



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 2. April 1981
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 12/79

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt

vertreten durch den Stadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigte:

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 Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im
Kreis Herford vom 11. April 1979 (GV NW 285)
ist nichtig, soweit sie die Beschwerdeführerin
betrifft.

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 Stadtparkassen 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 Stadtparkassen der Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho. Das Nebeneinander von zwei Sparkassenhauptstellen in Herford besteht seit 1912. Nach Abschluß der Neugliederung überschritten sich die Geschäftsgebiete aller vier Stadtparkassen mit dem Zweigstellennetz der Kreissparkasse.

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 Verbandsparkasse 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.

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 Löhne 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 20. Juli 1979 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) verfassungswidrig und damit nichtig ist, soweit sie die Stadt Herford und die Stadtparkasse Herford betrifft.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt und greife daher ohne gesetzliche Grundlage in ihr Selbstverwaltungsrecht ein.

Zunächst bestehe kein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Verordnung und der kommunalen Neugliederung, da diese bei Erlaß der Verordnung bereits mehr als zehn Jahre zurückgelegen habe. Soweit es dem Verordnungsgeber um die Beseitigung des Nebeneinanders von zwei Sparkassenhauptstellen im Stadtgebiet von Herford gehe, fehle auch der sachliche Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung. Dieser Zustand bestehe nämlich bereits seit 1912. Das Nebeneinander der Hauptstellen einer Kreissparkasse und einer gemeindlichen Sparkasse des Kreissitzes verstoße auch nicht gegen die in § 1 Abs. 2 SpkG verankerten Organisationsgrundsätze für das Sparkassenwesen. Wenn der Verordnungsgeber daran Anstoß nehme, daß in den 1968 eingemeindeten Ortsteilen Zweigstellen der Kreissparkasse lägen, so lasse sich dieser Zustand durch Abgabe der Zweigstellen an die Stadtparkasse Herford beheben. Die Vereinigung der Stadtparkasse und der Kreissparkasse Herford-Bünde sei weder zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der einen noch der anderen Sparkasse erforderlich.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Herford sowie den Städten Bünde, Löhne 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. 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 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. Der Ordnungsgeber 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 Stadtparkassen zu stark geschwächt werde. Bei dieser Lösung verliere sie rd. 31 % ihres Geschäftsstellennetzes, 21 % ihrer Einlagen und ca. 18 % ihres Kreditvolumens. Die übernehmenden Sparkassen seien trotz Zuerwerbs der Zweigstellen nicht imstande, die kreditwirtschaftliche Versorgung hinreichend zu übernehmen. Das gelte jedenfalls für die Sparkassen in Löhne und Vlotho. Eine Sonderbehandlung der Stadt Herford sei ungeachtet der Frage, ob die Stadtparkasse Herford für sich hinreichend leistungsfähig sei, nicht gerechtfertigt gewesen, weil hierzu die Größenunterschiede zwischen den drei Sparkassen Herford, Löhne und Vlotho nicht ausreichten. Aus diesem Grund sei nur die Vereinigung aller Stadtparkassen mit der Kreissparkasse Herford-Bünde in Betracht gekommen. Bei weiterer Selbständigkeit der Stadtparkasse Herford würden außerdem zwei Sparkassenhauptstellen in Herford tätig bleiben; dieser Zustand dürfe zur Vermeidung eines schädlichen Wettbewerbs nicht fort dauern.

- b) Nach Auffassung des Kreises Herford erfüllen die Stadtparkassen Herford, Löhne und Vlotho ihre Aufgaben nach § 3 SpkG im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten erfolgreich. Eine Beseitigung der bestehenden Gemengelagen 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 aufrechtzuerhalten. Die Stadt Bünde hat sich dem Vorbringen des Kreises angeschlossen. Die Städte Löhne 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 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. 9.2.1979, NJW 1979, 1201 - Datenverarbeitung -).

II.

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

1. Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Der Betrieb von Sparkassen stellt eine wichtige, durch diese Verfassungsgarantie abgesicherte Betätigung der Gemeinden dar (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, DöV 1980, 691 - Düren -). Sie dürfen Sparkassen selbst errichten oder sich an der Errichtung von Sparkassen beteiligen und über den von ihnen besetzten Verwaltungsrat die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich bestimmen.

Die Verfassungsgarantie ist indes nicht absolut. Nach Art. 78 Abs. 2 LV können Gesetze den Bereich der Selbstverwaltung unter Wahrung seines Wesensgehalts (Kernbereichs) regeln. Gesetz im Sinn dieser Vorschrift kann auch eine Rechtsverordnung sein. Im Fall einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese aber auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen; sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O. - Datenverarbeitung -).

2. Die angegriffene Verordnung ist nichtig, weil sie den in § 32 SpkG gesteckten Rahmen überschreitet.
 - a) § 32 SpkG gebietet, die Gewährträgerschaft und Organisation der Sparkassen unter Beachtung der in § 1 Abs. 2 SpkG normierten Grundsätze an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Dazu sollen Sparkassen insbesondere durch Bildung von Zweckverbänden vereinigt oder Haupt- und Zweigstellen auf andere Sparkassen übertragen werden, wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient.

Die auf § 32 SpkG gestützten Neuordnungen müssen in zeitlichem und 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. Die Begründung der Regierungsvorlage zum Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 6/1466 vom 2.9.1969, S. 18, 26) und die Beratung des Entwurfs im Landtag (Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2475 f, 75. Sitzung vom 21.5.1970, S. 3207) lassen erkennen, daß die Vorschrift in das Gesetz aufgenommen worden ist, um die Gemeinden und Gemeindeverbände zu veranlassen, nötigenfalls auch zu zwingen, die durch die Gebietsreform verursachten Durchbrechungen der in § 1 Abs. 2 SpkG verankerten Grundsätze der Sparkassengliederung zu beheben und die bei der Gebietsreform angewandten Grundsätze und verfolgten Ziele im Sparkassenbereich entsprechend zu verwirklichen (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Düren -). Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, daß die Leistungsfähigkeit der Sparkassen mit der Vergrößerung der Gewährträgergebiete und damit der Anstaltsgebiete der Sparkassen in der Regel gesteigert wird.

§ 32 SpkG bezweckt aber nicht, das Sparkassenwesen über die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung hinaus zu konzentrieren und die Leistungsfähigkeit der Sparkassen weiter zu steigern. Die Erhaltung bzw. Schaffung leistungsfähiger Sparkassen ist Voraussetzung und Schranke, nicht aber Leitprinzip der in § 32 SpkG vorgesehenen Neuordnung. Das folgt ebenfalls aus dem Wortlaut ("wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient") und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Der zuständige Minister hob bei der Begründung der Regierungsvorlage wiederholt den Zusammenhang mit der Gebietsreform hervor und betonte, daß § 32 SpkG nicht eine "Flurbereinigung" im Sparkassenbereich ermöglichen solle, sondern daß die Sparkassen nur den Zielen und Ergebnissen der gemeindlichen Gebietsreform

"entsprechend" neu geordnet und vergrößert werden sollten (Landtag Nordrhein-Westfalen, 6. Wahlperiode, Stenografische Berichte, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2476; Protokoll der 69. Sitzung des Wirtschaftsausschusses vom 19.2.1970, S. 7 ff). Es ergibt sich darüber hinaus auch aus dem Zusammenhang, in dem § 32 zu § 31 SpkG steht. Sind unabhängig von den Ergebnissen der Gebietsreform oder über diese hinaus zur Erhaltung oder Schaffung leistungsfähiger Sparkassen Zusammenfassungen aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten, so kann dies nach § 31 SpkG geschehen. § 31 Abs. 4 SpkG, der dem zuständigen Minister die Befugnis einräumt, solche Sparkassenvereinigungen nötigenfalls durch Rechtsverordnung anzuordnen, wäre überflüssig, wenn § 32 SpkG ermöglichen würde, die Anstaltsgebiete über die mit der Anpassung der Sparkassenorganisation an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung verbundenen Vergrößerungen hinaus auszuweiten.

Um der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem daraus folgenden Vorrang freiwilliger Lösungen (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O.) Rechnung zu tragen, schreibt § 32 SpkG den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur die Anpassung der Sparkassenorganisation an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Die in § 32 Abs. 1 SpkG genannte Bildung von Zweckverbänden und die Übertragung von Haupt- und Zweigstellen werden nur beispielhaft, ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit und ohne Angabe einer Rangfolge genannt ("insbesondere"). Kommen Gemeinden dem Gebot des § 32 SpkG nicht nach oder treffen sie Vereinbarungen, die entweder den Grundsätzen des § 1 Abs. 2 SpkG nicht entsprechen oder nicht der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen dienen, so kann der zuständige Minister nach § 32 Abs. 2 SpkG die erforderlichen Anordnungen durch Rechtsverordnung treffen. Die Vereinbarungen nach § 32 Abs. 1 und die Anordnungen nach § 32 Abs. 2 SpkG haben die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG zu beachten. Das in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommende Regionalprinzip (Satz 1) verlangt die Übereinstimmung von Gewährträger- und Sparkassengebiet und untersagt damit für Sparkassen derselben kommunalen Ebene eine Doppelverwaltung in Form einer Anstaltskonkurrenz. Das Verhältnis von Sparkassen unterschiedlicher

kommunaler Ebenen ist in § 1 Abs. 2 Satz 2 SpkG geregelt. Diese Vorschrift gewährleistet im Grundsatz einen Vorrang gemeindlicher Sparkassen vor Kreissparkassen. Insoweit ergänzt § 1 Abs. 2 Satz 2 den § 1 Abs. 1 Satz 1 SpkG, der grundsätzlich Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zur Errichtung von Sparkassen gewährleistet. § 1 Abs. 2 Satz 2 entspricht mit dieser Regelung dem Art. 28 Abs. 2 GG, der nur den Gemeinden das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Allzuständigkeit); den Kreisen wird das Recht der Selbstverwaltung dagegen nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs zugestanden. Damit wird ein Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden vor den Gemeindeverbänden begründet ("Subsidiaritätsgrundsatz": BVerfGE 21, 128; BVerfGE 23, 368; BVerwGE 6, 23; OVG Lüneburg, DÖV 80, 418 m.w.N.). Im Gebiet kreisangehöriger Gemeinden mit eigener Sparkasse dürfen Kreissparkassen keine Zweigstellen errichten. Vorhandene Zweigstellen dürfen erhalten bleiben. Das Gesetz nimmt mit diesen Einschränkungen des Vorrangs gemeindlicher Sparkassen Rücksicht auf historische Entwicklungen und auf praktische Bedürfnisse. Auch soweit Haupt- und Zweigstellen unter Einschränkung des Vorrangs gemeindlicher Sparkassen im Gebiet von Stadtparkassen 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 (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Düren -).

- b) Die angegriffene Verordnung überschreitet die dem Verordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG erteilte Ermächtigung, weil eine dem Gesetz entsprechende Neuordnung der Sparkassen im Kreis Herford auch ohne Bildung eines die Beschwerdeführerin einbeziehenden Sparkassenzweckverbandes möglich ist. Die durch die Verordnung getroffene Regelung ist, soweit sie die Beschwerdeführerin und ihre Sparkasse betrifft, nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG).

Die Einbeziehung der Stadtparkasse Herford in die nach der Verordnung zu bildende Verbandssparkasse ist nicht erforderlich, um im Stadtgebiet von Herford die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG für die Organisation des Sparkassenwesens wiederherzustellen. Das Nebeneinander von Zweigstellen der Stadtparkasse Herford und der Kreissparkasse Herford-Bünde kann durch Übertragung der Herforder Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Stadtparkasse behoben werden. Damit wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen. Der möglicherweise mit Rücksicht auf die zentralörtliche Funktion Herfords und die guten Bedingungen dieses Standorts gebotene, im übrigen von keinem der Beteiligten angegriffene Verbleib der

Hauptstelle der Kreissparkasse im Gebiet der Stadtparkasse verletzt weder das Subsidiaritätsprinzip in der konkreten Ausprägung, die es in § 1 Abs. 2 SpkG erfahren hat, noch steht die dadurch bedingte Gemengelage in sachlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung. Die beiden Hauptstellen arbeiten seit 1912 an einem Platz.

Die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes unter Einfluß der Beschwerdeführerin ist auch nicht erforderlich, um die Sparkassenorganisation im Kreis Herford den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen.

Im Rahmen dieser Neuordnung ist die Stadt Herford zwar in den Kreis eingegliedert worden. Neben der Rücksichtnahme auf zahlreiche Gemeinsamkeiten und Funktionsverflechtungen zwischen Stadt und Kreis hat den Gesetzgeber hierbei seinerzeit auch das Bestreben geleitet, die kommunale Finanzkraft des Raumes Herford zusammenzufassen, eine planmäßige Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu erleichtern und eine einheitliche Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben zu ermöglichen (Landtagsdrucksache 6/771, S. 53 ff). Gleichwohl ging es bei der Neugliederung in erster Linie darum, auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, die nach einem zentralörtlichen Gliederungssystem und einem System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gewährleisten (Landtagsdrucksache 7/1580, S. 197). Eine möglichst günstige Abgrenzung und Ausstattung der Gemeinden hatte Vorrang vor der Neubildung der Kreise. Mit der Vergrößerung der Stadt Herford um sieben Gemeinden - der Gesetzgeber ging damit noch über den Vorschlag der Landesregierung (Landtagsdrucksache 6/771, S. 52, 109) hinaus - wurde der zentralörtlichen Bedeutung Herfords als Mittelpunkt eines städtischen Verflechtungsgebiets (Landesentwicklungsplan I vom 28. November 1966 in der Fassung vom 17. Dezember 1970, MBl. NW 1971, S. 200) und Entwicklungsschwerpunkt erster Ordnung (Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970, MBl. NW S. 494) Rechnung getragen (Landtagsdrucksache 6/771, S. 52 ff, 109 ff). Nach der Prognose des Gesetzgebers ist dadurch die Leistungsfähigkeit der Stadt

selbst nicht unerheblich gestärkt worden. Es entspricht dieser Zielsetzung, wenn durch eine Übertragung der im erweiterten Stadtgebiet von Herford gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse nun ebenfalls die Leistungsfähigkeit der Stadtsparkasse Herford gestärkt wird, durch die die Beschwerdeführerin ihre Aufgabe, der kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung zu dienen, wahrnimmt. Eine Vereinigung mit der Kreissparkasse wäre im Hinblick auf die Zentralitätssteigerung und den Bedeutungszuwachs Herfords nur dann geboten, wenn die Stadtsparkasse selbst nach Übernahme der Herforder Zweigstellen der Kreissparkasse nicht leistungsfähig genug wäre, dem Bedeutungszuwachs der Stadt Herford und den damit verbundenen Anforderungen an das Kreditinstitut dieser Gemeinde gerecht zu werden. Das ist indes nicht der Fall.

Das Gebot der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen, dessen Beachtung Voraussetzung und Schranke für alle Maßnahmen im Rahmen des § 32 SpkG ist, verlangt nicht eine Einbeziehung der Stadtsparkasse Herford in die zu bildende Verbandssparkasse.

Die Leistungsfähigkeit der Stadtsparkasse Herford wird von keiner Seite in Zweifel gezogen. In einer vom Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband vorgelegten Aufstellung nimmt die Stadtsparkasse Herford mit einer Bilanzsumme von 445 Mio. DM und anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten in Höhe von 391 Mio. DM am 31. Dezember 1979 unter den 105 Sparkassen des Verbandes den 35. Rang ein. In seinem Gutachten aus dem Jahre 1977 hält der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband die Stadtsparkasse Herford auch für hinreichend leistungsfähig, nach Übernahme der Herforder Zweigstellen der Kreissparkasse das erweiterte Stadtgebiet Herford im Rahmen der gesetzlichen Aufgabe kreditwirtschaftlich zu betreuen. Dieses Ergebnis wird durch die Daten bestätigt, die in den Anlagen zum Schriftsatz der Landesregierung vom 4. September 1980 enthalten sind. Bei der Stadtsparkasse Herford verbessert sich - anders als bei den Stadtsparkassen Löhne und Vlotho - mit einer Übernahme der im Gewährträgergebiet gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse

nicht nur die Personalkredithöchstgrenze (Herford + 16,3 %), sondern auch die Anlagequote (das Verhältnis des Kreditvolumens zu den Verbindlichkeiten). Im personellen und organisatorischen Bereich bereitet die Zweigstellenübertragung keine Schwierigkeiten. Anders als in Löhne und Vlotho sind in den Herforder Zweigstellen der Kreissparkasse nach deren Angaben nur elf Mitarbeiter tätig. Die Bilanzsumme der Stadtparkasse Herford (zugrundegelegt ist die Bilanzsumme 1980) würde durch die mit der Zweigstellenübernahme verbundenen Kosten im personellen und organisatorischen Bereich nur mit 0,139 Prozentpunkten belastet. Aus diesen Gründen vermag auch die Landesregierung die Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse Herford nicht detailliert in Frage zu stellen. Im Schriftsatz vom 4. September 1980 vertritt sie zwar pauschal die Auffassung, im Falle einer Zweigstellenübernahme könnten die übernehmenden Sparkassen die kreditwirtschaftliche Versorgung nicht wahrnehmen, schränkt diese Aussage aber sogleich durch den Zusatz ein, das gelte jedenfalls für die Stadtparkassen Löhne und Vlotho.

Auch die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse Herford-Bünde wird durch die Abgabe allein der Herforder Zweigstellen nicht nachhaltig beeinträchtigt. Nach dem Stande vom 31. März 1980 würden die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten der Kreissparkasse, die zu diesem Stichtag 1.644 Mio. DM betragen, um 63 Mio. DM oder 3,8 % geschmälert werden. Auch damit gehörte die Kreissparkasse Herford-Bünde noch zu den sieben größten Sparkassen innerhalb des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes. Aus diesem Grunde wird die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse Herford-Bünde für den Fall einer Abgabe nur der Herforder Zweigstellen auch von keiner Seite in Frage gestellt. Die Landesregierung, der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband und der Kreis stimmen darin überein, daß nur eine Abgabe aller in Herford, Löhne und Vlotho gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse diese in ihrer Leistungsfähigkeit unvertretbar beeinträchtigt. Die Folgen eines Verlustes nur der Herforder Zweigstellen für die Kreissparkasse bewerten auch Landesregierung, Sparkassen- und Giroverband sowie der Kreis gering. Nicht zuletzt deshalb

vermögen sie die Einbeziehung der Beschwerdeführerin in den vorgesehenen Sparkassenzweckverband auch nur mit dem Argument zu begründen, Herford, Löhne und Vlotho dürften nicht unterschiedlich behandelt werden. Angesichts der deutlich unterschiedlichen Folgen, die eine Übernahme der im jeweiligen Gewährträgergebiet gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse für die drei Stadtparkassen Herford, Löhne und Vlotho hat, ist diese Begründung jedoch nicht sachgerecht.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern