



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

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

VerfGH 14/79

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Städte _____ und
vertreten durch die Stadtdirektoren,
Verfahrensbevollmächtigter: _____

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

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

2. Mai 1980

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

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

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GV NW S. 290) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Sparkassen Detmold (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Städte Detmold und Lage), Horn-Bad Meinberg und Blomberg (gemeindliche Sparkassen) seien zu einer Zweckverbandssparkasse zu vereinigen. Zu diesem Zweck hätten der Kreis Lippe und die Städte Blomberg, Detmold, Horn-Bad Meinberg und Lage einen Zweckverband zu bilden. Eine entsprechende Regelung traf der Minister in § 1 Abs. 2 der Verordnung für die Sparkassen Lemgo (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Stadt Lemgo), Bad Salzufflen und Barntrop (gemeindliche Sparkassen). Gegen § 1 Abs. 1 der Verordnung wenden sich die Beschwerdeführerinnen. Sie möchten ihre beiden Sparkassen zu einer besonderen Zweckverbandssparkasse vereinigen.
2. Der Verordnung ging die kommunale Neugliederung des Kreises Lippe voraus. Durch die Gesetze zur Neugliederung des Kreises Lemgo vom 5. November 1968 (GV NW S. 352) und zur Neugliederung des Kreises Detmold vom 2. Dezember 1969 (GV NW S. 799) waren zunächst aus den ehemals 170 Gemeinden des heutigen Kreises Lippe 16 neue Gemeinden gebildet worden. Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. Oktober 1972 (GV NW S. 284) wurden sodann die beiden Kreise Detmold und Lemgo zum neuen Kreis Lippe zusammengefaßt.

3. Zur Zeit dieser Neuordnung bestanden im Gebiet des Kreises Lippe zwei Kreissparkassen (Detmold und Lemgo) und sieben Stadtparkassen (Detmold, Lage, Horn-Bad Meinberg und Blomberg sowie Lemgo, Bad Salzuflen und Barntrup). Die Zusammenfassung der zahlreichen Gemeinden im Kreisgebiet zu wenigen Großgemeinden hatte zur Folge, daß nunmehr zahlreiche Geschäftsstellen der beiden Kreissparkassen in Gemeinden mit eigener Sparkasse lagen. Im Rahmen der Bemühungen, diese Gemengelage zu beheben und die Organisation der Sparkassen den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen, trat der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr von vornherein für die später mit der Verordnung angeordnete Lösung ein, durch Zusammenfassung der Kreis- und Stadtparkassen jeweils in den Grenzen der alten Kreise für den nördlichen und südlichen Teil des neuen Kreises je eine Zweckverbandssparkasse zu bilden. Die freiwillige Herbeiführung dieser Lösung scheiterte am Widerstand der Beschwerdeführerinnen sowie der Städte Bad Salzuflen und Horn-Bad Meinberg.

Im April und August 1977 kam es lediglich zu einem Zusammenschluß der Kreissparkasse Detmold mit den Stadtparkassen Detmold und Lage zu einer Sparkasse Detmold (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Städte Detmold und Lage) sowie zu einer Vereinigung der Kreissparkasse Lemgo mit der Stadtparkasse Lemgo zu einer Sparkasse Lemgo (Zweckverbandssparkasse des Kreises Lippe und der Stadt Lemgo). Diese unterhält im Stadtgebiet von Barntrup zwei Zweigstellen (Alverdissen und Sonneborn; anteilige Bilanzsumme am 31. Dezember 1978: 15 Mio. DM) und im Stadtgebiet Bad Salzuflen sieben Zweigstellen (anteilige Bilanzsumme: ca. 160 Mio. DM). Die neue Sparkasse Detmold hat vier Zweigstellen (Cappel, Donop, Großmarpen, Istrup; anteilige Bilanzsumme: 8,6 Mio. DM) im Stadtgebiet von Blomberg.

Die Städte Barntrup und Blomberg hatten bereits im Februar 1977 beschlossen, ihre beiden Sparkassen zu einer neuen, von ihnen getragenen weiteren Zweckverbandssparkasse zu vereinigen. Die Räte beider Gemeinden beschlossen eine Zweckverbandssatzung; die Verwaltungsräte der beiden Sparkassen stimmten der Fusion zu. Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr gab jedoch dem Antrag der beiden Gemeinden auf Erteilung der sparkassenaufsichtlichen Genehmigung nach § 32 Abs. 1 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 statt.

4. Mit Erlaß vom 13. Oktober 1978 leitete er das Anordnungsverfahren gemäß § 32 Abs. 2 SpkG ein. Er übersandte u. a. den Beschwerdeführerinnen und ihren Sparkassen den Entwurf der später erlassenen Verordnung und forderte sie zur Stellungnahme auf. Zur Begründung führte er aus: Das weitere Betreiben der Zweigstellen der Sparkassen Detmold und Lemgo in den Gebieten der Städte Barntrup und Blomberg stehe mit den sparkassenrechtlichen Grundsätzen der Regionalität und Subsidiarität nicht in Einklang. Eine Übertragung dieser Zweigstellen auf die Sparkassen Barntrup und Blomberg diene nicht der Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen. Die Sparkassen Barntrup und Blomberg würden dadurch nicht wesentlich gestärkt, die Sparkassen Detmold und Lemgo aber erheblich geschwächt. Der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband sprach sich in erster Linie für den Vorschlag des Ministers aus, hielt in seiner Stellungnahme vom 2. März 1979 aber auch die Bildung einer Zweckverbandssparkasse Barntrup/Blomberg unter gleichzeitiger Übertragung der in diesen Gemeinden liegenden Zweigstellen der Sparkassen Detmold und Lemgo auf diese Zweckverbandssparkasse für vertretbar. Die Sparkassen Detmold

und Lemgo würden nicht fühlbar geschwächt, wenn sie nur die in Barntrup und Blomberg, nicht auch die in Bad Salzuflen und Horn-Bad Meinberg gelegenen Zweigstellen abgeben müßten. Auch der Innenminister des Landes war der Auffassung, daß der Vorschlag der Städte Barntrup und Blomberg zu einer vertretbaren Lösung führe, erklärte jedoch unter Zurückstellung seiner Bedenken sein Einvernehmen mit der vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vorgesehenen Verordnung. Diese wurde am 12. April 1979 erlassen und am 11. Mai 1979 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 290) verkündet. Sie ist am 12. Mai 1979 in Kraft getreten.

II.

1. Mit der am 9. August 1979 erhobenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie beantragen, festzustellen, daß die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GV NW S. 290) verfassungswidrig und damit nichtig ist.

Zur Begründung führen die Beschwerdeführerinnen aus:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Der Verordnungsgeber habe den Zweck dieser Vorschrift und den Begriff der Leistungsfähigkeit verkannt.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Lippe, den Städten Lemgo, Bad Salzuflen, Detmold, Horn-Bad Meinberg und Lage ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die genannten Städte haben sich nicht geäußert.

- a) Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet:

Die Verordnung gehe über die Ermächtigung in § 32 SpkG nicht hinaus. Die gemeindliche Selbstverwaltung werde durch die Regelung in Gesetz und Verordnung nicht verletzt. Zweck des § 32 SpkG sei nicht nur die Wiederherstellung der Deckungsgleichheit von Gewährträger- und Sparkassengebiet sowie die Anpassung der Sparkassengliederung an die Ergebnisse der Gebietsreform. Der Gesetzgeber verfolge mit dieser Vorschrift ein weitergehendes Ziel. Er wolle ein Netz von möglichst leistungsfähigen Sparkassen eingerichtet sehen. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit sei das entscheidende Neuordnungskriterium. Von den für die Neuordnung vorgesehenen zwei Lösungsmöglichkeiten, der Übertragung von Haupt- und Zweigstellen und der Bildung von Zweckverbänden, habe er zwecks Schaffung optimaler Betriebsgrößen der Zweckverbandslösung den Vorzug gegeben. Die Leistungsfähigkeit sei am öffentlichen Auftrag der Sparkassen zu messen. Die kreditwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung sei bei der starken Konkurrenz der Großbanken heute nur noch bei einem entsprechend guten Service und der dadurch bedingten Betriebsgröße gewährleistet. Auch für die Kreditausstattung des Mittelstandes sei angesichts der heutigen Ausrüstung und des Kapitalbedarfs kleinerer Unternehmen ein größerer Kreditrahmen als früher erforderlich. 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. 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.

Leitgedanke bei der Neuordnung der Sparkassen im Gebiet des Kreises Lippe sei die optimale Versorgung aller Teile des Kreises gewesen. Die Sparkassen der Städte Barntrup und Blomberg lägen ihrer Größe nach an der unteren Grenze aller Sparkassen im Gebiet des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes. Auch die von beiden Städten geplante Fusion ihrer Sparkassen führe selbst unter Hinzunahme der auf ihrem Gebiet gelegenen Zweigstellen der Sparkassen Lemgo und Detmold nur zu einer Größenordnung, die mit Rücksicht auf die zu erwartende geringe Leistungsfähigkeit allenfalls mit Einschränkungen empfehlenswert sei. Entscheidende Bedeutung komme indes der Tatsache zu, daß bei einer Verwirklichung der von den beiden Städten angestrebten Lösung eine optimale Versorgung anderer Teile des Kreisgebiets nicht mehr möglich sei. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgeschlagene Übertragung von Zweigstellen der Sparkasse Lemgo könne nicht allein zu ihren Gunsten durchgeführt werden. Es sei nicht vertretbar, gleichzeitig eine Übertragung der in Bad Salzuflen gelegenen Zweigstellen der Sparkasse Lemgo auf die Stadtsparkasse Bad Salzuflen zu verweigern. Die Anstaltsgebiete Oerlinghausen und Leopoldshöhe würden vom übrigen Anstaltsgebiet räumlich getrennt. Die Sparkasse Lemgo werde ihrer gesetzlichen Aufgabe nach § 3 SpkG nicht mehr nachkommen können. Im Hinblick auf die Ausgleichsfunktion des Kreises bedeute dies, daß die beschwerdeführenden Gemeinden im Interesse einer optimalen Sparkassenversorgung des ganzen Kreisgebiets auf die Bildung eines gesonderten weiteren Zweckverbandes verzichten müßten. Der Eingriff in die Selbstverwaltung der Städte Barntrup und Blomberg sei schon deshalb von nur geringem Gewicht, weil diese Gemeinden nach ihrem eigenen Vorschlag auf die selbständige Führung eigener Stadtsparkassen verzichten müßten. Die Pflicht zur Mitarbeit in einem größeren als dem gewünschten Zweckverband stelle nur graduell eine stärkere Belastung dar. Die bisher selbständigen Sparkassen könnten weiter als Sparkassen Barntrup, Blomberg

und Bad Salzuflen firmieren. Sie könnten in erheblich größerem Rahmen eigenverantwortlich, ohne Einschaltung eines Kreditausschusses oder des Gesamtvorstandes entscheiden. Organisatorisch ließen sich durch bessere Auslastung in den Bereichen Technik, zentrale Datenverarbeitung, Datenerfassung, Datenkontrolle, Belegbearbeitung und in den Stabsabteilungen Rationalisierungseffekte erzielen. Die Kundschaft des neuen Gesamtinstituts könne sich im gesamten Geschäftsgebiet der dann 45 Geschäftsstellen bedienen.

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

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

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGGH zulässig. Nach diesen Vorschriften können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung

einlegen, daß Landesrecht die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie verletze. Der Begriff "Landesrecht" ist, um dem Schutzzweck der Vorschrift zu entsprechen, weit auszulegen; er umfaßt auch Rechtsverordnungen (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, NJW 1979, 1201 - Datenverarbeitung -).

II.

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

1. Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Der Betrieb von Sparkassen stellt eine wichtige, durch diese Verfassungsgarantie abgesicherte Betätigung der Gemeinden dar (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980 - Düren -). Sie dürfen Sparkassen selbst errichten oder sich an der Errichtung von Sparkassen beteiligen und über den von ihnen besetzten Verwaltungsrat die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich bestimmen.
2. Die Verfassungsgarantie ist indes nicht absolut. Nach Art. 78 Abs. 2 LV können Gesetze den Bereich der Selbstverwaltung unter Wahrung seines Wesensgehalts (Kernbereichs) regeln. Gesetz im Sinn dieser Vorschrift kann auch eine Rechtsverordnung sein. Im Fall einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese aber auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen; sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O.).

3. Die angegriffene Verordnung ist nichtig, weil sie den in § 32 SpkG gesteckten Rahmen überschreitet.

- a) § 32 SpkG gebietet, die Gewährträgerschaft und Organisation der Sparkassen unter Beachtung der in § 1 Abs. 2 SpkG normierten Grundsätze an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Danach sollen Sparkassen insbesondere durch Bildung von Zweckverbänden vereinigt oder Haupt- und Zweigstellen auf andere Sparkassen übertragen werden, wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient.

Die auf § 32 SpkG gestützten Neuordnungen müssen in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung stehen. Der Bezug der gebotenen Neuordnung auf die Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform kommt nicht nur im Wortlaut der Vorschrift ("im Zuge der Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden...") zum Ausdruck; er ergibt sich auch aus ihrer Entstehungsgeschichte. Dies lassen die Begründung der Regierungsvorlage zum Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 6/1466 vom 2.9.1969, S. 18, 26) und die Beratung des Entwurfs im Landtag (Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2475 f) erkennen. Danach ist die Vorschrift in das Gesetz aufgenommen worden, um die Gemeinden und Gemeindeverbände zu veranlassen, nötigenfalls auch zu zwingen, die durch die Gebietsreform verursachten Durchbrechungen der in § 1 Abs. 2 SpkG verankerten Grundsätze der Sparkassengliederung zu beheben. Sie soll die bei der Gebietsreform verfolgten Grundsätze und Ziele, insbesondere leistungsfähige Gemeinden und Kreise zu schaffen, möglichst Einräumigkeit der Verwaltung herzustellen und Doppelverwaltung zu vermeiden, im Sparkassenbereich entsprechend

verwirklichen. Mit der Vergrößerung der Gewährträgergebiete und damit der Anstaltsgebiete der Sparkassen wird deren Leistungsfähigkeit in der Regel gesteigert werden.

§ 32 SpkG bezweckt aber nicht, über die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus das Sparkassenwesen zu konzentrieren und die Leistungsfähigkeit der Sparkassen weiter zu steigern. Die Erhaltung bzw. Schaffung leistungsfähiger Sparkassen ist Voraussetzung und Schranke, nicht aber Leitprinzip der in § 32 SpkG vorgesehenen Neuordnung. Das folgt aus dem Wortlaut ("wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient") und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Der zuständige Minister hob bei der Begründung der Regierungsvorlage wiederholt hervor, daß § 32 SpkG nicht eine "Flurbereinigung" im Sparkassenbereich ermöglichen solle, sondern daß die Sparkassen nur den Zielen und Ergebnissen der gemeindlichen Gebietsreform "entsprechend" neu geordnet und vergrößert werden sollten (Landtag Nordrhein-Westfalen, 6. Wahlperiode, Stenografische Berichte, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2476; Protokoll der 69. Sitzung des Wirtschaftsausschusses vom 19.2.1970, S. 7 ff). Es ergibt sich darüber hinaus auch aus dem Zusammenhang, in dem § 32 zu § 31 SpkG steht. Sind unabhängig von den Ergebnissen der Gebietsreform oder über diese hinaus zur Erhaltung oder Schaffung leistungsfähiger Sparkassen Zusammenfassungen aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten, so kann dies nach § 31 SpkG geschehen. § 31 Abs. 4 SpkG, der dem zuständigen Minister die Befugnis einräumt, solche Sparkassenvereinigungen nötigenfalls durch Rechtsverordnung anzuordnen, wäre überflüssig, wenn § 32 SpkG ermöglichen würde, die Anstaltsgebiete über die mit der Anpassung der Sparkassenorganisation

an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung verbundenen Vergrößerungen hinaus auszuweiten.

Um der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem daraus folgenden Vorrang freiwilliger Lösungen (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O.) Rechnung zu tragen, schreibt § 32 SpkG den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur die Anpassung der Sparkassenorganisation an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Die in § 32 Abs. 1 SpkG genannte Bildung von Zweckverbänden und die Übertragung von Haupt- und Zweigstellen werden nur beispielhaft, ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit ("insbesondere") und ohne Angabe einer Rangfolge genannt. 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 (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980 - Düren -). Von mehreren möglichen Zweckverbänden darf der Verordnungsgeber nur den vorschreiben, in dem die betroffene Gemeinde ihr Selbstverwaltungsrecht stärker zur Geltung bringen kann und dem sie selbst den Vorzug gibt. Die einzelne Gemeinde kann sich selbst umso stärker zur Geltung bringen, je größer ihr Anteil bei der Besetzung der Verbandsorgane ist.

- b) Die angegriffene Verordnung überschreitet die dem Verordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG eingeräumte Regelungsbefugnis, weil eine dem Anliegen des Gesetzgebers entsprechende Ordnung der Sparkassen im Kreis Lippe auch bei Errichtung der von den Beschwerdeführerinnen erstrebten, nur von ihnen gebildeten Zweckverbandssparkasse verwirklicht werden kann. Die durch die Verordnung getroffene Regelung ist, soweit sie die Beschwerdeführerinnen betrifft, somit nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG).

Sie ist, soweit sie die Beschwerdeführerinnen betrifft, nicht erforderlich, um die Organisation der Sparkassen im Kreis Lippe den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung wurden die alten Kreise Detmold und Lemgo aufgelöst. Wenn der Verordnungsgeber für den Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, den die Sparkassen wahrnehmen, an der alten verwaltungsräumlichen Gliederung festhalten will, läßt sich dies somit nicht mit dem Hinweis auf Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung begründen.

Die angegriffene Regelung ist auch nicht im Hinblick auf die in § 1 SpkG niedergelegten Grundsätze der Regionalität und Subsidiarität geboten. Die Gemengelagen lassen sich nämlich durch Übertragung der Zweigstellen der Sparkassen Detmold und Lemgo auf die zu errichtende Verbandssparkasse Barntrup-Blomberg beseitigen, ohne daß dadurch die Sparkassenversorgung

in anderen Orten des Kreisgebiets in Frage gestellt wird.

Auch ohne die in der Verordnung getroffene Regelung kann für alle Gemeinden des Kreises Lippe eine Versorgung durch leistungsfähige Sparkassen sichergestellt werden.

In den Städten Barntrup und Blomberg können die den Sparkassen obliegenden Aufgaben leistungsfähig wahrgenommen werden, wenn die Sparkassen dieser beiden Gemeinden zu einer Verbandssparkasse zusammengefaßt und die im Gebiet dieser Gemeinden liegenden Zweigstellen der Sparkassen Lemgo und Detmold auf die neue Verbandssparkasse übertragen werden. Die Bilanzsumme dieser Sparkasse würde sich, bezogen auf den 31. Dezember 1979, auf etwa 261 Mio. DM belaufen; ihre anrechnungsfähigen Einlagen würden ca. 210 Mio. DM betragen. In der von der Landesregierung überreichten ebenfalls auf den 31. Dezember 1979 bezogenen Aufstellung würde die Sparkasse damit den 62. Rang unter den mehr als 100 Sparkassen des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes einnehmen. Die Leistungsfähigkeit dieser Sparkasse wird in der Stellungnahme des Sparkassen- und Giroverbandes vom 2. März 1979 ausdrücklich bejaht, von der Landesregierung nicht in Abrede gestellt.

Der südliche Teil des Kreises Lippe wird durch die Verbandssparkasse Detmold auch dann in leistungsfähiger Weise versorgt, wenn diese Sparkasse ihre in Blomberg gelegenen Zweigstellen Cappel, Donop, Großenmarpe und Istrup abgibt. Die auf diese Zweigstellen entfallende anteilige Bilanzsumme (am 31. Dezember 1978: 8,6 Mio. DM) macht nicht einmal 1 % des Geschäftsvolumens der Sparkasse Detmold (Bilanzsumme am 31. Dezember 1979: 1.444 Mio. DM) aus.

Im nördlichen Teil des Kreises Lippe mit den Gemeinden Dörentrup, Extertal, Kalletal, Lemgo, Leopoldshöhe, Oerlinghausen und Bad Salzuflen nehmen die Verbandssparkasse Lemgo und die Stadtsparkasse Bad Salzuflen die Sparkassenaufgaben leistungsfähig wahr. Die Sparkasse Lemgo ist zur effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht auf ihre in Barntrop gelegenen Zweigstellen Alverdissen und Sonneborn angewiesen. Auf diese beiden Zweigstellen entfallen etwa 2 % ihres Geschäftsvolumens. Die Leistungsfähigkeit der Sparkasse Lemgo ist - vom Vortrag der Beteiligten ausgehend - selbst dann nicht in Frage gestellt, wenn sie auch ihre in Bad Salzuflen gelegenen Zweigstellen verliert. Insoweit wird auf das heute ebenfalls verkündete Urteil über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Bad Salzuflen - VerfGH 13/79 - verwiesen.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern