

Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform in Bayern auf die Sparkassenorganisation

von

Dr. iur. Joachim Burmeister

o. Professor

an der

Universität des Saarlandes



JOACHIM HEITMANN VERLAG · HAMBURG

HANSISCHER GILDENVERLAG, JOACHIM HEITMANN & CO.

GLIEDERUNG

	Seite
EINFÜHRUNG UND PROBLEMSTELLUNG	1
I. Die Ausgangslage nach dem Inkrafttreten der Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte	1
1. Das Grundmuster der Gebietsreform	2
2. Die Veränderung des Zuständigkeitsbereichs kommunaler Verwaltungseinrichtungen als wesentliche Funktion der Neugliederung	4
a) Der automatische zuständigkeitsverlagernde Effekt von Neugliederungsmaßnahmen	4
b) Die Fragwürdigkeit der Grundthese von der „Neugliederungsimmunität“ der Sparkassentätigkeit	8
c) Das Grundproblem der funktionalen und organisatorischen Einordnung der Sparkassen in die Kommunalverwaltung	9
II. Umgrenzung des Gegenstandes der Untersuchung in sachlicher und rechtlicher Hinsicht	12
1. Die räumlichen Überlagerungen der Geschäftsbereiche von Stadt- und Kreissparkassen nach der Neugliederung	14
2. Differenzierung zwischen den durch die kommunale Neugliederung „begründeten“ und „aktualisierten“ Übertragungsansprüchen der Stadtparkassen gegenüber den Kreissparkassen	16
3. Die rechtlichen Grundlagen einer Neuordnung der Sparkassenorganisation in Bayern	17
a) Das Gesetz über die öffentlichen Sparkassen (SpKG)	17
b) Die Verordnung über die Organisation und den Geschäftsbetrieb der Sparkassen — Sparkassenordnung (SpKO)	18
c) Verwaltungsvorschriften zu § 2 SpKO	19
4. Die Problematik der Anwendbarkeit kommunalverfassungsrechtlicher und anstaltsrechtlicher Organisationsprinzipien	20
III. Gang der Untersuchung	21

	Seite
ERSTER TEIL: Die Auswirkungen der kommunalen Neugliederung auf die in den Zuwachsgebieten der kreisfreien Städte gelegenen Zweigstellen der Kreis- bzw. Zweckverbandssparkassen	23
I. Die tragenden Ordnungsprinzipien des Sparkassenwesens	23
1. Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip	23
a) Begriffsbestimmung	23
b) Normative Verankerung des sparkassenrechtlichen Regionalprinzips	26
2. Das kommunalverfassungsrechtliche Regionalprinzip und das anstaltsrechtliche Verbot der Doppelverwaltung	27
a) Die allgemeine Begrenzung der kommunalen Verwaltungszuständigkeiten auf das Gemeindegebiet	27
b) Das Verbot von Gemengelagen durch konkurrierende Betätigung öffentlicher Einrichtungen	29
c) Das Verhältnis zwischen sparkassenrechtlichem Regionalprinzip einerseits sowie kommunalverfassungs- und anstaltsrechtlichem Verbot von Gemengelagen andererseits	31
aa) Verhältnis von spezieller zu allgemeiner Regelung	31
bb) Verhältnis von ranghöherer zu rangniederer Norm	32
cc) Kombination beider Normverhältnis-Regeln	34
II. Zulässigkeit und Kriterien normativer „Durchbrechungen“ des sparkassenrechtlichen Regionalprinzips	34
1. Die Vorfrage nach der Durchbrechbarkeit des Prinzips strikter Begrenzung der Sparkassenbetätigung auf das Gewährträgergebiet	35
a) Die im Begriff der Kompetenz wurzelnde gegenständliche und räumliche Bindung der Wahrnehmungszuständigkeit eines Verwaltungsträgers	38
b) Das Regionalprinzip und das Verbot der Doppelverwaltung als Bestandteile des Systems der überschneidungslosen Zuständigkeitsabgrenzung	39
2. Sonderaspekte der Geltung des organisatorischen Grundprinzips der überschneidungslosen Gliederung von Verwaltungszuständigkeiten für das Sparkassenwesen	41
a) Die verfehlte These von der Unanwendbarkeit bürokratischer Ordnungsgrundsätze auf die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand	41
aa) Die Qualifizierung der kommunalen kreditwirtschaftlichen Betätigung als öffentliche Aufgabenwahrnehmung	45
bb) Die organisatorische Integration der Sparkasse in die Kommunalverwaltung	49
b) Die sparkassenspezifische Rechtslage in den neuen Gewährträgern zugeordneten Gebietsteilen	51
3. Präzisierung der maßgeblichen Rechtsfragen für die Zuordnung der auf gewährträgerfremdem Gebiet gelegenen Kreissparkassenzweigstellen	54

	Seite
III. Das Rechtsschicksal der im Zuwachsgebiet der kreisfreien Städte gelegenen Kreissparkassenzweigstellen	55
1. Fehlen einer neugliederungsorientierten Durchbrechung des sparkassenrechtlichen Regionalprinzips im Bayerischen Sparkassenrecht	55
a) Unanwendbarkeit der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 4 Satz 2 SpKO auf die sparkassenorganisatorische Folge- problematik der Gebietsreform	56
b) Die These von der in § 2 Abs. 2 SpKO i. V. m. § 2 Abs. 4 Satz 1 SpKO enthaltenen Durchbrechung des Regionalprinzips zugunsten der Kreissparkassen	56
aa) Die entscheidende Argumentationsstütze: Gegensätzliche Interpretation des Begriffspaares „Betrieb“ und „Errichtung“ von Zweigstellen	57
bb) Die entstehungsgeschichtliche Bedeutungsidentität der Begriffe	58
cc) Die Verflechtung zwischen zentralgelegener Verwaltungs- stelle und Sparkassenstandort als Rechtsgrund für die Doppelgeschäftsbezirksregelung des § 2 Abs. 2 SpKO	60
2. Sparkassenorganisatorische Auswirkungen der Neugliederung und Besitzstandswahrung	64
a) Abgrenzung von Besitzstandswahrung und befristetem Gebietsschutz nach Art. 16 des Gesetzes über Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform	64
b) Unmöglichkeit der Ableitung eines sparkassen- organisatorischen Bestandsschutzes aus dem allgemeinen Rechtsgedanken des Vertrauensschutzes	67
aa) Die Rechtsfigur der sogenannten unechten Rückwirkung als vertrauensschutzrechtliche Ausformung von gesetz- geberischen Gestaltungsbindungen	68
bb) Unanwendbarkeit des Vertrauensschutzprinzips im Bereich der Verwaltungsorganisation	70
c) Ausscheiden eines Besitzstandsschutzes durch das Prioritätsprinzip	71
IV. Die Modalitäten der Entflechtung der rechtswidrigen kreditwirt- schaftlichen Gemengelage in den Zuwachsgebieten der kreisfreien Städte	74
1. Die dogmatische Konstruktion der Entflechtungsansprüche	75
2. Die in Betracht kommenden Möglichkeiten zur Herstellung der Deckungsgleichheit zwischen Geschäftsbezirk und Gewährträger- gebiet	77
a) Ausscheiden der Möglichkeit einer Schließung oder Auflösung der Zweigstellen	77
b) Rechtswidrigkeit eines aufsichtsbehördlich angeordneten Zweckverbandszusammenschlusses	78
c) Alleinige Rechtmäßigkeit der Vereinigungslösung durch Übertragung der Zweigstellen	79

V. Prozessuale Fragen hinsichtlich der gerichtlichen Durchsetzung der Übertragungsansprüche der Stadtparkassen gegenüber den Kreissparkassen	81
1. Inhaber und Gegner des Übertragungsanspruchs	82
a) Nichtbestehen eines eigenen, prozessual selbständig durchsetzbaren Übertragungsanspruches der Gemeinde	82
b) Alleinige Aktiv- und Passivlegitimation der Stadt- und Kreissparkassen	85
2. Die Sachurteilsvoraussetzungen	86
a) Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges	86
b) Die allgemeine Leistungsklage als zulässige Klageart	89
c) Klagebefugnis und Rechtsschutzbedürfnis	92
 ZWEITER TEIL: Die Auswirkungen der kommunalen Neugliederung auf den neugliederungsunabhängig in gewährträgerfremden Gebieten gelegenen „Altbesitzstand“ der Kreissparkassen	95
I. Die Aktualisierbarkeit der vor der Gebietsreform bestehenden Zuständigkeitsverflechtungen aus Anlaß der Neugliederung	95
1. Überkommene Durchbrechungen des Regionalprinzips und Besitzstandswahrung	99
2. Unverwirkbarkeit der organisationsrechtlichen Entflechtungsansprüche	105
II. Das Rechtsschicksal der schon vor der Gebietsreform im Gewährträgergebiet der Stadtparkassen von München und Regensburg betriebenen Zweigstellen der Kreissparkassen	107
1. Übertragungspflicht der Alt-Zweigstellen auf die Stadtparkassen	108
2. Durchsetzbarkeit des Übertragungsanspruchs im Wege der verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage	109
III. Das Rechtsschicksal der schon vor der Gebietsreform im Gewährträgergebiet der Stadtparkassen betriebenen Hauptverwaltungsstellen der Kreissparkassen	109
1. Die Voraussetzungen der Domizilierung der Kreissparkassenhauptverwaltungsstellen im Gebiet der kreisfreien Städte	109
a) Die Durchbrechung des Regionalprinzips durch die „Doppelgeschäftsbezirksregelung“ des § 2 Abs. 2 SpKO	110
b) Die Verfassungsmäßigkeit von § 2 Abs. 2 SpKO in formeller und materieller Hinsicht	111
aa) Beschränkbarkeit der Selbstverwaltungsgarantie durch Rechtsverordnung	112
bb) Formelle Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 2 SpKO mangels inhaltlicher Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	113
cc) Rückgriff auf die gesetzliche Organisationsentscheidung des Art. 2 LKrO	115
dd) Die inhaltliche Vereinbarkeit der Doppelgeschäftsbezirksregelung mit der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG	117

	Seite
c) Auswirkungen der kommunalen Neugliederung auf die Zulässigkeit des Hauptstellenbetriebs in gewährträgerfremdem Gebiet	121
aa) Zulässigkeit des Betriebs der Hauptverwaltungsstelle im Verbund mit dem Sitz der Kreisverwaltung im Stadtgebiet	123
bb) Wegfall der Legitimation zum Weiterbetrieb der Hauptverwaltungsstelle der Kreissparkasse im Stadtgebiet Nürnberg mit Verlegung der Kreisverwaltung nach Lauf a. d. Pegnitz	124
cc) Anspruch der Stadtparkasse Nürnberg auf Übertragung der im Stadtgebiet gelegenen Hauptstelle der Kreissparkasse	126
LITERATURVERZEICHNIS	129