

Nr. W 2 K 18.886

Ausfertigung



Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Dr. Rainer **Gottwald**,
St.-Ulrich-Str. 11, 86899 Landsberg am Lech,

- Kläger -

gegen

Stadt Königsberg i.Bay.,
vertreten durch den 1. Bürgermeister,
Markt 7, 97486 Königsberg i.Bay.,

- Beklagte -

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Döring und Kollegen,
Montenstr. 3, 80639 München,

beteiligt:
Regierung von Unterfranken,
Vertreter des öffentlichen Interesses,
97064 Würzburg,

wegen

Zulassung eines Bürgerbegehrens

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg, 2. Kammer,

durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Emmert,
die Richterin am Verwaltungsgericht Opel,
die Richterin am Verwaltungsgericht Wiegand,
den ehrenamtlichen Richter Noll,
die ehrenamtliche Richterin Pfeuffer

ohne mündliche Verhandlung am **31. Juli 2019**

folgendes

Urteil:

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

* * *

Tatbestand:

I.

Der Kläger begehrt von der Beklagten die Zulassung des von ihm initiierten Bürgerbegehrens, das die „Rückabwicklung der Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt“ zum Ziel hat.

Der Stadtrat der Beklagten stimmte in seiner Sitzung vom 14. November 2017 der Auflösung des Zweckverbandes Sparkasse Ostunterfranken und dem Beitritt zum Trägerzweckverband der bisherigen Kreis- und Städtischen Sparkasse Schweinfurt als Mitglied jeweils zum 31. Dezember 2017 zu. Die Satzung des neu gegründeten Zweckverbandes Sparkasse Schweinfurt-Haßberge vom 12. Dezember 2017 wurde zum 31. Dezember 2017 in Kraft gesetzt.

Am 9. Mai 2018 reichte der Kläger als Vertreter ein Bürgerbegehren mit Unterschriftslisten mit folgender Fragestellung bei der Beklagten ein:

„Sind Sie dafür, dass die Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt rückabgewickelt und die Sparkasse Ostunterfranken wieder selbständig wird?“

Auf den Unterschriftslisten, die den Kläger als Vertreter benennen, steht unter der Fragestellung:

„Begründung: Kein Verschenken von kommunalem Eigentum; Identitätsverlust von Stadt Königsberg und Landkreis Haßberge“

Es wurden fünf verschiedene Varianten von Unterschriftslisten bei der Beklagten vorgelegt. Die Varianten 1 (45 Unterschriftslisten), 3 (15 Unterschriftslisten) und 4 (7 Unterschriftslisten) enthalten auf der Rückseite weitergehende Erläuterungen zum Bürgerbegehren, wobei der Text aber verschieden ausgestaltet ist. Die Rückseite der Variante 2 (30 Unterschriftslisten)

ten) ist leer. Die Variante 5 (eine Unterschriftsliste mit zwei Unterschriften) ist handgeschrieben ohne Wiedergabe der Fragestellung, ohne Begründung und ohne Vertreterbezeichnung.

Mit Bescheid vom 25. Juni 2018 lehnte die Beklagte die Zulassung des Bürgerbegehrens aufgrund eines Stadtratsbeschlusses vom 29. Mai 2018 als formell und materiell unzulässig ab.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt:

Die Unterschriftsliste der Variante 5 sei formell unzulässig, weil es an der Fragestellung und Begründung auf dieser Liste fehle.

Die Begründung auf der Vorderseite der Unterschriftslisten der Variante 2

*„Begründung: Kein Verschenken von kommunalem Eigentum;
Identitätsverlust von Stadt Königsberg und Landkreis Haßberge“*

erfülle nicht die Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 38 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl S. 98), weil damit das komplexe Thema der Fusion bzw. der Rückabwicklung weder aufgegriffen noch nachvollziehbar begründet werde. Deshalb seien diese 30 Listen ausgeschlossen worden.

Die Varianten 1, 3 und 4 erfüllten die Anforderungen an die Begründung, allerdings seien die Begründungen auf der Rückseite unterschiedlich.

Erforderlich seien die Unterschriften von 302 wahlberechtigten Bürgern. Die 203 Unterschriften (Variante 2) und zwei Unterschriften (Variante 5) könnten deshalb nicht berücksichtigt werden. Damit blieben gültige 172 Unterschriften (Variante 1), 28 gültige Unterschriften (Variante 3) und 10 gültige Unterschriften (Variante 4), was insgesamt 210 gültige Unterschriften ergebe.

Inhaltlich wiesen die unterschiedlichen Begründungen auf der Rückseite, soweit vorhanden, eindeutig eine tendenziöse Richtung auf, die der Bürger aufgrund des schwierigen fachspezifischen Inhaltes nicht verifizieren könne. Auf die weiteren Ausführungen insoweit wird verwiesen.

Das Bürgerbegehren betreffe zwar grundsätzlich den eigenen Wirkungskreis, sei aber auf ein Ziel gerichtet, das von der Beklagten nicht zu verwirklichen sei. Eine Rückabwicklung einer vollzogenen Sparkassenfusion sei im Sparkassengesetz nicht vorgesehen. Sie sei zudem Aufgabe des neu gegründeten Zweckverbandes. Darauf könne die Beklagte nicht direkt einwirken. Das führe zur materiellen Unzulässigkeit.

Auf den weiteren Inhalt dieses Bescheides wird verwiesen. Er wurde dem Kläger als Vertreter des Bürgerbegehrens mit Postzustellungsurkunde am 26. Juni 2018 zugestellt.

II.

Mit Schriftsatz vom 4. Juli 2018, eingegangen bei Gericht am 5. Juli 2018, erhob der Kläger gegen den vorgenannten Bescheid Klage.

Zur Klagebegründung trug er unter Darlegung der näheren Umstände der Unterschriftensammlung im Wesentlichen vor:

Es sei der eigene Wirkungskreis der Beklagten betroffen. Die Rückgängigmachung einer Fusion sei „die logische Konsequenz der Verhinderung der Fusion“. Die Bürger müssten die Möglichkeit haben, durch ein Bürgerbegehren die Eigenständigkeit von Sparkassen beizubehalten und wieder herzustellen. Die Beklagte habe die Zulässigkeit der Fragestellung gegebenenfalls mit externer Hilfe abschließend zu beurteilen. Es gehe darum, dass der Stadtratsbeschluss vom 14. November 2017 durch den Bürgerentscheid ersetzt werde, womit auch die Entscheidung des Kreistages zur Fusion hinfällig werde. Stadt und Landkreis könnten nur gemeinsam handeln, falle ein Träger

der ehemaligen Sparkasse Ostunterfranken weg, dann auch der andere. Es trete dann die alte Zweckverbandssatzung wieder in Kraft, ebenso die der Sparkasse Schweinfurt. Ein Bürgerentscheid sei ein wichtiger Grund für die Kündigung der Zweckvereinbarung mit Schweinfurt.

Die Begründung „Kein Verschenken von kommunalem Eigentum“ sei vom Landratsamt Landsberg in einem vergleichbaren Fall gebilligt worden. Ein Gutachten eines unabhängigen Wirtschaftsprüfers sei nicht erstellt worden. Durch die Fusion der Sparkassen ohne Wertausgleich hätten die Träger der früheren Sparkasse Ostunterfranken (Stadt Königsberg, Landkreis Haßberge) „Geld eingebüßt“; daraus resultiere dieser Teil der Begründung.

Es sei „allgemein anerkannt“, dass der Landkreis Haßberge nach der Fusion einen „Identitätsträger“ weniger habe („Identitätsverlust“). Die Sparkasse sei Bindeglied eines heterogenen Landkreises gewesen. In Landsberg und Fürstfeldbruck/Dachau seien Fusionen an dieser gefühlsmäßigen Bindung gescheitert.

Die von der Beklagten geforderte Begründung auf der Rückseite sei nicht erforderlich; es werde auf Seite 1 der Unterschriftenlisten auch nicht darauf verwiesen.

Er hätte als Vertreter sofort nach Auszählung der Unterschriften darauf hingewiesen werden müssen, ob die erforderliche Anzahl von Unterschriften erreicht worden sei.

Die Ausführungen zur materiellen Zulässigkeit durch die Beklagte seien „überflüssig“, den die Beklagte habe nur zu prüfen, ob der eigene Wirkungskreis betroffen sei und ein Punkt der Negativliste vorliege.

Der Kläger beantragt:

1. Der Bescheid vom 25. Juni 2018 wird aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass das vom Kläger beantragte Bürgerbegehren „Rückabwicklung der Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt“ zulässig ist.
3. Die Beklagte wird verpflichtet, zum Bürgerbegehren „Rückabwicklung der Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt“ einen Bürgerentscheid durchzuführen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Erwiderung wird im Wesentlichen ausgeführt:

Nach der Rechtsprechung müssten die Unterschriftslisten dieselbe Begründung haben. Der Wille der/s unterzeichnenden Bürgers/in müsse sich auf vier Elemente beziehen: Antrag, Fragestellung, Begründung und Vertreter. Alle Unterschriftslisten müssten im Hinblick auf diese vier Elemente gleichlautend sein, ansonsten lägen mehrere Bürgerbegehren vor.

Die Rückabwicklung der Sparkassenfusion sei keine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Beklagten. Zwar sei grundsätzlich der Betrieb einer Sparkasse eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises. Diese Aufgabe habe die Beklagte aber bereits auf den früheren Zweckverband der Sparkasse Ostunterfranken übertragen. Aufgaben eines Zweckverbandes seien nicht mehr Aufgaben der Gebietskörperschaften. Der Zweckverband erfülle diese Aufgaben. Bürgerrechte könnten gegenüber dem Zweckverband nicht geltend gemacht werden. Eine Rückabwicklung der Fusion sei durch einen Beschluss des Stadtrats der Beklagten nicht möglich. Einen entsprechenden Beschluss könne nur die Verbandsversammlung des neugegründeten Zweckverbandes beschließen. Es wären danach noch Beschlüsse des Stadtrates und der Kreistage zum Zusammenschluss wie beim früheren

Zweckverband Sparkasse Ostunterfranken erforderlich. Die Beklagte sei im neuen Zweckverband nur mit zwei von insgesamt 30 Verbandsräten vertreten. Der Stadtrat der Beklagten könne nur den Austritt aus dem neuen Zweckverband beschließen, was aber nicht das Ziel des Bürgerbegehrens sei. Das Ziel der Rückgängigmachung der Fusion bedürfe jeweils eines Beschlusses der Verbandversammlung und des Kreistages, die die Beklagte nicht herbeiführen könne.

Die fünf Varianten der Unterschriftenlisten wurden vorgelegt. Die Unterschriftenliste der Variante 2 (nur auf Seite 1) weise nicht die Begründungstiefe auf wie die Varianten 1, 3 und 4 (mit jeweils weiterer Begründung auf Seite 2). Auch die Begründungen auf den jeweiligen Rückseiten wichen erheblich voneinander ab. Die Rechtsprechung setze aber dieselbe Begründung voraus.

Hinsichtlich des weiteren Inhalts der gewechselten Schriftsätze und der vorgelegten Unterlagen wird auf die Gerichtsakte verwiesen; weiter wird auf den Inhalt der beigezogenen Behördenakte verwiesen.

Die Beteiligten haben einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zugestimmt.

Entscheidungsgründe:

Gegenstand des Verfahrens ist der Bescheid der Beklagten vom 25. Juni 2018, mit dem das vom Kläger beantragte Bürgerbegehren „Rückabwicklung der Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt“ als formell und materiell unzulässig abgelehnt wurde. Der Kläger begehrt die Zulassung dieses Bürgerbegehrens.

Die Beteiligten haben einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zugestimmt (§ 101 Abs. 2 VwGO).

1.

Die zulässige Klage ist unbegründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 25. Juni 2018 ist im Ergebnis rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens.

Maßgeblich für die Beurteilung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. BayVGh, U.v. 13.3.1998 - 4 B 97.3249 - BayVBl. 1998, 402).

1.1

Die Klage ist zulässig.

Der Kläger ist als Vertreter des Bürgerbegehrens klagebefugt (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO) und die Klage ist auch fristgerecht bei Gericht eingegangen. Der Kläger muss als Vertreter des Bürgerbegehrens nicht Bürger der Beklagten sein (vgl. BayVGh, U. v. 25.7.2007 - 4 BV 06.1438 - juris).

Die Klage ist als Verpflichtungsklage im Sinne von § 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO auszulegen mit dem Ziel, die Beklagte zu verpflichten, das Bürgerbegehren unter Aufhebung des entgegenstehenden Bescheides vom 25. Juni 2018 zuzulassen. Der unter 2) gestellte - grundsätzlich subsidiäre - Feststellungsantrag ist insoweit mit beinhaltet und es bedarf schon deshalb keiner gesonderten Entscheidung (siehe auch § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Für eine Verpflichtung, den Bürgerentscheid durchzuführen, fehlt derzeit das Rechtsschutzbedürfnis, weil keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beklagte einer rechtskräftigen positiven Entscheidung nicht nachkommen würde.

1.2

Die Klage ist jedoch unbegründet.

Das Bürgerbegehren erweist sich aus formellen und materiellen Gründen als unzulässig.

1.2.1

Das Bürgerbegehren ist aus formellen Gründen unzulässig.

Dem Bürgerbegehren fehlt es an einer hinreichenden Begründung.

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss das eingereichte Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit ergeben sich nach der neueren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes zwingende Anforderungen an den Inhalt, insbesondere die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens. Die Stimmberechtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen (Art. 18a Abs. 6 GO), als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (vgl. BayVGH, B.v. 20.1.2012 - 4 CE 11.2771 - juris, unter Hinweis auf BayVGH, B.v. 9.12.2010 - 4 CE 10.2943 - juris). Diese inhaltliche Kontrolle der Begründung dient dem Ziel, einer Verfälschung des Bürgerwillens vorzubeugen. Es kommt daher nicht darauf an, ob einer objektiv wahrheitswidrigen Aussage auch eine entsprechende Täuschungsabsicht zu Grunde lag (vgl. BayVGH, B.v. 20.1.2012 - 4 CE 11.2771 - juris). An dieser ungeschriebenen Rechtmäßigkeitsvoraussetzung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer Reihe von Entscheidungen festgehalten.

1.2.1.1

Grundsätzlich muss ein Bürgerbegehren eine auf allen Unterschriftslisten gleichlautende Begründung haben, eine nachträgliche Teilung oder geltungserhaltende Reduktion einer Begründung durch den bevollmächtigten

Vertreter kommt nicht in Betracht (so BayVGH, U.v. 4.7.2016 - 4 BV 16.105 - juris).

Die Beklagte hat die unterschiedlichen Rückseiten der Unterschriftslisten zu Recht beanstandet. Der Kläger meint (im Klageverfahren), die von der Beklagten „geforderte Begründung“ jeweils auf Seite 2 (Rückseite) sei nicht erforderlich, weil auf der Seite 1 der Unterschriftslisten nicht auf die zum Teil auf den Rückseiten der Unterschriftslisten enthaltenen Ausführungen verwiesen werde. Damit erklärt der Kläger sinngemäß, die teilweise unterschiedlichen Ausführungen auf der Rückseite der Unterschriftslisten seien nicht Teil der erforderlichen Begründung.

Diese nachträgliche Reduktion der Begründung - Verzicht auf den Text der jeweiligen Seite 2, die Teilen der Unterzeichner vorlag - ist unzulässig. Die Ausführungen auf Seite 2 der Unterschriftslisten stehen im untrennbaren Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren und dem Begründungsteil auf der Seite 1 der Unterschriftslisten und mussten deshalb von den Unterzeichnern/innen als Teil der Begründung angesehen werden. Hinzu kommt, dass die handschriftliche Variante 5 der Unterschriftslisten über keinerlei Begründung verfügt, auch nicht über das, was sonst auf Seite 1 steht.

Das Einreichen von Unterschriftslisten mit inhaltlich erheblich abweichenden Begründungsteilen bzw. keinerlei Begründung macht das Bürgerbegehren formell unzulässig.

1.2.1.2

Als gesetzlich erforderliche Begründung des Bürgerbegehrens bliebe - folgte man dem Kläger - dann nur das übrig, was auf Seite 1 der Unterschriftslisten gleichlautend steht:

*„Begründung: Kein Verschenken von kommunalem Eigentum;
Identitätsverlust von Stadt Königsberg und Landkreis Haßberge“*

Das reicht aber zur Begründung der Fragestellung ersichtlich nicht aus. Vielmehr handelt es sich dabei um bloße Behauptungen und Spekulationen, die ohne weitere Erläuterung für die/den abstimmende/n Bürger/in nicht ohne weiteres die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen lassen, mithin wofür sie/er ihre/seine Stimme abgibt.

Es ist für die/den Abstimmende/n schon nicht erläutert und auch nicht ohne weiteres nachvollziehbar, weshalb „kommunales Eigentum“ durch die Fusion verschenkt worden sein soll. Der Kläger bemängelt im Klageverfahren insoweit, dass es an einem Gutachten eines unabhängigen Wirtschaftsprüfers fehle, nimmt aber gleichzeitig das Ergebnis einer solchen Prüfung vorweg. Allerdings kommt es auf dieses im Klageverfahren nachgeschobenes Begründungselement schon deshalb nicht an, weil es nicht einheitlich auf allen Unterschriftslisten zu finden ist. Allein maßgeblich ist aber das, was auf den Unterschriftslisten steht. Umso mehr gilt das für die Behauptung, es sei ein „Identitätsverlust“ durch die Fusion eingetreten. Das könnte nur durch eine breit angelegte empirische Untersuchung nachgewiesen werden, die ersichtlich nicht vorliegt. Es kommt insoweit nicht darauf an, was der Kläger zu anderen Sparkassenfunktionen in Bayern in diesem Zusammenhang im Klageverfahren behauptet.

Entscheidend ist aber, dass mit der „Begründung“ (im Zusammenhang mit der Fragestellung) die Rechtslage nicht einmal ansatzweise und damit völlig unvollständig wiedergegeben wird. Die Fragestellung und Begründung erwecken beim/bei der Bürger/in den rechtlich unzutreffenden Eindruck, die bereits vollzogene Fusion könne (allein) durch Bürgerentscheid anstelle eines entsprechenden Stadtratsbeschlusses rückabgewickelt werden. Die durch die Fusion entstandene Sparkasse Schweinfurt-Haßberge ist nach § 3 Abs. 1 ihrer Satzung vom 12. Dezember 2017 eine Anstalt des öffentlichen Rechts, derer kommunale Trägerkörperschaft im Sinne von § 4 des Gesetzes über die öffentlichen Sparkassen (Sparkassengesetz - SpkG) vom 4. Mai 1942 in der Fassung der Neubekanntmachung vom 1. Oktober 1956 (GVBl S. 187), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 59 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl

S. 98), der Zweckverband Sparkasse Schweinfurt-Haßberge ist (§ 2 Abs. 2 der Satzung). Der Austritt aus diesem Zweckverband erfordert nach Art. 44 Abs. 2 Sätze 2 und 3 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994, zuletzt geändert durch § 1 Abs. 43 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98), einen Antrag eines Beteiligten. Nur einen solchen Austrittsbeschluss könnte der Stadtrat der Beklagten zulässigerweise fassen. Allerdings müsste sich der Landkreis Haßberge diesem Austritt nicht anschließen und könnte den neu gegründeten Zweckverband mit der Stadt und dem Landkreis Schweinfurt weiterführen. Die „Rückabwicklung“ der Fusion ist demnach nicht durch Bürgerentscheid, der einen entsprechenden Stadtratsbeschluss ersetzen würde, zu erreichen. Soweit der Kläger dazu im Klageverfahren ausführt, es gehe darum, den Stadtratsbeschluss vom 14. November 2017 zur Fusion durch den Bürgerentscheid zu ersetzen, wird - abgesehen vom Nachschieben dieser Begründung nach Abgabe der Unterschriftslisten - die Rechtslage ebenfalls nicht zutreffend wiedergegeben. Der vorgenannte Beschluss hat sich durch die Umsetzung erledigt. Die damit erteilte Zustimmung zur Fusion wurde durch die Bildung des Zweckverbandes Sparkasse Schweinfurt-Haßberge umgesetzt. Eine Aufhebung des genannten Stadtratsbeschlusses kann deshalb an der Mitgliedschaft in diesem Zweckverband nichts mehr ändern. Insoweit gilt nichts anderes, als im Fall des Vollzugs einer Maßnahme durch den 1. Bürgermeister, der ohne die erforderliche Beschlussfassung des Stadtrates erfolgt wäre. Die erforderliche Vertretungsmacht des 1. Bürgermeisters, den genannten Stadtratsbeschluss zu vollziehen (die hier vorlag), würde danach im Hinblick auf den Abschluss des Vertrages über die Vereinigung der Sparkassen und die Gründung des neuen Zweckverbandes vom 8. Dezember 2017 nicht rückwirkend durch einen positiven Bürgerentscheid entfallen (vgl. dazu BGH, U.v. 18.11.2016, V ZR 266/14 - juris).

Entsprechendes gilt für das zweite Ziel des Bürgerbegehrens, das die wieder zu erlangende Selbständigkeit der (früheren) Sparkasse Ostunterfranken zum Ziel hat. Dieses Ziel ist ebenfalls nicht durch einen Beschluss des Stadtrates der Beklagten erreichbar. Vielmehr bedürfte es insoweit der Mitwirkung

des Landkreises Haßberge, weil der frühere Trägerzweckverband nicht allein durch einen Austritt der Beklagten aus dem neuen Zweckverband wieder aufleben würde. Dieser Zweckverband wurde u.a. aufgrund des Stadtratsbeschlusses vom 14. November 2017 aufgelöst. Der Kläger irrt, wenn er meint, die Satzung des früheren Zweckverbandes Sparkasse Ostunterfranken trete dann „wieder in Kraft“. Auch insoweit gilt das Vorgesagte entsprechend und die vollzogene Auflösung dieses Zweckverbandes kann durch einen Bürgerentscheid nicht rückwirkend beseitigt werden.

Mithin ist die schlagwortartige Begründung auf Seite 1 der Unterschriftslisten (Varianten 1 - 4) völlig unzulänglich und gibt die Sach- und Rechtslage nicht zutreffend wieder.

1.2.2

Das Bürgerbegehren ist auch aus materiellen Gründen unzulässig.

1.2.2.1

Die Rückgängigmachung der Fusion zur Sparkasse Schweinfurt-Haßberge und die (Wiedererlangung der) Selbständigkeit der (früheren) Sparkasse Ostunterfranken sind - entgegen der Auffassung der Beteiligten - keine Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Beklagten im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und 2 GO.

Die Klagegründung des Klägers verkennt insoweit die Rechtslage völlig, wenn sie ausführt, die „Rückgängigmachung einer Fusion sei „die logische Konsequenz der Verhinderung der Fusion“. Die Bürger müssten die Möglichkeit haben, durch ein Bürgerbegehren die Eigenständigkeit von Sparkassen beizubehalten und wieder herzustellen. Würde der Stadtratsbeschluss vom 14. November 2017 durch einen Bürgerentscheid ersetzt, würde auch die Entscheidung des Kreistages zur Fusion hinfällig werden. Stadt und Landkreis könnten nur gemeinsam handeln, falle ein Träger der ehemaligen Sparkasse Ostunterfranken weg, dann auch der andere. Es trete dann die alte Zweckverbandssatzung wieder in Kraft, ebenso die der Sparkasse Schweinfurt.

Wie bereits dargelegt ist diese Rechtsauffassung ersichtlich unzutreffend, ebenso wie die zunächst im angefochtenen Bescheid enthaltene Begründung unter Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 1 SpkG. Allerdings geht die Beklagte im Klageverfahren nunmehr zutreffend davon aus, dass keine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises vorliegt.

Ziel des Klagebegehrens ist die „Rückabwicklung der Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt“. Aus Art. 87 Abs. 4 Satz 2 GO i.V.m. Art. 1 SpkG folgt zwar, dass die Beteiligung an der Trägerschaft von Sparkassen eine kommunale Aufgabe ist. Mit der wirksam mit Zustimmung des Beklagten durchgeführten Gründung des Zweckverbandes Sparkasse Schweinfurt-Haßberge (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 SpkG) hat die Beklagte diese Aufgabe allerdings wirksam auf den vorgenannten Zweckverband übertragen, wodurch das Recht und die Pflicht zur Aufgabenerfüllung auf den Zweckverband übergegangen ist (Art. 22 KommZG). Die vorliegend erfolgte Vereinigung zweier vorher selbständiger Sparkassen - vom Kläger „Fusion“ genannt - hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 16 Abs. 1 SpkG. Sie erfolgt gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 1 SpkG durch übereinstimmende Beschlüsse der Verwaltungsräte und der Träger. Die Beklagte hat die Zustimmung dazu aufgrund ihres Stadtratsbeschlusses vom 14. November 2017 wirksam erteilt (siehe oben) und ist mit Ablauf des 31. Dezember 2017 dem Trägerzweckverband der bisherigen Kreis- und Städtischen Sparkasse Schweinfurt beigetreten. Die Vereinigung der Sparkassen ist mit Ablauf des 31. Dezember 2017 wirksam geworden. Die begehrte Rückabwicklung der Fusion wäre rechtlich der Auflösung der zum 1. Januar 2018 gegründeten Sparkasse Schweinfurt-Haßberge gleichzusetzen. Dazu bedarf es nach Art. 14 SpkG eines Beschlusses des Verwaltungsrates der Sparkasse, der der Zustimmung des Trägers (Zweckverband Sparkasse Schweinfurt-Haßberge) und der Aufsichtsbehörde (Regierung von Unterfranken, Art. 13 SpkG) bedarf, nicht aber der Beklagten als Kommune. Die erfolgte Aufgabenübertragung auf den vorgenannten Zweckverband führt sonach dazu, dass keine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Beklagten mehr betroffen ist (so BayVGH, B.v. 13.09.1996 - 4 CE 3021 - FSt. 1997 Nr. 1 unter Hinweis auf BayVGH, B.v. 9.8.1996 - 4 CE 96.2008 - BeckRS1996, 15243).

1.2.2.2

Das Bürgerbegehren ist jedenfalls auch auf ein unzulässiges Ziel gerichtet.

Entgegen der Auffassung des Klägers umfasst der Prüfungsumfang der Beklagten bei der Zulassung des Bürgerbegehrens nicht lediglich, ob der eigenen Wirkungskreis betroffen ist (Art. 18a Abs. 1 und 2 GO) und eine Angelegenheit des Negativkataloges des Art. 18a Abs. 3 GO gegeben ist. Vielmehr hat der Gemeinderat eine umfassende rechtliche Prüfungskompetenz (so BayVGh, B. v. 10.11.1997 - 4 CE 97.3392 - BayVBI 1998, 209 und U.v. 29.12.1997 - 4 B 97.89-93 - BayVBI 1998, 242; vgl. Zöllner, Bürgerbegehren - Erfahrungen und Perspektiven, BayVBI 2013, 129/132).

Nach der Fragestellung hat das Bürgerbegehren zwei Ziele, zum einen „*dass die Fusion der Sparkassen Ostunterfranken und Schweinfurt rückabgewickelt*“ und zum anderen „*die Sparkasse Ostunterfranken wieder selbständig wird*“.

Bereits oben wurde dargelegt, dass beide Ziele durch Stadtratsbeschlüsse nicht zu erreichen sind und demnach auch nicht durch einen Bürgerentscheid. Vielmehr bedürfte es eines Beschlusses des Verwaltungsrates der Sparkasse, der der Zustimmung des Trägers (Zweckverband Sparkasse Schweinfurt-Haßberge) und der Aufsichtsbehörde (Regierung von Unterfranken) bedarf.

Mit dem Bürgerbegehren (und anschließendem Bürgerentscheid) können aber nur Organe der Beklagten selbst verpflichtet werden, nicht jedoch die Verbandsversammlung oder andere Organe des Zweckverbandes Sparkasse Schweinfurt-Haßberge (vgl. zuletzt BayVGh, B.v. 19.3.2018 - 4 CE 17.2472 - juris - unter Hinweis auf BayVGh, B.v. 9.8.1996 - 4 CE 96.2008).

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass die Beklagte aus dem Zweckverband gemäß Art. 44 Abs. 2 Sätze 2 und 3 KommZG auf Antrag aus-

treten könnte, weil das - wie bereits dargelegt - nicht quasi automatisch die Rückabwicklung der Fusion zur Folge hätte.

Auch der zweite Teil der Fragestellung ist auf ein unzulässiges Ziel gerichtet. Ein (Wieder-)Selbständigwerden der früheren Sparkasse Ostunterfranken durch - wie der Kläger meint - (Wieder-)Inkrafttreten der „alten Zweckverbandsatzung“ kann die Beklagte ebenfalls nicht per Beschluss des Stadtrates erreichen. Wie bereits dargelegt, wurde dieser Zweckverband u.a. aufgrund des Stadtratsbeschlusses vom 14. November 2017 aufgelöst. Zur Neugründung wäre die erneute Mitwirkung des Landkreises Haßberge erforderlich.

1.3

Nach alldem erweist sich das Bürgerbegehren aus formell-rechtlichen und materiell-rechtlichen Gründen als unzulässig, weshalb die angefochtene Entscheidung der Beklagten (im Ergebnis) rechtmäßig und die Klage als unbegründet abzuweisen ist.

2.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 VwGO.

3.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die **Berufung** zu, wenn sie vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof **zugelassen** wird. Die **Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des vollständigen Urteils beim **Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg**,

Hausanschrift: Burkarderstraße 26, 97082 Würzburg, oder
Postfachanschrift: Postfach 11 02 65, 97029 Würzburg,
schriftlich zu beantragen. **Hierfür besteht Vertretungszwang.**

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die **Gründe** darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, beim **Bayerischen Verwaltungsgerichtshof**

Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder
Postfachanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München,
Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,
einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte, Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Der Antragsschrift sollen 4 Abschriften beigelegt werden.

gez.: Emmert

Opel

Wiegand

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 15.000,00 EUR festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt oder die Beschwerde zugelassen wurde.

Für die Streitwertbeschwerde besteht kein Vertretungszwang.

Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg,

Hausanschrift: Burkarderstraße 26, 97082 Würzburg, oder

Postfachanschrift: Postfach 11 02 65, 97029 Würzburg,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tage nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

Der Beschwerdeschrift sollen 4 Abschriften beigelegt werden.

gez.: Emmert

Opel

Wiegand

Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der Urschrift
Würzburg, 6. August 2019

Die stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle des
Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg



Mhesser