



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 26. Juni 1981  
Holthaus  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

VerfGH 21/79

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 27. März 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 Neuss vom 25. Juni 1979 (GV NW 484)  
ist nichtig, soweit sie die Beschwerdeführerin  
betrifft.

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 Stadtsparkasse Grevenbroich sowie die Gemeindesparkassen 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 Stadtparkasse 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 Stadtparkasse 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 Stadtparkasse 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. Sie schlug statt dessen die Übertragung der in Kaarst gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf ihre Sparkasse vor. Auch die Stadt Grevenbroich und die Gemeinde Korschenbroich lehnten eine Vereinigung ihrer Sparkassen mit der Kreissparkasse ab. 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 beliefen sich die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten (§ 6 SpkVO) der Kreissparkasse Grevenbroich auf 1.061 Mio. DM. Davon entfielen auf die Hauptstelle 160 Mio. DM, auf die Zweigstellen in Grevenbroich 171 Mio. DM, auf die Zweigstellen in Kaarst 60 Mio. DM, auf die Zweigstellen in Korschenbroich 57 Mio. DM und auf die restlichen Zweigstellen 613 Mio. DM. Die anrechnungsfähigen Verbindlichkeiten der Sparkasse Kaarst-Büttgen beliefen sich am 31. Dezember 1980 auf 164 Mio. DM.

## II.

1. Mit der am 24. September 1979 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:

Die angegriffene Verordnung sei durch § 32 SpkG nicht gedeckt. Sie sei nicht neugliederungskonform, weil sie entgegen den Zielvorstellungen der gemeindlichen Neugliederung die Verwaltungskraft der Stadt Kaarst nicht stärke, sondern schwäche. Sie verletze die sparkassenrechtlichen Organisationsgrundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG, da sie der Bildung eines Zweckverbandes Vorrang gegenüber der Erhaltung gemeindlicher Sparkassen einräume. Insbesondere verstoße sie gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit. Die Gemengelage zwischen der Kreissparkasse und der Stadtparkasse Kaarst lasse sich auch durch Übertragung der Zweigstellen der Kreissparkasse in Kaarst beheben. Ausweislich des Gutachtens des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes werde die Leistungsfähigkeit der Sparkasse Kaarst-Büttgen dadurch weiter gestärkt. Die Leistungsfähigkeit der Kreissparkasse werde nicht geschwächt. Der Verlust, den sie bei Verwirklichung der sogenannten Viererlösung erleide, werde durch die Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse Kempen-Krefeld in Meerbusch und die Vereinigung mit der Stadtparkasse Grevenbroich voll ausgeglichen. Bei Erlaß der Verordnung habe der Minister außerdem gegen die Anhörungs-, Ermittlungs- und Begründungspflicht verstoßen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Neuss sowie den Städten Grevenbroich und Korschenbroich ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag und die Stadt Korschenbroich haben sich nicht geäußert.
  - a) Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Die Verordnung gehe über die Ermächtigung in § 32 SpkG nicht hinaus. Die gemeindliche Selbstverwaltung werde durch die Regelung in Gesetz und Verordnung nicht verletzt. Zweck des § 32 SpkG sei nicht nur, die Deckungsgleichheit von Gewährträger- und Sparkassengebiet wiederherzustellen und die Sparkassengliederung an die Ergebnisse der Gebietsreform anzupassen, sondern auch, ein Netz von möglichst leistungsfähigen Sparkassen einzurichten.

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. Für die Kreditausstattung des Mittelstandes sei angesichts der heutigen Ausrüstung und des Kapitalbedarfs auch kleinerer Unternehmen ein größerer Kreditrahmen als früher erforderlich. Es vertrage sich nicht mit den Aufgaben einer Sparkasse, wenn schon mittlere Unternehmen allzu oft abgewiesen oder an die Landesbank verwiesen werden müßten, weil die Kreditwünsche nicht befriedigt werden könnten. Für die kreditwirtschaftliche Versorgung des Gewährträgers seien die Höchstgrenzen nach § 25 SpkVO von Bedeutung. Welche Betriebsgröße optimal oder günstig für die Aufgabenerfüllung sei, hänge auch von der Wirtschaftsstruktur des zu versorgenden Gebiets ab.

Der Verordnungsgeber habe sich bemüht, der Situation im Einzelfall gerecht zu werden. Die Kreissparkasse Grevenbroich habe durch Abgabe der Neusser Zweigstellen bereits eine starke Einbuße erlitten. Eine Abgabe auch der Zweigstellen in Kaarst, Korschenbroich 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 Korschenbroich eine Zerklüftung des Geschäftsgebiets zur Folge. Die gemeindlichen Sparkassen in Grevenbroich, Kaarst und Korschenbroich seien selbst bei Übernahme der im Gebiet ihrer Gewährträger gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse nicht leistungsfähig genug, um gegenüber den Sparkassen der umliegenden Großstädte bestehen zu können. Wegen der hohen Zahl der Pendler aus dem Kreis Neuss in die Großstädte Düsseldorf und Mönchengladbach werde sich die Konkurrenz der Großstadtsparkassen immer wieder beeinträchtigend bemerkbar machen. Die Leistungsfähigkeit der Sparkassen in der Ballungsrandzone könne nur am Standard der Sparkassen der Ballungkerne gemessen werden.

- b) Der Kreis Neuss 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. Er hat sich der Anregung der Landesregierung, die Verfassungsbeschwerde zurückzuweisen, angeschlossen.



c) Die Stadt Grevenbroich hält die Verfassungsbeschwerde der Stadt Kaarst für begründet. Die Verordnung verstoße gegen § 32 SpkG, weil im Kreis Neuss kein Anlaß für eine Neuordnung bestanden habe.

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. vom 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, DOV 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, Urte. 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. - Düren -) 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 Obereinstimmung von Gewährträger- und Sparkassengebiet und untersagt damit für Sparkassen derselben kommunalen Ebene eine Doppelverwaltung in Form einer Überschneidung der Zweigstellennetze. 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 bestehen bleiben 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, soweit sie die Beschwerdeführerin betrifft, die dem Ordnungsgeber in § 32 Abs. 2 SpkG erteilte Ermächtigung, weil eine dem Gesetz entsprechende Neuordnung der Sparkassen im Kreis Neuss auch durch Übertragung der in Kaarst gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Sparkasse Kaarst-Büttgen verwirklicht werden kann. Die Bildung eines die Beschwerdeführerin einbeziehenden Sparkassenzweckverbandes ist nicht "erforderlich" (§ 32 Abs. 2 SpkG).

Die getroffene Regelung ist nicht erforderlich, um im Gemeindegebiet von Kaarst die Grundsätze des § 1 Abs. 2 SpkG für die Organisation des Sparkassenwesens wiederherzustellen. Das Nebeneinander von Zweigstellen der Kreissparkasse Grevenbroich und der Sparkasse Kaarst-Büttgen im Gebiet der neuen Gemeinde Kaarst kann durch Übertragung der hier gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse auf die gemeindliche Sparkasse behoben werden.

Die Einbeziehung der Sparkasse Kaarst-Büttgen in eine Verbandsparkasse ist auch nicht erforderlich, um die Sparkassenorganisation im Kreis Neuss den Zielen und Ergebnissen der kommunalen Neugliederung anzupassen. Mit dem Zusammenschluß der alten Gemeinden Kaarst und Büttgen wollte der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Entwicklung einer Gemeinde schaffen, die nach ihrer Größe und Ausstattung den Zielen der kommunalen Neugliederung für die Ballungsrandzone entspricht (vgl. Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal-Gesetzes, Landtagsdrucksache 7/3700, S. 31; Vorschlag des Innenministers, S. 160). In den Ballungsrandzonen sollten leistungsfähige Mittelstädte entstehen, in denen sich möglichst viele Einrichtungen der öffentlichen und privaten Versorgung befänden, damit die Ballungskerne - hier Düsseldorf und Mönchengladbach - soweit wie möglich durch die Mittelstädte der Ballungsrandzone - hier Kaarst - entlastet würden. Hierzu sollten vorhandene Ansätze zentralörtlicher Ausstattung aufgegriffen und verstärkt werden. Der Gesetzgeber ging

bei diesen Zielvorstellungen davon aus, daß die Konzentration von Funktionen in den Städten der Ballungskerne in der Vergangenheit die Bildung leistungsfähiger Mittelzentren in den Randzonen erschwert habe. Das Zentralitätsgefälle zwischen Ballungskernstadt und Städten der Randzone sei in unerwünschtem Maße verstärkt worden. Dem gelte es durch Bildung leistungsstarker Mittelzentren in der Randzone entgegenzuwirken. Gemeinden mit mindestens 30.000 Einwohnern besäßen die für eine leistungsstarke Mittelstadt notwendige Verwaltungskraft (vgl. Vorschlag des Innenministers, S. 27, 28).

Der Fortbestand einer selbständigen gemeindlichen Sparkasse in Kaarst und die Übertragung der Kaarster Zweigstellen der Kreissparkasse auf die Gemeindesparkasse entsprechen diesen Zielen besser als die Einbeziehung in eine Verbandssparkasse. Die Erhaltung der eigenen Sparkasse und der Bedeutungszuwachs, den diese durch die Zweigstellenübernahme erfährt, verstärken die Zentralität und Integrationskraft der neuen Gemeinde und fördern damit das Zusammenwachsen der beiden Siedlungsschwerpunkte Kaarst und Büttgen im Überschneidungsbereich der Oberzentren Düsseldorf und Mönchengladbach. Eine Vereinigung mit der Kreissparkasse wäre im Hinblick auf die erwünschte Zentralitätssteigerung der neuen Gemeinde nur dann geboten, wenn die gemeindliche Sparkasse selbst bei Übernahme der Zweigstellen der Kreissparkasse nicht leistungsfähig genug wäre, in der Konkurrenz mit den Sparkassen und übrigen Kreditinstituten in den Oberzentren zu bestehen. Dann könnte sie eine Entlastungsfunktion nicht wahrnehmen und die Zentralität von Kaarst nicht verbessern. Hierzu ist sie indes in der Lage.

Das Gebot der Schaffung bzw. Erhaltung leistungsfähiger Sparkassen verlangt weder im Hinblick auf die Situation in Kaarst noch zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Versorgung anderer Teile des Kreisgebiets nach einer Einbeziehung der Sparkasse Kaarst-Büttgen in eine zusammen mit dem Kreis gebildete Verbandssparkasse.

Als Ergebnis der mündlichen Verhandlung steht fest, daß die Gemeindesparkasse Kaarst-Büttgen den von den verschiedenen Kundenkreisen ihres Geschäftsgebiets und von ihrer Gewährträgerin ausgehenden Versorgungsbedarf an vielseitigen Bankleistungen nach Art und Umfang

zu marktgerechten Konditionen und unter Wahrung ihrer Rentabilität, d.h. auch unter dem Aspekt der Konkurrenzfähigkeit mit anderen Kreditinstituten, befriedigen kann. Die bereits bestehende hohe Leistungsfähigkeit dieser Sparkasse wird durch die Übernahme der in Kaarst gelegenen Zweigstellen der Kreissparkasse noch kräftig erhöht.

Die Kreissparkasse verliert durch die Abgabe der Kaarster Zweigstellen nach dem Stand vom 31. Dezember 1980 zwar 5,6 % ihres Einlagenvolumens, zusammen mit den Zweigstellen in Korschenbroich sogar 11 % ihres Einlagenvolumens. Sie bleibt jedoch leistungsfähig genug, um auch in Zukunft ihren Aufgaben nach § 3 SpkG gerecht zu werden. Der Verlust, den sie durch die Abgabe der Kaarster und Korschenbroicher Zweigstellen erleidet, wird durch die Verschmelzung mit der Stadtparkasse Grevenbroich fast vollständig ausgeglichen, so daß weder die Leistungsfähigkeit noch die Rentabilität auf Dauer beeinträchtigt werden müssen. Mit einer Bilanzsumme von mehr als 1.000 Mio. DM bleibt sie unter den 25 größten Sparkassen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes.

Die aus der mündlichen Verhandlung gewonnene Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs wird insbesondere durch die Stellungnahmen des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes vom 15. März 1979 und in der mündlichen Verhandlung gestützt. In der Stellungnahme vom 15. März 1979 kommt der Verband nach sorgfältiger Erörterung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der einzelnen Leistungsdaten, der starken Marktdurchdringung, des hohen Organisationsniveaus und der ausgezeichneten Entwicklung der Sparkasse Kaarst-Büttgen sowie des Volumenausgleichs, den die Kreissparkasse durch die Verschmelzung mit der Stadtparkasse Grevenbroich erfährt, zu dem Ergebnis, daß der Fortbestand der selbständigen Sparkassen Kaarst-Büttgen und Korschenbroich bei gleichzeitiger Übernahme der dortigen Zweigstellen der Kreissparkasse die bessere und sinnvollere Lösung sei. Diese Stellungnahme des Sparkassen- und Giroverbands ist um so bedeutsamer, als sie unbeschadet der prinzipiellen Bevorzugung von Zweckverbandslösungen durch den Verband erfolgt ist. In der mündlichen Verhandlung hat der Verband überzeugend dargelegt, daß die Nähe



der Oberzentren Düsseldorf und Mönchengladbach mit ihrer sehr starken Konkurrenz im Kreditgewerbe Leistungsfähigkeit und Rentabilität der Sparkasse Kaarst-Büttgen bisher nicht beeinträchtigt hat und auch in der Zukunft nicht zu gefährden braucht.

Zur Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs hat auch das Vorbringen der Landesregierung beigetragen. Anders als bei der Stadtparkasse Grevenbroich hat sie die Leistungsfähigkeit der Sparkasse Kaarst-Büttgen nicht detailliert in Frage gestellt. Das von der Landesregierung vorgebrachte Argument, die Sparkasse Kaarst-Büttgen könne nicht das gleiche Leistungsangebot erbringen wie die Stadtparkassen Düsseldorf und Mönchengladbach, überzeugt nicht, weil dies nach § 3 SpkG nicht ihre Aufgabe ist. Eine unvertretbare Schwächung der Kreissparkasse Grevenbroich hat die Landesregierung nur für den Fall eines Verlustes der Zweigstellen in Kaarst, Korschenbroich und Grevenbroich begründet, nicht aber für den Fall eines Verlustes nur der Zweigstellen in Kaarst und Korschenbroich unter gleichzeitiger Verschmelzung mit der Stadtparkasse Grevenbroich.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern