



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 3/80

Verkündet am 2. April 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 Sparkassen im Kreis Herford
vom 11. April 1979 (GV NW 285) verletze die Vorschriften der
Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,
hat der

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

30. Januar 1981

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 Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung vom 11. April 1979 (GV NW S. 285) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Kreissparkasse Herford-Bünde (Verbandssparkasse des Kreises Herford und der Stadt Bünde) und die Stadtsparkassen Herford, Löhne und Vlotho seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen der genannten Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck hätten der Kreis Herford und die Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho einen Sparkassenzweckverband zu bilden. Entgegen dieser Regelung möchte die Beschwerdeführerin ihre Sparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.
2. Der Verordnung ging die kommunale Neugliederung des Kreises Herford voraus. Durch das Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Herford und der kreisfreien Stadt Herford vom 12. Dezember 1968 (GV NW S. 396) wurden die Stadt Bünde und elf weitere Gemeinden zur neuen Stadt Bünde, die Gemeinde Löhne und vier weitere Gemeinden zur neuen Stadt Löhne und die Stadt Vlotho und zwei weitere Gemeinden zur neuen Stadt Vlotho zusammengeschlossen. Sieben Gemeinden wurden in die Stadt Herford und diese wurde in den Kreis Herford eingegliedert.
3. Zur Zeit dieser Neuordnung bestanden im Kreisgebiet neben der Sparkasse des Kreises Herford mit Sitz in Herford Sparkassen der Städte Bünde, Herford und Vlotho sowie der Gemeinde Gohfeld. Die Gemeindesparkasse Gohfeld wurde nach der Vereinigung von Gohfeld und Löhne in Stadtsparkasse Löhne umbenannt. Die Kreissparkasse unterhält nach Abschluß der Neugliederung im Gebiet der neuen Stadt Löhne acht Zweigstellen.

Die Gemengelage zwischen der Stadtparkasse Bünde und der Kreissparkasse wurde im Jahre 1972 durch die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes zwischen dem Kreis Herford und der Stadt Bünde und die Zusammenlegung der beiden Sparkassen zu einer Verbandssparkasse mit dem Namen "Kreissparkasse Herford-Bünde" behoben. Weitere Vereinbarungen zur Beseitigung der entstandenen Gemengelagen kamen trotz mehrjähriger Verhandlungen unter den Beteiligten und eines Vermittlungsversuchs des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom November 1977 nicht zustande.

Die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten (§ 6 SpkVO) der Kreissparkasse Herford-Bünde beliefen sich am 31. März 1980 auf 1.644 Mio. DM. Davon entfielen auf die Hauptstelle 545 Mio. DM, auf die Zweigstellen in Herford 63 Mio. DM, auf die Zweigstellen in Löhne 180 Mio. DM und auf die Zweigstellen in Vlotho 68 Mio. DM. Die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten der Stadtparkasse Herford betragen am 31. März 1980 389 Mio. DM, die der Stadtparkasse Löhne 210 Mio. DM und die der Stadtparkasse Vlotho 124 Mio. DM.

4. Mit Erlaß vom 4. 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 auf, bis zum 15. Januar 1979 Stellung zu nehmen. Zur Begründung führte er unter Bezugnahme auf ein Gutachten des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes vom Oktober 1977 aus: Der gegenwärtige Zustand könne wegen der Gebietsüberschneidungen nicht bestehenbleiben. Eine Übertragung aller in Herford, Löhne und Vlotho gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Sparkassen dieser Städte scheide aus, weil die Kreissparkasse dann rd. 30 % der Einlagen aller Zweigstellen oder 21 % ihrer Gesamteinlagen verliere und dadurch unvertretbar geschwächt werde. Durch den Verlust von Einlagen und Eigenkapital reduzierten sich ihre Kreditgrenzen. Sie sei dann nicht mehr in der Lage, den öffentlichen Auftrag in ihrem Geschäftsgebiet

zu erfüllen. Außerdem werde durch eine Übertragung der Zweigstellen das Nebeneinander von zwei Hauptstellen in Herford nicht beseitigt. Zur möglichst reibungslosen und erschöpfenden Erschließung des Gesamtmarkts und zur Festigung der Marktstellung der Sparkassen sei es richtiger, alle Sparkassen zu einer Verbandssparkasse zusammenzufassen. Die Beschwerdeführerin lehnte - ebenso wie die Städte Herford und Vlotho und der Kreis Herford - den Verordnungsentwurf ab. Der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband verwies auf sein Gutachten vom Oktober 1977, mit dem er die Lösung des Verordnungsentwurfs vorgeschlagen hatte.

Am 11. April 1979 erließ der Minister die angefochtene Verordnung. Sie ist am 10. Mai 1979 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet worden und am 11. Mai 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 18. Februar 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 Sparkassen im Kreis Herford vom 11. April 1979 (GV NW S. 285) nichtig ist, soweit sie die Stadt Löhne betrifft.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Bei Erlass der Verordnung habe der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr gegen das Gebot ausreichender Anhörung der betroffenen Gemeinden verstoßen. Sein Anhörungserlaß habe in einer Weise in die schwebenden Verhandlungen eingegriffen, die dem Zustandekommen einer Vereinbarung abträglich gewesen sei. Bei dem Zweckverband Kreis Herford/Stadt Bünde und der Kreissparkasse habe er sich ungünstig auf die Bereitschaft zu Zugeständnissen

ausgewirkt. Schliesslich habe der Minister verkannt, daß § 32 SpkG ihm ein Entschliessungsermessen einräume.

Die Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Sie sei weder zur Beseitigung des Nebeneinanders von gemeindlicher Sparkasse und Kreissparkasse in Löhne noch zur Anpassung der Sparkassenorganisation an die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung noch zur Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen in Löhne oder im Kreisgebiet erforderlich. Die bestehende Gemengelage in Löhne könne durch eine Übertragung der dortigen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Stadtparkasse behoben werden. Nur die Zweigstellenübertragung entspreche den Zielen der kommunalen Neugliederung und deren Ergebnissen für den Kreis Herford. Die kommunale Neugliederung habe das Ziel verfolgt, zur Gewährleistung der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge die Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken. Hierzu habe der Gesetzgeber die fünf Gemeinden des früheren Amtes Löhne zur neuen Stadt Löhne zusammengefaßt. Eine nennenswerte Stärkung der Kreisebene, die von der Landesregierung mit der Zusammenfassung der Kreise Herford, Lübbecke und Minden zu einem Kreis Minden-Ravensberg noch beabsichtigt gewesen sei, habe der Gesetzgeber dagegen nicht für erforderlich gehalten. In Weiterführung der Gebietsreform und in Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsplan I/II ziele die Funktionalreform auf eine sinnvolle Verlagerung von Zuständigkeiten auf die durch die Gebietsreform in ihrer Verwaltungskraft gestärkten Gemeinden. Statt in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Gesetzgebers und der Funktionalreform im übrigen die gemeindliche Sparkasse Löhne und damit zugleich die Stadt Löhne selbst als bürgernahe Verwaltungseinheit zu stärken, wolle der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr der Stadt das Recht zum eigenverantwortlichen Betrieb einer Sparkasse nehmen und das Sparkassenwesen auf der Kreisebene verstärken. Das sei mit der kommunalen Neugliederung und den Prinzipien der Funktionalreform nicht vereinbar. Der Stadt werde dadurch ein wichtiges Instrument zur Erfüllung ihrer Entwicklungsaufgabe genommen.

Die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes unter Einbeziehung der Stadt Löhne sei entgegen der Auffassung der Landesregierung nicht deshalb geboten, weil nur so die Leistungsfähigkeit des Sparkassenwesens im Kreis Herford gewährleistet bleibe. Die Stadtparkasse Löhne sei ohne Gefährdung ihrer Leistungsfähigkeit imstande, die in ihrem Geschäftsbereich liegenden Zweigstellen der Kreissparkasse zu übernehmen. Auf längere Sicht werde sie dadurch erheblich gestärkt.

Es treffe nicht zu, daß die Finanzierungsmittel der Stadtparkasse Löhne nicht ausreichten, um das Kreditengagement der Kreissparkasse in Löhne zu übernehmen. Nach der von der Kreissparkasse erarbeitete von der Landesregierung überreichten Aufstellung würde die Stadtparkasse Löhne bei einer Zweigstellenübertragung per Saldo 2,19 Mio. DM mehr Passiva als Aktiva übernehmen. Die Einlagen, das Einlagenkapital und die anteiligen Weiterleitungsgelder würden also stärker wachsen als die Kreditgewährungen.

Die Stadtparkasse Löhne halte bei Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse die Vorschriften der §§ 10 ff KWG und die dazu aufgestellten Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen ausnahmslos und ohne Schwierigkeiten ein. Beim Grundsatz I, der eine achtzehnfache Überschreitung des haftenden Eigenkapitals gestatte, bleibe - wiederum nach der von der Landesregierung vorgelegten Aufstellung - noch erheblicher Spielraum. Die Großkredithöchstgrenzen nach § 13 KWG würden eingehalten. Möglicherweise müsse die Stadtparkasse Löhne in fünf Fällen zwar die Personalkredithöchstgrenze (§ 24 SpkVO) überschreiten. Wenn dieser Fall eintrete, könne sich die Sparkasse jedoch der Möglichkeiten eines Gemeinschaftskredits mit der Westdeutschen Landesbank bedienen. Dieser Weg empfehle sich im Interesse einer Risikostreuung ohnehin. Keinesfalls sei eine Überschreitung der Personalkredithöchstgrenze in fünf Fällen allein Grund genug, die selbständige Sparkasse Löhne aufzugeben. Es treffe also nicht zu, daß das Kreditengagement und damit die Marktstellung der Sparkassen in Löhne bei der Zweigstellenübertragung Einbußen erlitten. Das Ansteigen der Anlagequote erlaube entgegen der Darstellung der Landesregierung keine Rückschlüsse auf eine Reduzierung des

Kreditvolumens. Die Anlagequote zeige lediglich an, wie weit die Sparkasse in der Lage sei, die eingelegten Mittel wieder anzulegen. Eine Begrenzung des Kreditvolumens stelle sie schon deshalb nicht dar, weil sie das Eigenkapital außer acht lasse. Die Eigenkapitalausstattung der Stadtsparkasse Löhne bleibe mit einer Eigenkapitalrelation von 4,8 % auch nach Übernahme der Zweigstellen gut. § 12 KWG, wonach die dauernden Anlagen in Immobilien und Beteiligungen das haftende Eigenkapital nicht übersteigend dürften, sei selbst dann eingehalten, wenn die Stadtsparkasse Löhne größere Investitionen im baulichen Bereich vornehme. Am 31. Dezember 1978 habe ihr haftendes Eigenkapital nämlich 10 Mio. DM betragen. Durch Anlagen nach § 12 KWG seien jedoch nur 1,3 Mio. DM gebunden. Der damit gegebene Spielraum werde sich bei einer Zweigstellenübernahme eher vergrößern.

Der Hinweis der Landesregierung, die Übernahme von Großkrediten stelle wegen der damit verbundenen Mehrarbeit eine organisatorische Überforderung der Stadtsparkasse Löhne dar, sei verfehlt, weil der durch Kreditengagements verursachte Arbeitsaufwand nicht größen-, sondern stückzahlbedingt sei. Der Arbeitsaufwand, den ein Großkredit auslöse, sei deshalb geringer als der durch eine Vielzahl kleiner Kredite verursachte. Auch im Übrigen sei die Befürchtung der Landesregierung, die für die Sparkasse Löhne bei einer Zweigstellenübernahme zu erwartenden ordentlichen Aufwendungen seien zu hoch, durch nichts belegt. Insbesondere bleibe außer Betracht, daß mit dem zu übernehmenden Geschäftsvolumen nicht nur Kosten, sondern auch Erträge übernommen würden. Mit einer Bedarfsspanne von 1,6 % Punkten habe die Stadtsparkasse Löhne bisher weit unterdurchschnittliche Aufwendungen, so daß eine vorübergehende geringfügige Verschlechterung leicht bewältigt werden könne.

Die Kreissparkasse Herford-Bünde werde durch einen Verlust ihrer in Löhne gelegenen Zweigstellen selbst dann nicht unvertretbar geschwächt, wenn sie außerdem die Zweigstellen in Herford und Vlotho verliere. Auch dann gehöre sie noch zu den zehn größten Sparkassen im Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband; sie bleibe - nach der Verschmelzung der alten Kreissparkasse und

der Stadtsparkasse Bünde - um vieles leistungsfähiger als die alte Kreissparkasse. Die sich aus der Passivlastigkeit der Zweigstellen ergebenden vorübergehenden Probleme der Kreissparkasse könnten durch Einschaltung der dafür nach dem Sparkassengesetz zuständigen Westdeutschen Landesbank gelöst werden.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Herford sowie den Städten Bünde, Herford und Vlotho 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 Steigerung der Leistungsfähigkeit sei das entscheidende Neuordnungskriterium. 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.

Das Gutachten des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes vom Oktober 1977 habe überzeugend dargelegt, daß die Kreissparkasse Herford-Bünde durch eine Abgabe aller ihrer in Herford, Löhne und Vlotho gelegenen Zweigstellen an die dortigen Stadtsparkassen zu stark geschwächt werde. Die aufnehmenden Sparkassen seien trotz Zuerwerbs der Zweigstellen nicht imstande, die kreditwirtschaftliche Versorgung hinreichend zu bewältigen. Das gelte jedenfalls für die Stadtsparkasse Löhne.

b) Nach Auffassung des Kreises Herford erfüllen die Stadtspar-
kassen Herford, Löhne und Vlotho ihre Aufgaben nach § 3 SpkG
im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten erfolgreich.
Eine Beseitigung der bestehenden Gemengelage sei indes nur
durch eine Fusion dieser Sparkassen mit der Kreissparkasse
möglich, da letztere bei einer Abgabe der in den genannten
Städten gelegenen Zweigstellen die ihr zukommenden Aufgaben
nur noch bedingt erfüllen könne. Der Verlust von fast einem
Fünftel ihres Einlagenbestandes werde es ihr unmöglich machen,
ihr Kreditengagement im bisherigen Umfang aufrecht zu erhalten.
Die Stadt Bünde hat sich dem Vorbringen des Kreises angeschlossen.
Die Städte Herford und Vlotho halten ebenso wie die Beschwerdeführerin die Verordnung für verfassungswidrig.

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 VerfGGH
zulässig. Nach diesen Vorschriften können Gemeinden und Gemeinde-
verbände Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung einlegen, das
Landesrecht die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie ver-
letze. Der Begriff "Landesrecht" ist, um dem Schutzzweck der Vor-
schrift zu entsprechen, weit auszulegen; er umfaßt auch Rechtsver-
ordnungen (VerfGGH NW, Urt. v. 9.2.1979, NJW 1979, 1201 - Datenver-
arbeitung -).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet. Die angegriffene Verordnung verletzt nicht 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 Wesensgehaltes (Kernbereichs) regeln. Gesetz im Sinne dieser Vorschrift kann auch eine Rechtsverordnung sein. Im Fall einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen, sie darf nicht unter Verletzung des Rechts der betroffenen Gemeinde auf Anhörung zustaddekommen sein und sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O. - Datenverarbeitung -; Urt. v. 13.9.1975, OVGE 30, 306 - Meerbusch -).

2. Die angegriffene Verordnung beruht auf einer den Art. 78 Abs. 1 und 70 Satz 2 LV genügenden gesetzlichen Vorschrift.

- a) Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) begründet einmal einen Vorrang freiwilliger Lösungen vor staatlichen Eingriffen und zum anderen unter den zur Verwirklichung der verfassungsgemäßen Ziele des Gesetzgebers gleichermaßen geeigneten Eingriffen wiederum einen Vorrang solcher Maßnahmen, die das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden weniger berühren.

Dem entspricht § 32 SpkG. Die Vorschrift gebietet in verfassungsmäßiger Konkretisierung des öffentlichen Wohls, die Sparkassengliederung unter Beachtung der in § 1 Abs. 2 SpkG normierten Grundsätze für die Organisation des Sparkassenwesens und des Gebots der Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Die Orientierung der Neuordnung der Sparkassen an der kommunalen Gebietsreform kommt nicht nur im Wortlaut der Vorschrift ("im Zuge der Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ...") zum Ausdruck; sie ergibt sich auch aus deren Entstehungsgeschichte. Die Vorschrift ist 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 und die bei der Gebietsreform verfolgten Grundsätze und Ziele, insbesondere leistungsfähige Gemeinden und Kreise zu schaffen und den wirkungsvollsten Einsatz aller Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, im Sparkassenbereich entsprechend zu verwirklichen (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 6/1466 vom 2.9.1969, S. 18, 26, Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2475 f., 75. Sitzung vom 21.5.1970, S. 3207).

Um dem Vorrang freiwilliger Lösungen Rechnung zu tragen, schreibt § 32 SpkG den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur die Anpassung der Sparkassenorganisation an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform und hierbei die Beachtung der Grundprinzipien des § 1 Abs. 2 SpkG und des Gebots der Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen, 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 hinter den Grundsätzen, Zielen oder Ergebnissen der kommunalen Neugliederung zurückbleiben oder den Grundsätzen des § 1 Abs. 2 SpkG nicht entsprechen oder nicht der Schaffung bzw.

Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen dienen, kann der zuständige Minister nach § 32 Abs. 2 SpkG die erforderlichen Anordnungen durch Rechtsverordnung treffen.

Die Auswahl der Maßnahmen steht nach § 32 SpkG nicht zur freien Disposition des Ordnungsgebers. Er muß, weil seine Anordnungen in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen, das in Art. 78 DV (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 notwendig ist. Er hat der Lösung den Vorzug zu geben, die mit geringster Intensität in die Selbstverwaltung der betroffenen Gemeinde eingreift und 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 (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Dören -).

b) Art. 70 Satz 2 LV gebietet, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch das Gesetz bestimmt sein müssen. Auch diese Voraussetzung ist erfüllt. Denn die in § 32 Abs. 2 SpkG erteilte Ermächtigung an den Ordnungsgeber bezieht sich auf den dargelegten Inhalt und Zweck der Vorschrift. Auch das Ausmaß der Ermächtigung wird durch die beispielhafte Bezeichnung möglicher Maßnahmen und die Beschränkung des Ordnungsgebers auf die zur Zweckerreichung erforderlichen Anordnungen hinreichend bestimmt.

3. Die angegriffene Verordnung verletzt nicht das Anhörungsrecht der Beschwerdeführerin.

Die Verfassung bestimmt nicht ausdrücklich, worauf die Anhörung einer betroffenen Gemeinde sich zu erstrecken hat und wann, wie und von wem sie durchzuführen ist. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Anhörung ergeben sich aus dem Zweck, den die Anhörung der von einem Eingriff betroffenen Gemeinde verfolgt. Eine sachgerechte Entscheidung des Ordnungsgebers über

die Neuordnung der Sparkassen nach § 32 SpkG setzt voraus, daß er umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen erhält; nur dann vermag er alle Argumente, die für und gegen die beabsichtigte Maßnahme sprechen, sorgfältig abzuwägen. Die zuverlässige Unterrichtung des Verordnungsgebers läßt sich nur erreichen, wenn alle Betroffenen Gelegenheit haben, rechtzeitig und ausgiebig zu Wort zu kommen. Eine Gebietskörperschaft kann ihre Interessen und ihre Argumente für und gegen eine Neuordnungsmaßnahme nur dann wirksam vorbringen, wenn sie das betreffende Vorhaben kennt und ihr eine angemessene Frist zur Prüfung sowie zu ihrer Willens- und Meinungsbildung zur Verfügung steht. Es ist zwar nicht erforderlich, daß der Gemeinde die beabsichtigte Maßnahme mit allen Einzelheiten, etwa schon in der endgültigen Fassung des Verordnungsentwurfs, bekanntgegeben wird. Notwendig ist aber, daß sie den wesentlichen Inhalt des Vorhabens mit allen wesentlichen Gründen erfährt (VerfGH NW, Urt. v. 13.9.1975, a.a.O. - Meerbusch -). Bei Maßnahmen gemäß § 32 SpkG muß die betroffene Gemeinde außerdem hinreichend Gelegenheit gehabt haben, eine freiwillige Lösung herbeizuführen. Beabsichtigt der Verordnungsgeber, die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes anzukündigen, muß die Gemeinde darlegen können, daß auch eine Zweigstellenübertragung den Anforderungen des § 32 SpkG genügt.

Gemessen an diesen Erfordernissen war die Anhörung der Beschwerdeführerin ausreichend.

Vom Abschluß der kommunalen Neugliederung im Kreis Herford bis zum Erlaß der angegriffenen Verordnung vergingen mehr als sechs Jahre, in denen Gelegenheit bestand, eine freiwillige Lösung herbeizuführen. Wie sich aus den Berichten des Stadtdirektors der Stadt Löhne an den Regierungspräsidenten Detmold vom 25. September 1975, 30. März 1976 und 25. März 1977 ergibt, haben die Beschwerdeführerin und die Sparkasse Löhne in dieser Zeit auch intensive Verhandlungen mit dem Sparkassenzweckverband Kreis Herford/Stadt Bünde und der Kreissparkasse Herford/Bünde über eine Beseitigung der in Löhne bestehenden Gemengelage geführt. Der Anhörungserlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 4. Oktober 1978 konnte die Verhandlungsposition der Beschwerdeführerin bei diesen Gesprächen schon aus zeitlichen Gründen nicht beeinträchtigen.

Die Beschwerdeführerin war über die vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr bevorzugte Lösung und die dafür vorgebrachten Gründe auch rechtzeitig und umfassend informiert worden. Sie hatte ausreichende Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Bereits mit Runderlaß vom 19. Oktober 1976 hatte der Minister aus seiner Sicht die Grundsätze für die Neuordnung der Sparkassen dargelegt und für die Fälle, in denen Zweigstellen einer Kreissparkasse innerhalb des Gebiets einer kreisangehörigen Gemeinde mit eigener Sparkasse liegen, in erster Linie die Bildung von Zweckverbänden empfohlen. In dem unter Beteiligung des Ministers, des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes, des Sparkassenzweckverbandes Kreis Herford/Stadt Bünde, der Städte Herford, Löhne und Vlotho sowie der betroffenen Sparkassen geführten Vermittlungsgespräch vom 3. November 1977 wurden ausweislich der Niederschrift sowohl die vom Minister angestrebte Zweckverbandslösung als auch die von der Beschwerdeführerin angestrebte Beibehaltung des Status quo, hilfsweise die Übertragung der Zweigstellen in Löhne, erörtert. Daß die für eine Fusion mit der Kreissparkasse sprechenden Gründe der Beschwerdeführerin nicht unbekannt waren, ergibt sich auch daraus, daß der Verwaltungsrat der Stadtparkasse Löhne eine solche Fusion nicht immer grundsätzlich ablehnte und der Rat der Stadt Löhne sie durch den später wieder aufgehobenen Beschluß vom 12. Januar 1977 mit Mehrheit guthieß.

4. Die angegriffene Verordnung überschreitet nicht den in § 32 SpkG gesteckten Rahmen. Der Verordnungsgeber hat sich für eine der in dieser Vorschrift vorgesehenen Lösungsmöglichkeiten, nämlich die Bildung eines Zweckverbandes, entschieden.

Zwar ist, die Bildung einer auch die Stadtparkasse Löhne einbeziehenden Zweckverbandssparkasse nicht erforderlich, um das Nebeneinander von Geschäftsstellen dieser Sparkasse und der Kreissparkasse im Stadtgebiet von Löhne zu beheben; dieser Erfolg könnte auch durch eine Zweigstellenübertragung herbeigeführt werden. Richtig ist auch, daß die Stadtparkasse Löhne in der Vergangenheit eine gute Entwicklung genommen hat und gegenwärtig eine gefestigte Stellung hat, aus der heraus sie - neben der Kreissparkasse - leistungsfähig zur kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der gewerblichen Wirtschaft in Löhne beiträgt. Der Verfassungs-

gerichtshof kann offen lassen, ob eine Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse durch die Städtsparkasse Löhne und deren weitere Selbständigkeit den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung nicht mehr entsprechen würden. Gleichwohl ist die durch die Verordnung getroffene Regelung erforderlich. Nach der vom Verfassungsgerichtshof nicht zu beanstandenden Auffassung des Verordnungsgebers kann nur so die bestehende Gemengelage behoben und der Erhaltung einer leistungsfähigen Sparkasse in Löhne gedient werden.

Das gesetzliche Gebot der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen - die Beachtung dieses Gebotes ist Voraussetzung und Schranke jeder Regelung nach § 32 SpKG (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Düren -) - enthält einen Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers an den Verordnungsgeber, der ohne Rückgriff auf außerrechtliche, vornehmlich volks- und betriebswirtschaftliche, Maßstäbe und ohne eine Einschätzung und Bewertung zukünftiger Entwicklungen nicht erfüllt werden kann. Leistungsfähigkeit im Sinn des § 32 SpKG ist die Fähigkeit der Sparkasse, auch künftig ihren in § 3 SpKG normierten Aufgaben zu genügen, der kreditwirtschaftlichen Versorgung ihres Gewährträgers, der Bevölkerung und der gewerblichen Unternehmen im Gebiet ihres Gewährträgers zu dienen (vgl. auch § 31 Abs. 4 SpKG). Die Fähigkeit einer Sparkasse zur Erfüllung dieser Aufgabe hängt von zahlreichen Faktoren ab. Sie wird wesentlich bestimmt durch den Kreditbedarf und andere Anforderungen des Gewährträgers, der Bevölkerung und der gewerblichen Wirtschaft - Anforderungen, die sich u. a. aus der Raumstruktur und den Marktfaktoren ergeben -, ferner durch die Betriebsgröße, das Einlagenaufkommen und den damit zusammenhängenden Kreditrahmen, die personelle Ausstattung sowie den technischen und organisatorischen Standard der Sparkasse. Dabei sind auch die sich aus dem Kreditwesengesetz und der Sparkassenverordnung ergebenden Beschränkungen und Gebote zu berücksichtigen. Gerade die Obergrenzen, die sich für die Kreditgewährung nach diesen Vorschriften aus der Höhe des haftenden Eigenkapitals und der anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten ergeben, können in Verbindung mit den übrigen Daten, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der konkurrierenden Kreditinstitute, von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit sein.

Mit dem unbestimmten Gesetzesbegriff der Leistungsfähigkeit und dem Tatbestandsmerkmal ihrer Schaffung bzw. Erhaltung hat der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber somit eine Beurteilungsermächtigung eingeräumt, die die Anordnungen des Verordnungsgebers, soweit es um die Anwendung außerrechtlicher Maßstäbe und um prognostische Entscheidungen geht, einer vollen gerichtlichen Nachprüfung entzieht.

Der Verfassungsgerichtshof hat zwar nachzuprüfen, ob der Verordnungsgeber die Vorschrift des § 32 SpkG zutreffend ausgelegt und richtig angewendet hat. Insbesondere hat er uneingeschränkt zu prüfen, ob der Verordnungsgeber von richtigen Tatsachen ausgegangen ist, die offenkundig erheblichen Tatsachen berücksichtigt, nicht gegen Denkgesetze verstoßen hat oder sich - gemessen an Inhalt, Zweck und Ausmaß seines Gestaltungsauftrags - nicht von sachfremden Gesichtspunkten hat leiten lassen. Bei der Auslegung und Anwendung von Begriffen, deren Inhalt nicht ohne Rückgriff auf außerrechtliche Maßstäbe und nicht ohne prognostische Wertungen bestimmt werden kann, muß er sich darauf beschränken, die Einhaltung der Grenzen des Begriffes zu überprüfen. Die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung sowie unter Berücksichtigung der Tatsachen des Einzelfalls vertretbaren und in ihrem Begründungszusammenhang plausiblen Wertungen und Einschätzungen des Verordnungsgebers hat der Verfassungsgerichtshof hinzunehmen, ohne sie durch eigene Feststellungen zu ersetzen.

Die vom Verordnungsgeber vorgenommene Einschätzung, die Stadtsparkasse Löhne werde durch die Übernahme der in Löhne gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse finanziell, personell und organisatorisch überfordert und dadurch in ihrer bislang unangefochtenen Leistungsfähigkeit schwerwiegend und nachhaltig geschwächt, ist in diesem Sinne vertretbar.

Die Tatsachen, die der Verordnungsgeber seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, stehen fest und werden von keiner Seite in Zweifel gezogen. Hierzu gehört vor allem, daß die Gesamteinlagen bei der Stadtsparkasse Löhne im Fall einer Zweigstellenübernahme um rd. 85 %,

die gewährten Kredite um rd. 99 % anwachsen würden und daß die Anlagequote auf ebenfalls etwa 99 % ansteigen würde. Darüber, daß die Größe des zu übernehmenden Volumens die Stadtparkasse Löhne in personeller und organisatorischer Hinsicht vor besondere Probleme stellen würde, besteht ungeachtet der unterschiedlichen Gewichtung dieser Probleme Einigkeit. Es ist eine naheliegende Annahme, daß die Übernahme zahlreicher Kunden, die sich bei einer Zweigstellenübernahme nicht automatisch vollzieht, Kräfte der Zentrale und des Außendienstes binden würde, die für das Neugeschäft nicht zur Verfügung stünden. Der Schluss, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtparkasse dadurch nachteilig beeinflusst würde, ist ebenfalls naheliegend. Auch wenn die Stadtparkasse Löhne bei einer Übernahme aller Kreditengagements weder den Grundsatz I des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen verletzen noch die Großkreditgrenze überschreiten würde, würde ihr finanzieller Spielraum eingeengt werden. Das räumt die Beschwerdeführerin ein. Schwierigkeiten, die sich bei Übernahme einiger Kreditnehmer der Kreisparkasse aus der Personalkredithöchstgrenze (§ 24 SpkVO) ergeben könnten, könnte zwar, worauf die Beschwerdeführerin zutreffend hinweist, durch ein Konsortialgeschäft mit der Westdeutschen Landesbank begegnet werden. Dabei darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß solche Geschäfte ihre Grenze in der damit verbundenen Ertragsbelastung finden. Fest steht ferner, daß die Stadtparkasse Löhne bei weiterer Selbständigkeit eine neue Hauptstelle errichten muß. Darauf, daß die alten Baulichkeiten den Ansprüchen an eine rationelle und kundengerechte Aufgabenerfüllung nicht mehr genügen, wurde im Verwaltungsrat der Stadtparkasse und im Rat der Beschwerdeführerin wiederholt hingewiesen. Auch wenn die Stadtparkasse zur Errichtung einer neuen Hauptstelle in der Lage sein sollte, ohne sich dabei unüberwindbaren Schwierigkeiten im Hinblick auf § 12 KWG auszusetzen, würde ihr finanzieller Spielraum dadurch weiter eingeschränkt. Wie sich aus der Vorlage für die Ratssitzung vom 12. Januar 1977 ergibt - in dieser Sitzung hatte sich der Rat mehrheitlich für eine Fusion mit der Kreisparkasse ausgesprochen -, hat auch die Beschwerdeführerin selbst hierin seinerzeit ein gewichtiges Problem gesehen. Angesichts des zwischenzeitlichen Kostenanstiegs dürften sich die Schwierig-

keiten eher verschärft haben. Einigkeit besteht schließlich darüber, daß sich insbesondere die kostenmäßigen Auswirkungen einer Zweigstellenübertragung nur schwer abschätzen lassen.

Daß in dieser Situation, insbesondere unter Berücksichtigung der - relativen - Größe des zu übernehmenden Volumens, die Annahme des Verordnungsgebers, die Stadtsparkasse Löhne werde bei einer Übernahme der Löhner Kreissparkassenzweigstellen überfordert, vertretbar ist, wird durch die Stellungnahme des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes vom Oktober 1977 bestätigt. Nach einer abgewogenen Prörterung der unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten, insbesondere ihrer finanziellen, organisatorischen und wettbewerbspolitischen Bedingtheiten und Auswirkungen, kommt der Verband zu dem Ergebnis, daß die Stadtsparkasse Löhne aus einer Übernahme der Kreisparkassenzweigstellen gerade wegen des zu übernehmenden großen Volumens eher geschwächt als gestärkt hervorgehen werde.

Da bei einer Zweigstellenübertragung der Erhalt der Leistungsfähigkeit der Stadtsparkasse Löhne nicht gewährleistet wäre und die Zweigstellenübertragung bereits aus diesem Grund den Anforderungen des § 32 SpkG nicht genügt, kommt es nicht darauf an, ob bei dieser Lösung auch die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse in unvertretbarer Weise geschmälert würde. Es kann deshalb auch offen bleiben, ob die um ihre Zweigstellen in Herford, Löhne und Vlotho verkleinerte Kreissparkasse nicht immer noch deutlich leistungsfähiger wäre als ihre beiden Vorgängerinstitute.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern