



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 16/79

Verkündet am 20. Febr. 1981

Holthaus

Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

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

die Verordnung zur Neuordnung der Kreissparkasse Düsseldorf, der
Stadtsparkassen Erkrath und Haan sowie der Sparkasse Ratingen im
Kreis Mettmann vom 22. März 1979 (GV NW 122) verletze die Vorschriften
der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,
hat der

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

26. September 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 Kreissparkasse
Düsseldorf, der Stadtparkassen Erkrath und Haan
sowie der Sparkasse Ratingen im Kreis Mettmann
vom 22. März 1979 (GV NW 122) ist nichtig, soweit
sie die Beschwerdeführerin betrifft.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung vom 22. März 1979 (GV NW S. 122) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Stadtparkassen Erkrath und Haan sowie die Kreissparkasse Düsseldorf seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen der drei Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck sollten die Städte Erkrath und Haan und der Kreis Mettmann einen Zweckverband bilden. Gegen diese Verordnung wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte ihre Stadtparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.

2. Der Verordnung ging die kommunale Neuordnung des Raumes Düsseldorf-Wuppertal voraus. Durch Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal vom 10. September 1974 (GV NW S. 890) wurde die Gemeinde Gruiten in die Stadt Haan eingegliedert. Der Ortsteil Unterbach der Stadt Erkrath wurde in die Stadt Düsseldorf einbezogen und der übrige Teil der Stadt Erkrath mit der Gemeinde Hochdahl zu einer neuen Stadt Erkrath zusammengeschlossen. Die Gemeinden Angermund, Hubbelrath und Hasselbeck-Schwarzbach wurden in die Stadt Düsseldorf, die Gemeinde Homberg-Meiersberg in die neugebildete Stadt Ratingen eingegliedert. Der Kreis Düsseldorf-Mettmann, der teilweise einen neuen Zuschnitt erhielt und nunmehr zehn Gemeinden umfaßt, erhielt den Namen "Kreis Mettmann".

Durch die Einbeziehung Gruitens in die Stadt Haan sollten die Voraussetzungen für eine siedlungsmäßige Schwerpunktbildung

zwischen Düsseldorf und Wuppertal und für die Entwicklung eines voll wirksamen Orts mittlerer Stufe in der Ballungsrandzone geschaffen werden. Die Stadt Haan sollte geeignet sein, Entlastungsfunktionen für die Oberzentren Düsseldorf und Wuppertal wahrzunehmen und eine ortsnahe Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen der gehobenen Art zu gewährleisten (vgl. Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal-Gesetzes, Landtagsdrucksache 7/3700, S. 58, unter Bezugnahme auf den Vorschlag des Innenministers, S. 307 bis 313).

3. Zur Zeit bestehen im Kreis Mettmann die "Kreissparkasse Düsseldorf" - Gewährträger ist der Kreis Mettmann, der Name wird seit 1924 geführt und geht auf die frühere Bezeichnung "Sparkasse des Landkreises Düsseldorf" zurück - und neun gemeindliche Sparkassen. Mit Ausnahme des Kreissitzes, der Stadt Mettmann, betreiben alle kreisangehörigen Gemeinden eine eigene Sparkasse.

Im Zeitpunkt der kommunalen Neugliederung unterhielt die Kreissparkasse neben ihrer in Düsseldorf gelegenen Hauptstelle sieben Zweigstellen in Mettmann, vier Zweigstellen in Hochdahl und je eine Zweigstelle in Gruiten, Homberg-Meiersberg, Angermund und Hasselbeck-Schwarzbach. Die beiden zuletzt genannten Zweigstellen hat sie im Zuge der kommunalen Neugliederung im Jahre 1976 an die Stadtparkasse Düsseldorf abgegeben. Sie stellten damals ein Geschäftsvolumen von 34 Mio. DM oder 4,2 % des gesamten Geschäftsvolumens dar. Die Zweigstelle Homberg-Meiersberg (Geschäftsvolumen am 31. 12. 1979 27 Mio DM = 2,5 % des Geschäftsvolumens der Kreissparkasse) ist aufgrund der insoweit nicht angefochtenen Verordnung vom 12. 3. 1979 auf die Stadtparkasse Ratingen zu übertragen. Bei Abgabe dieser Zweigstelle würde sich das Geschäftsvolumen der Kreissparkasse am 31. 12. 1979 auf 1.026 Mio DM belaufen. Davon entfielen 96 Mio DM (9,3 %) auf die Zweigstellen in Hochdahl und 43 Mio DM

(4,2 %) auf die Zweigstelle in Gruiten. 60 % des Geschäftsvolumens der Kreissparkasse entfallen auf die Hauptstelle in Düsseldorf, der Rest auf die Zweigstellen in Mettmann.

Die Stadtparkasse Haan, die bisher nur in Alt-Haan Geschäftsstellen unterhält, hatte am 31. 12. 1979 ein Geschäftsvolumen in Höhe von 202 Mio DM.

Zur Beseitigung der Gemengelage zwischen der Kreissparkasse Düsseldorf und den Sparkassen Erkrath, Haan und Ratingen führten die Beteiligten mehrjährige Verhandlungen. Eine einvernehmliche Lösung kam nicht zustande.

4. Mit Erlaß vom 24. 8. 1978 leitete der Minister das Anordnungsverfahren gem. § 32 Abs. 2 SpkG ein. Er übersandte u.a. der Stadt Haan und ihrer Sparkasse den Entwurf der später erlassenen Verordnung und forderte sie zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 15. 11. 1978 auf. Zur Begründung führte er aus: Eine Übertragung der Zweigstellen in Erkrath, Haan und Ratingen mit einem Einlagenvolumen von 15 v.H. der gesamten Einlagen der Kreissparkasse Düsseldorf beeinträchtigte diese erheblich in ihrer Leistungsfähigkeit, zumal die Kreissparkasse Düsseldorf sich nicht auf das gesamte Kreisgebiet erstreckte. Zur Beseitigung der Überschneidung der Zweigstellennetze im Gewährträgergebiet der betroffenen Sparkassen und unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen der beteiligten Städte und Sparkassen sei die Vereinigung der Kreissparkasse Düsseldorf und der Stadtparkassen Erkrath und Haan durch die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes und eine Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse Düsseldorf in Ratingen auf die bilanzstarke Sparkasse Ratingen notwendig und zweckmäßig. Hierdurch werde das Sparkassenwesen in den Städten Erkrath, Haan und Ratingen sowie in dem übrigen Kreisgebiet, soweit dort keine eigenen Sparkassen betrieben würden, gestärkt.

Die Stadt Erkrath lehnte die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes nicht grundsätzlich ab, erbat aber eine Verlängerung der Frist zur Herbeiführung einer einvernehmlichen Lösung.

Die Stadt Haan bestand auf der Übertragung der Zweigstelle Gruitzen der Kreissparkasse auf ihre Stadtparkasse.

Nachdem eine einvernehmliche Lösung nicht zustandekam, erließ der Minister am 23. März 1979 die mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Verordnung. Sie ist am 11. April 1979 verkündet worden und am 12. April 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 8. August 1980 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 Kreissparkasse Düsseldorf, der Stadtparkassen Erkrath und Haan sowie der Sparkasse Ratingen im Kreis Mettmann vom 22. März 1979 (GV NW S. 122) nichtig ist, soweit sie die Stadt Haan betrifft.

Zur Begründung ihres Antrages führt die Beschwerdeführerin aus:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Sie sei nicht neugliederungskonform, weil sie entgegen den Zielvorstellungen der gemeindlichen Neugliederung die Verwaltungskraft der Stadt Haan nicht stärke, sondern schwäche. Sie verletze die sparkassenrechtlichen Organisationsgrundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG, da sie der Bildung eines Zweckverbandes Vorrang gegenüber der Erhaltung gemeindlicher Sparkassen einräume. Insbesondere verstoße sie gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit. Die Gemengelage zwischen der Kreissparkasse und der Stadtparkasse Haan lasse sich auch durch Übertragung der Zweigstelle Gruitzen beheben. Die Kreissparkasse werde dadurch in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht beeinträchtigt. Ihre

Leistungsfähigkeit sei nämlich, da außer der Stadt Mettmann alle Gemeinden des Kreises über eigene Sparkassen verfügten, nur unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Stadt Mettmann und ihrer Bevölkerung zu bestimmen. Diesen Anforderungen sei die Kreissparkasse auch ohne die Zweigstellen in Homberg-Meiersberg und Gruiten gewachsen. Außerdem habe der Minister bei Erlass der Verordnung gegen die Anhörungs-, Ermittlungs- und Begründungspflicht verstoßen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Mettmann und der Stadt Ratingen 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 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 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 auch kleinerer Unternehmen ein größerer Kreditrahmen als früher erforderlich. Es vertrage sich nicht mit den Aufgaben einer Sparkasse, wenn schon mittlere Unternehmen allzu oft abgewiesen oder an die Landesbank verwiesen werden müßten, weil die Kreditwünsche nicht befriedigt werden könnten. Für die kreditwirtschaftliche Versorgung des Gewährträgers seien die Höchstgrenzen nach § 25 SpkVO von Bedeutung. Welche Betriebsgröße optimal oder

günstig für die Aufgabenerfüllung sei, hänge mit der Wirtschaftsstruktur des zu versorgenden Gebiets zusammen. In ländlichen Zonen, reinen Wohngebieten oder Gebieten mit ausgeprägtem Übergewicht von Kleinhandwerk seien kleinere Sparkassen eher leistungsfähig als in Gebieten mit mittleren oder größeren Industrie- oder Handelsbetrieben.

Der Ordnungsgeber habe sich bemüht, der Situation im Einzelfall gerecht zu werden.

Die Sparkasse in Haan verfüge - bezogen auf 1977 - nur über eine Bilanzsumme von 182 Mio DM. Bei Übernahme der Zweigstelle in Gruiten könne sie nur Einlagen von 37 Mio DM hinzugewinnen. Auch damit erreiche sie nicht die Größenordnung, die in der Ballungsrandzone zwischen Düsseldorf, Essen und Wuppertal geboten sei, um auf Dauer Bevölkerung und Wirtschaft kreditwirtschaftlich angemessen versorgen zu können.

Auch nach der Stellungnahme des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes biete die Zweckverbandsbildung unter den Gegebenheiten des Kreises Mettmann die besten Chancen für eine erfolgreiche Arbeit in der Zukunft. Die angegriffene Verordnung sei auch neugliederungskonform, weil der Stadt Haan nunmehr eine leistungsfähigere Sparkasse zur Förderung ihrer Entwicklung zur Verfügung stehe.

- b) Auch der Kreis Mettmann hält die Verordnung für verfassungsmäßig. Nur durch Vereinigung der Kreissparkasse mit gemeindlichen Sparkassen im Kreis Mettmann könne ein Leistungsgefälle gegenüber den Sparkassen der angrenzenden Ballungskernstädte vermieden werden. Bei der Struktur des Kreises Mettmann und seiner Einbettung zwischen großen Ballungszentren seien an die Leistungsfähigkeit der dort angesiedelten Sparkassen andere als die gemeinhin gültigen Maßstäbe anzulegen. Nur die Verschmelzung der Kreissparkasse mit den Sparkassen Erkrath und Haan könne auch die Abgabe der Zweigstelle Homberg-Meiersberg rechtfertigen. Die Regelungen zur Beseitigung der Gemengelagen in Erkrath, Haan und Ratingen müßten im Zusammenhang gesehen

werden. Eine Übertragung der Kreissparkassen-Zweigstellen in Gruitzen, Hochdahl und Homberg-Meiersberg beträfe nach dem Stand vom 31. 12. 1979 ein Einlagenvolumen von 166,7 Mio DM. Dies entspräche einem Anteil von 17,4 % am Gesamtvolumen. Eine Übertragung dieses Ausmaßes würde bei der Kreissparkasse zahlreiche in der Sparkassenverordnung sowie im Kreditwesengesetz aufgeführte Kontingente und Höchstgrenzen reduzieren. Im langfristigen Kreditgeschäft verbleibe der Kreissparkasse keine Betätigungsmöglichkeit mehr.

Noch stärker als die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse werde deren Entwicklungspotential betroffen. Der Entwicklungsbeitrag der betroffenen Zweigstellen belaufe sich in dem Zeitraum 1976 bis 1979 auf 34,5 %, einschließlich der bereits 1976 übertragenen Zweigstellen sogar auf 40,3 %. Ein Zuwachs der Kontozahlen werde im Gesamtbereich der Kreissparkasse allein von der Entwicklung in den betroffenen Zweigstellen getragen. Nur in deren Geschäftsgebiet könne die Kreissparkasse sich normal entwickeln. Ein Wachsen im Geschäftsgebiet der Hauptstelle sei infolge der besonderen Wettbewerbsverhältnisse, in die sie ohne Filialnetz in der Stadt Düsseldorf hineingestellt sei, nur begrenzt zu erwarten. Der aus der Übertragung der Zweigstellen resultierende Verlust des Wachstumspotentials der Kreissparkasse sei nicht reparabel. Die Beeinträchtigung der Kreissparkasse könne auch nicht durch partielle Verbesserungen bei den aufnehmenden Sparkassen ausgeglichen werden. Ohne Eigenkapitalübertragung seien sie nicht in der Lage, das Geschäft so fortzuführen, wie es in der Ballungsrandzone geboten sei. Die Kreissparkasse werde, da sie hierzu nicht verpflichtet sei, kein Eigenkapital übertragen.

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. vom 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, 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.

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.).

2. 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. 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 sachlichen 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. 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.). Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, daß die Leistungsfähigkeit der Sparkassen mit der Vergrößerung der Gewährträgergebiete und damit der Anstaltsgebiete der Sparkassen in der Regel gesteigert wird.

§ 32 SpkG bezweckt aber nicht, das Sparkassenwesen über die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus 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 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 den Zusammenhang mit der Gebietsreform hervor und betonte, 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": BVerfGE 21, 128; BVerfGE 23, 368; BVerwGE 6, 23; OVG Lüneburg, DÖV 80, 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 unter Einschränkung des Vorrangs gemeindlicher Sparkassen im Gebiet von Stadtparkassen bestehenblieben dürfen, läßt § 32 SpkG ihre Übertragung zu. Es entspricht den Grundsätzen und Zielen der kommunalen Neugliederung, daß solche aus Gründen historischen Bestandschutzes 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 (VerfGH NW, Urt. v. 11. 7. 1980, a.a.O.).

- b) Die angegriffene Verordnung überschreitet, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft, die dem Verordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG erteilte Ermächtigung, weil eine dem Gesetz entsprechende Neuordnung der Sparkassen in diesem Teil des Kreises Mettmann auch durch Übertragung der Zweigstelle Gruiten auf die Stadtparkasse Haan verwirklicht werden kann. Die Bildung eines die Beschwerdeführerin einbeziehenden Sparkassenzweckverbandes ist nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG).

Sie ist nicht erforderlich, um die Sparkassenorganisation in Haan den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen.

Durch die Einbeziehung Gruitens in die Stadt Haan sollten die Voraussetzungen für eine siedlungsmäßige Schwerpunktbildung zwischen Düsseldorf und Wuppertal und für die Entwicklung eines voll wirksamen Orts mittlerer Stufe in der Ballungsrandzone geschaffen werden. Die Stadt Haan sollte geeignet sein, Entlastungsfunktionen für die Oberzentren Düsseldorf und Wuppertal wahrzunehmen und eine ortsnahe Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen der gehobenen Art zu gewährleisten (vgl. Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal-Gesetzes, Landtagsdrucksache 7/3700, S. 58, unter Bezugnahme auf den Vorschlag des Innenministers, S. 307 bis 313).

Die Übertragung der Zweigstelle Gruiten der Kreissparkasse Düsseldorf auf die Stadtparkasse Haan entspricht diesen Zielen besser als eine Zweckverbandslösung. Sie fördert das Zusammenwachsen der beiden ehemaligen Gemeinden und verstärkt die

Zentralität des Siedlungsschwerpunktes Haan im Überschneidungsbereich der Oberzentren Düsseldorf und Wuppertal. Eine auf örtliche Ebene organisierte Sparkasse, deren Geschäftspolitik von der Stadt Haan wesentlich beeinflusst wird, wird auch der Funktion Haans als Mittelzentrum, als Selbstversorgerort mittlerer Stufe und Entwicklungsschwerpunkt in höherem Maße gerecht als die Herabstufung der bisher selbständigen Sparkasse zur Filiale einer Verbandssparkasse, deren Hauptstelle sich in Düsseldorf befindet.

Die Einbeziehung der Stadtparkasse Haan in eine Zweckverbandssparkasse der Städte Erkrath, Haan und Mettmann ist auch nicht geboten, um die in Haan bestehende Gemengelage zwischen der Kreissparkasse und der Stadtparkasse zu beheben. Die Gemengelage läßt sich auch durch die Übertragung der Zweigstelle Gruiten auf die Stadtparkasse beheben.

Die Zweigstellenübertragung scheidet nicht deshalb aus, weil hier nur durch die Bildung eines Zweckverbands leistungsfähige Sparkassen geschaffen oder erhalten werden könnten. Die Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse Haan wird von keiner Seite angezweifelt. Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband hat in seiner Stellungnahme vom 16. 11. 1978 und in dem Gutachten vom 26. 6. 1980 bestätigt, daß die Stadtparkasse Haan die gesetzlich geforderte Leistungs- und Funktionsfähigkeit hat und hinreichend in der Lage ist, den von ihrer Gewährträgerin und den verschiedensten Kundenkreisen angemeldeten Versorgungsbedarf zu befriedigen.

Durch die Übertragung der Zweigstelle Gruiten auf die Stadtparkasse Haan wird deren Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt, sondern langfristig gestärkt. Daß die Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse durch die Übernahme der Zweigstelle Gruiten nicht beeinträchtigt wird, hat der Rheinische Sparkassen- und Giroverband ebenfalls bestätigt. Er hat hervorgehoben, daß unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit "entweder die Zweigstellenübertragung oder die Vereinigung der Stadtparkasse Haan mit der Kreissparkasse Düsseldorf"

in Betracht komme. Daß die Leistungsfähigkeit der Stadtsparkasse Haan durch eine Zweigstellenübertragung langfristig gestärkt wird, ergibt sich aus dem Gutachten des Verbands. Danach werde mit zunehmender Betriebsgröße regelmäßig eine günstigere Kostensituation und eine Stärkung der Leistungsfähigkeit erreicht, sofern im Fall der Zweigstellenübernahme die übernehmende Sparkasse durch die Größe des Übernahmenvolumens nicht betriebswirtschaftlich, organisatorisch und personell überfordert werde. Letzteres ist bei der Stadtsparkasse Haan nicht zu befürchten. Bei einem Bilanzvolumen von 202 Mio DM (Stand 31. 12. 1979) würde sie ein zusätzliches Volumen von nur 43 Mio DM übernehmen.

Die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse Düsseldorf wird durch die Abgabe der Zweigstelle Gruiten nicht nachhaltig geschwächt. Diese Zweigstelle macht 4 % ihres Bilanzvolumens aus. Auch unter Berücksichtigung ihrer anderen neugliederungsbedingten Zweigstellenabgaben erleidet sie keine Leistungseinbuße, weil diese Verluste durch die Vereinigung mit der Stadtsparkasse Erkrath ausgeglichen werden. Unter dieser Voraussetzung sieht auch der Rheinische Sparkassen- und Giroverband in der Abgabe der Zweigstellen keine schwerwiegende Beeinträchtigung für die Kreissparkasse.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern