

Rechtsschutz in der Sparkassenneuordnung

Oebbecke, Janbernd

First published in:

Städte- und Gemeinderat, 33. Jg., Heft 8, S. 212 - 215, Düsseldorf 1979

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-18439480033

Rechtsschutz in der Sparkassenneuordnung

Von Landesverwaltungsrat z. A. Janbernd Oebbecke,
Münster *

1. Einleitung

Mit neun auf § 32 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Sparkassengesetzes (SpkG) gestützten Verordnungen¹ hat es der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Sparkassenaufsichtsbehörde im Frühjahr dieses Jahres unternommen, die Neuordnung des Sparkassenwesens nach der kommunalen Gebietsreform mindestens in weiten Teilen des Landes zum Abschluß zu bringen. Von dem Anordnungsplan, wie ihn der Minister am 12. Juni 1978 dem Landtag übersandt hat², ist er dabei soweit ersichtlich kein einziges Mal – etwa aufgrund des zwischenzeitlich durchgeführten Anhörungsverfahrens – abgewichen. Für zahlreiche Gemeinden bringen die Verordnungen den Verlust der eigenen, unter ausschließlicher Verantwortung betriebenen Sparkasse. In manchen Kreisen sollen nach den Vorstellungen des Ministers in Abkehr von der bisher stark gemeindlich geprägten Sparkassenstruktur nur noch eine³ oder zwei⁴ Zweckverbandssparkassen arbeiten. Der Hinweis, daß die betroffenen Gemeinden für den Verlust ihrer Alleinverantwortlichkeit über eine gemeindliche Sparkasse durch die Möglichkeit entschädigt werden, in den großen Zweckverbandssparkassen Entscheidungen in ganz anderen Dimensionen mitverantworten, ist nicht überall als Trost akzeptiert worden. Ist doch das Fahren im eigenen Wagen eine Sache, das Mitfahren im Bus eine ganz andere.

Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit der Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die ministeriellen Zwangsmaßnahmen bestehen. Dabei wird von dem Verfahren ausgegangen, wie es in den Verordnungen für die Bildung der angeordneten Zweckverbände vorgesehen ist (Ziff. 2). Als Rechtsschutzformen kommen die kommunale Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen und das verwaltungsgerichtliche Verfahren in Betracht (Ziff. 3 und 4). Wegen der kurzen Fristen für die freiwillige Verwirklichung der angeordneten Maßnahmen muß auch auf den vorläufigen Rechtsschutz eingegangen werden (Ziff. 5). Die angestellten Überlegungen gelten für den Rechtsschutz gegen die Anordnung einer Zweigstellenübertragung entsprechend.

2. Das Verfahren der Zweckverbandsbildung

Die Verordnungen des Ministers zur Bildung von Zweckverbandssparkassen sind nach folgendem Grundmuster aufgebaut:

- Es wird angeordnet, daß die Kreissparkasse X mit den gemeindlichen Sparkassen Y und Z zu einer Zweckverbandssparkasse zu vereinigen ist, auf die das Vermögen der Kreissparkasse X und der gemeindlichen Sparkassen Y und Z als Ganzes übergeht.
- Der Kreis X und die Gemeinden Y und Z, so wird weiter bestimmt, haben zu diesem Zweck einen Sparkassenzweckverband zu bilden, der für die Verbindlichkeiten der Sparkasse gem. § 5 SpkG haftet.

- Wird innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung eine Satzung zur Genehmigung nicht vorgelegt oder wird die Genehmigung versagt, hat die Aufsichtsbehörde das Notwendige zum Vollzug der getroffenen Regelung zu veranlassen.
- Die Verordnungen treten am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.

In jedem Fall haben die beteiligten Kommunen also drei Monate Zeit, sich in Ausführung der Verordnung über die Modalitäten der Zweckverbandsbildung zu einigen und eine Satzung zur Genehmigung vorzulegen. Diese Subsidiarität des staatlichen Zwangseingriffs entspricht der Regelung der Neuordnungsvorschriften der §§ 32 f. SpkG, aber auch den Bestimmungen des § 31 Abs. 4 und 5 SpkG und der §§ 13 und 22 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGAG) über die zwangsweise Zweckverbandsbildung. Der Ordnungsgeber hat damit der Verfassungsrechtslage entsprochen; die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Übermaßverbot⁵ lassen den staatlichen Eingriff nur zu, wenn die Kommunen vorher Gelegenheit zu einer Regelung in eigener Verantwortung hatten⁶.

Bei der Festlegung des Verfahrens, das die Aufsichtsbehörden anzuwenden haben, hat der Minister in den Fällen, wo keine der beteiligten Sparkassen eine Zweckverbandssparkasse ist, ausdrücklich auf die Regelung über die Bildung eines Pflichtverbandes nach KGAG Bezug genommen. Dort wo bereits ein Sparkassenzweckverband besteht, heißt es „... ordnet der Regierungspräsident (bzw. der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde) den Beitritt ... zum Sparkassenzweckverband ... an und ändert dessen Satzung entsprechend.“ Hier fehlt ein ausdrücklicher Hinweis auf das KGAG. Die Zuständigkeitsregelung – bei Beteiligung eines Kreises der Regierungspräsident, sonst der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde – entspricht jedoch auch hier § 29 Abs. 1 KGAG. Bei dieser Fall-

* Verf. hat an mehreren Rechtsgutachten mitgearbeitet, die im Auftrage von gemeindlichen Sparkassen zu Fragen der Sparkassenneuordnung erstattet wurden.

¹ Es handelt sich um die Verordnungen über die Vereinigung der Kreissparkasse Düren und der Städtischen Sparkasse Düren durch Bildung eines Sparkassenzweckverbandes vom 22. März 1979 (GVBl. S. 123), zur Neuordnung der Kreissparkasse Düsseldorf, der Stadtsparkassen Erkrath und Haan sowie der Sparkasse Ratingen im Kreis Mettmann vom 22. März 1979 (GVBl. S. 123), zur Neuordnung der Kreissparkasse Geldern, der Sparkasse der Stadt Straelen, der Gemeindesparkasse Kerken und der Verbandssparkasse Goch im Kreis Kleve vom 22. März 1979 (GVBl. S. 123), zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Gütersloh vom 30. März 1979 (GVBl. S. 126), zur Neuordnung der Sparkasse Hochsauerland und der Stadtsparkasse Marsberg vom 5. April 1979 (GVBl. S. 289), zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Herford vom 11. April 1979 (GVBl. S. 285), über die Vereinigung der Stadtsparkasse Soest, der Sparkasse der ländlichen Gemeinden der Soester Börde zu Soest und der Sparkasse der Gemeinde Lippetal durch Bildung eines Zweckverbandes vom 11. April 1979 (GVBl. S. 285), zur Neuordnung der Sparkassen im Kreis Lippe vom 12. April 1979 (GVBl. S. 290), zur Neuordnung der Kreissparkasse Minden-Lübbecke und der Stadtsparkasse Porta Westfalica, Rahden und Vlotho vom 12. April 1979 (GVBl. S. 290).

² Landtag NW Vorlage 8/1371; die Ausführungen dieses Berichts zu den einzelnen Neugliederungsfällen sind abgedruckt in StUGR 1978, 348 ff.

³ so im Kreis Herford.

⁴ so im Kreis Lippe, wo die Grenze zwischen den Geschäftsgebieten der beiden vorgesehenen Zweckverbandssparkassen der Grenze der früheren Kreise Detmold und Lemgo entspricht.

⁵ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, München 1977, S. 671.

⁶ Klaus Heinevetter, Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, Köln 1978, § 32 Rnr. 6

gruppe fehlt jeder Hinweis darauf, daß eine Anhörung stattzufinden hat und wer anzuhören ist; in den zuerst genannten Fällen bestimmen die Verordnungen, daß der zuständige Sparkassen- und Giroverband angehört werden muß.

Daraus darf nun keineswegs geschlossen werden, eine Anhörung finde nicht statt bzw. sei auf den Sparkassen- und Giroverband beschränkt. Den zweckverbandsrechtlichen und sparkassenrechtlichen Regelungen über die Bildung von Zwangsverbänden (§§ 13, 22 KGAG, 31 f. SpkG) ist vielmehr der allgemeine Rechtsgedanke zu entnehmen, daß aufsichtliche Zwangsmaßnahmen nur nach Anhörung der Betroffenen vorgenommen werden dürfen. Rechtsstaatliche Grundsätze schreiben die Anhörung vor belastenden Eingriffen im übrigen allgemein vor⁷; bei Eingriffen in die Selbstverwaltung ergibt sich eine weitere verfassungsrechtliche Fundierung⁸. Daß der Sparkassen- und Giroverband hinzugezogen werden muß, ist angesichts seiner gesetzlichen Aufgabenteilung, wonach er „das Sparkassenwesen zu fördern, Prüfungen bei den Mitglieds-sparkassen durchzuführen und die Aufsichtsbehörden gutachtlich zu beraten“ hat (§ 47 SpkG), ohnehin selbstverständlich.

Die merkwürdig unterschiedliche Regelung in den Verordnungen des Ministers geht wohl auf folgende Überlegung zurück: Dort wo ein Sparkassenzweckverband völlig neu zu schaffen ist, soll auf das in § 13 KGAG vorgegebene Verfahren zur Bildung eines Pflichtverbandes verwiesen werden. Gem. § 13 Abs. 2 S. 3 KGAG muß den Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung in mündlicher Verhandlung darzulegen. Es bedurfte also nur noch der Feststellung, daß der Sparkassen- und Giroverband anzuhören sei, die in den Verordnungen dieser Gruppe ja auch enthalten ist.

Für die Fälle, wo bereits ein Zweckverband vorhanden ist und zwangsweise vergrößert werden soll, enthält das KGAG – jedenfalls ausdrücklich – kein Verfahren. Hier greift der Minister nun offensichtlich auf die sparkassengesetzliche Regelung des § 31 Abs. 5 zurück. Nach § 31 Abs. 4 SpkG kann der Minister, wenn die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten ist, den beteiligten Kommunen eine angemessene Frist zum Abschluß von Vereinbarungen über die Bildung eines Sparkassenzweckverbandes setzen. § 31 Abs. 5 SpkG bestimmt dazu: „Kommt die Vereinbarung innerhalb der Frist nicht zustande oder wird ihre Genehmigung versagt, so kann der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr im Einvernehmen mit dem Innenminister die erforderlichen Anordnungen durch Rechtsverordnung treffen. Die Rechtsverhältnisse des Sparkassenzweckverbandes sind durch eine Satzung zu regeln, die die in der Rechtsverordnung zu bestimmende Behörde erläßt. Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend.“ Absatz 4 Satz 2 lautet: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände, ihre Sparkassen und der Sparkassen- und Giroverband sind vorher zu hören.“ Nach der Regelung des § 31 Abs. 5 S. 1 SpkG hat der Minister diejenige Behörde bestimmt, die nach § 29 KGAG zuständig wäre. Wegen § 31 Abs. 5 S. 3 i. V. m. § 31 Abs. 4 S. 2 SpkG war es überflüssig, Bestimmungen über die Anhörung zu treffen. – Man wird schwerlich behaupten können, die getroffene Regelung zeichne sich durch leichte Verständlichkeit und große Transparenz aus.

Gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde über Einzelheiten der Zweckverbandsbildung und der Sparkassenfusion, z. B. über die Sitzverteilung im Verwaltungsrat, können die Verwaltungsgerichte angerufen werden. Die folgenden Überlegungen befassen sich mit den Rechtsschutzmöglichkeiten, wenn das Ob der Zweckverbandsbildung gerichtlich überprüft werden soll.

3. Die kommunale Verfassungsbeschwerde

Gem. § 50 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VGHG) können Gemeinden und Gemeindeverbände vor dem Verfassungsgerichtshof die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung.

Der Begriff „Landesrecht“ in § 50 Abs. 1 VGHG umfaßt nach der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs auch Rechtsverordnungen⁹. Daß das Recht zum eigenverantwortlichen Betrieb einer Sparkasse zu dem durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Art. 78 der Landesverfassung geschützten, den Gemeinden zur selbstverantwortlichen Wahrnehmung übertragenen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, ist – soweit ersichtlich – einhellige Auffassung¹⁰.

Die Verfassungsbeschwerde kann, wenn ein „Gesetz“ beanstandet wird, nur innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes erhoben werden (§ 50 Abs. 2 VGHG). Die Vorschrift soll sicherstellen, daß Einwände gegen die Gültigkeit eines Gesetzes von den Kommunen möglichst schnell geltend gemacht werden. Insoweit soll nach Ablauf der Jahresfrist Rechtssicherheit herrschen. Diese Überlegungen gelten auch für Rechtsverordnungen, was dafür spricht, unter „Gesetz“ i. S. d. § 50 Abs. 2 VGHG Gesetze im materiellen Sinne und damit auch Verordnungen zu verstehen. Das „Landesrecht“ des § 50 Abs. 1 VGHG umfaßt darüber hinaus auch Gewohnheitsrecht, für das ein Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht feststellbar ist. In diesem Sinne hat man wohl auch die Diskussion zu verstehen, die über diesen Punkt am 16. Juni 1951 im Verfassungsausschuß des Landtags ausweislich des leider wenig klaren Protokolls geführt worden ist. Die betroffenen Kommunen müssen die Verfassungsbeschwerde also spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Verordnung erheben.

4. Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage

Als Instrument der prinzipialen Normenkontrolle greift die Verfassungsbeschwerde die Neugliederungsverordnung gewissermaßen frontal an. Inzidenter können die Verordnungen zur gerichtlichen Nachprü-

⁷ Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Auflage, München 1973, S. 235; ähnlich Hans J. Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Auflage, München 1978, § 159 Rnr. 39 f.

⁸ s. dazu VerfGH NW, Ur. v. 18. 12. 1970 – VGH 11/70 –, OVGE 26, 306 (311 f.); Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt 1973, S. 147 ff.

⁹ VerfGH NW, Ur. v. 9. 2. 1979 – VerfGH 7/78 – (Kommunale Datenverarbeitung/Mülheim), Amtlicher Umdruck S. 14.

¹⁰ s. etwa Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die kommunale Sparkassen, Stuttgart 1972, S. 47 ff m. w. N.; Heinvetter (FN 6), § 32 Rnr. 8.2; Werner Hoppe, StuGR 1976, 88 ff (98); OVG Lüneburg, Ur. v. 9. 5. 1968 – VA 40/67 –, Sparkasse 1969, 94 und Ur. v. 6. 1. 1970 – II A 122/68 –, Sparkasse 1970, 157 (159); BVerwG, Beschl. v. 28. 12. 1971 – I CB 16.66 –, Sparkasse 1972, 116.

fung gestellt werden, indem auf eine Verordnung gestützte Verwaltungsakte der Aufsichtsbehörden angegriffen werden.

Für Maßnahmen der Sparkassenaufsicht wird in der Kommentarliteratur vertreten, daß ein Vorverfahren nach § 68 ff der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erforderlich sei, weil eine dem § 112 der Gemeindeordnung (GO) entsprechende Vorschrift fehlt¹¹. Nach § 29 Abs. 3 KGAG gelten für die Aufsicht über die Zweckverbände die Vorschriften der §§ 106 ff GO mit Ausnahme des § 112 GO entsprechend. Auch wenn man – wofür gute Gründe sprechen – generell für die Sparkassenaufsicht § 112 GO analog anwenden wollte, im vorliegenden Fall ist angesichts der zweckverbandsrechtlichen Sonderregelung die Notwendigkeit des Vorverfahrens zu bejahen. Über den Widerspruch entscheidet in jedem Fall der Regierungspräsident (§ 73 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO). Bleibt der Widerspruch erfolglos, kann Anfechtungsklage erhoben werden.

Gegen das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren als Rechtsmittel gegen die Zwangsverbandsbildung spricht die lange Verfahrensdauer. Sie dürfte in zwei Instanzen – sieht man von Revision und Nichtzulassungsbeschwerde ab – die Verfahrensdauer der Verfassungsbeschwerde erheblich überschreiten. Der für die betroffenen Sparkassen wenig zuträgliche Schwebezustand dauert damit länger, und sie sind dem durch mündliche Verhandlung und Entscheidung unweigerlich entstehenden Aufsehen nicht nur einmal, sondern zweimal ausgesetzt. Soweit gegen die dem mit der Anfechtungsklage angegriffenen Vollzugsakt zugrundeliegende Verordnung von der klagenden oder einer anderen betroffenen Kommune Verfassungsbeschwerde erhoben wird, liegt es zudem nahe, daß die Verwaltungsgerichte das Verfahren bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde aussetzen (§ 94 VwGO).

Ob diese Nachteile durch eine größere Kontrollichte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgewogen werden, erscheint zweifelhaft. Anders als bei der Nachprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform geht es nicht um Entscheidungen des Parlaments, sondern der Exekutive; die Verordnungen richten sich nicht gegen den Bestand der betroffenen Kommune, den Art. 78 der Landesverfassung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur sehr bedingt schützt¹², sondern gegen ihre Selbstverwaltung. Die jüngsten Entscheidungen über das kommunale Datenverarbeitungswesen lassen erkennen, daß der Gerichtshof hier deutlich unterscheidet¹³.

5. Der vorläufige Rechtsschutz

Wichtiger als die Frage, welches Rechtsmittel gewählt wird, ist für die betroffenen Sparkassen noch das Problem des vorläufigen Rechtsschutzes. Wie kann verhindert werden, daß aufgrund der Verordnungen durch die Aufsichtsbehörden vollendete Tatsachen geschaffen werden, die nach Feststellung der Ungültigkeit der Verordnung praktisch nicht wieder rückgängig zu machen sind?

Wenn es darum geht, eine durchgeführte Fusion rückgängig zu machen, stellen sich nämlich nicht nur große Probleme im betrieblich-organisatorischen Bereich. Hinzu kommt, daß es praktisch ausgeschlossen

ist, innerhalb kurzer Zeit zweimal in die Kundenbeziehungen des Kreditinstituts Sparkasse einzugreifen. Schon die Zusammenführung mehrerer Institute bei einer Fusion verlangt von den Verantwortlichen ein hohes Maß von Umsicht und Fingerspitzengefühl. Die Trennung eines gerade zusammengeschlossenen Instituts würde unweigerlich zu großen Störungen im Verhältnis zu den Kunden und Abwanderungen zu anderen Instituten führen. Anders als die Gemeinden gegenüber dem Bürger haben die Sparkassen als Wettbewerbsunternehmen gegenüber ihren Kunden keine ausschließliche Zuständigkeit.

Die erste Chance zur Lösung dieses Problems hat der Minister ungenutzt gelassen, indem er darauf verzichtet hat, in den Verordnungen Fristen vorzusehen, die zur Durchführung eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens ausreichen. Es ist zu wünschen, daß die Rücksicht auf die besondere Situation der Sparkassen auf dem Verwaltungswege nachgeholt wird, indem Vollzugsakte bis zur Entscheidung über eingelegte Verfassungsbeschwerden aufgeschoben werden. Geschieht das nicht, ist zu unterscheiden, ob Verfassungsbeschwerde eingelegt worden ist oder nicht:

Ist Verfassungsbeschwerde eingelegt worden, kann versucht werden, den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 27 VGHG zu erreichen. Die einstweilige Anordnung, mit der der Verfassungsgerichtshof in einem anhängigen Verfahren einen Zustand vorläufig regeln kann, kann ergehen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Der Verfassungsgerichtshof hat hier in der Vergangenheit recht hohe Anforderungen gestellt, indem er – bei Gesetzen – eine generelle Aussetzung nur bei schweren, nicht mit Regelmäßigkeit eintretenden Vollzugsfolgen angeordnet hat¹⁴. Wegen der aufgezeigten praktischen Irreversibilität und angesichts des Umstandes, daß es sich nicht um parlamentsbeschlossene Gesetze, sondern um von der Verwaltung erlassene Verordnungen handelt, wird man diese Voraussetzungen als gegeben ansehen können; die Argumentationslast für ihr Vorliegen liegt jedoch bei der antragstellenden Gemeinde.

Als zweite Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes gegen Vollzugsakte aufgrund einer mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Verordnung kommen die bereits unter Ziff. 4 dargestellten Rechtsmittel in Betracht. Widerspruch und Anfechtungsklage haben gem. § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Allerdings kann die Behörde, die die Vollzugsakte erläßt, gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO im öffentlichen oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten die sofortige Vollziehung anordnen. Dabei muß sie das besondere Vollzugsinteresse, das über das allgemeine Interesse an der Befolgung hoheitlicher Akte hinausgehen muß, schriftlich begründen (§ 80 Abs. 3 S. 1 VwGO). In diesem Fall kann das Verwaltungsgericht auf Antrag die aufschiebende Wirkung wiederherstellen (§ 80 Abs. 5 S. 1 VwGO). Der

¹¹ Heinevetter (FN 6), § 29 Rnr. 4; Karl-Heinz Rothe, Sparkasengesetz NW, 3. Auflage, Siegburg 1976, § 29 Anm. III 2.1.

¹² vgl. etwa das Urteil v. 24. 4. 1970 – VGH 13/69 –, DVBl. 1970, 794 (795).

¹³ vgl. das FN 8 zitierte Urteil.

¹⁴ vgl. Werner Hoppe/Bernhard Stüer, StuGR 1975, 45 ff und die dort zitierten Entscheidungen.

Antrag ist schon vor Erhebung der Anfechtungsklage zulässig (§ 80 Abs. 5 S. 2 VwGO). Bei der Entscheidung über den Antrag sind die beiderseitigen Interessen gegeneinander abzuwägen, wobei auch die Möglichkeiten, den vollzogenen Akt rückgängig zu machen, einzubeziehen sind. Das Vollzugsinteresse muß hinreichend wichtig und dringlich sein¹⁵. Die sofortige Vollziehung ist die Ausnahme, die aufschiebende Wirkung die Regel¹⁶.

Anders als bei der einstweiligen Anordnung liegt die Argumentationslast beim vorläufigen Rechtsschutz über § 80 VwGO also bei der Aufsichtsbehörde. Es dürfte für sie nicht leicht sein zu begründen, warum

ein Zustand, der zum Teil bereits länger als zehn Jahre dauert, nicht bis zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung fortbestehen kann; angesichts der praktischen Irreversibilität einer Sparkassenfusion dürfte diese Aufgabe kaum lösbar sein.

Soweit nicht Verfassungsbeschwerde eingelegt, sondern der Weg der Insidenter-Kontrolle beschritten wird, erfolgt der vorläufige Rechtsschutz ohnehin über § 80 VwGO.

¹⁵ Ferdinand O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage, München 1979, § 80 Rnr. 54 m. w. N.

¹⁶ Konrad Redeker/Hans-Joachim von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Auflage, Stuttgart 1978, § 80 Rdn.23 m. w. N.