



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 30. Januar 1981
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 25/79

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

die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Viersen
vom 18. Juni 1979 (GV NW S. 473) 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

31. Oktober 1980

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Vizepräsident des Obergerverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen Dr. Fehrmann

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen
im Kreis Viersen vom 18. Juni 1979 (GV NW
S. 473) ist nichtig, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft.

- 3 -

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Viersen vom 18. Juni 1979 (GV NW S. 473) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Sparkasse Krefeld (Zweckverbandssparkasse der Stadt Krefeld und des Kreises Viersen) und die Stadtsparkassen Nettetal und Willich seien zu einer Zweckverbandssparkasse zu vereinigen. Zu diesem Zweck hätten der Kreis Viersen und die Städte Krefeld, Nettetal und Willich einen Zweckverband zu bilden. Hiergegen wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte ihre Stadtsparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.

2. Der Verordnung ging die kommunale Neugliederung des Kreises Viersen voraus. Durch das Gesetz zur Neugliederung des Kreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen vom 18. Dezember 1969 (GV NW S. 966) wurden u. a. die Städte Kaldenkirchen und Lobberich sowie die Gemeinden Breyell, Hinsbeck und Leuth zur Stadt Nettetal; die Gemeinden Anrath, Neersen, Schiefbahn und Willich zur Stadt Willich; die Gemeinden St. Tönis und Vorst zur Gemeinde Tönisvorst und die bisher kreisfreie Stadt Viersen mit den Städten Dülken und Süchteln sowie der Gemeinde Boisheim zur neuen nunmehr kreisangehörigen Stadt Viersen zusammengeschlossen. Mehrere Gemeinden wurden unter Bildung der neuen Stadt Meerbusch dem Kreis Grevenbroich zugeordnet. Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal vom 9. September 1974 (GV NW S. 890) - Düsseldorf-Gesetz - wurde die Gemeinde Niederkrüchten in den Kreis Kempen-Krefeld einbezogen und dieser Kreis unter gleichzeitiger Verlagerung des Kreissitzes von Kempen nach Viersen in "Kreis Viersen" umbenannt. Das Gebiet der früheren Gemeinde Hüls, die erst 1969 in die Stadt Kempen einbezogen worden war, wurde nunmehr der Stadt Krefeld zugeordnet.

3. Zur Zeit dieser Neuordnung waren im Gebiet des neuen Kreises Viersen und der Stadt Krefeld tätig:

Die Stadtsparkasse Krefeld in Krefeld,

die Kreissparkasse Kempen-Krefeld mit ihrer Hauptstelle in Krefeld und Zweigstellen in nunmehr - aufgrund des neuen Gebietszuschnitts - allen kreisangehörigen Gemeinden außer Niederkrüchten,

die Stadtsparkassen Kaldenkirchen und Lobberich, die von der Stadt Nettetal 1970 zur Stadtsparkasse Nettetal vereinigt wurden,

die Stadtsparkassen Dülken, Süchteln und Viersen, die ebenfalls 1970 zur Stadtsparkasse Viersen zusammengeschlossen wurden,

die Gemeindesparkasse Schiefbahn, die seit 1970 als Stadtsparkasse Willich firmiert,

die Gemeindesparkasse St. Tönis, die ebenfalls seit 1970 unter dem Namen Gemeindesparkasse Tönisvorst betrieben wird,

die Gemeindesparkasse Hüls der Stadt Kempen in der früheren Gemeinde Hüls und

die Kreissparkasse Heinsberg mit zwei Zweigstellen in Niederkrüchten.

Gemengelagen zwischen der Kreissparkasse Kempen-Krefeld und gemeindlichen Sparkassen bestanden in Nettetal, Tönisvorst, Viersen und Willich. Die Gemengelage mit der Stadtsparkasse Krefeld in Krefeld bestand seit alters her.

Im Rahmen der Bemühungen, die Überschneidungen der Geschäftsgebiete zu beheben, befürwortete der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in einem Erlaß vom 30. Mai 1974 die Vereinigung der Kreissparkasse Kempen-Krefeld mit der Stadtsparkasse Krefeld und den Sparkassen der kreisangehörigen Gemeinden Nettetal, Tönisvorst und Willich. Eine Einigung unter Einschluß der kreisangehörigen Gemeinden kam nicht zustande. Nur die Stadt Krefeld und der Kreis Viersen bildeten einen Sparkassenzweckverband und vereinigten mit Wirkung vom 1. Juli 1977 ihre beiden Sparkassen.

Die freiwillige Verwirklichung einer auch die Stadtsparkassen Nettetal, Tönisvorst und Willich umfassenden Lösung scheiterte am Widerstand dieser Gemeinden. Mit Erlaß vom 4. Oktober 1978 übersandte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr daraufhin der Beschwerdeführerin, ihrer Sparkasse, den übrigen beteiligten Gewährträgern und Sparkassen sowie dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband unter Hinweis auf § 32 Abs. 2 SpkG den Entwurf einer Verordnung, die die Vereinigung der Verbandssparkasse Krefeld und der Stadtsparkasse Willich sowie die Bildung eines Zweckverbandes bestehend aus dem Kreis Viersen, der Stadt Krefeld und der Stadt Willich zum Betrieb dieser vereinigten Sparkasse vorsah. Die fünf Zweigstellen der Sparkasse Krefeld in Nettetal sollten nach dem Verordnungsentwurf auf die Stadtsparkasse Nettetal, die Zweigstelle Vorst in Tönisvorst auf die Gemeindesparkasse Tönisvorst übertragen werden. Zur Begründung führte der Minister aus: Eine Übertragung der vier Zweigstellen der Sparkasse Krefeld in Willich auf die Stadtsparkasse Willich scheidet aus, weil diese weder wirtschaftlich noch organisatorisch imstande sei, die Zweigstellen zu integrieren. Bei der Stadtsparkasse Nettetal und der Gemeindesparkasse Tönisvorst handele es sich dagegen um leistungsfähige Institute, die in der Lage seien, die in ihren Geschäftsgebieten liegenden Zweigstellen der Sparkasse Krefeld zu übernehmen.

Die Stadt Nettetal, die Gemeinde Tönisvorst und die Sparkassen dieser Gemeinden sprachen sich für den Vorschlag des Ministers aus. Die Stadt Willich forderte auch jetzt die Erhaltung ihrer Sparkasse als selbständige Einrichtung. Die Verbandssparkasse Krefeld und deren Gewährträger wandten ein, bei der Vereinigung der Stadtsparkasse Krefeld und der Kreissparkasse Kempen-Krefeld hätten sie darauf vertraut, daß der Minister die Eingliederung der Sparkassen Nettetal, Tönisvorst und Willich in die Verbandssparkasse Krefeld verfügen werde. Die Übertragung der Zweigstellen in Nettetal und Tönisvorst auf die dortigen Sparkassen schwäche die Leistungsfähigkeit und Rentabilität der Sparkasse Krefeld. Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband hielt in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 1979 den Vorschlag des Ministers aus betriebswirtschaftlichen Gründen ebenfalls für

unbefriedigend. Die untersuchten Leistungsfaktoren erfüllen nicht die bestmögliche Bewertung. Die Zweigstellenübertragungen befähigten die Sparkassen Nettetal und Tönisvorst zwar zu einer besseren kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Gewährträger, Schwierigkeiten seien aber besonders in Nettetal für die Rentabilität und Eigenkapitalbeschaffung zu erwarten.

Hierdurch veranlaßt hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr die Beteiligten mit Erlaß vom 22. März 1979, bis zum 25. April 1979 zu einer Alternativlösung Stellung zu nehmen:

Auch die Stadtparkasse Nettetal solle mit der Sparkasse Krefeld vereinigt werden. Diese solle lediglich ihre in Tönisvorst gelegene Zweigstelle auf die selbständig bleibende Gemeindesparkasse Tönisvorst übertragen. Die Städte Nettetal und Willich sowie deren Sparkassen lehnten die Alternative ab. Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband und der Sparkassenzweckverband Krefeld/Kreis Viersen bedauerten, daß nicht auch die Vereinigung der Sparkasse Tönisvorst mit der Sparkasse Krefeld vorgesehen sei.

Am 18. Juni 1979 traf der Minister die Neuregelung im Sinne seines Alternativvorschlags. Eine Begründung hierfür wurde den betroffenen Gemeinden und Sparkassen nicht mitgeteilt. Die Verordnung wurde am 11. Juli 1979 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 473) verkündet. Sie ist am 12. Juli 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 31. Oktober 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 Viersen vom 18. Juni 1979 (GV NW S. 473) verfassungswidrig und damit nichtig ist, soweit die Stadt Willich dadurch betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Sie stehe nicht in sachlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung und beschränke sich nicht darauf, die Organisation der Sparkassen im Kreis Viersen den Zielen und Ergebnissen der Gebietsreform anzupassen. Sie knüpfe an eine Gemengelage an, die so wie sie jetzt bestehe, nämlich zwischen der Verbandssparkasse Krefeld und der Stadtparkasse Willich, nicht durch die kommunale Gebietsreform, sondern erst durch die Vereinigung der Kreissparkasse Kempen-Krefeld mit der Stadtparkasse Krefeld entstanden sei. Außerdem verstoße sie gegen die im Runderlaß vom 19. Oktober 1976 mitgeteilte eigene Direktive des Verordnungsgebers, daß kreisüberschreitende Sparkassenzweckverbände den Grundsätzen der kommunalen Neugliederung widersprächen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Viersen, der Stadt Krefeld, dem Sparkassenzweckverband Stadt Krefeld/Kreis Viersen und der Stadt Nettetal ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat 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 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 letzteren den Vorzug gegeben. Die Leistungsfähigkeit sei am öffentlichen Auftrag der Sparkassen zu messen. Die kreditwirtschaftliche Ver-

sorgung der Bevölkerung sei bei der starken Konkurrenz der Großbanken heute nur noch bei einem entsprechend guten Service und einer dadurch bedingten Betriebsgröße gewährleistet.

Zur Einbeziehung der Stadt Willich in den Sparkassenzweckverband Stadt Krefeld/Kreis Viersen habe sich der Verordnungsgeber vornehmlich wegen der relativ bescheidenen Größe der Stadtparkasse Willich und des Unvermögens dieser Sparkasse, eine Zweigstellenübernahme wirtschaftlich und organisatorisch zu bewältigen, entschlossen. Die Sparkasse Willich sei auch nicht annähernd in der Lage, das für eine Zweigstellenübernahme ausreichende Personal bereitzustellen und das Geschäft dieser Zweigstellen wie bisher weiterzuführen.

Die getroffene Regelung stehe in sachlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung. Die Vereinigung der Kreissparkasse Kempen-Krefeld und der Stadtparkasse Krefeld im Jahre 1977 sei der erste Schritt der nach § 32 SpkG notwendigen Maßnahmen gewesen. Richtig sei, daß die Stadt Willich in dem relativ großen Sparkassenzweckverband nur eine untergeordnete Rolle spielen und sich gegen die großen Verbandsmitglieder, wenn diese einig seien, selbst bei Absprachen mit der Stadt Nettetal nicht durchsetzen können. Da im Sparkassenbereich wegen der Verselbständigung der Sparkassen aber ohnehin nur geringer Raum für Selbstverwaltungsentscheidungen der Gewährträger sei, halte sich der Verlust an Selbstverwaltung in Grenzen.

- b) Die Stadt Nettetal unterstützt die Verfassungsbeschwerde.
- c) Nach Auffassung des Zweckverbandes Stadt Krefeld/Kreis Viersen, der Stadt Krefeld und des Kreises Viersen 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.

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, § 50 VerFGHG zulässig. 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 (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, NJW 1979, 1201 - Datenverarbeitung -).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Die angegriffene Verordnung verletzt, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft, die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen 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, DÖV 1980, 691 - 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. Außerdem darf sie den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O.).
3. Die in der angegriffenen Verordnung für die Beschwerdeführerin getroffene Regelung ist nichtig, weil sie von der in § 32 SpkG eingeräumten Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt ist.
 - 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. Dazu 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 Grundsätze und 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. 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., 75. Sitzung vom 21.5.1970, S. 3207) lassen erkennen, daß die Vorschrift in das Gesetz aufgenommen worden ist, 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 und die bei der Gebietsreform angewandten Grundsätze und verfolgten Ziele im Sparkassenbereich entsprechend zu verwirklichen (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O.).

§ 32 SpkG bezweckt jedoch nicht, das Sparkassenwesen über die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus zu konzentrieren und die Leistungsfähigkeit weiter zu steigern. In der Regel erfahren die Sparkassen bereits mit der Anpassung der Anstaltsgebiete an die vergrößerten Gewährträgergebiete eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit. Die Erhaltung bzw. Schaffung leistungsfähiger Sparkassen ist - hiervon abgesehen - nur Voraussetzung und Schranke, nicht aber Leitprinzip der in § 32 SpkG vorgesehenen Neuordnung. Das folgt ebenfalls 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).

Dieser begrenzte Zweck des § 32 SpkG und die danach gebotene Orientierung der nach dieser Vorschrift möglichen Maßnahmen an den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Gebietsreform ergeben sich 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 auch § 32 SpkG es ermöglichen würde, die Sparkassen über eine Anpassung an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus oder ohne Rücksicht hierauf neu zu gliedern.

- b) Die angegriffene Regelung überschreitet die dem Verordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG erteilte Ermächtigung, weil sie nicht mit den Grundsätzen und Zielen der kommunalen Neugliederung und deren Ergebnissen für den engeren Raum der Stadt Willich und den weiteren Bereich des Kreises Viersen und der Stadt Krefeld übereinstimmt. Sie läßt die Grundsätze und Ergebnisse der Gebietsreform in diesem Raum außer acht.

Die kommunale Neugliederung verfolgte das Ziel, auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, welche in Anlehnung an das Landesentwicklungsprogramm mit den Landesentwicklungsplänen I und II nach einem zentralörtlichen Gliederungsprinzip und einem System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gewährleisten. Zu den im Landesentwicklungsprogramm aufgestellten maßgeblichen Grundsätzen gehörten neben dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip und der Ausrichtung an einem Netz von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen der Grundsatz der Ein- oder Gleichräumigkeit der Verwaltung. Namentlich sollten mittelzentrale Versorgungsverflechtungen durch Kreisgrenzen möglichst nicht durchschnitten werden. Diese Ziele sind vom Verfassungsgerichtshof als verfassungsgemäß festgestellt worden (vgl. VerfGH NW v. 9.4.1976 - VerfGH 24/74 Coesfeld/Gescher - UA, S. 18 und

VerfGH NW v. 7.11.1975 - VerfGH 64/74 Neuss - UA, S. 16). Von der Beachtung dieser Prinzipien ist auch bei der Neuordnung der Sparkassen im Rahmen des § 32 SpkG auszugehen (VerfGH NW v. 11.7.1980, a.a.O.). Demgemäß hat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in den Grundsätzen zur Neuordnung der Sparkassen, Runderlaß vom 19.10.1976 (MBl. NW S. 2358), unter Ziffer 4.3 verfügt, daß kreisüberschreitende Sparkassenzweckverbände nicht gebildet werden sollen, weil sie den Grundsätzen der kommunalen Neugliederung widersprächen.

Nach dem Landesentwicklungsplan I vom 28.11.1966 (MBl. NW S. 2260) in der Fassung vom 17.12.1970 (MBl. NW 1971 S. 200) und dem Landesentwicklungsplan I/II vom 1.5.1979 (MBl. NW S. 1080) liegt Willich in der Ballungsrandzone und bildet einen Entwicklungsschwerpunkt sowie ein Mittelzentrum mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich bis zu 50 000 Einwohnern. Speziell in den Ballungsrandzonen strebte der Gesetzgeber die Bildung leistungsfähiger Mittelstädte an. Er wollte Ortskerne schaffen, "in denen sich möglichst viele Einrichtungen der öffentlichen und privaten Versorgung befinden", damit die Ballungskerne - hier Krefeld - soweit wie möglich durch die Mittelstädte der Ballungsrandzone - hier Willich - entlastet würden. Hierzu sollten vorhandene Ansätze zentralörtlicher Ausstattung aufgegriffen und verstärkt werden. Im Bereich der kommunalen Einrichtungen sollte der Bürger ein den Einrichtungen der Großstädte gleichwertiges Angebot vorfinden (Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Kempen-Krefeld-Gesetzes, Landtagsdrucksache 6/1241, S. 47, 58 bis 60). Der Gesetzgeber ging bei seinen Zielvorstellungen davon aus, daß die Konzentration von Funktionen in den Städten der Ballungskerne in der Vergangenheit die Bildung leistungsfähiger Mittelzentren in den Randzonen erschwert habe. Das Zentralitätsgefälle zwischen Ballungskernstadt und Städten der Randzone sei in unerwünschtem Maße verstärkt worden. Dem gelte es durch Bildung leistungsstarker Mittelzentren in der Randzone entgegenzuwirken. Gemeinden mit mindestens 30 000 Einwohnern besäßen die für eine leistungsstarke Mittelstadt notwendige Verwaltungskraft (a.a.O., S. 60, 61). Der Ausweisung

in den Landesentwicklungsplänen und den dargelegten Zielvorstellungen entsprechend hat der Gesetzgeber mit der neuen Stadt Willich eine Gemeinde von ca. 40 000 Einwohnern geschaffen. Wie die Gesetzesbegründung erkennen läßt, ging er davon aus, daß die neu geschaffene Gemeinde die Voraussetzungen für eine leistungsstarke Mittelstadt erfülle, die Tragfähigkeit für die Wahrnehmung der Funktionen einer B-Gemeinde habe und einen echten Beitrag zur Entlastung der Ballungskerne Krefeld und Mönchengladbach liefern könne (a.a.O., S. 110 - 113).

Bei der Neubildung des Kreises Kempen-Krefeld, jetzt Viersen, ließ sich der Gesetzgeber von dem Bestreben leiten, dem Kreis einen hinreichend großen Zuschnitt zu geben, damit er in die Lage versetzt sei, seine Aufgaben zufriedenstellend wahrzunehmen und seine Ausgleichsfunktion zu erfüllen. Nicht zuletzt deshalb bezog er die Stadt Viersen in den Kreis ein (a.a.O., S. 64, 65). Er ging davon aus, daß dieser Kreis auch unter Berücksichtigung seiner Lage zwischen den kreisfreien Großstädten Krefeld und Mönchengladbach nach Flächenbasis, Einwohnerzahl, Zahl der Gemeinden und Verwaltungskraft den allgemeinen Grundsätzen der Kreisreform entspreche und seine Funktionsfähigkeit - auch zur Wahrnehmung der Ausgleichsfunktion - voll gewährleistet sei (Begründung der Landesregierung zum Düsseldorf-Gesetz, Landtagsdrucksache 7/3700, S. 66, unter Bezugnahme auf den Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, S. 373, 374). Die Anordnung, die Stadt Krefeld und Teile des Kreises Viersen zu einem Sparkassenzweckverband zusammenzuschließen und die Sparkasse der Stadt Willich in der Verbandssparkasse aufgehen zu lassen, läßt all das außer Betracht. Der vorgesehene Sparkassenzweckverband überschreitet die Grenzen des Kreises Viersen und verstößt damit gegen den Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung. Ebensowenig berücksichtigt die Anordnung die Wertung des Gesetzgebers, daß der Kreis Viersen ohne die Stadt Krefeld imstande sei, die Kreisfunktionen voll zu erfüllen. Die Herabstufung der bisher selbständigen Sparkasse Willich zur Filiale einer Verbandssparkasse, deren Hauptstelle in der

Ballungskernstadt Krefeld liegt, geht über das Anliegen des Gesetzgebers hinweg, den Ballungskern zu entlasten und die vorhandenen Ansätze zentralörtlicher Ausstattung in der Ballungsrandzone zu verstärken.

Ist sonach die angegriffene Verordnung durch die Ermächtigungsgrundlage des § 32 SpkG nicht gedeckt, kommt es auf die Frage der Leistungsfähigkeit der Sparkasse der Stadt Willich nicht mehr an. Der Verfassungsgerichtshof hatte auch nicht zu prüfen, ob eine auf § 31 SpkG gestützte Verordnung verfassungsmäßig wäre.

Weltrich

Tiebing

Dr. Fehrmann

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern