



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 20. Februar 1981
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 5/80

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

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

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

26. September 1980

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung vom 22. März 1979 (GV NW S. 122) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Stadtparkassen Erkrath und Haan sowie die Kreissparkasse Düsseldorf seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen der drei Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck sollten die Städte Erkrath und Haan und der Kreis Mettmann einen Zweckverband bilden. Gegen diese Verordnung wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte ihre Stadtparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.
2. Der Verordnung ging die kommunale Neuordnung des Raumes Düsseldorf-Wuppertal voraus. Durch Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal vom 10. September 1974 (GV NW S. 890) wurden der Ortsteil Unterbach der Stadt Erkrath in die Stadt Düsseldorf einbezogen und der übrige Teil der Stadt Erkrath mit der Gemeinde Hochdahl zu einer neuen Stadt Erkrath zusammengeschlossen. Die Gemeinde Gruiten wurde in die Stadt Haan eingegliedert. Die Gemeinden Angermund, Hubbelrath und Hasselbeck-Schwarzbach wurden in die Stadt Düsseldorf, die Gemeinde Homberg-Meiersberg in die neugebildete Stadt Ratingen eingegliedert. Der Kreis Düsseldorf-Mettmann, der teilweise einen neuen Zuschnitt erhielt und nunmehr zehn Gemeinden umfaßt, erhielt den Namen "Kreis Mettmann".

Mit der Bildung der neuen Stadt Erkrath entschied sich der Gesetzgeber entgegen dem Vorschlag der Landesregierung, die Erkrath und Hochdahl in die Stadt Düsseldorf eingliedern wollte, für eine Konzeption, die auch für den Raum Erkrath/Hochdahl die Bildung eines Mittelzentrums anstrebte. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, daß die alte Stadt Erkrath lediglich ein Selbstversorgerort

Übertragen wurden damals Einlagen in Höhe von 27 Mio. DM, die am Tage der Übertragung 25,3 % des Einlagenvolumens ausmachten. Am 31.12.1979 betrug das Bilanzvolumen der Stadtsparkasse Erkrath 113 Mio. DM.

Zur Beseitigung der Gemengelage zwischen der Kreissparkasse Düsseldorf und den Sparkassen Erkrath, Haan und Ratingen führten die Beteiligten mehrjährige Verhandlungen. Am 30.11.1977 fand unter Beteiligung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes, des Kreises Mettmann, der Städte Erkrath und Haan sowie der betroffenen Sparkassen ein Vermittlungsgespräch statt, über das eine Niederschrift angefertigt wurde. Eine einvernehmliche Lösung kam nicht zustande.

4. Mit Erlaß vom 24.8.1978 leitete der Minister das Anordnungsverfahren gem. § 32 Abs. 2 SpkG ein. Er übersandte u.a. der Stadt Erkrath und ihrer Sparkasse den Entwurf der später erlassenen Verordnung und forderte sie zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 15.11.1978 auf. Zur Begründung führte er aus: Eine Übertragung der Zweigstellen in Erkrath, Haan und Ratingen mit einem Einlagenvolumen von 15 v.H. der gesamten Einlagen der Kreissparkasse Düsseldorf beeinträchtigte diese erheblich in ihrer Leistungsfähigkeit, zumal die Kreissparkasse Düsseldorf sich nicht auf das gesamte Kreisgebiet erstreckte. Zur Beseitigung der Überschneidung der Zweigstellennetze im Gewährträgergebiet der betroffenen Sparkassen und unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen der beteiligten Städte und Sparkassen sei die Vereinigung der Kreissparkasse Düsseldorf und der Stadtsparkassen Erkrath und Haan durch die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes und eine Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse Düsseldorf in Ratingen auf die bilanzstarke Sparkasse Ratingen notwendig und zweckmäßig. Hierdurch werde das Sparkassenwesen in den Städten Erkrath, Haan und Ratingen sowie in dem übrigen Kreisgebiet, soweit dort keine eigenen Sparkassen betrieben würden, gestärkt.

Die Stadt Erkrath lehnte die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes nicht grundsätzlich ab, erbat aber eine Verlängerung der Frist zur Herbeiführung einer einvernehmlichen Lösung. Die Stadt Haan bestand auf der Übertragung der Zweigstelle Gruiten der Kreissparkasse auf ihre Stadtsparkasse. Der Rheinische Sparkassen- und

festzustellen, daß die Verordnung zur Neuordnung der Kreissparkasse Düsseldorf, der Stadtparkassen Erkrath und Haan sowie der Sparkasse Ratingen im Kreis Mettmann vom 22. März 1979 nichtig ist, soweit sie die Stadt Erkrath als Gewährträgerin der Stadtparkasse Erkrath und diese selbst als Sparkasse der Stadt Erkrath betrifft.

Zur Begründung ihres Antrags führt die Beschwerdeführerin aus:

Vor Erlaß der Verordnung sei sie nicht ordnungsgemäß gehört worden. Eine dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung entsprechende Anhörung setze voraus, daß die Gründe, die für die Verordnung sprächen, im einzelnen bekanntgegeben würden. Weder mit dem Erlaß vom 24.8.1978 noch vorher oder nachher seien ihr Gründe für die getroffene Regelung genannt worden, die über die bloße Behauptung hinausgingen, die Vereinigung ihrer Sparkasse mit der Kreissparkasse Düsseldorf sei zur Beseitigung der Überschneidung der Zweigstellennetze der betroffenen Sparkassen notwendig und zweckmäßig.

Die Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Zu Unrecht sei der Minister davon ausgegangen, § 32 SpkG ermögliche unabhängig von den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung die Bildung möglichst großer Sparkassen. Zur Anpassung an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung und zur Behebung der Gemengelage reiche hier die Übertragung der Zweigstellen in Hochdahl auf ihre Stadtparkasse aus. Deren Leistungsfähigkeit könne nicht bestritten werden. Sie habe die Abgabe der Zweigstellen in Unterbach infolge ihres überdurchschnittlichen Wachstums ohne Schwierigkeiten überstanden und wettgemacht. Sie betreue nicht nur die Einwohner ihres Geschäftsgebiets, sondern fördere auch die gewerbliche und industrielle Entwicklung. Sie habe bisher alle Kreditwünsche, die aus dem industriell-gewerblichen Bereich an sie herangetragen worden seien, befriedigen können. Dank ihres überdurchschnittlich hohen Eigenkapitals - Ende 1979 5,5 % der anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten - könne sie bei einer Übernahme der Zweigstellen in Hochdahl die für Ausschüttungen erforderliche Eigenkapitalrelation von 3 % auch ohne Eigenkapitalübertragung beibehalten.

Homburg-Meiersberg und Gruiten auch die Zweigstellen in Hochdahl abgeben müsse, einen Verlust erleide, den sie in ihrem übrigen Geschäftsgebiet nicht auffangen könne. Die Ertragslage werde dadurch in einer existenzgefährdenden Weise verschlechtert werden. Die Stadtparkasse Erkrath werde andererseits auch bei Übernahme der Zweigstellen in Hochdahl nicht die Größenordnung erreichen, die erforderlich sei, um in der Ballungsrandzone zwischen Düsseldorf, Essen und Wuppertal auf Dauer ein angemessenes Leistungsangebot zur kreditwirtschaftlichen Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung zu ermöglichen.

- b) Auch der Kreis Mettmann hält die Verordnung für verfassungsmäßig. Nur durch Vereinigung der Kreissparkasse mit gemeindlichen Sparkassen im Kreis Mettmann könne ein Leistungsgefälle gegenüber den Sparkassen der angrenzenden Ballungskernstädte vermieden werden. Bei der Struktur des Kreises Mettmann und seiner Einbettung zwischen großen Ballungszentren seien an die Leistungsfähigkeit der dort angesiedelten Sparkassen andere als die gemeinhin gültigen Maßstäbe anzulegen.
3. Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung hat der Verfassungsgerichtshof ein Gutachten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes zur Frage der Leistungsfähigkeit der beteiligten Sparkassen eingeholt, auf dessen Inhalt Bezug genommen wird.
4. 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.

sein und sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O.; Urt. v. 13.9.1975, OVG 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).

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 Verordnungsgeber 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 Verordnungsgebers 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 Verordnungsgebers 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.). 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

Bildung eines Zweckverbandes betriebenen Verhandlungen mit dem Kreis wieder aufzunehmen.

Bereits bei diesem Gespräch hatte die Beschwerdeführerin Gelegenheit, die tragenden Gründe des Ministers für die von ihm beabsichtigte Zweckverbandslösung zu erfahren und dazu Stellung zu nehmen. Dafür, daß ihr diese Gründe wenn auch nicht einsichtig, so doch bekannt waren, spricht auch der Umstand, daß sie - anders als die Stadt Haan - eine Zweckverbandsbildung nicht prinzipiell ablehnte, sondern sich zu weiteren Verhandlungen hierüber bereitfand. Angesichts dieser Vorgeschichte kommt es darauf, ob der Erlaß vom 24.8.1978 eine ausreichende Begründung des Verordnungsentwurfs enthielt, nicht mehr an.

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

Die Verordnung verstößt im Fall der Beschwerdeführerin nicht gegen die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung. Die Einbeziehung der Stadt Erkrath in einen Sparkassenzweckverband und die Bildung einer die Kreissparkasse und die Stadtparkasse aufnehmenden Verbandssparkasse ist hiermit vereinbar. Insoweit bestehen Unterschiede zum Fall der Stadt Haan. Während diese schon vor der kommunalen Neugliederung gewisse mittelzentrale Funktionen wahrnahm, ging der Gesetzgeber im Rahmen der kommunalen Neugliederung davon aus, daß Alt-Erkrath nur ein Selbstversorgerort unterer Stufe sei und daß sich die Bildung eines Mittelzentrums Erkrath/Hochdahl allenfalls langfristig verwirklichen lasse. Auf absehbare Zeit blieben Alt-Erkrath und Hochdahl mittelzentral stark auf Düsseldorf hin orientiert. Mit der Zuordnung Unterbachs zu Düsseldorf hat der Gesetzgeber einer Zentralitätssteigerung Düsseldorfs den Vorzug vor einer optimalen Ausstattung Erkraths gegeben.

Nach den vom Verfassungsgerichtshof nicht zu beanstandenden Wertungen und Erwägungen des Ordnungsgebers ist die Anordnung,

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, offenkundig erhebliche Tatsachen nicht unberücksichtigt gelassen hat, nicht gegen Denkgesetze verstoßen oder sich - gemessen an Inhalt, Zweck und Ausmaß seines Gestaltungsauftrags - nicht von sachfremden Gesichtspunkten hat leiten lassen. Soweit es dabei jedoch um die Auslegung und Anwendung von Begriffen geht, 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 vertretbaren und in ihrem Begründungszusammenhang plausiblen Wertungen und Einschätzungen des Verordnungsgebers hat der Verfassungsgerichtshof hinzunehmen, ohne sie durch eigene Feststellungen zu ersetzen.

Die Tatsachen, die der Verordnungsgeber seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, stehen fest und werden von keiner Seite in Zweifel gezogen. Das gilt insbesondere für die Lage der Stadt Erkrath und des Kreises Mettmann in der Ballungsrandzone, die Bilanzsumme der Stadtparkasse Erkrath, die anteilige Bilanzsumme der Zweigstellen der Kreissparkasse in Hochdahl, die Zahl und Verteilung der übrigen Geschäftsstellen der

Diese Einschätzungen und Wertungen des Verordnungsgebers einschließlich der darin enthaltenen Prognosen verletzen nicht die Grenzen des dem Verordnungsgeber im Rahmen des ihm erteilten Gestaltungsauftrags zustehenden Beurteilungsspielraums. Das gilt auch für die vorausgegangene Entscheidung des Verordnungsgebers über die Erhaltungswürdigkeit der Kreissparkasse. Die Einschätzungen und Wertungen des Verordnungsgebers sind vertretbar und in ihrem Begründungszusammenhang plausibel. Das kann der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage des von ihm eingeholten Gutachtens des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes vom 26. Juni 1980 beurteilen.

Anders als im Fall Haan hat der Rheinische Sparkassen- und Giroverband in diesem Gutachten die Einschätzungen des Verordnungsgebers im Fall der Beschwerdeführerin bestätigt. Danach dürfte es für die Stadtparkasse Erkrath außerordentlich schwierig sein, den durch die Übernahme der Zweigstellen in Hochdahl entstehenden Personalmehrbedarf im Stabsstellenbereich sowie in den sonstigen zentralen Abteilungen zu decken. Die Prognose, daß das Stabspersonal sowie die Mitarbeiter in den zentralen Abteilungen der Kreissparkasse dort verbleiben werden, ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Die Betriebsgröße der Stadtparkasse und die dadurch bedingten Obergrenzen für die Kreditvergabe (§§ 13 ff KWG, 18 ff SpkVO) würden auch bei Übernahme der Hochdahler Zweigstellen die ebenfalls erhöhten Marktanforderungen nicht befriedigen und deshalb eine wettbewerbsstarke sparkassenmäßige Versorgung des erweiterten Geschäftsgebiets nicht gewährleisten. Die Kreissparkasse müßte bei einer Übertragung der Zweigstellen in Homberg, Gruiten und Hochdahl angesichts der Passivlastigkeit dieser Zweigstellen einen Aktivbetrag von rd. 79 Mio. DM als Ausgleichsbetrag zur Verfügung stellen. Dadurch würde die Liquidität der Kreissparkasse erheblich beeinträchtigt. Insbesondere hinsichtlich der Relationen gemäß den vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen erlassenen Grundsätzen II und III träte bei der Kreissparkasse eine sehr starke Belastung ein. Die Kreissparkasse würde in ihren kreditwirtschaftlichen Aktivitäten auf längere Sicht weitgehend eingeschränkt. Noch stärker als die Liquidität der Kreissparkasse würde deren Entwicklungspotential durch eine Abgabe aller außerhalb Mettmanns gelegenen Zweigstellen betroffen. Infolge der Wettbewerbsverhältnisse im Stadtgebiet von Düsseldorf kann die