewährträger- und Sparkassengebiet sowie die Anpassung der Sparkassengliederung an die Ergebnisse der Gebietsreform. Der Gesetzgeber verfolge mit dieser Vorschrift ein weitergehendes Ziel. Er wolle

ein Netz von möglichst leistungsfähigen Sparkassen eingerichtet sehen. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit sei das entscheidende Neuordnungskriterium. Von den für die Neuordnung vorgesehenen zwei Lösungsmöglichkeiten, der Übertragung von Haupt- und Zweigstellen und der Bildung von Zweckverbänden, habe er zwecks Schaffung optimaler Betriebsgrößen der Zweckverbandslösung den Vorzug gegeben. Die Leistungsfähigkeit sei am öffentlichen Auftrag der Sparkassen zu messen. Die kreditwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung sei bei der starken Konkurrenz der Großbanken heute nur noch bei einem entsprechend guten Service und der dadurch bedingten Betriebsgröße gewährleistet. Auch für die Kreditausstattung des Mittelstandes sei angesichts der heutigen Ausrüstung und des Kapitalbedarfs kleinerer Unternehmen ein größerer Kreditrahmen als früher erforderlich. Die scharfe Konkurrenz im Kreditgewerbe und die veränderten Bedürfnisse der Kunden zwängen nicht selten dazu, größere Einheiten als bisher zu bilden. Bezugspunkt für die Leistungsfähigkeit sei nicht die einzelne Sparkasse; vielmehr komme es entscheidend darauf an, daß bei der Neuordnung in den einzelnen Räumen alle künftig bestehenden Sparkassen leistungsfähig seien. Der Verordnungsgeber habe sich bemüht, der Situation im Einzelfall gerecht zu werden. Dazu hätten die vorbereitenden Gespräche und die Beratung durch den zuständigen Sparkassen- und Giroverband gedient.

Bei der für den Kreis Lippe getroffenen Regelung habe sich der Verordnungsgeber von dem Ziel leiten lassen, für das ganze Kreisgebiet eine optimale Versorgung durch Sparkassen zu ermöglichen. Wenn die Stadtsparkasse Bad Salzuflen selbständig bleibe, werde die Versorgung der Teile des nördlichen Kreisgebietes in Frage gestellt, die nur durch die Sparkasse Lemgo versorgt würden. Bleibe die Sparkasse Bad Salzuflen selbständig, müßten die sieben Zweigstellen der

Sparkasse Lemgo auf sie übertragen werden. Der Fortbestand des jetzigen Zustandes verletze die in § 1 SpkG niedergelegten Grundsätze. Durch Abgabe der sieben Zweigstellen werde die Sparkasse Lemgo im Kern ihrer Leistungsfähigkeit getroffen. Sie verliere 20 % ihres Einlagenbestandes. Die Liquiditätsquote (liquide Mittel im Verhältnis zu den Verbindlichkeiten gegenüber Kunden) werde von 11 % auf 5,3 % gesenkt. Der Verbandsdurchschnitt liege bei 10,8 %. Das Kreditgeschäft komme für längere Zeit völlig zum Erliegen. Der Personalbestand müsse - mit allen damit verbundenen persönlichen Härten - um 20 % (70 Bedienstete) abgebaut werden. Die Anstaltsgebiete Oerlinghausen und Leopoldshöhe würden vom übrigen Anstaltsgebiet räumlich getrennt. Die Sparkasse Lemgo werde ihrer gesetzlichen Aufgabe nach § 3 SpkG nicht mehr nachkommen können. Im Hinblick auf die Ausgleichsfunktion des Kreises bedeute dies, daß die Beschwerdeführerin im Interesse einer optimalen Sparkassenversorgung des ganzen Kreisgebietes auf die Erhaltung ihrer eigenen Sparkasse verzichten müsse. Im übrigen könne die Filiale Bad Salzuflen der Sparkasse Lemgo weiterhin als Sparkasse Bad Salzuflen firmieren. Sie könne ähnlich wie bei den Großbanken in erheblich größerem Rahmen eigenverantwortlich, ohne Einschaltung eines Kreditausschusses oder des Gesamtvorstandes entscheiden. Organisatorisch ließen sich erhebliche Rationalisierungseffekte erzielen. Die Kundschaft des neuen Gesamtinstituts könne sich im gesamten Geschäftsgebiet der dann 45 Geschäftsstellen bedienen.

- b) Nach Auffassung des Kreises Lippe ist die durch die Verordnung getroffene Lösung die einzige Möglichkeit, den Auftrag des Gesetzgebers zu erfüllen, unter Berücksichtigung der Grundsätze für die Organisation der Sparkassen und in Anpassung an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung leistungsfähige Sparkassen zu erhalten. Diese Lösung ermögliche allein

auch eine hinreichende Versorgung des ganzen Kreisgebiets durch Sparkassen.

3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen und die von der Landesregierung vorgelegten Materialien zu der angegriffenen Verordnung Bezug genommen.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 90 VerfGGH zuglänglich. Nach diesen Vorschriften können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung einlegen, daß Landesrecht die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie verletze. Der Begriff Landesrecht ist, um dem Schutzzweck der Vorschrift zu entsprechen, weit auszulegen; er umfaßt auch Rechtsverordnungen (VerfGGH NW, Urte. v. 9.2.1979, NJW 1979, 1201 - Datenverarbeitung -).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Die angegriffene Verordnung verletzt die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung.

1. Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Der Betrieb von Sparkassen stellt eine wichtige, durch diese Verfassungsgarantie abgesicherte Betätigung der Gemeinden dar (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980 - Düren -). Sie dürfen Sparkassen selbst errichten oder sich an der Errichtung von Sparkassen beteiligen und über den von ihnen besetzten Verwaltungsrat die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich bestimmen.
2. Die Verfassungsgarantie ist indes nicht absolut. Nach Art. 78 Abs. 2 LV können Gesetze den Bereich der Selbstverwaltung unter Wahrung seines Wesensgehalts (Kernbereichs) regeln. Gesetz im Sinn dieser Vorschrift kann auch eine Rechtsverordnung sein. Im Fall einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese aber auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen; sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O.).
3. Die angegriffene Verordnung ist nichtig, weil sie den in § 32 SpkG gesteckten Rahmen überschreitet.
 - a) § 32 SpkG gebietet, die Gewährträgerschaft und Organisation der Sparkassen unter Beachtung der in § 1 Abs. 2 SpkG normierten Grundsätze an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Danach sollen Sparkassen insbesondere durch Bildung von Zweckverbänden vereinigt oder Haupt- und Zweigstellen auf andere Sparkassen übertragen werden, wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient.

Die auf § 32 SpkG gestützten Neuordnungen müssen in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung stehen. Der Bezug der gebotenen Neuordnung auf die Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform kommt nicht nur im Wortlaut

der Vorschrift ("im Zuge der Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ...") zum Ausdruck; er ergibt sich auch aus ihrer Entstehungsgeschichte. Dies lassen die Begründung der Regierungsvorlage zum Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 6/1466 vom 2.9.1969, S. 18,26) und die Beratung des Entwurfs im Landtag (Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2475 f) erkennen. Danach ist die Vorschrift in das Gesetz aufgenommen worden, um die Gemeinden und Gemeindeverbände zu veranlassen, nötigenfalls auch zu zwingen, die durch die Gebietsreform verursachten Durchbrechungen der in § 1 Abs. 2 SpkG verankerten Grundsätze der Sparkassengliederung zu beheben. Sie soll die bei der Gebietsreform verfolgten Grundsätze und Ziele, insbesondere leistungsfähige Gemeinden und Kreise zu schaffen, möglichst Einräumigkeit der Verwaltung herzustellen und Doppelverwaltung zu vermeiden, im Sparkassenbereich entsprechend verwirklichen. Mit der Vergrößerung der Gewährträgergebiete und damit der Anstaltsgebiete der Sparkassen wird deren Leistungsfähigkeit in der Regel gesteigert werden.

§ 32 SpkG bezweckt aber nicht, über die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus das Sparkassenwesen zu konzentrieren und die Leistungsfähigkeit der Sparkassen weiter zu steigern. Die Erhaltung bzw. Schaffung leistungsfähiger Sparkassen ist Voraussetzung und Schranke, nicht aber Leitprinzip der in § 32 SpkG vorgesehenen Neuordnung. Das folgt aus dem Wortlaut ("wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient") und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Der zuständige Minister hob bei der Begründung der Regierungsvorlage wiederholt hervor, daß § 32 SpkG nicht eine "Flurbereinigung" im Sparkassenbereich ermöglichen solle, sondern daß die Sparkassen nur den Zielen und Ergebnissen der gemeindlichen Gebietsreform

"entsprechend" neu geordnet und vergrößert werden sollten (Landtag Nordrhein-Westfalen, 6. Wahlperiode, Stenografische Berichte, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2476; Protokoll der 69. Sitzung des Wirtschaftsausschusses vom 19.2.1970, S. 7 ff.). Es ergibt sich darüber hinaus auch aus dem Zusammenhang, in dem § 32 zu § 31 SpkG steht. Sind unabhängig von den Ergebnissen der Gebietsreform oder über diese hinaus zur Erhaltung oder Schaffung leistungsfähiger Sparkassen Zusammenfassungen aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten, so kann dies nach § 31 SpkG geschehen. § 31 Abs. 4 SpkG, der dem zuständigen Minister die Befugnis einräumt, solche Sparkassenvereinigungen nötigenfalls durch Rechtsverordnung anzuordnen, wäre überflüssig, wenn § 32 SpkG ermöglichen würde, die Anstaltsgebiete über die mit der Anpassung der Sparkassenorganisation an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung verbundenen Vergrößerungen hinaus auszuweiten.

Um der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem daraus folgenden Vorrang freiwilliger Lösungen (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O.) Rechnung zu tragen, schreibt § 32 SpkG den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur die Anpassung der Sparkassenorganisation an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Die in § 32 Abs. 1 SpkG genannte Bildung von Zweckverbänden und die Übertragung von Haupt- und Zweigstellen werden nur beispielhaft, ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit und ohne Angabe einer Rangfolge genannt ("insbesondere"). Kommen Gemeinden dem Gebot des § 32 SpkG nicht nach oder treffen sie Vereinbarungen, die entweder den Grundsätzen des § 1 Abs. 2 SpkG nicht entsprechen oder nicht der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen dienen, so kann der zuständige Minister nach § 32 Abs. 2 SpkG die erforderlichen Anordnungen durch Rechtsverordnung treffen. Die Vereinbarungen

nach § 32 Abs. 1 und die Anordnungen nach § 32 Abs. 2 SpkG haben die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG zu beachten. Das in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommende Regionalprinzip (Satz 1) verlangt die Übereinstimmung von Gewährträger- und Sparkassengebiet und untersagt damit für Sparkassen derselben kommunalen Ebene eine Doppelverwaltung in Form einer Anstaltskonkurrenz. Das Verhältnis von Sparkassen unterschiedlicher kommunaler Ebenen ist in § 1 Abs. 2 Satz 2 SpkG geregelt. Diese Vorschrift gewährleistet im Grundsatz einen Vorrang gemeindlicher Sparkassen vor Kreissparkassen. Insoweit ergänzt § 1 Abs. 2 Satz 2 den § 1 Abs. 1 Satz 1 SpkG, der grundsätzlich Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zur Errichtung von Sparkassen gewährleistet. § 1 Abs. 2 Satz 2 entspricht mit dieser Regelung dem Art. 28 Abs. 2 GG, der nur den Gemeinden das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Allzuständigkeit); den Kreisen wird das Recht der Selbstverwaltung dagegen nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs zugestanden. Damit wird ein Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden vor den Gemeindeverbänden begründet ("Subsidiaritätsgrundsatz": BVerfG 21, 128; BVerwGE 6, 23; OVG Lüneburg, DÖV 66, 418 m.w.N.). Im Gebiet kreisangehöriger Gemeinden mit eigener Sparkasse dürfen Kreissparkassen keine Zweigstellen errichten. Vorhandene Zweigstellen dürfen erhalten bleiben. Das Gesetz nimmt mit diesen Einschränkungen des Vorrangs gemeindlicher Sparkassen Rücksicht auf historische Entwicklungen und auf praktische Bedürfnisse. Auch soweit Haupt- und Zweigstellen außer Einschränkung des Vorrangs gemeindlicher Sparkassen im Gebiet von Stadtparkassen bestehenbleiben dürfen, läßt § 32 SpkG ihre Übertragung zu. Es entspricht den Grundsätzen und Zielen der kommunalen Neugliederung, daß solche aus Gründen historischen Bestandsschutzes gewährten Ausnahmen vom Subsidiaritätsgrundsatz überprüft und gegebenenfalls beseitigt werden können.

Die Auswahl der nach § 32 SpkG möglichen Maßnahmen steht nicht zur freien Disposition des Verordnungsgebers. Er muß, weil seine Anordnungen in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen, das in Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) begründete in § 32 Abs. 2 SpkG enthaltene ("erforderliche" Anordnungen) Gebot beachten, in das Selbstverwaltungsrecht nur insoweit einzugreifen, als dies zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlich ist. Er hat der Lösung den Vorzug zu geben, die das Selbstverwaltungsrecht, insbesondere das Prinzip der gemeindlichen Allzuständigkeit am besten verwirklicht. Diesem Gebot entspricht es, zunächst die Möglichkeiten zur Übertragung von Haupt- und Zweigstellen auszuschöpfen. Erst, wenn dadurch leistungsfähige Sparkassen nicht erhalten oder geschaffen werden können, dürfen Zweckverbände gebildet werden. Die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinde in ihrem Gebiet für eine von ihr als Gewährträgerin allein getragene Sparkasse verwirklicht das Prinzip der Allzuständigkeit und die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde für ihre Einrichtungen besser als eine bloße Mitverantwortung kommunaler Organe im Rahmen einer Zweckverbandslösung. Durch die Bildung eines Zweckverbandes würde die Gemeinde gezwungen, Mitglied eines Gemeindeverbandes zu werden und einen Teil ihrer Aufgaben (§ 1 SpkG) an den Verband abzugeben. Darin läge ein unmittelbarer Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht, denn die je nach Größe des Verbandes und der Gemeinde mehr oder weniger große Mitbestimmung der Gemeinde im Verband ist jedenfalls geringer als die Alleinbestimmung in einer wenn auch kleineren gemeindlichen Sparkasse. Der Verlust an Selbstverwaltungsrecht wiegt dagegen weniger schwer, wenn die als rechtsfähige Anstalt verselbständigte Sparkasse einer Gemeinde oder eines Kreises durch eine Haupt- oder Zweigstellenübertragung in ihrem Geschäftsumfang in Grenzen gemindert wird.

- b) Die angegriffene Verordnung überschreitet die dem Verordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG eingeräumte Regelungsbefugnis, weil eine dem Gesetz entsprechende Ordnung der Sparkassen im Kreis Lippe auch ohne Bildung eines die Beschwerdeführerin einbeziehenden Sparkassenzweckverbandes verwirklicht werden kann. Die durch die Verordnung getroffene Regelung ist nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG).

Sie ist, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft, nicht erforderlich, um die Sparkassenorganisation den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen.

Die kommunale Neugliederung verfolgte das Ziel, auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, welche nach einem zentral-örtlichen Gliederungssystem und einem System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gewährleisten (Landtags-Drucksache 7/1580, S. 197). Bad Salzufflen ist im Landesentwicklungsplan I in der Fassung vom 17. Dezember 1970 (MBl. NW 1971, S. 200) als Mittelzentrum mit zentral-örtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 50 000 bis 100 000 Einwohnern ausgewiesen. Der Landesentwicklungsplan II (MBl. NW 1970, S. 494) sieht den Raum Salzufflen als Entwicklungsschwerpunkt zweiter Ordnung. Nach der Zielsetzung der kommunalen Neugliederung soll die Stadt Bad Salzufflen somit auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten, die neben dem Grundbedarf auch den normalen und periodischen gehobenen Bedarf der Bevölkerung decken (vgl. Landtags-Drucksache 7/1580, S. 198). Hierzu soll sie als Entwicklungsschwerpunkt zweiter Ordnung eine gezielte Förderung erfahren und ein mittelstädtisches Gepräge mit zentralen Einrichtungen der gehobenen Art erhalten. Ihre Anziehungskraft soll verstärkt werden (Landtags-

Drucksache 7/1580, S. 202, 534). Dieser Zielsetzung gemäß, insbesondere um der Stadt die notwendige Einwohnerbasis für die Wahrnehmung der ihr zugeordneten Aufgaben zu geben, wurde Bad Salzfluß auf mehr als 50 000 Einwohner vergrößert.

Eine auf örtlicher Ebene organisierte Sparkasse, deren Geschäftspolitik von der Stadt Bad Salzfluß wesentlich beeinflusst wird, und die Stärkung der Leistungsfähigkeit dieser Sparkasse durch Übertragung der im erweiterten Stadtgebiet liegenden Zweigstellen anderer Sparkassen werden der Funktion Bad Salzfluß als Mittelzentrum und Entwicklungsschwerpunkt zweiter Ordnung, dem Bedeutungszuwachs dieser Stadt und der großen Einwohnerzahl ihres Versorgungsbereichs in höherem Maße gerecht als die Herabstufung der bisher selbständigen Sparkasse zur Filiale einer Verbandssparkasse. Auf deren Geschäftspolitik könnte die Stadt nur im Rahmen der Verbandsatzung Einfluß nehmen.

Auch die Neuordnung der Kreisebene gebietet nicht die vom Ordnungsgeber getroffene Regelung. Um eine effektivere Wahrnehmung der Aufgaben auf dieser Ebene zu ermöglichen, sind die alten Kreise Detmold und Lemgo zusammengelegt worden. Sie waren dem Gesetzgeber nach Einwohnerbasis, Zuschnitt und Verwaltungskraft für eine befriedigende Erfüllung der Kreisaufgaben, somit auch zur Wahrnehmung der Ausgleichsfunktion zu klein. Daß die angegriffene Verordnung für die Organisation der Sparkassen gerade an den vom Gesetzgeber abgelehnten alten Kreisgrenzen festhält, wiederstreitet den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung.

Die vom Ordnungsgeber getroffene Regelung, ist, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft, auch nicht geboten, um die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG zu

verwirklichen. Die Gemengelage läßt sich nämlich durch Übertragung der Zweigstellen der Sparkasse Lemgo auf die Stadtparkasse Bad Salzuflen beseitigen, ohne daß dadurch die Sparkassenversorgung in anderen Gemeinden des Kreisgebiets in Frage gestellt wird.

Die Regelung ist nicht erforderlich, um für alle Gemeinden im Norden des Kreises Lippe eine Versorgung durch leistungsfähige Sparkassen sicherzustellen.

Die Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse Bad Salzuflen ist von keiner Seite angezweifelt worden. Mit einer Bilanzsumme von 227 Mio. DM und anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten von 208 Mio. DM (31. Dezember 1979) gehört sie ausweislich der von der Landesregierung vorgelegten Übersicht über die Sparkassen im Bereich des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes und der im Rahmen der Anhörung abgegebenen Stellungnahme dieses Verbandes vom 2. März 1979 zu den mittleren Sparkassen im Verbandsgebiet. Bei Übernahme der im erweiterten Stadtgebiet von Salzuflen liegenden Zweigstellen der Sparkasse Lemgo würde sie mit Gesamteinlagen von dann knapp 400 Mio. DM zum ersten Drittel der Sparkassen im Verbandsgebiet gehören.

Für die Stadt Barntrup und ihre Einwohner steht in der von dieser Gemeinde und der Stadt Blomberg geplanten gemeinsamen Sparkasse eine leistungsfähige Anstalt zur Verfügung. Insoweit wird auf das heute ebenfalls verkündete Urteil über die Verfassungsbeschwerde der Städte Barntrup und Blomberg - VerFGH 14/79 - verwiesen.

Die übrigen Gemeinden des Altkreises Lemgo, in denen nur die Sparkasse Lemgo tätig ist, werden - gemessen

an den für die Neuordnung der Sparkassen vom Verordnungsgeber und der Kreditwirtschaft als maßgeblich angesehenen Kriterien - durch diese leistungsfähig versorgt. Wie dem Vorbringen des Kreises Lippe entnommen werden kann, hat die Sparkasse Lemgo schon durch die Verschmelzung der alten Kreisbank mit der Stadtsparkasse Lemgo eine günstige Entwicklung genommen. Von 1977 bis 1979 sind ihre Einlagen - allerdings unter Einschluß der Zweigstellen in Salzuflen - um insgesamt mehr als 28 % gestiegen.

Eine Abgabe der in Bad Salzuflen und Barntrup gelegenen Zweigstellen könnte die Leistungsfähigkeit zwar beeinträchtigen; insbesondere ist nicht auszuschließen, daß das Kreditgeschäft für eine Übergangszeit Einbußen erleidet und daß im personellen Bereich zusätzliche Probleme gelöst werden müssen. Das ist jedoch nicht entscheidend. Da die Leistungsfähigkeit der Sparkassen für Maßnahmen nach § 32 SpkG lediglich Voraussetzung und Schranke ist, kommt es nur darauf an, ob die Leistungsfähigkeit der Verbandssparkasse Lemgo noch erhalten bleibt. Das ist der Fall. Die Abgabe der in Bad Salzuflen und Barntrup gelegenen Zweigstellen vermindert die anrechnungsfähigen Einlagen - bezogen auf den 31. Dezember 1979 - zwar um rd. 200 Mio. DM auf etwa 725 Mio. DM. Damit nähme die Sparkasse Lemgo aber immer noch den 22. Rang unter den Sparkassen des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes ein. Von ihrer Größe her bietet sie auch dann noch alle Voraussetzungen, um ihren Aufgaben nach § 3 SpkG gerecht zu werden. Entgegenstehende Gesichtspunkte sind trotz eingehender Erörterung in der mündlichen Verhandlung nicht festgestellt worden.

Auf die von der Landesregierung und dem Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband hervorgehobenen nicht geringfügigen Übergangsschwierigkeiten, die bei einer Abgabe der Zweigstellen auftreten würden, kann

es auch deshalb nicht ankommen, weil der Gesetzgeber solchen Schwierigkeiten im Rahmen der kommunalen Neugliederung keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen hat. Es widerspräche seinen Absichten und Neugliederungsgrundsätzen, ihnen nunmehr bei der Neuordnung der Sparkassen solche Bedeutung beizumessen. Daß die auftretenden Schwierigkeiten unüberwindbar seien, lassen das Vorbringen der Landesregierung und die im Anhörungsverfahren abgegebene Stellungnahme des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes nicht erkennen.

Zu Unrecht verweist die Landesregierung zur Begründung der Verordnung auf die Ausgleichsfunktion des Kreises und der gebildeten Verbandssparkassen. Selbst wenn die Leistungsfähigkeit der Sparkasse Lemgo auf lange Sicht so beeinträchtigt werden sollte, daß die Wahrnehmung dieser Aufgabe in Frage gestellt wäre, würde dies die Einbeziehung der Stadtparkasse Bad Salzuflen in die Zweckverbandssparkasse nicht rechtfertigen, solange der Verordnungsgeber nicht unter Einsatz der Verwaltungskraft des ganzen Kreises (Geschäftsgebiete der Verbandssparkassen Lemgo und Detmold) versucht hätte, eine leistungsfähige Sparkasse zu schaffen. Bei der von ihm getroffenen Entscheidung hat er von vornherein die Anstaltsgebiete der nur subsidiär zur Wahrnehmung der Sparkassenaufgaben berufenen Verbandssparkassen Lemgo und Detmold auf Räume beschränkt, die nach der Prognose des Gesetzgebers, so wie sie in der Neugliederung der Kreisebene Ausdruck gefunden hat, als Basis für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben zu klein sind (Begründung der Landesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Landtag Nordrhein-Westfalen,

Drucksache 7/1580, S. 490 f, 530 bis 535). Die Ausgleichsfunktion des Kreises ist nicht bereits dann in Frage gestellt, wenn ein Teil des Kreises außerstande ist, den Ausgleich herbeizuführen.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwanz

Dr. Stern