



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 2. April 1981

Holthaus

Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 6/80

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 Landes-
verfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

30. Januar 1981

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff

Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde
wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung vom 11. April 1979 (GV NW S. 285) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Kreissparkasse Herford-Bünde (Verbandssparkasse des Kreises Herford und der Stadt Bünde) und die Stadtsparkassen Herford, Löhne und Vlotho seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen der genannten Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck hätten der Kreis Herford und die Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho einen Sparkassenzweckverband zu bilden. Entgegen dieser Regelung möchte die Beschwerdeführerin ihre Sparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.

2. Der Verordnung ging die kommunale Neugliederung des Kreises Herford voraus. Durch das Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Herford und der kreisfreien Stadt Herford vom 12. Dezember 1968 (GV NW S. 396) wurden die Stadt Bünde und elf weitere Gemeinden zur neuen Stadt Bünde, die Gemeinde Löhne und vier weitere Gemeinden zur neuen Stadt Löhne und die Stadt Vlotho und zwei weitere Gemeinden (Exter und Valdorf) zur neuen Stadt Vlotho zusammengeschlossen. Sieben Gemeinden wurden in die Stadt Herford und diese wurde in den Kreis Herford eingegliedert. Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. Oktober 1972 (GV NW S. 284) wurde die Gemeinde Uffeln in die Stadt Vlotho eingemeindet.

3. Zur Zeit dieser Neuordnung bestanden im Kreisgebiet neben der Sparkasse des Kreises Herford mit Zweigstellen in allen kreisangehörigen Gemeinden Sparkassen der Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho. In Vlotho liegen vier Zweigstellen der Kreissparkasse. Im Ortsteil Uffeln der Stadt Vlotho betreibt außerdem die Stadtparkasse Porta Westfalica eine Zweigstelle.

Die Gemengelage zwischen der Stadtparkasse Bünde und der Kreissparkasse wurde im Jahre 1972 durch die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes zwischen dem Kreis Herford und der Stadt Bünde und die Zusammenlegung der beiden Sparkassen zu einer Verbandssparkasse mit dem Namen "Kreissparkasse Herford-Bünde" behoben. Weitere Vereinbarungen zur Beseitigung der entstandenen Gemengelagen kamen trotz mehrjähriger Verhandlungen unter den Beteiligten und eines Vermittlungsversuchs des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom November 1977 nicht zustande. Die Beschwerdeführerin bestand auf der Selbständigkeit ihrer Sparkasse und war nur zu Verhandlungen über eine Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse in ihrem Gebiet bereit.

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

4. Mit Erlaß vom 4. Oktober 1978 übersandte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr der Beschwerdeführerin, ihrer Sparkasse, den übrigen beteiligten Gewährträgern und Sparkassen sowie dem Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband unter Hinweis auf § 32 Abs. 2 SpkG den Entwurf der später erlassenen Verordnung und forderte sie auf, bis zum 15. Januar 1979 Stellung zu nehmen. Zur Begründung führte er unter Bezugnahme auf ein Gutachten des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes vom Oktober 1977 aus: Der gegenwärtige Zustand könne wegen der Gebietsüberschneidungen nicht bestehenbleiben. Eine Übertragung aller in Herford, Löhne und Vlotho gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Sparkassen dieser Städte scheide aus, weil die Kreissparkasse dann rd. 30 % der Einlagen aller Zweigstellen oder 21 % ihrer Gesamteinlagen verliere und dadurch unvertretbar geschwächt werde. Durch den Verlust von Einlagen und Eigenkapital reduzierten sich ihre Kreditgrenzen. Sie sei dann nicht mehr in der Lage, den öffentlichen Auftrag in ihrem Geschäftsgebiet zu erfüllen. Außerdem werde durch eine Übertragung der Zweigstellen das Nebeneinander von zwei Hauptstellen in Herford nicht beseitigt. Zur möglichst reibungslosen und erschöpfenden Erschließung des Gesamtmarkts und zur Festigung der Marktstellung der Sparkassen sei es richtiger, alle Sparkassen zu einer Verbandssparkasse zusammenzufassen. Die Beschwerdeführerin lehnte - ebenso wie die Städte Herford und Löhne 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 11. April 1980 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie beantragt,

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

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Anhörung sei mangelhaft gewesen. Die Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt und greife daher ohne gesetzliche Grundlage in ihr Selbstverwaltungsrecht ein, zu dem auch die kreditwirtschaftliche Betätigung durch den Betrieb gemeindlicher Sparkassen gehöre. Die Verordnung sei weder zur Beseitigung des Nebeneinanders von gemeindlicher Sparkasse und Kreissparkasse in Vlotho noch zur Anpassung der Sparkassenorganisation an die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung noch zur Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen in Vlotho oder im Kreisgebiet erforderlich. Die bestehende Gemengelage in Vlotho könne durch eine Übertragung der dortigen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Stadtparkasse behoben werden. Nur die Zweigstellenübertragung entspreche den Zielen der kommunalen Neugliederung und deren Ergebnissen für den Kreis Herford. Die kommunale Neugliederung habe das Ziel verfolgt, auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, welche nach einem zentralörtlichen Gliederungssystem und einem System von Entwicklungsschwerpunkten und -achsen die bestmögliche Versorgung der

Bevölkerung im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorge gewährleisten. Vlotho sei im Landesentwicklungsplan I in der Fassung vom 17. Dezember 1970 (MBl. NW 1971, S. 200) als Mittelzentrum mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 20.000 bis 50.000 Einwohnern ausgewiesen. Der Landesentwicklungsplan II (MBl. NW 1970, S. 494) sehe im Raum Vlotho einen Entwicklungsschwerpunkt. Nach der Zielsetzung der kommunalen Neugliederung solle die Stadt Vlotho somit auf örtlicher Ebene Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten, die neben dem Grundbedarf auch den normalen und periodischen gehobenen Bedarf der Bevölkerung decken. In Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung habe der Gesetzgeber die Gemeinden des früheren Amtes Vlotho zur neuen Stadt Vlotho zusammengefaßt. Der Funktion Vlothos als Mittelzentrum und Entwicklungsschwerpunkt sowie dem Bedeutungszuwachs dieser Stadt werde eine Sparkasse in gemeindlicher Trägerschaft und die Stärkung dieser Sparkasse durch Übertragung der im Stadtgebiet liegenden Zweigstellen anderer Sparkassen in höherem Maße gerecht als die Herabstufung der bisher selbständigen Sparkasse zur Filiale einer Verbandssparkasse. Auf deren Geschäftspolitik könne die Stadt nur im Rahmen der Verbandssatzung Einfluß nehmen.

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

Bei einer Übernahme der vier in Vlotho gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse erfahre das Geschäftsvolumen der Stadtparkasse einen Zuwachs von ca. 50 %. Die Übernahme der in Alt-Vlotho, Valdorf und Exter gelegenen Zweigstellen durch die Stadtparkasse erscheine nur auf den ersten Blick organisatorisch und personell problematisch. Da die Stadtparkasse

Vlotho in den Ortsteilen Valdorf und Exter sowie im Zentrum der Stadt Vlotho bereits mit leistungsfähigen modernen Betriebsstellen vertreten sei, könnten die dortigen Zweigstellen der Kreissparkasse ohne jegliche Beeinträchtigung der Kunden geschlossen werden. Dadurch seien auf Dauer erhebliche Kosteneinsparungen möglich. Die Übernahme der Kunden würde zwar vorübergehend mehr Arbeit verursachen. Diese könne jedoch personell und organisatorisch problemlos bewältigt werden, weil die beteiligten Sparkassen dem Sparkassenrechenzentrum in Münster angeschlossen seien und die Übertragung der Kontoverbindungen computerunterstützt erfolgen könne.

Es treffe nicht zu, daß die Finanzierungsmittel der Stadtparkasse Vlotho nicht ausreichen, um das Kreditengagement der Kreissparkasse in Vlotho zu übernehmen. Die für das Kreditgeschäft geltenden Höchstgrenzen würden bei einer Zweigstellenübernahme um ca. 50 % aufgestockt. Die Großkredithöchstgrenzen brauchten nicht überschritten zu werden. Die Anlagequote würde mit 81 % nur geringfügig über dem Verbandsdurchschnitt (76 %) liegen und immer noch günstiger sein als die derzeitige Anlagequote der allseits als leistungsfähig angesehenen Kreissparkasse Herford-Bünde (85 %). Nach der von der Kreissparkasse erarbeiteten, von der Landesregierung überreichten Aufstellung würde die Stadtparkasse Vlotho durch die Zweigstellenübertragung einen Liquiditätszuwachs in Höhe von 16,6 Mio. DM erfahren. Ihre Eigenkapitalausstattung werde sich jedenfalls nicht verschlechtern. Wenn bei der Eigenkapitalübertragung nicht nach der von der Kreissparkasse zugrunde gelegten Art, sondern nach den auch sonst angewandten Richtlinien für Zweigstellenübertragungen verfahren werde, verbessere sich die Eigenkapitalquote der Stadtparkasse Vlotho sogar.

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

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Herford sowie den Städten Bünde, Herford und Löhne ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

a) Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet:

Die Verordnung gehe über die Ermächtigung in § 32 SpkG nicht hinaus. Die gemeindliche Selbstverwaltung werde durch die Regelung in Gesetz und Verordnung nicht verletzt. Zweck des § 32 SpkG sei nicht nur die Wiederherstellung der Deckungsgleichheit von Gewährträger- und Sparkassengebiet sowie die Anpassung der Sparkassengliederung an die Ergebnisse der Gebietsreform. Der Gesetzgeber verfolge mit dieser Vorschrift ein weitergehendes Ziel. Er wolle ein Netz von möglichst leistungsfähigen Sparkassen eingerichtet sehen. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit sei das entscheidende Neuordnungskriterium. Der 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. Die aufnehmenden Sparkassen seien trotz Zuerwerbs der Zweigstellen nicht imstande, die kreditwirtschaftliche Versorgung hinreichend zu bewältigen. Das gelte jedenfalls für die Stadtparkasse Vlotho.

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 Gemengelage sei indes nur durch eine Fusion dieser Sparkassen mit der Kreissparkasse möglich, da letztere bei einer Abgabe der in den genannten Städten gelegenen Zweigstellen die ihr zukommenden Aufgaben nur noch bedingt erfüllen könne. Der Verlust von fast einem Fünftel ihres Einlagenbestandes werde es ihr unmöglich machen, ihr Kreditengagement im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten. Die Stadt Bünde hat sich dem Vorbringen des Kreises angeschlossen. Die Städte Herford und Löhne 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 jedoch unbegründet. Die angegriffene Verordnung verletzt nicht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung.

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

Die Verfassungsgarantie ist indes nicht absolut. Nach Art. 78 Abs. 2 LV können Gesetze den Bereich der Selbstverwaltung unter Wahrung seines Wesensgehaltes (Kernbereichs) regeln. Gesetz im Sinne dieser Vorschrift kann auch eine Rechtsverordnung sein. Im Fall einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen, sie darf nicht unter Verletzung des Rechts der betroffenen Gemeinde auf Anhörung zustande gekommen sein und sie

darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten (VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1979, a.a.O. - Datenverarbeitung -; Urt. v. 13.9.1975, OVGE 30, 306 - Meerbusch -).

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

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

Dem entspricht § 32 SpkG. Die Vorschrift gebietet in verfassungsmäßiger Konkretisierung des öffentlichen Wohls, die Sparkassengliederung unter Beachtung der in § 1 Abs. 2 SpkG normierten Grundsätze für die Organisation des Sparkassenwesens und des Gebots der Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung anzupassen. Die Orientierung der Neuordnung der Sparkassen an der kommunalen Gebietsreform kommt nicht nur im Wortlaut der Vorschrift ("im Zuge der Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ...") zum Ausdruck; sie ergibt sich auch aus deren Entstehungsgeschichte. Die Vorschrift ist in das Gesetz aufgenommen worden, um die Gemeinden und Gemeindeverbände zu veranlassen, nötigenfalls auch zu zwingen, die durch die Gebietsreform verursachten Durchbrechungen der in § 1 Abs. 2 SpkG verankerten Grundsätze der Sparkassengliederung zu beheben und die bei der Gebietsreform verfolgten Grundsätze und Ziele, insbesondere leistungsfähige Gemeinden und Kreise zu schaffen und den wirkungsvollsten Einsatz aller Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, im Sparkassenbereich entsprechend zu verwirklichen (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache

6/1466 vom 2.9.1969, S. 18, 26, Stenografische Berichte, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung vom 16.9.1969, S. 2475 f; 75. Sitzung vom 21.5.1970, S. 3207).

Um dem Vorrang freiwilliger Lösungen Rechnung zu tragen, schreibt § 32 SpkG den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur die Anpassung der Sparkassenorganisation an die Grundsätze, Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform und hierbei die Beachtung der Grundprinzipien des § 1 Abs. 2 SpkG und des Gebots der Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Die in § 32 Abs. 1 SpkG genannte Bildung von Zweckverbänden und die Übertragung von Haupt- und Zweigstellen werden nur beispielhaft, ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit und ohne Angabe einer Rangfolge genannt ("insbesondere"). Kommen Gemeinden dem Gebot des § 32 SpkG nicht nach oder treffen sie Vereinbarungen, die entweder hinter den Grundsätzen, Zielen oder Ergebnissen der kommunalen Neugliederung zurückbleiben oder den Grundsätzen des § 1 Abs. 2 SpkG nicht entsprechen oder nicht der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen dienen, kann der zuständige Minister nach § 32 Abs. 2 SpkG die erforderlichen Anordnungen durch Rechtsverordnung treffen.

Die Auswahl der Maßnahmen steht nach § 32 SpkG nicht zur freien Disposition des Ordnungsgebers. Er muß, weil seine Anordnungen in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen, das in Art. 78 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 notwendig ist. Er hat der Lösung den Vorzug zu geben, die mit geringster Intensität in die Selbstverwaltung der betroffenen Gemeinde eingreift und das Prinzip der gemeindlichen Allzuständigkeit am besten verwirklicht. Diesem Gebot entspricht es, zunächst die Möglichkeiten zur Übertragung von Haupt- und Zweigstellen auszuschöpfen. Erst wenn dadurch leistungsfähige Sparkassen nicht erhalten oder

geschaffen werden können, dürfen Zweckverbände gebildet werden (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Düren -).

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. - Meerbusch -). Bei Maßnahmen gemäß § 32 SpkG muß die betroffene Gemeinde außerdem hinreichend Gelegenheit gehabt haben, eine freiwillige Lösung herbeizuführen. Beabsichtigt der Verordnungsgeber, die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes anzuordnen, muß die Gemeinde darlegen können, daß auch eine Zweigstellenübertragung den Anforderungen des § 32 SpkG genügt.

Gemessen an diesen Erfordernissen war die Anhörung der Beschwerdeführerin ausreichend.

Vom Abschluß der kommunalen Neugliederung im Kreis Herford bis zum Erlaß der angegriffenen Verordnung vergingen mehr als sechs Jahre, in denen Gelegenheit bestand, eine freiwillige Lösung herbeizuführen.

Die Beschwerdeführerin war über die vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr bevorzugte Lösung und die dafür vorgebrachten Gründe auch rechtzeitig und umfassend informiert. Sie hatte ausreichende Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Bereits mit Runderlaß vom 19. Oktober 1976 hatte der Minister aus seiner Sicht die Grundsätze für die Neuordnung der Sparkassen dargelegt und für die Fälle, in denen Zweigstellen einer Kreissparkasse innerhalb des Gebiets einer kreisangehörigen Gemeinde mit eigener Sparkasse liegen, in erster Linie die Bildung von Zweckverbänden empfohlen. In dem unter Beteiligung des Ministers, des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes, des Sparkassenzweckverbandes Kreis Herford/Stadt Bünde, der Städte Herford, Löhne und Vlotho sowie der betroffenen Sparkassen geführten Vermittlungsgespräch vom 3. November 1977 wurden ausweislich der

Niederschrift sowohl die vom Minister angestrebte Zweckverbandslösung als auch die von der Beschwerdeführerin angestrebte Übertragung der Zweigstellen in Vlotho erörtert.

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

Zwar ist die Bildung einer auch die Stadtsparkasse Vlotho einbeziehende Zweckverbandssparkasse nicht erforderlich, um das Nebeneinander von Geschäftsstellen dieser Sparkasse und der Kreissparkasse im Stadtgebiet von Vlotho zu beheben; dieser Erfolg könnte auch durch eine Zweigstellenübertragung herbeigeführt werden. Der Verfassungsgerichtshof kann offenlassen, ob eine Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse durch die Stadtsparkasse Vlotho und deren weitere Selbständigkeit den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung nicht mehr entsprechen würden. Gleichwohl ist die durch die Verordnung getroffene Regelung erforderlich. Nach der vom Verfassungsgerichtshof nicht zu beanstandenden Auffassung des Verordnungsgebers kann nur so die bestehende Gemengelage behoben und der Erhaltung einer leistungsfähigen Sparkasse in Vlotho gedient werden.

Das gesetzliche Gebot der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen - die Beachtung dieses Gebots ist Voraussetzung und Schranke jeder Regelung nach § 32 SpkG (VerfGH NW, Urt. v. 11.7.1980, a.a.O. - Düren -) - enthält einen Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers an den Verordnungsgeber, der ohne Rückgriff auf außerrechtliche, vornehmlich volks- und betriebswirtschaftliche, Maßstäbe und ohne eine Einschätzung und Bewertung zukünftiger Entwicklungen nicht erfüllt werden kann. Leistungsfähigkeit im Sinn des § 32 SpkG ist die Fähigkeit der Sparkasse, auch künftig ihren

in § 3 SpkG normierten Aufgaben zu genügen, der kreditwirtschaftlichen Versorgung ihres Gewährträgers, der Bevölkerung und der gewerblichen Unternehmen im Gebiet ihres Gewährträgers zu dienen (vgl. auch § 31 Abs. 4 SpkG). Die Fähigkeit einer Sparkasse zur Erfüllung dieser Aufgabe hängt von zahlreichen Faktoren ab. Sie wird wesentlich bestimmt durch den Kreditbedarf und andere Anforderungen des Gewährträgers, der Bevölkerung und der gewerblichen Wirtschaft - Anforderungen, die sich u.a. aus der Raumstruktur und den Marktfaktoren ergeben -, ferner durch die Betriebsgröße, das Einlagenaufkommen und den damit zusammenhängenden Kreditrahmen, die personelle Ausstattung sowie den technischen und organisatorischen Standard der Sparkasse. Dabei sind auch die sich aus dem Kreditwesengesetz und der Sparkassenverordnung ergebenden Beschränkungen und Gebote zu berücksichtigen. Gerade die Obergrenzen, die sich für die Kreditgewährung nach diesen Vorschriften aus der Höhe des haftenden Eigenkapitals und der anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten ergeben, können in Verbindung mit den übrigen Daten, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der konkurrierenden Kreditinstitute, von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit sein.

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

Der Verfassungsgerichtshof hat zwar nachzuprüfen, ob der Verordnungsgeber die Vorschrift des § 32 SpkG zutreffend ausgelegt und richtig angewendet hat. Insbesondere hat er uneingeschränkt zu prüfen, ob der Verordnungsgeber von richtigen Tatsachen ausgegangen ist, die offenkundig erheblichen Tatsachen berücksichtigt, nicht gegen Denkgesetze verstoßen hat oder

sich - gemessen an Inhalt, Zweck und Ausmaß seines Gestaltungsauftrags - nicht von sachfremden Gesichtspunkten hat leiten lassen. Bei der Auslegung und Anwendung von Begriffen, deren Inhalt nicht ohne Rückgriff auf außerrechtliche Maßstäbe und nicht ohne prognostische Wertungen bestimmt werden kann, muß er sich darauf beschränken, die Einhaltung der Grenzen des Begriffes zu überprüfen. Die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung sowie unter Berücksichtigung der Tatsachen des Einzelfalls vertretbaren und in ihrem Begründungszusammenhang plausiblen Wertungen und Einschätzungen des Verordnungsgebers hat der Verfassungsgerichtshof hinzunehmen, ohne sie durch eigene Feststellungen zu ersetzen.

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

Die Tatsachen, die der Verordnungsgeber seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, stehen fest und werden von keiner Seite in Zweifel gezogen. Hierzu gehört, daß die Stadtparkasse Vlotho als Folge einer weit überdurchschnittlichen Entwicklung, die sie in den Jahren 1967 bis 1977 mittels einer extensiven Zweigstellen- und scharfen Konditionenpolitik im Einlagen- und mehr noch im Ausleihgeschäft genommen hat, im finanziellen Bereich deutliche Schwächen zeigt. Die starke Expansion hat in Verbindung mit einer ohnehin ungünstigen Kostenentwicklung die Kosten im personellen und Sachbereich hochschnellen lassen. In den Jahren 1976 bis 1978 mußten Belastungen durch Einzelwertberichtigungen hingenommen werden.

Durch einen relativ hohen Anteil an Großkrediten ist die Risikosituation auch in Zukunft zumindest potentiell belastet. Die sehr starke Auslastung des Kreditbereichs und die Notwendigkeit, hier Entlastung zu schaffen, war Ursache umfangreicher Konsortialgeschäfte mit der Westdeutschen Landesbank. Expansion, Konditionenpolitik, Kostenentwicklung und Zusammenarbeit mit der Landesbank haben die Erträge ungünstig beeinflußt. Feststeht, daß die Ertragskraft der Verbesserung bedarf, daß die Notwendigkeit einer Bereinigung des Kreditgeschäfts und der Rückführung überhöhter Konditionen im Passivgeschäft die künftige Entwicklung belasten wird und daß eine Konsolidierung der unterdurchschnittlichen Jahresüberschüsse und Eigenkapitalrelationen kurzfristig nicht erwartet werden kann. Einigkeit besteht weiterhin darüber, daß die Übernahme der Kreissparkassenzweigstellen in Vlotho auch im technisch-organisatorischen Bereich große Abwicklungsprobleme für die Stadtparkasse aufwerfen wird.

Dies entnimmt der Verfassungsgerichtshof auch dem Gutachten von Professor Dr. Süchting vom 12. Januar 1979, das im Auftrag der Beschwerdeführerin erstattet wurde und von dieser mit der Beschwerdebegründung zum Gegenstand ihres Vortrags gemacht worden ist. Das Gutachten zieht die Folgerung, daß man bei einer Betonung der unterdurchschnittlichen Situation im finanziellen Bereich und bei einer Präferenz für eine möglichst risikoarme Lösung für die vorgesehene Bildung eines großen Zweckverbandes Verständnis haben müsse (S. 43). Der Gutachter empfiehlt der Beschwerdeführerin daher auch nur bedingt das Festhalten an der gemeindeeigenen selbständigen Sparkasse. Er schlägt vor, daß die Stadtparkasse unter Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse zwar zunächst selbständig bleibe, sich aber schon jetzt verpflichte, nach einem Zeitraum von etwa fünf Jahren bei Nichterreichen bestimmter Durchschnittsrelationen im finanziellen Bereich in die Zweckverbandssparkasse Herford-Bünde einzutreten.

Bei dieser Lage ist die Annahme des Verordnungsgebers vertretbar, die Stadtparkasse Vlotho werde angesichts ihrer ohnehin schon bestehenden Probleme durch die Übernahme eines Geschäftsvolumens, das rd. 55 % ihrer Gesamteinlagen und der von ihr bereits gewährten Kredite ausmacht, finanziell, personell und organisatorisch überlastet. Dies wird durch die Stellungnahme des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes vom Oktober 1977 bestätigt. Nach einer abgewogenen Erörterung der unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten, insbesondere ihrer finanziellen, organisatorischen und wettbewerbspolitischen Bedingtheiten und Auswirkungen, kommt der Verband zu dem Ergebnis, daß eine Übertragung der Kreissparkassenzweigstellen auf die Stadtparkasse Vlotho allenfalls ein theoretisch denkbarer, nicht aber ein überzeugender und empfehlenswerter Weg sei.

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

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern