



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 11. Juli 1980
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 8/79

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

Verfahrensbevollmächtigter:

die Verordnung über die Vereinigung der Kreissparkasse Düren und der
Städtischen Sparkasse Düren durch Bildung eines Sparkassenzweck-
verbandes vom 22. März 1979 (GV NW 123) 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 über die Vereinigung der
Kreissparkasse Düren und der Städtischen
Sparkasse Düren durch Bildung eines Spar-
kassenzweckverbandes vom 22. März 1979
(GV NW 123) ist nichtig.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung vom 22. März 1979 (GV NW S. 123) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Kreissparkasse Düren und die Städtische Sparkasse Düren seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen beider Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck sollten die Stadt Düren und der Kreis Düren einen Sparkassenzweckverband bilden. Gegen diese Verordnung wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte die Städtische Sparkasse Düren als selbständige Einheit erhalten wissen.
2. Der Verordnung ging die kommunale Neuordnung des Raumes Düren-Jülich voraus. Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen vom 14. Dezember 1971 (GV NW S. 414) - Aachen-Gesetz - wurde die Stadt Düren durch Eingliederung mehrerer Gemeinden vergrößert. Die alten Kreise Düren und Jülich wurden aufgelöst; Rechtsnachfolger wurde der die alten Kreisgebiete im wesentlichen umfassende neue Kreis Düren.
3. Im Zeitpunkt der kommunalen Neugliederung bestanden im Gebiet der alten Kreise Düren und Jülich die Kreis- und Stadtparkasse Jülich, die Kreissparkasse Düren und die Städtische Sparkasse Düren. Die Kreis- und Stadtparkasse Jülich und die Kreissparkasse Düren wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1974 zu einer neuen Kreissparkasse Düren vereinigt; einziger Gewährträger ist der neue Kreis Düren. Mit der Beschwerdeführerin als Gewährträgerin der Städtischen Sparkasse Düren kam keine Einigung zustande. Die Beschwerdeführerin sprach sich für die Aufrechterhaltung der Selbständigkeit ihrer Sparkasse und die Übernahme

der im vergrößerten Stadtgebiet gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse durch die Städtische Sparkasse aus. Die Kreissparkasse Düren unterhält im Stadtgebiet Düren neben ihrer dort seit jeher gelegenen Hauptstelle (Ende 1977: 304 Mio DM Einlagen) acht Zweigstellen (Ende 1977: 153 Mio DM Einlagen). Diese liegen in den Ortsteilen, die nach Düren eingemeindet wurden. Ende 1977 beliefen sich die Einlagen der Kreissparkasse insgesamt auf 1.146 Mio DM. Die restlichen Einlagen in Höhe von 689 Mio DM entfielen auf 35 Zweigstellen im übrigen Kreisgebiet. Die Einlagen der Städtischen Sparkasse Düren betragen Ende 1977 318 Mio DM. Die Städtische Sparkasse hat neben ihrer Hauptstelle sieben Zweigstellen, die im alten Stadtgebiet liegen. In den acht städtischen Zweigstellen der Kreissparkasse waren zu dieser Zeit 40 Mitarbeiter beschäftigt.

4. Mit Erlaß vom 25. Juni 1975 lehnte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr eine Mitwirkung bei der Übertragung dieser Zweigstellen auf die Städtische Sparkasse ab, kündigte unter Hinweis auf § 32 Abs. 2 SpkG die Anordnung eines vom Kreis und der Stadt Düren zu bildenden Sparkassenzweckverbandes zum Betrieb der vereinigten Sparkassen an und forderte die Beteiligten auf, zu diesem Vorhaben Stellung zu nehmen. Zur Begründung führte er aus: Die Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse könne die im Stadtgebiet Dürens bestehende Gemengelage nicht beheben, da die schwererwiegende Belastung aus dem Nebeneinander der beiden Hauptstellen im Stadtgebiet von Düren bestehen bleibe. Nach § 32 Abs. 1 SpkG seien Einheiten zu bilden, die nach ihrer Leistungskraft imstande seien, die Landesentwicklung mitzutragen. Nur der Zusammenschluß der neuen Kreissparkasse Düren und der Städtischen Sparkasse Düren beseitige die Gemengelage und entspreche den Zielsetzungen der Landesentwicklung. Nur dadurch werde die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der beiden Sparkassen gewährleistet und ein Institut geschaffen, das als geeigneter Partner der Wirtschaft und der öffentlichen Gewährträger im Wettbewerb mit den Geschäfts- und Genossenschaftsbanken bestehen könne. Eine Vereinigung schließe eine konkurrierende rentabilitätsmindernde Zinspolitik im Aktiv- und Passivgeschäft zwischen

den Instituten wirksam aus, greife am wenigsten in die Kundenbeziehungen ein und ermögliche Kosteneinsparungen insbesondere im personellen Bereich. Ein Wettbewerb der Sparkassen untereinander sei mit ihrem öffentlich-rechtlichen Charakter unvereinbar. Zur weiteren Begründung nahm der Minister auf zwei Stellungnahmen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes vom 13. Juli 1971 und 11. Oktober 1974 Bezug. Dieser hatte sich ebenfalls für die Bildung einer Zweckverbandssparkasse ausgesprochen.

Die Stadt Düren und die Städtische Sparkasse Düren hielten an ihren bisherigen Auffassungen fest. Der Kreis Düren erhob gegen die Bildung eines Zweckverbandes mit der Stadt Düren und die Einrichtung einer Zweckverbandssparkasse keine sachlichen Einwendungen, sprach sich angesichts der ablehnenden Haltung der Stadt Düren aber dafür aus, auf absehbare Zeit den gegenwärtigen Zustand beizubehalten. Eine Übertragung der acht im erweiterten Stadtgebiet Dürens gelegenen Zweigstellen auf die Städtische Sparkasse lehnte der Kreis nachdrücklich ab. Die Kreissparkasse Düren sprach sich unter Hinweis auf eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit und eine Vergrößerung des Kreditpotentials für die Vereinigung beider Sparkassen durch Bildung einer Zweckverbandssparkasse aus. Erhebliche Einsparungsmöglichkeiten sah die Kreissparkasse im Fall einer Vereinigung bei den Sachkosten.

Durch Runderlaß vom 19. Oktober 1976 (MB1. NW S. 2358) verlangte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr generell eine Anpassung der Sparkassenorganisation an die veränderten Gebietszuschnitte der Kommunen durch Abschluß entsprechender Vereinbarungen und unter Beachtung des Regional- und Subsidiaritätsprinzips. Für die Fälle, in denen Zweigstellen

einer Kreissparkkasse innerhalb des Gebiets einer kreisangehörigen Gemeinde mit eigener Sparkasse liegen, empfahl er in erster Linie die Bildung von Zweckverbänden. Er forderte die Beteiligten auf, bis zum 31. März 1977 zu erklären, ob eine freiwillige Maßnahme zustande komme. Die Stadt und die Städtische Sparkasse Düren blieben bei ihrer Auffassung. Zur Anpassung der Sparkassenorganisation an die kommunale Neuordnung schlugen sie wiederum die Übertragung der acht im Stadtgebiet liegenden Zweigstellen der Kreissparkasse vor. Der Kreis Düren nahm auf seine frühere Stellungnahme Bezug. Vermittlungsbemühungen des Ministers zwischen Kreis und Stadt Düren hatten keinen Erfolg.

Mit Erlaß vom 18. September 1978 übersandte der Minister dem Kreis und der Stadt Düren, den beiden Sparkassen und dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband einen Verordnungsentwurf, der mit der inzwischen in Kraft getretenen Verordnung übereinstimmt, und forderte sie erneut zur Stellungnahme auf. Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband führte in seiner Stellungnahme vom 8. Januar 1979 aus, zwar könnte die Leistungsfähigkeit beider Sparkassen für sich nicht in Zweifel gezogen werden; fraglich sei nur, ob die gegenwärtige Situation auch den zukünftigen Anforderungen an ein leistungsfähiges Sparkassensystem im Raum Düren genüge. Die Bildung einer Zweckverbandssparkasse biete langfristig die besseren Voraussetzungen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit. Nachdem es auch jetzt zu keiner Änderung der Standpunkte gekommen war, erließ der Minister am 22. März 1979 die mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Verordnung. Sie ist am 11. April 1979 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet worden und am 12. April 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 8. Juni 1979 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Verordnung über die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes und die Vereinigung der beiden Sparkassen zu einer Zweckverbandssparkasse verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie beantragt,

festzustellen, daß die Verordnung über die Vereinigung der Kreissparkasse Düren und der Städtischen Sparkasse Düren durch Bildung eines Sparkassenzweckverbandes vom 22. März 1979 verfassungswidrig und damit nichtig ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 des Gesetzes über die Sparkassen sowie über die Girozentrale und Sparkassen- und Giroverbände - SpkG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1975 (GV NW S. 498) nicht gedeckt. Der Verordnungsgeber habe den Zweck des § 32 SpkG und den Begriff der Leistungsfähigkeit verkannt. Die Beschwerdeführerin rügt auch eine Verletzung des Anhör- und des Begründungsgebots.

2. Dem Landtag, der Landesregierung und dem Kreis Düren 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. 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 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. Welche Betriebsgröße optimal für die Aufgabenerfüllung der Sparkassen sei, hänge mit der Wirtschaftsstruktur des zu versorgenden Gebiets zusammen. 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. Entscheidend sei der Fortbestand einer leistungsfähigen Unternehmenssubstanz. Deren Erhalt sei auch im Rahmen eines Zweckverbandes möglich. Der Verwaltungsgeber habe sich bemüht, der Situation im Einzelfall gerecht zu werden. Dazu hätten die vorbereitenden Gespräche und die Beratung durch die zuständigen Sparkassen- und Giroverbände gedient. Auf die Stellungnahmen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes sei auch im Fall Düren Rücksicht genommen worden. Zwar hätten sowohl die Stadtparkasse als auch die Kreissparkasse von Düren von

ihrem Bilanzvolumen her eine Größenordnung, die nach reinen Größenkriterien für den Betrieb einer leistungsfähigen Sparkasse ausreiche. Beide würden aber bei Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse im Stadtgebiet auf die Stadtparkasse vor erhebliche Probleme gestellt. Das Bilanzvolumen der Stadtparkasse stiege dann von 353 Mio DM auf 506 Mio DM, woraus sich erhebliche Anpassungsschwierigkeiten ergeben könnten. Die Kreissparkasse müßte etwa 15 % ihres Bilanzvolumens abgeben und würde dadurch schwer beeinträchtigt. Die Stellung beider Sparkassen im Wettbewerb würde geschwächt. Nach den Gegebenheiten des Raumes Düren, insbesondere dem erkennbaren Kreditbedarf, böte die Verbandslösung nach der Stellungnahme des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes die besseren Chancen für eine erfolgreiche Arbeit in der Zukunft.

- b) Nach Auffassung des Kreises Düren würde eine Übertragung der Hauptstelle und der im Stadtgebiet von Düren gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Stadtparkasse dem Ziel des § 32 SpkG zuwiderlaufen. Die Kreissparkasse Düren verlöre dadurch 42 % ihrer Gesamteinlagen. Aber auch ein Verlust nur der im Stadtgebiet von Düren gelegenen Zweigstellen würde die der Kreissparkasse obliegende Ausgleichsfunktion ernstlich gefährden. Ohne die städtischen Zweigstellen würde der Betriebsgewinn aus dem Gesamtgeschäftsvolumen der Kreissparkasse von 1,09 auf gut 0,9 % der Durchschnittsbilanzsumme sinken. Die Kreissparkasse müßte ihr Dienstleistungsangebot reduzieren. Unrentable kleine Geschäftsstellen oder Haltepunkte der fahrbaren Zweigstellen müßten aufgelöst werden. Die bisherigen Konditionsvorteile der Kreissparkasse gegenüber der Stadtparkasse könnten nicht aufrechterhalten bleiben. Die Ertragskraft der Kreissparkasse würde durch die Verringerung der Zinsspanne sowie der Bruttoertragsspanne und andererseits durch eine relative Erhöhung der

Personal- und Sachkosten äußerst negativ beeinflusst. Demgegenüber böte die angeordnete Bildung einer Zweckverbandssparkasse erhebliche Vorteile. Das Leistungsangebot würde durch einen höheren Kreditrahmen gesteigert, die Betriebskosten würden gesenkt. Für nahezu alle Bedürfnisse der Kunden könnte die Verbandssparkasse Kredite in eigener Zuständigkeit gewähren. Damit wäre eine nicht unbedeutende Zinsersparnis und Steigerung der Rentabilität verbunden. Die Wettbewerbslage zu anderen Kreditinstituten würde verbessert.

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. Februar 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. 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, 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. September 1969, S. 18, 26) und die Beratung des Entwurfs im Landtag (Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16. September 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. September 1969, S. 2476; Protokoll der 69. Sitzung des Wirtschaftsausschusses vom 19. Februar 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, 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 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 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 Rechtsverordnung, die hier die Bildung eines Zweckverbandes anordnet, verletzt § 32 Abs. 2 SpkG, weil schon eine Zweigstellenübertragung Ziel und Zweck dieser Vorschrift verwirklicht.

Es trifft zwar zu, daß die derzeitige Organisation der Sparkassen im Raum Düren den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung nicht entspricht und es dem Kreis und der Stadt Düren bisher nicht gelungen ist, die gebotene Anpassung vorzunehmen. Während die Stadt Düren durch Eingemeindungen nicht unerheblich vergrößert und damit - nach der Prognose des Gesetzgebers - in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt wurde, ist das Anstaltsgebiet der Sparkasse, durch die die Stadt Düren kreditwirtschaftlich tätig wird, nicht entsprechend ausgeweitet worden. Dies kann die getroffene Anordnung indes nicht rechtfertigen.

Die Bildung eines Zweckverbandes ist nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG), um die Sparkassenorganisation im Raum Düren-Jülich an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Im Rahmen dieser Neuordnung wurden zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer Einrichtungen die Stadt Düren um mehrere bis dahin selbständige Gemeinden mit rd. 35.000 Einwohnern vergrößert und die alten Kreise Düren und Jülich zu einem neuen Kreis vereinigt. Die Verschmelzung der beiden alten Kreissparkassen zu einer neuen Kreissparkasse ergab sich aus der Neuordnung. Insoweit ist die Organisation der Sparkassen bereits an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung angepaßt worden. Gewährträger- und Anstaltsgebiet entsprechen

sich wieder. Einzugsbereich und Einwohnerbasis der neuen Kreissparkasse sind auch ohne die Erweiterung, die das Stadtgebiet Düren erfahren hat, größer als sie für jede der beiden alten Kreissparkassen waren. Damit ist die neue Kreissparkasse leistungsfähiger als ihre beiden Vorgängerinnen. Lediglich für die Sparkasse der Stadt Düren steht die Anpassung an die Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform noch aus. Hierfür genügt die Übertragung der acht Zweigstellen der Kreissparkasse in den nach Düren eingemeindeten Gebieten auf die Städtische Sparkasse. Die Deckungsgleichheit von Gewährträger- und Anstaltsgebiet wäre wieder hergestellt, die Leistungsfähigkeit der Städtischen Sparkasse entsprechend der Vergrößerung und Verwaltungskraftsteigerung der Stadt Düren erhöht. Eine Vereinigung der neuen Kreissparkasse Düren mit der Städtischen Sparkasse wäre demgegenüber nicht mehr eine den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung entsprechende, sondern eine über diese hinausgehende Konzentration der Sparkassen, die § 32 SpkG nicht bezweckt.

Die Bildung eines Zweckverbandes ist auch nicht deshalb geboten, weil nur auf diese Weise die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG beachtet werden könnten. Durch die Übertragung der acht Dürener Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Städtische Sparkasse kann das Nebeneinander von Zweigstellen beider Institute behoben und damit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden. Das Verbot der Doppelverwaltung durch Anstaltskonkurrenz wäre beachtet. Die möglicherweise aus Gründen der Ausgleichsfunktion der Kreissparkasse und wegen der guten Bedingungen des Standorts Düren gebotene und von keinem der Beteiligten angegriffene Aufrechterhaltung der Hauptstelle der Kreissparkasse im Gebiet der Städtischen Sparkasse würde das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzen.

Auch das Gebot der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen verlangt nicht, einen Zweckverband zu bilden. Durch die weniger eingreifende Zweigstellenübertragung würde die Versorgung des gesamten Kreisgebiets einschließlich des Stadtgebiets von Düren entsprechend den Zielen der kommunalen Neugliederung gegenüber dem früheren Zustand verbessert.

Die Leistungsfähigkeit der Städtischen Sparkasse würde durch die Übertragung der acht Zweigstellen - gemessen an den für die Neuordnung der Sparkassen vom Verordnungsgeber und der Kreditwirtschaft als maßgeblich angesehenen Kriterien - auf längere Sicht nachhaltig gestärkt. Bezogen auf den 31. Dezember 1977 würde der Einlagenbestand von 318 auf 471 Mio DM wachsen. Für eine Übergangszeit könnte dies zwar zu Anpassungsproblemen führen. Solchen Schwierigkeiten hat der Gesetzgeber im Rahmen der kommunalen Neugliederung aber keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen. Sie können deshalb bei der im Gefolge der kommunalen Neugliederung notwendig gewordenen und in Anpassung an deren Ergebnisse vorzunehmenden Neuordnung der Sparkassen ebenfalls nicht maßgeblich sein, solange sie nicht unüberwindbar sind. Daß die Übertragung der acht Zweigstellen längerfristig zu einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städtischen Sparkasse führt, wird vom Kreis Düren ausdrücklich eingeräumt, von der Landesregierung nicht bestritten. Diese hält lediglich nur - ohne konkrete Begründung - für zweifelhaft, ob die Leistungsfähigkeit "sofort oder auf mittlere Sicht" verbessert wird.

Auch das außerhalb der Stadt Düren gelegene Kreisgebiet wird nach der Vereinigung der beiden alten Kreissparkassen besser versorgt als vor der kommunalen Neugliederung.

Eine Abgabe der acht Dürener Zweigstellen würde die Verbesserung der sparkassenmäßigen Versorgung aller Teile des Kreisgebiets, die mit der Anpassung der Sparkassenorganisation an den neugebildeten Kreis Düren erreicht

worden ist, nicht in Frage stellen. Dieser Verlust der Kreissparkasse würde durch die Verschmelzung der beiden Kreissparkassen - beide Vorgänge sind als Neuordnungsmaßnahmen nach § 32 SpkG im Zusammenhang zu sehen - mehr als ausgeglichen. Der Einlagenbestand der neuen Kreissparkassen ist auch ohne die acht Zweigstellen höher als in jeder der beiden alten Kreissparkassen. Nach dem Vortrag der Beteiligten und den Stellungnahmen des Sparkassen- und Giroverbandes anlässlich der Sparkassenneuordnung steigert die Zusammenlegung kleiner Sparkassen die Leistungsfähigkeit der neuen Sparkasse stärker, als die bloße Addition der Mittel zeigt, weil das Kapitalaufkommen konzentrierter eingesetzt und das Risiko besser verteilt werden kann. Gemessen an ihrem Einlagenbestand würde die neue Kreissparkasse auch ohne die Dürener Zweigstellen mit dann noch 993 Mio DM nach der von der Landesregierung überreichten auf den 31. Dezember 1979 bezogenen Aufstellung unter den 64 Sparkassen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes den 25. Rang einnehmen. Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Abgabe der Zweigstellen Übergangsweise auftreten könnten, sind für die Entscheidung außer acht zu lassen. Hier gilt das gleiche wie für Anpassungsprobleme der Städtischen Sparkasse. Mit der Vereinigung der beiden Kreissparkassen und der Übertragung der Neu-Dürener Zweigstellen auf die Städtische Sparkasse würde die sparkassenmäßige Versorgung des Raumes Düren-Jülich in allen Teilen die nach § 32 SpkG gewollte, den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung entsprechende Verbesserung erfahren.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern