



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 26. Juni 1981

Holthaus

VerfGH 12/80

Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

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

Verfahrensbevollmächtigter:

die Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Neuss vom
25. Juni 1979 (GV NW 484) verletze die Vorschriften der Landesverfassung
über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

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

22. Mai 1981

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Fehrmann

Vizepräsident des Oberlandesgerichts Köln Professor Dr. Gerckens

Professor Dr. Brox

Rechtsanwalt Dr. Freiherr von Falkenhausen

Professor Dr. Kriele

Rechtsanwältin Schwarz

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Verordnung zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Neuss vom 25. Juni 1979 (GV NW S. 484) bestimmte der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Einvernehmen mit dem Innenminister, die Kreissparkasse Grevenbroich, die Stadtparkasse Grevenbroich sowie die Gemeindeparkassen Kaarst-Büttgen und Korschenbroich seien in der Weise zu vereinigen, daß eine Zweckverbandssparkasse entstehe, auf die das Vermögen der vier Sparkassen als Ganzes übergehe. Zu diesem Zweck sollten der Kreis Neuss, die Stadt Grevenbroich und die Gemeinden Kaarst und Korschenbroich einen Zweckverband bilden. Gegen diese Verordnung wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte ihre Sparkasse als selbständige Einheit erhalten wissen.

2. Der Verordnung ging die kommunale Neuordnung des Raumes Düsseldorf-Mönchengladbach voraus. Durch Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal vom 10. September 1974 (GV NW S. 890) wurden drei Gemeinden des alten Kreises Grevenbroich in die Stadt Neuss eingegliedert. Diese wurde unter Verlust ihrer bisherigen Kreisfreiheit in den Kreis einbezogen, der jetzt den Namen "Kreis Neuss" erhielt. Die Stadt Grevenbroich wurde mit vier weiteren Gemeinden zur neuen Stadt Grevenbroich, die Gemeinde Korschenbroich mit ebenfalls vier weiteren Gemeinden zur neuen Gemeinde Korschenbroich und die Gemeinde Kaarst mit der Gemeinde Büttgen zur neuen Gemeinde Kaarst zusammengeschlossen. Bereits durch Gesetz zur Neugliederung des Kreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen vom 18. Dezember 1969 (GV NW S. 966)

waren sieben Gemeinden aus dem Kreis Kempen-Krefeld mit der Gemeinde Büderich aus dem Kreis Grevenbroich zur neuen Stadt Meerbusch zusammengeschlossen und diese war dem Kreis Grevenbroich zugeordnet worden.

3. Nach Abschluß der kommunalen Neugliederung im Jahre 1974 waren im Kreisgebiet Neuss sechs Sparkassen tätig:

die Kreissparkasse Grevenbroich mit der Hauptstelle in Grevenbroich und zahlreichen Zweigstellen im Kreisgebiet, darunter zwölf in Grevenbroich, sieben in Neuss und je drei in Kaarst und Korschenbroich,

die Kreissparkasse Kempen-Krefeld mit drei Zweigstellen in Meerbusch,

die Stadtparkasse Neuss,

die Städtische Sparkasse Wevelinghoven, die in Stadtparkasse Grevenbroich umbenannt wurde,

die Gemeindesparkasse Büttgen, die in Sparkasse Kaarst-Büttgen umbenannt wurde,

die Amtssparkasse Korschenbroich, die in Sparkasse Korschenbroich umbenannt wurde.

Die Bemühungen, die Überschneidungen des Zweigstellennetzes der Kreissparkasse Grevenbroich mit den Zweigstellennetzen der übrigen Sparkassen durch einvernehmliche Lösungen zu beheben, waren nur teilweise erfolgreich. Mit Wirkung vom 1. November 1977 wurden die Zweigstellen der Kreissparkasse Kempen-Krefeld in Meerbusch (Einlagenbestand: 137 Mio. DM, Kreditsumme: 50 Mio. DM) auf die Kreissparkasse Grevenbroich übertragen. Diese übertrug ihre in Neuss gelegenen Zweigstellen mit einem Einlagenbestand von 127 Mio. DM und einem Kreditvolumen von 56 Mio. DM mit Wirkung vom 1. Juli 1979 auf die Stadtparkasse Neuss. Die Stadtparkasse verzichtete dabei in Höhe von 50 % auf eine Übertragung des anteiligen Eigenkapitals. Zwischen dem Kreis Neuss und den

Gemeinden Stadt Grevenbroich, Kaarst und Korschenbroich kam keine Einigung zustande. Auch ein Vermittlungsversuch des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 13. Oktober 1977, der seine Genehmigung sowohl für die Bildung einer Verbandssparkasse unter Einschluß der Kreissparkasse und der drei gemeindlichen Sparkassen als auch für eine nur aus der Kreis- und der Stadtsparkasse Grevenbroich gebildete Verbandssparkasse in Aussicht gestellt hatte, blieb ohne Erfolg.

4. Mit Erlaß vom 4. Oktober 1978 leitete der Minister das Anordnungsverfahren nach § 32 Abs. 2 SpkG ein. Er übersandte u.a. der Beschwerdeführerin und ihrer Sparkasse den Entwurf einer Verordnung, der - soweit er die Beschwerdeführerin und ihre Sparkasse betrifft - mit der später erlassenen Verordnung übereinstimmte, und forderte zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 15. Dezember 1978 auf. Zur Begründung führte der Minister aus: Der in Neuss, Grevenbroich, Kaarst und Korschenbroich bestehende Zustand verstoße gegen die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG. Die Stadtsparkasse Neuss müsse wegen der besonderen wirtschaftlichen Struktur der Stadt Neuss als selbständiges Institut erhalten bleiben. Eine Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse in Neuss auf die dortige Sparkasse sei vertretbar. Die Kreissparkasse werde indes unvertretbar geschwächt, wenn sie auch ihre in Grevenbroich, Kaarst und Korschenbroich gelegenen Zweigstellen abgebe. Auf diese entfielen 33 % ihres gesamten Einlagenvolumens. Eine Übertragung der Zweigstellen in Grevenbroich auf die dortige Stadtsparkasse scheidet außerdem deshalb aus, weil diese die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine Übernahme und für die alleinige Betreuung des Stadtgebiets Grevenbroich nicht erfülle. Zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Sparkassenwesens im Kreis Neuss sei daher die Vereinigung der Kreissparkasse mit den gemeindlichen Sparkassen in Grevenbroich, Kaarst und Korschenbroich geboten.

Die Beschwerdeführerin lehnte eine Einbeziehung ihrer Sparkasse in die zu bildende Verbandssparkasse ab. Auch die Gemeinden Kaarst und Korschenbroich sprachen sich gegen eine Vereinigung ihrer Sparkassen mit der Kreissparkasse aus. Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband sah in seiner Stellungnahme vom 15. März 1979 in dem Verordnungsentwurf zwar eine denkbare Neuordnungsmaßnahme, hielt die Beibehaltung der Selbständigkeit der Sparkassen in Kaarst und Korschenbroich unter gleichzeitiger Übertragung der dort gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die beiden gemeindlichen Sparkassen jedoch für die bessere und sinnvollere Lösung. Lediglich die Vereinigung der Stadtparkasse Grevenbroich mit der Kreissparkasse befürwortete er ohne Vorbehalt.

Der Minister hielt trotz dieser Stellungnahmen an der im Verordnungsentwurf vorgesehenen Lösung fest, weil er nur so den Erhalt einer leistungsfähigen Kreissparkasse und damit eine befriedigende kreditwirtschaftliche Versorgung des gesamten Kreisgebiets, insbesondere der Gemeinden, die keine eigenen Sparkassen unterhalten, gewährleistet sah. Am 25. Juni 1979 erließ er die angefochtene Verordnung. Sie ist am 17. Juli 1979 verkündet worden und am 18. Juli 1979 in Kraft getreten.

Der angeordnete Zweckverband ist bisher nicht gebildet worden. Am 31. Dezember 1980 betrug die Bilanzsumme der Kreissparkasse Grevenbroich 1.208 Mio DM. Ihre anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten (§ 6 SpkVO) beliefen sich auf 1.061 Mio DM. Davon entfielen auf die Hauptstelle 160 Mio DM und auf die zwölf Zweigstellen in Grevenbroich 171 Mio DM. Das auf diese Zweigstellen entfallende anteilige Kreditvolumen betrug etwa 61 Mio DM. Die Stadtparkasse Grevenbroich hatte am 31. Dezember 1980 eine Bilanzsumme von 91 Mio DM, ihre Gesamteinlagen beliefen sich auf 74,3 Mio DM, ihre Ausleihungen auf 55 Mio DM.

II.

1. Mit der am 9. Juli 1980 eingelegten 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 Neuss vom 25. Juni 1979 (GV NW S. 484) verfassungswidrig-nichtig ist, soweit die Beschwerdeführerin betroffen ist.

Zur Begründung des Antrags führt die Beschwerdeführerin aus:

Der Minister habe bei Erlaß der Verordnung gegen die Anhörungs-, Ermittlungs- und Begründungspflicht verstoßen und von dem ihm eingeräumten Ermessen keinen Gebrauch gemacht.

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Soweit es um die Stadtparkasse Grevenbroich gehe, sei die durch § 32 SpkG eröffnete Möglichkeit zur Änderung der Sparkassenorganisation bei Erlaß der Verordnung bereits erschöpft gewesen. Die früheren Städte Grevenbroich und Wevelinghoven hätten mit dem von ihnen geschlossenen und im Neugliederungsgesetz gebilligten Gebietsänderungsvertrag, der auch die Gewährträgerschaft der Sparkasse neu regele, bereits eine Neuordnung nach § 32 SpkG vorgenommen.

Selbst wenn man davon ausgehe, die Möglichkeit zur Neuregelung nach § 32 SpkG sei noch nicht verbraucht gewesen, könne die Verordnung nicht auf diese Vorschrift gestützt werden. Im Stadtgebiet von Grevenbroich sei kein Neuordnungstatbestand im Sinne des § 32 SpkG gegeben. Die Lage der Hauptstelle und der bereits vor der kommunalen Neugliederung errichteten Zweigstellen der Kreissparkasse in Grevenbroich widerspreche nicht den Ordnungsgrundsätzen des § 1 Abs. 2 SpkG. Auch unter dem Aspekt

der Erhaltung oder Schaffung leistungsfähiger Sparkassen bestehe keine Veranlassung, die Stadtparkasse Grevenbroich in eine Verbandssparkasse einzubeziehen. Wie der Rheinische Sparkassen- und Giroverband in seiner Stellungnahme vom 15. März 1979 bestätige, erfülle die Stadtparkasse ihre kreditwirtschaftlichen Aufgaben umfassend für das von ihr seit jeher betreute Gebiet der früheren Stadt Wevelinghoven. Das Sparkassengesetz verlange nicht, daß eine gemeindliche Sparkasse stets in allen Teilen des Gemeindegebiets in gleicher Weise präsent sei. Seit der Bildung der neuen Stadt Grevenbroich verfüge die Sparkasse kraft ihrer ausschließlichen Zuständigkeit zur Neuerrichtung von Zweigstellen im Gemeindegebiet jedenfalls über ein hinreichendes Entwicklungspotential. Sie wachse in die erweiterte Aufgabe allmählich hinein. Die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse stehe ebenfalls außer Frage.

Auch wenn man unterstelle, die im Gebiet der neuen Stadt Grevenbroich derzeit bestehende Gemengelage müsse beseitigt werden, sei die Einbeziehung der Stadtparkasse in eine Verbandssparkasse mit § 32 SpkG nicht vereinbar. Sie widerspreche den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung, durch welche die Stadt Grevenbroich entsprechend ihrer landesplanerischen Ausweisung als Mittelzentrum mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 50.000 bis 100.000 Einwohnern und Entwicklungsschwerpunkt aus mehreren Gemeinden neu gebildet worden sei. Sie verstoße auch gegen die sparkassenrechtlichen Organisationsgrundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG, da sie der Bildung eines Zweckverbands Vorrang gegenüber der Erhaltung gemeindlicher Sparkassen einräume. Die Gemengelage in Grevenbroich könne auch durch Übernahme der dort gelegenen zwölf Zweigstellen der Kreissparkasse behoben werden. Die Übernahme dieser Zweigstellen bereite keine unüberwindbaren organisatorischen, personellen, wirtschaftlichen oder finanziellen Schwierigkeiten für die Stadtparkasse. Beide Sparkassen seien dem Sparkassen-Rechenzentrum Rheinland angeschlossen. Zwei befreundete

Großsparkassen hätten zugesagt, zur Bewältigung der organisatorischen Probleme vorübergehend Fachkräfte zur Verfügung zu stellen. Auch lägen bereits Bewerbungen von Fachkräften für die Erweiterung der Stabsabteilungen vor. Das Personal der zu übernehmenden Zweigstellen werde aller Erfahrung nach in die Dienste des übernehmenden Instituts eintreten. Die Übernahme von Anlagen in Höhe von 228 % des bisherigen Einlagenvolumens und von Krediten in Höhe von 110 % der bisherigen Ausleihungen erscheine auf den ersten Blick zwar undurchführbar. Die Stadtparkasse habe indes auch in den vergangenen Jahren bereits eine erhebliche Ausweitung ihres Geschäftsumfangs problemlos bewältigt. Außerdem könne nicht davon ausgegangen werden, daß alle Kunden der Kreissparkasse, die bisher von den zwölf Zweigstellen betreut würden, zur Stadtparkasse überwechseln würden.

Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, daß ihrer Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann stattgegeben werden müsse, wenn die Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Kaarst und Korschenbroich Erfolg hätten. In diesem Fall sei die angegriffene Verordnung insgesamt nichtig. Einen nur aus dem Kreis und der Stadt Grevenbroich gebildeten Sparkassenzweckverband habe der Verordnungsgeber nicht gewollt.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Neuss sowie den Gemeinden Kaarst und Korschenbroich ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.
 - 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. Die nach § 32 SpkG gebotene Anpassung der Sparkassenorganisation an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung müsse der Erhaltung bzw. Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dienen. Diesem Erfordernis werde nur die durch die Verordnung getroffene Regelung gerecht.

Die Kreissparkasse Grevenbroich habe durch Abgabe der Neusser Zweigstellen bereits eine starke Einbuße erlitten. Eine Abgabe auch der Zweigstellen in Kaarst, Korschbroich und Grevenbroich werde sie unvertretbar schwächen. Sie verliere damit ein Drittel ihres Volumens. Über die finanzielle Einbuße hinaus habe jede weitere Zweigstellenabgabe in Grevenbroich, Kaarst oder Korschbroich eine Zerklüftung des Geschäftsgebiets zur Folge. Die Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse Grevenbroich könne nicht besonders positiv bewertet werden. Ihre Wachstumsrate sei unterdurchschnittlich, ihre Rentabilität unbefriedigend. Sie sei nicht in der Lage, das im Raum Grevenbroich erforderliche attraktive Angebot an kreditwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen. Dem könne durch eine Übertragung der zwölf in Grevenbroich gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse nicht abgeholfen werden. Die Stadtparkasse Grevenbroich sei nämlich nicht imstande, die Übernahme dieser Zweigstellen betriebswirtschaftlich zu bewältigen. Ihr Geschäftsvolumen werde dabei um mehr als das zweifache ihrer jetzigen Größe ausgeweitet.

- b) Der Kreis ist der Auffassung, daß alle im Kreisgebiet tätigen Sparkassen leistungsfähige Institute seien. Daher hält er Maßnahmen nach § 32 SpkG nicht für geboten, gleichwohl aber die angegriffene Verordnung nicht für verfassungswidrig.
 - c) Die Gemeinden Kaarst und Korschbroich sind der Ansicht, daß ein Erfolg ihrer Verfassungsbeschwerden nicht zur Nichtigkeit der gesamten Verordnung führen müsse. Der Landtag hat sich nicht geäußert.
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 Wesensgehalts (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 Ordnungsgeber 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 Ordnungsgebers 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 Ordnungsgebers 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 Neuss bis zum Erlaß der angegriffenen Verordnung vergingen mehrere 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 Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes, des Kreises Neuss, der Städte Neuss und Grevenbroich, der Gemeinden Kaarst und Korschenbroich sowie der betroffenen Sparkassen geführten Vermittlungsgespräch vom 13. Oktober 1977 wurden ausweislich der Niederschrift alle in Betracht kommenden Lösungen von der Aufrechterhaltung der bestehenden Situation bis zur Vereinigung aller im Kreis bestehenden Sparkassen erörtert. Bereits bei diesem Gespräch hatte die Beschwerdeführerin Gelegenheit, die tragenden Gründe des Ministers für die mit der Verordnung gewählte "vierpolige" Lösung zu erfahren und dazu Stellung zu nehmen.

4. Die angegriffene Verordnung überschreitet nicht den in § 32 SpkG gesteckten Rahmen.

Die dem Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in dieser Vorschrift eingeräumte Befugnis zur Neuorganisation der Sparkassen war durch die Übernahme der Gewährträgerschaft für die Stadtspar-
kasse Wevelinghoven durch die neue Stadt Grevenbroich und ihre Bestätigung durch das Neugliederungsgesetz nicht verbraucht. Zwar darf eine Sparkassenregelung nach § 32 SpkG nicht nach Belieben mehrfach getroffen werden. Es hätte sich aber auch ohne ausdrückliche Vereinbarung von selbst verstanden, daß sich die Rechtsnachfolge auf die Gewährträgerschaft für die Sparkasse erstreckt. Eine vertragliche Regelung und ihre Bestätigung im Neugliederungsgesetz schließen nicht aus, daß ein regelungs-
bedürftiger Tatbestand im Sinne des § 32 SpkG entstand. Mit der Anordnung, die Stadtsparkasse Grevenbroich in eine Verbands-
sparkasse einzubeziehen, hat sich der Minister für eine der in § 32 SpkG vorgesehenen Lösungsmöglichkeiten, nämlich die Bildung eines Zweckverbandes, entschieden.

Die Bildung einer auch die Stadtparkasse Grevenbroich einbeziehenden Zweckverbandssparkasse ist zwar nicht erforderlich, um das Nebeneinander von Geschäftsstellen der Stadtparkasse und der Kreissparkasse im Stadtgebiet von Grevenbroich zu beheben; dieser Erfolg könnte auch durch eine Zweigstellenübertragung herbeigeführt werden. Die Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse durch die Stadtparkasse Grevenbroich und deren weitere Selbständigkeit würden den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung möglicherweise sogar mehr entsprechen. Gleichwohl ist die durch die Verordnung getroffene Regelung erforderlich. Nach der vom Verfassungsgerichtshof nicht zu beanstandenden Auffassung des Verordnungsgebers ist nur bei dieser Regelung die Versorgung des Gesamtgebiets der neugebildeten Stadt durch eine leistungsfähige Sparkasse gewährleistet.

Das gesetzliche Gebot der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen - die Beachtung dieses Gebots ist Voraussetzung und Schranke jeder Regelung nach § 32 SpkG (VerfGH NW, Urteil vom 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 Begriffs 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 Grevenbroich werde durch die Übernahme der in Grevenbroich 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 zugrundegelegt hat, werden von keiner Seite in Zweifel gezogen. Hierzu gehören insbesondere die Bilanzsumme der Stadtparkasse Grevenbroich, die Höhe ihrer Einlagen und Ausleihungen sowie die Höhe der auf die zwölf Zweigstellen der Kreissparkasse in Grevenbroich entfallenden Einlagen und Kredite. Danach steht fest, daß die Gesamteinlagen der Stadtparkasse bei einer Zweigstellenübernahme um 228 %, die gewährten Kredite um 110 % anwachsen würden.

Die Stadtparkasse könnte die mit einer Zweigstellenübernahme verbundenen Aufgaben mit ihrem derzeitigen Personalbestand von etwa 30 Mitarbeitern nicht bewältigen. Selbst wenn das gesamte Personal der zwölf Zweigstellen zur Stadtparkasse überträte - was keineswegs sicher ist -, würde dies nicht ausreichen.

Darüber, daß die Größe des zu übernehmenden Einlagen- und Kreditvolumens die Stadtparkasse Grevenbroich vor besondere Probleme stellen würde, besteht ungeachtet der unterschiedlichen Gewichtung dieser Probleme Einigkeit. Für die Vertretbarkeit der Einschätzung des Verordnungsgebers sprechen insbesondere die Stellungnahmen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes in seinem Schreiben vom 15. März 1979 und in der mündlichen Verhandlung. Nach einer Erörterung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten kommt der Verband zu dem Ergebnis, daß die Stadtparkasse Grevenbroich nicht in der Lage wäre, die zwölf Zweigstellen organisatorisch, personell technisch und damit kosten- und rentabilitätsmäßig zu integrieren.

Da bei einer Zweigstellenübertragung der Erhalt der Leistungsfähigkeit der Stadtparkasse Grevenbroich 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.

Der Erfolg der Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Kaarst und Korschebroich hat nicht die Nichtigkeit der gesamten Verordnung zur Folge. Die Teilnichtigkeit führt im Normenkontrollverfahren nur dann zur Gesamtnichtigkeit, wenn anzunehmen ist, daß der Gesetz- oder Verordnungsgeber die Regelung ohne den nichtigen Teil nicht getroffen hätte. Wie sich aus dem Vortrag der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung und den Materialien zu der angegriffenen Verordnung ergibt, hat der Verordnungsgeber auch die Bildung einer nur aus der Kreis- und Stadtparkasse Grevenbroich bestehenden Verbandssparkasse für vertretbar und in jedem Fall für besser gehalten als die fortbestehende Selbständigkeit der beiden Sparkassen.

Tiebing

Dr. Fehrmann

Dr. von Falkenhausen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Gerckens ist durch Urlaub an der
Unterschriftsleistung gehindert

Tiebing