



Wissenschaftlicher Dienst

WD 2-2/52-1573

3. Juli 2008

Sparkassenfusion als möglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens

A. Auftrag

Mit Schreiben vom 20. Mai 2008 hat die CDU-Fraktion den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags um gutachtliche Beantwortung der Frage gebeten, ob eine Sparkassenfusion Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könne. Ungeachtet dieser dem Auftrag zugrunde liegenden - abstrakten - Fragestellung ist darauf hinzuweisen, dass die Kreistage des Landkreises Bitburg-Prüm und des Landkreises Vulkaneifel aktuell¹ beschlossen haben, ihre jeweiligen Kreissparkassen zu vereinigen. Daran anknüpfend ist in Abstimmung mit der Auftraggeberin der Gegenstand des Gutachtens dahin konkretisiert worden, dass nur noch die Zulässigkeit eines so genannten kassierenden Bürgerbegehrens, das sich gegen eine beschlossene Sparkassenfusion richtet, geprüft werden soll.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der Prüfung sind zunächst die einschlägigen Bestimmungen der Landkreisordnung² (LKO), insbesondere die Norm des § 11 e LKO. Voraussetzung für die Durchführung eines Bürgerentscheids ist danach ein Bürgerbegehren, d.h. der Antrag der Bürger

¹ Die Vereinigung wurde der Presseberichterstattung nach in beiden Kreistagen am 17. Juni 2008 beschlossen.

² Vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 28. Mai 2008 (GVBl. S. 79, 81), BS 2020-2

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine – auch nur auszugsweise – Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

auf Durchführung eines Bürgerentscheids (§ 11 e Abs. 1 Satz 1 LKO). Gegenstand eines solchen Bürgerentscheids können nach der genannten Bestimmung nur „wichtige Angelegenheiten des Landkreises“ sein, die in Satz 2 von § 11 e Abs. 1 LKO sodann näher aufgeführt werden. Für eine Reihe von Angelegenheiten ist in § 11 e Abs. 2 LKO hingegen bestimmt, dass sie generell nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können („Negativkatalog“). Diese sind entweder aus Rechtsgründen von vornherein einer Bürgerentscheidung entzogen, oder eine bürgerschaftliche Mitwirkung ist ihrer Natur nach oder aus ordnungspolitischen Gründen nicht zweckmäßig.³

Vor dem Hintergrund der dargestellten Systematik des Gesetzes bedarf zunächst der Prüfung, ob Tatbestände des Negativkatalogs des § 11 e Abs. 2 LKO, die einen Bürgerbescheid ganz generell entgegenstehen, vorliegen (dazu unter I). Im Anschluss daran ist der Frage nachzugehen, ob es sich bei der begehrten Aufhebung der auf eine Sparkassenfusion gerichteten Kreistagsbeschlüsse normativ um eine „wichtige Angelegenheit des Landkreises“ im Sinn des § 11 e Abs. 1 LKO handelt (dazu unter II). Darüber hinaus sind gemäß den Bestimmungen der § 11 e Abs. 3 und 4 LKO durch das Bürgerbegehren weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen zu erfüllen, auf welche der Vollständigkeit halber nachfolgend unter III. kurz eingegangen wird.

I. Die Aufhebung eines auf Vereinigung zweier Kreissparkassen gerichteten Kreistagsbeschlusses als Gegenstand des so genannten „Negativkatalogs“ des § 11 e Abs. 2 LKO

Von dem in § 11 e Abs. 2 LKO enumerativ aufgezählten Angelegenheiten kommt hier insbesondere die Gesetzwidrigkeit des beantragen Bürgerentscheids (§ 11 e Abs. 2 Nr. 8 LKO) in Betracht, worauf im Folgenden unter Einbeziehung vor allem sparkassenrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorgaben näher einzugehen sein wird. Vorab sollen jedoch aus Gründen der Vollständigkeit jene Tatbestände des § 11 e Abs. 2 LKO ausgeschlossen werden, die ganz generell nicht vorliegen dürften.

³ So die Begründung zu dem Gesetz, vgl. LT-Drucks. 12/2769, S. 70

1. Fragen der inneren Organisation der Kreisverwaltung (§ 11 e Abs.2 Nr. 2 LKO)

Um eine Frage der inneren Organisation der Kreisverwaltung im Sinn des § 11 e Abs. 2 Nr. 2 LKO dürfte es sich vorliegend offensichtlich nicht handeln. Zwar werden Sparkassen von kommunalen Gebietskörperschaften errichtet (§ 1 Abs. 1 Sparkassengesetz⁴ - SpkG -); allerdings handelt es sich bei Sparkassen um rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 SpkG) und damit um Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit, so dass die innere Organisation der Kreisverwaltung bereits von vornherein nicht tangiert ist.

2. Vorliegen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 11 e Abs. 2 Nr. 6 LKO

Ebenfalls unzulässig sind Bürgerbegehren hinsichtlich solcher Vorhaben, für deren Zulassung ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 11 e Abs. 2 Nr. 6, 2. Alternative LKO) erforderlich ist. Dieser Ausschlussgrund rechtfertigt sich daraus, dass es sich um besondere Verfahren handelt, in denen öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind und über vorgetragene Einwände zu entscheiden ist.⁵

Da einer Vereinigung von Sparkassen kein Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde liegt, vermag der Ausschlussgrund des § 11 e Abs. 2 Nr. 6 LKO seinem Wortlaut nach nicht einzugreifen. Möglicherweise könnte allerdings eine analoge Anwendung dieser Bestimmung in Betracht gezogen werden, da auch nach dem Sparkassengesetz für eine Vereinigung von Sparkassen bestimmte Voraussetzungen im Verfahren erfüllt sein müssen. Voraussetzung für eine solche Gesetzesanalogie ist jedoch neben dem Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke die Vergleichbarkeit der Interessenlage.⁶

An beiden Merkmalen dürfte es hier fehlen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die gesetzliche Begründung des Ausschlussgrunds des § 11 e Abs. 2 Nr. 6 LKO, der einen vom Sparkassengesetz (§ 22) gerade nicht vorgesehenen Abwägungsprozess betroffener Belange unter Einbeziehung der Öffentlichkeit voraussetzt, sondern auch angesichts der Tatsache, dass es sich hier um einen eng auszulegenden Ausnahmetatbestand⁷ handelt, der nicht analogiefähig

⁴ Vom 1. April 1982, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006, BS 76-3

⁵ LT-Drucks. 12/2796, S. 71

⁶ Statt aller: BGHZ 155, 380 ff. m.w.N.

⁷ *Bülow/Erps/Schliesky/von Allwörden*, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden, Stand Dezember 2007, § 16 g GO, Rdz. 38; *Blum*, Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, Wiesbaden, § 22b NGO, Rdz.19

sein dürfte. Insoweit vermag sich die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht aus der Bestimmung des § 11 e Abs. 2 Nr. 6 LKO zu ergeben.

3. Gesetzwidrigkeit des Antrags (§ 11 e Abs. 2 Nr. 8 LKO)

Ebenfalls unzulässig sind gemäß § 11 e Abs. 2 Nr. 8 LKO Bürgerentscheide über gesetzwidrige Anträge. Gesetzwidrige Anträge sind solche, die mit der Rechtsordnung nicht im Einklang stehen und mit dieser kollidieren. Anknüpfungspunkte für eine etwaige Gesetzwidrigkeit könnten sich aus dem Sparkassenrecht sowie aus dem kommunalen Haushaltsrecht ergeben. Angesichts der Abstraktheit des Auftrags können die nachfolgenden Ausführungen allerdings etwaigen Besonderheiten des konkreten Sachverhalts nicht Rechnung tragen und müssen insoweit notwendig allgemein bleiben.

a) Verstoß gegen Sparkassenrecht

Möglicherweise verstößt die Durchführung eines Bürgerbegehrens gegen eine durch den Kreistag beschlossene Sparkassenfusion gegen das Sparkassengesetz und könnte sich insofern als gesetzwidrig im Sinn des § 11 e Abs. 2 Nr. 8 LKO darstellen. Eine Gesetzwidrigkeit wäre dabei insbesondere dann zu bejahen, wenn bei Durchführung eines Bürgerbegehrens die durch das Sparkassengesetz aufgestellten inhaltlichen Anforderungen und das gesetzlich normierte Verfahren einer Sparkassenvereinigung verletzt würden. Zu untersuchen ist daher, welche Regelungen des Sparkassengesetzes Geltung beanspruchen könnten, wenn (kassatorisch) beschlossen werden soll, dass eine Vereinigung zweier Sparkassen entgegen eines Kreistagsbeschlusses nicht durchgeführt werden soll.

aa) Hierzu ist festzustellen, dass das Sparkassengesetz in diesem Fall - anders als bei einer durch das Bürgerbegehren angestrebten Vereinigung von Sparkassen - kein besonderes Verfahren vorsieht. Dies resultiert daraus, dass im Falle einer erfolgreichen Kassation einer durch den Kreistag beschlossenen Vereinigung die vor der Beschlussfassung durch den

Kreistag bestehende Tatsachen- und Rechtslage im Ergebnis nicht geändert wird, sondern letztlich nur die ursprünglich bestehende Situation vor dem Beschluss des Kreistags wiederhergestellt wird (status quo ante). An das Beibehalten dieses status quo ante jedoch stellt das Sparkassengesetz keine verfahrensrechtlichen Anforderungen.

bb) Zu beachten ist jedoch, dass das Sparkassengesetz nicht nur die formellen Voraussetzungen einer Vereinigung von Sparlassen regelt, sondern mit § 22 Abs. 1 Satz 2 SpkG auch eine Norm enthält, die materiell eine Vereinigung gebieten könnte. Ein kassierender Bürgerentscheid könnte sich somit insofern als gesetzwidrig erweisen, wenn in seinem Erfolgsfall eine Fusion verhindert würde, die gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 SpkG gerade zwingend geboten wäre.

Eine normative Pflicht zur Vereinigung dürfte durch diese Norm hingegen nicht begründet werden. Im Gegensatz zu anderen landesgesetzlichen Regelungen⁸ stellt die Bestimmung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SpkG nämlich keine zwingende Norm dar, sondern weist reinen „Appell-Charakter“ auf; durch sie werden den Errichtungsträgern in keinerlei Form Vorgaben gemacht, ob und wann sie eine Fusion zu beschließen haben⁹. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift, nach dem eine Vereinigung nur „anzustreben“ ist, nicht aber etwa durch die Staatsaufsicht erzwungen werden kann. Daraus folgt, dass ein Landkreis nicht rechtswidrig handelt, wenn er es unterlässt, „seine“ Sparkasse mit einer anderen zu fusionieren; dies gilt selbst dann, wenn eine Fusion wirtschaftlich geboten ist¹⁰.

Festzuhalten ist damit, dass ein Bürgerbegehren, welches den auf eine Sparkassenvereinigung gerichteten Kreistagsbeschluss zu kassieren versucht, sich jedenfalls unter sparkassenrechtlichen Gesichtspunkten nicht als gesetzwidrig darstellen dürfte.

⁸ Art. 16 Abs. 3 Satz 1 bayerisches SpkG, § 28 Abs. 4 Satz 1 brandenburgisches SpkG, § 17 Abs. 3 Satz 1 hessisches SpkG, § 28 Abs. 4 SpkG von Mecklenburg-Vorpommern und § 32 Abs. 5 nordrhein-westfälisches SpkG

⁹ *Palmen/Schweikert*, Sparkassen- und Personalrecht in Rheinland-Pfalz, Heidelberg, Stand Dezember 2007, § 22 SpkG, Rdz. 24, 25

¹⁰ „Eine noch so sinnvolle Sparkassenfusion wird nicht zustande kommen, wenn in der Gewährträgervertretung der politische Wille hierzu fehlt“ (*Palmen/Schweikert* [Fn. 9], § 22 SpkG, Rdz.13)

b) Verstoß gegen Haushaltsrecht

Wegen Gesetzeswidrigkeit im Sinn des § 11 e Abs. 2 Nr. 8 LKO wäre das Bürgerbegehren jedoch dann unzulässig, wenn es mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben des Kommunalrechts nicht im Einklang stünde. Ebenso wie für die vorstehenden Ausführungen zum Sparkassengesetz gilt auch hier, dass die Prüfung sich auf eine abstrakte Darstellung beschränken muss.

Nach § 57 LKO gelten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises die Bestimmungen der §§ 78 - 115 der Gemeindeordnung¹¹ (GemO) sowie die hierzu ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprechend. Der danach Geltung beanspruchende Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in § 93 Abs.3 GemO betrifft nicht nur die Haushaltsplanung als solche und in ihrer Gesamtheit, sondern bezieht sich auch auf Einzelmaßnahmen, die im Rahmen von Bürgerbegehren beschlossen oder durchgeführt werden sollen.¹² Eine Maßnahme in diesem Sinne kann auch ein Unterlassen sein, da letzteres ebenso wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen haben und somit eine finanzielle Belastung für den Landkreis darstellen kann¹³. So könnte das Unterlassen einer Vereinigung von Sparkassen zum Beispiel zur Folge haben, dass der Träger der zu übertragenden Sparkasse keine „Ausgleichszahlung“ seitens des Trägers der aufnehmenden Sparkasse erhält, ihm also Einnahmen entgehen. Eine solche Ausgleichszahlung ist zwar im Sparkassengesetz nicht ausdrücklich geregelt, wird aber für zulässig erachtet.¹⁴ Ebenso könnte sich eine unterbleibende Vereinigung auch insofern ökonomisch auf den Landkreis auswirken, dass dieser „seine“ Sparkasse wirtschaftlich weiterhin unterstützt, damit jene wettbewerbsfähig bleiben kann, womit ein finanzieller Aufwand verbunden ist. Zwar ist der Errichtungsträger hierzu nicht verpflichtet; er ist aber berechtigt (vergleiche § 3 Abs. 2 LKO) aus (geschäfts-)politischen Gründen eine solche Entscheidung treffen.

Bereits diese Überlegungen zeigen, dass auch ein Bürgerbegehren, mit dem eine beschlossene Sparkassenfusion verhindert werden soll, am Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot zu messen ist. Diese Gebote stellen jedoch keinen strengen Maßstab in dem Sinne dar,

¹¹ Vom 31. Januar 1994, geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.5.2008, (GVBl. S. 79, 81)

¹² VG Regensburg, Urteil vom 19.09.2007, Az. RO 3 K 07.00795 (juris, Rdz. 19); VG Aachen, Urteil vom 15.05.2008, Az. 4 K 1463/07 (juris, Rdz. 44)

¹³ Vergleiche *Gabler*, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Wiesbaden, Stand März 2007, § 42 GemO, 5.2.2. für den Fall des Unterlassens der Geltendmachung von Forderungen (m.w.N.)

¹⁴ *Palmen/Schweikert* (Fn. 9), § 22 SpkG, Rdz. 53

dass mit ihnen stets nur ein bestimmtes Verhalten vereinbar wäre. Vielmehr steht der kommunalen Körperschaft aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts bei der Entscheidung über die Durchführung von Maßnahmen grundsätzlich ein weiter Entscheidungsspielraum zu. Somit werden die Gebote von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht schon dann verletzt, wenn eine bestimmte Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte. Vielmehr ist die Schwelle zur Rechtswidrigkeit erst dann überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist.¹⁵

Für die hier zu untersuchende Frage der Sparkassenfusion muss es in Folge der Abstraktheit des Auftrags bei der Feststellung, dass das Unterlassen der Vereinigung von Sparkassen jedenfalls nicht generell gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstößt, verbleiben, zumal - wie ausgeführt - eine gesetzgeberische Pflicht zur Fusionierung gerade nicht besteht.¹⁶

c) **Zwischenergebnis**

Anhaltspunkte, welche die Annahme begründen könnten, ein sich gegen eine Vereinigung von Sparkassen wendendes Bürgerbegehren sei bereits - generell - gemäß des Negativkatalogs des § 11 e Abs. 2 LKO unzulässig, liegen nicht vor.

II. **Vereinigung von Sparkassen als „wichtige Angelegenheit des Landkreises“ (Positivkatalog des § 11 e Abs. 1 LKO)**

Für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist ferner erforderlich, dass der Tatbestand des „Positivkatalogs“ des § 11 e Abs. 1 LKO vorliegt, der seinerseits von dem Begriff der „wichtigen Angelegenheit“ geprägt ist. Ausreichend für diesen ist allerdings nicht schon der Umstand, dass es sich bei dem Gegenstand des Bürgerbegehrens allgemein um eine wichtige Angelegenheit handelt. In der genannten Bestimmung heißt es zwar einleitend, dass die Bürger eines Landkreises über eine „wichtige Angelegenheit des Landkreises“ einen Bürgerentscheid beantragen können; das Gesetz definiert allerdings im Folgenden die wichtigen Angelegenheiten abschließend.¹⁷ Gesetzlich eröffnet ist der Bürgerentscheid nur für die

¹⁵ VG Regensburg (Fn. 12), Rdz. 19; VG Aachen (Fn.12), Rdz. 46

¹⁶ Vergleiche hierzu die Ausführungen unter B. I. 3. a) bb)

¹⁷ Näher hierzu: VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37)

in Nummern 1 und 2 von § 11 e Abs. 1 Satz 2 LKO genannten Gegenstände, wobei hier allein die Nummer 1 einschlägig ist, wonach es sich um „die Einrichtung, Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist“ handeln muss. Im Übrigen kann nur die Hauptsatzung bestimmen, welche weiteren (wichtigen) Kreisangelegenheiten einem Bürgerbegehren unterliegen können (§ 11 e Abs. 1 Satz 3 LKO).

Fraglich ist daher zunächst, wie der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO zu definieren ist.

1. Der Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ nach § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO

In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass zu den bürgerentscheidfähigen öffentlichen Einrichtungen die öffentlichen Einrichtungen nach § 10 Abs. 2 LKO gehören, womit Sachen im Verwaltungs- und Gemeingebrauch ausgeschlossen sind.¹⁸ Diese zur Begriffsbestimmung vorgenommene Bezugnahme in der Gesetzesbegründung auf den Einrichtungsbegriff des § 10 Abs. 2 LKO dürfte jedoch nicht in dem Sinn zu verstehen sein, dass allein und ausschließlich öffentliche Einrichtungen nach § 10 Abs. 2 LKO bürgerentscheidfähig im Sinn von § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO sein können; denn der Gesetzgeber selbst ist davon ausgegangen, dass eine bürgerentscheidfähige Einrichtung auch dann vorliegen kann, wenn Träger der Einrichtung nicht die Gemeinde, sondern ein Zweckverband oder eine Kapitalgesellschaft ist, an der die Gemeinde beteiligt ist.¹⁹ Insoweit dürfte die Annahme gerechtfertigt sein, dass der Einrichtungsbegriff in § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO seines inhaltlichen Geltungsbereichs nach weiter gefasst als der Einrichtungsbegriff des § 10 Abs. 2 LKO. Andererseits wird davon ausgegangen werden können, dass öffentliche Einrichtungen, die die Voraussetzungen des Einrichtungsbegriffs des § 10 Abs. 2 LKO erfüllen, stets auch bürgerentscheidfähig nach § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LKO sind.²⁰

¹⁸ LT-Drucks. 12/2796, S. 70

¹⁹ LT-Drucks. 12/2796, S. 70

²⁰ Siehe hierzu: OVG Rh-Pf, Beschluss vom 07. Februar 2007, Az. 2 B 10031/07 (juris, Rdz. 3); VG Trier, Beschluss vom 19. Dezember 2006, Az. 1 L 930/06.TR (juris, Rdz. 7); VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37); Blum (Fn 7), § 22 NGO, Rdz. 7

Vor diesem Hintergrund soll innerhalb der Prüfung, ob es sich bei Sparkassen um eine bürgerentscheidfähige öffentliche Einrichtung nach § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO handelt, zunächst der Frage nachgegangen werden, ob Sparkassen bereits die Begriffsmerkmale einer Einrichtung nach § 10 Abs. 2 LKO erfüllen.

a) Der Einrichtungsbegriff des § 10 Abs. 2 LKO

Der von § 10 Abs. 2 LKO vorausgesetzte Begriff der öffentliche Einrichtung verlangt, dass die betreffende Einrichtung seitens des Landkreises auf Grund öffentlich-rechtlicher Entscheidung - als Folge gesetzlicher Verpflichtung oder freiwillig - den Einwohnern des Landkreises oder einem Kreis derselben zur Benutzung zur Verfügung gestellt worden ist, wobei diesen ein im Verwaltungsstreitverfahren verfolgbares Benutzungsrecht zusteht.²¹ In der Regel dienen diese Einrichtungen dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohl der Einwohner.²²

Über die Frage, welche Einrichtungen der Gemeinden und Landkreise zu den öffentlichen Einrichtungen im vorgenannten Sinn zählen, hat sich eine umfangreiche Literatur und Rechtsprechung entwickelt.

aa) Für die hier interessierende Frage der Qualifikation von Sparkassen gehen Teile von Rechtsprechung²³ und Literatur²⁴ gleichsam wie selbstverständlich und ohne nähere Begründung davon aus, dass sie öffentliche Einrichtungen im Sinn von § 10 Abs. 2 LKO bzw. § 14 Abs. 2 GemO darstellen.

bb) Dieser Auffassung scheint allerdings eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße entgegenzustehen, in der Sparkassen nicht als öffentliche Einrichtungen (im Sinn des § 14 Abs. 2 GemO) angesehen werden, weil es sich bei ihnen um kommunale Wirtschaftsunternehmen handele, die den Regelungen aus dem Sparkassengesetz unterworfen seien.²⁵

²¹ Gabler (Fn. 13), § 14 GemO, 3.4.

²² Vergleiche VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37), m.w.N.

²³ OVG Münster, DVBl., 1968 S. 842.

²⁴ Rehn/Cronauge/von Lennep, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Siegburg, Stand Dezember 2007, § 8 GO, I. 1.; Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, 4. Aufl., Art. 21 GO, Rdz. 19

²⁵ VG Neustadt a.d.W., Urteil vom 14. Juni 2007, Az. 4 K 54/07.NW (juris, Rdz. 33)

Diese - zunächst eindeutige - Aussage hinsichtlich der Qualifikation von Sparkassen muss jedoch für die Frage der Verallgemeinerungsfähigkeit im konkreten Kontext der Entscheidung gesehen werden. Zugrunde liegender Sachverhalt der Entscheidung war die Klage eines privaten Verlegers, der nach eigenen Angaben Publikationen zur jüngsten deutschen Geschichte, darunter auch aus dem Nationalsozialismus, herausgab bzw. dies beabsichtigte. Ziel der Klage war es, in verschiedenen städtischen Gebäuden - unter anderem einer Sparkasse - diese Publikationen auslegen zu dürfen, um hiermit die Öffentlichkeit auf diese aufmerksam zu machen. Dieses Klagebegehren wurde mit dem Hinweis darauf, dass der Kläger eine dem Widmungszweck nicht entsprechende Nutzung beanspruche und er daher keinen Anspruch auf Nutzung habe, abgewiesen.²⁶

Als tragende Erwägung für die Verneinung des Vorliegens einer öffentlichen Einrichtung im Hinblick auf Sparkassen dürfte der jeweils konkret zu ermittelnde Widmungszweck sein. Da ein Nutzungsanspruch für öffentliche Einrichtungen nur innerhalb der vorgesehenen Zweckbestimmung (Widmung) besteht, dürfte die zitierte verwaltungsgerichtliche Entscheidung letztlich nur bedeuten, dass eine Sparkasse nicht für die vom Kläger konkret begehrte Nutzung als Ausstellungsraum gewidmet ist und insofern keine öffentliche Einrichtung darstellt. Ungeachtet dessen ist allerdings die von den Richtern getroffene Feststellung, dass Sparkassen als kommunale Wirtschaftsunternehmen nicht zu den öffentlichen Einrichtungen des § 10 Abs. 2 LKO gehören, generell getroffen.

Da insbesondere die Rechtsprechung im Ergebnis zu keiner einheitlichen Beurteilung gelangt, soll nachfolgend anhand der Begriffsmerkmale der öffentlichen Einrichtung geprüft werden, ob (Kreis-)Sparkassen den insoweit geltenden Anforderungen genügen.

cc) Vorauszuschicken ist allerdings, dass weder die Gemeindeordnung noch die Landkreisordnung eine konkrete Definition des Einrichtungsbegriffs enthalten, sondern dieser vielmehr als gegeben vorausgesetzt wird²⁷. Die Bestimmung einer öffentlichen Einrichtung nach § 10 Abs. 2 LKO hat daher in Abgrenzung von den reinen (internen) Verwaltungseinrichtungen, die dem Dienst der Kommunalverwaltung und nicht dem allgemeinen Gebrauch durch

²⁶ VG Neustadt a.d.W. (Fn. 25), Rdz. 32, 39

²⁷ Gabler (Fn. 13), § 14 GemO, 3.1.

die Einwohner gewidmet sind, zu erfolgen;²⁸ abzugrenzen sind Sparkassen insbesondere aber von den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch.²⁹ Diese öffentlichen Sachen - wie z.B. öffentliche Straße und Plätze - stehen jedermann zu jederzeit ungefragt und unentgeltlich zur Verfügung. ³⁰ Daran anknüpfend könnten Zweifel hinsichtlich der Qualifikation von Sparkassen als öffentliche Einrichtung angezeigt sein; denn nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SpkG sind sie „öffentliche Banken“ und haben ferner nach § 2 Abs. 3 Satz 1 SpkG von „jedem Spareinlagen“ anzunehmen, so dass sie gleichsam jedermann und nicht nur den Einwohnern des Landkreises zu dienen bestimmt sein könnten.

Ungeachtet dessen dürfte allein dem Aspekt des - möglichen - Benutzerkreises für sich gesehen jedenfalls keine ausschlaggebende Bedeutung zuzumessen sein; denn selbstverständlich steht es einem Landkreis frei, auch Nichteinwohner als Benutzer ihrer öffentlichen Einrichtungen zuzulassen, ohne dass bereits dadurch die Eigenschaft einer öffentlichen Einrichtung im Sinn von § 10 Abs. 2 LKO entfielen. Dass den Nichteinwohnern aufgrund gesetzlicher Regelung Zugang zu der Einrichtung „Sparkasse“ ebenso wie den Einwohnern eröffnet ist, dürfte die Annahme einer Einrichtung nach § 10 Abs. 2 LKO folglich nicht hindern.

Überdies handelt es sich bei Sparkassen nach § 2 Abs. 1 SpkG um kommunale Wirtschaftsunternehmen, für die jedenfalls im sachlichen Geltungsbereich des § 85 GemO („Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung der Gemeinde“) anerkannt ist, dass es sich bei ihnen generell um öffentliche Einrichtungen im Sinn von § 14 Abs. 2 GemO handelt. Hinzu kommt ferner, dass Sparkassen nach ihrer gesetzlichen Aufgabenbestimmung in § 2 Abs. 1 SpkG die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen vorrangig im Gebiet ihres Errichtungsträgers zu sichern haben und Zweigstellen nur im Gebiet ihres Errichtungsträgers (§ 1 Abs. 3 Satz 1 SpkG) errichten dürfen, wodurch das Prinzip der Regionalität normativ manifestiert wird. Nicht zuletzt gehören Sparkassen zum traditionellen Bestand kommunaler Selbstverwaltung.³¹

²⁸ Siehe LT-Drucks. 12/2796, S. 70; OVG Rh-Pf, Beschluss vom 07. Februar 2007, Az. 2 B 10031/07 (juris, Rdz. 3); VG Trier, Beschluss vom 19. Dezember 2006, Az. 1 L 930/06.TR (juris, Rdz. 7); VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37); *Blum* (Fn. 7), § 22 NGO, Rdz. 7

²⁹ Vergleiche die amtliche Begründung zum gleich lautenden § 17 a Abs. 1 GemO in LT-Drucks. 12/2769, S. 70; OVG Rh-Pf, Beschluss vom 7. Februar 2007, Az. 2 B 10031/07 (juris, Rdz. 3); VG Trier, Beschluss vom 19. Dezember 2006, Az. 1 L 930/06.TR (juris, Rdz. 7); VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37); *Blum* (Fn. 7), § 22 NGO, Rdz. 7

³⁰ *Gabler* (Fn. 13), § 14 GemO, 3.3.; vergleiche auch § 34 Abs. 1 Satz 1 LStrG.

³¹ *Palmen/Schweikert* (Fn. 9), § 2 SpkG, Rdz. 12

Da Sparkassen mithin eine öffentliche Aufgabe auch und gerade für die Einwohner erfüllen, dürfte die Bejahung der Einrichtungsqualität nach § 10 Abs. 2 LKO gerechtfertigt sein, so dass damit im Ergebnis eine wichtige - und folglich auch bürgerentscheidfähige - Angelegenheit im Sinn des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO vorliegen würde.

Aber auch wenn der möglicherweise gegenteiligen Ansicht des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße gefolgt würde, stünde damit nicht fest, dass ein Bürgerentscheid mangels öffentlicher Einrichtung nach § 10 Abs. 2 LKO etwa unzulässig wäre; denn - wie ausgeführt - ist der hier maßgebliche Einrichtungs-begriff des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO erheblich weiter gefasst.³²

b) Der funktionale Einrichtungs-begriff des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO

aa) Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz³³ ist der Begriff der öffentlichen Einrichtung nach § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LKO weit auszulegen: Der Aktivbürger-schaft soll mit der Befugnis der Bestimmung über Art und Umfang der öffentlichen Einrichtungen die Möglichkeit der Entscheidung eingeräumt werden, welche Zwecke der Daseinsvorsorge in welchem Umfang und unter Inkaufnahme welcher Kosten verfolgt werden sollen.³⁴ Die Definition des Gesetzgebers verbleibe dabei, wie das Oberverwaltungsgericht betont, auf einem hohen Abstraktionsniveau, was verständlich werde bei der Betrachtung der Vielfalt von Einrichtungen, die insoweit in Betracht kämen, wie etwa Schwimmbäder, Schulen, Spielplätze, Kindergärten, Stadthallen, Bürgerzentren, Verkehrslandeplätze, Musikschulen, die Müllabfuhr, eine Straßenbahnlinie oder eine gemeindliche Festwiese.³⁵ Das Gesetz gehe deswegen - so die Rechtsprechung - im Hinblick auf die Einrichtung von einem funktionalen Begriff aus.³⁶ Dieser Funktion entspreche es, dass ein Dienstleistungsbezug für den Bürger vorhanden sein müsse; entscheidend sei ferner, dass es sich um eine Einrichtung in der Trägerschaft der Kommune handelt, wobei die wirtschaftlich-finanzielle Trägerschaft wie auch der Umstand maßgeblich seien, dass der hauptsächliche Einfluss auf die zur Verfügungstellung der Daseinsvorsorgeleistung bei der öffentlichen Hand liege.³⁷

³² VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 37)

³³ OVG Rh-Pf, Beschluss vom 10. Oktober 2003, Az. 7 B 11392/03 (juris, Rdz. 12); Urteil vom 25. November 1997, Az. 7 A 12417/96 (juris, Rdz. 24)

³⁴ OVG Rh-Pf, Urteil vom 25. November 1997, Az. 7 A 12417/96 (juris, Rdz. 24) m.w.N.

³⁵ OVG Rh-Pf (Fn. 34), Rdz. 24

³⁶ OVG Rh-Pf (Fn. 34), Rdz. 24

³⁷ OVG Rh-Pf (Fn. 34), Rdz. 24

bb) Gemessen an diesem funktionalen Einrichtungsbegriff dürften hier Zweifel hinsichtlich der Voraussetzungen für die Qualifizierung einer Sparkasse als öffentliche Einrichtung im Sinn des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO nicht gegeben sein.

(1) Insbesondere nehmen Sparkassen eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge wahr (vgl. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 und 3 SpkG). Diese besteht vor allem darin, die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu sichern sowie die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten und die Erziehung junger Menschen zu eigenverantwortlichem wirtschaftlichem Verhalten zu fördern. Mit ihrer Aufgabenerfüllung dienen die Sparkassen dem Gemeinwohl (§ 2 Abs. 2 Satz 7 SpkG). Von den privaten Kreditinstituten unterscheiden sich Sparkassen vor allem dadurch, dass sie in erster Linie aufgaben-, nicht gewinnorientiert sind. Der Kreis der öffentlichen Aufgaben der Sparkassen wird im geltenden Recht durch den normativ bestimmten öffentlichen Auftrag umgrenzt. Diese besondere Aufgabenstellung kennzeichnet die öffentlich-rechtlichen Sparkassen vom Anfang ihrer geschichtlichen Entwicklung an. Gegen die Annahme von öffentlichen Aufgaben der Sparkassen spricht vor allem nicht, dass sie ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen mit erwerbswirtschaftlichen Mitteln führen. Die Dringlichkeit der Wahrnehmung jener Angelegenheiten als öffentliche Aufgabe mag allerdings gegenüber früheren Jahrzehnten zurückgegangen sein, nachdem sich heute private Kreditinstitute in vermehrtem Umfang dieser Aufgaben annehmen. Umgekehrt hat die Entwicklung dazu geführt, dass sich die Sparkassen erheblich intensiver auch in Bereichen betätigen, in denen früher im Wesentlichen nur private Kreditinstitute tätig waren. Im Laufe der Zeit haben sich demnach die Tätigkeiten von Banken und Sparkassen immer mehr einander angeglichen. Deshalb ist es aber nicht geboten, die Sparkassen aus ihrem herkömmlichen Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge auszunehmen.

(2) Die öffentlichen Aufgaben, welche die Sparkassen wahrnehmen, sind auch solche der Gemeinden und Gemeindeverbände. Ursprünglich waren die Sparkassen rechtlich unselbständige Einrichtungen dieser Gebietskörperschaften. Im Jahr 1931 wurde vorgeschrieben, dass sie Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein müssen. Unverändert blieb aber die enge Verflechtung der Sparkassen mit den Gebietskörperschaften, die neben den Zweckverbänden überhaupt nur Errichtungsträger sein können (§ 1 Abs.1 SpkG). Es besteht darüber hinaus auch eine enge personelle Verbindung zwischen den Organen der Gebietskörperschaften und ihrer Sparkassen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 6 Abs. 1 SpkG).

Der Annahme einer öffentlichen Einrichtung steht dabei auch nicht entgegen, dass Sparkas-

sen rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind (§ 1 Abs. 1 SpkG), da sie von ihren Errichtungsträgern (kommunale Gebietskörperschaften oder Zweckverbänden) tatsächlich kontrolliert und bestimmt werden (vgl. die in § 3 Abs. 1 und 2 normierte Trägerverantwortung und die Einwirkungsmöglichkeiten über den Verwaltungsrat nach § 8 SpkG).³⁸

(3) Vor diesem Hintergrund dürften letztlich keine durchgreifenden Bedenken daran bestehen, dass Sparkassen unter den funktionalen Einrichtungsbegriff des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO fallen, weil sie in der wirtschaftlich-finanziellen Trägerschaft der Kommunen stehen und zusätzlich eine öffentliche Daseinsvorsorgeleistung zur Verfügung stellen, die der Gesamtheit der Einwohner des Landkreises zu dienen bestimmt ist.

2. „Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Aufhebung“ einer öffentlichen Einrichtung

Weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist nach § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO, dass hinsichtlich der öffentlichen Einrichtung die „Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Aufhebung“ begehrt wird. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass es sich vorliegend um ein kassatorisches Bürgerbegehren handelt, welches auf die Aufhebung der Kreistagsbeschlüsse zur Vereinigung der Kreissparkassen gerichtet ist. Zwar würde bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens lediglich wieder der status quo ante eintreten, ohne dass damit unmittelbar eine Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung verbunden wäre. Handelt es sich jedoch bei der Vereinigung von Sparkassen jedenfalls um die Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, dürfte Entsprechendes auch für die keinen weiteren Vollzug bedürfende Kassation der Kreistagsbeschlüsse gelten, die auf Wiederherstellung der davor geltenden Beschlusslage abzielt.

3. Zwischenergebnis

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen eine von einem Kreistag beschlossene Vereinigung von Sparkassen wendet, dürfte grundsätzlich für zulässig zu erachten sein. Dabei ist davon auszugehen, dass Kreissparkassen bürgerentscheidfähige öffentliche Einrichtung im Sinn der

³⁸ OVG Rh-Pf, Beschluss vom 12. September 1985, Az. 7 B 69/85 (juris, Leitsatz)

Norm des § 11 e Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LKO darstellen; denn bei der Entscheidung zum Erhalt kommunaler Sparkassen handelt es sich unmittelbar um eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit. Die Vereinigung hätte erhebliche Auswirkungen auf die Dienstleistung und das Verhältnis der Bürger des Landkreises zur Einrichtung „Kreissparkasse“. Auf der Grundlage des insoweit maßgeblichen funktionalen Einrichtungsbegriffs handelt es sich damit um eine „wichtige Angelegenheit des Landkreises“ nach § 11 e Abs. 1 Satz 1 LKO.

III. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens

Wie eingangs ausgeführt wurde, soll im Folgenden kurz auf die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens eingegangen werden.

1. Nichtvorliegen eines Bürgerentscheides in derselben Sache (§ 11e Abs. 4 Satz 1 LKO)

Ein Bürgerbegehren ist nicht zulässig, wenn über die entsprechende Angelegenheit in den vergangenen drei Jahren bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Dies bedeutet, dass ein durchgeführtes Bürgerbegehren alleine noch nicht die Sperrfrist des § 11 e Abs. 4 Satz 1 LKO auslöst.

2. Anforderungen an die Bestimmtheit der Fragestellung

Gemäß § 11 e Abs. 3 Satz 2 LKO muss die zu entscheidende Angelegenheit in eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage gekleidet werden können. Im Falle kassierender Bürgerbegehren ist deren Gegenstand der jeweilige Beschluss des Gemeinderats oder - wie hier - der Kreistags. Das materielle Begehren ist daher auf die Frage gerichtet, ob dieser Beschluss Bestand haben soll oder aufgehoben werden soll. Dies ist eine Frage, die mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann.³⁹ Im Übrigen genügt es für die Zulässigkeit des Begehrens, dass das in ihm formulierte sachliche Anliegen hinreichend deutlich hervortritt.⁴⁰

³⁹ Vergleiche hierzu eine Entscheidung des OVG Koblenz, in der ausgeführt wird, dass es einer förmlichen Bezugnahme auf den Ratsbeschluss in dem Bürgerbegehren nicht bedarf (Urteil vom 06. Februar 1996, Az. 7 A 12861/95 (juris, Rdz. 46)

⁴⁰ OVG Rh-Pf (Fn. 39), Leitsatz 5

3. Begründungserfordernis

Gemäß § 11e Abs. 3 Satz 2 LKO muss das Bürgerbegehren mit einer Begründung versehen sein. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz vertritt die Auffassung, dass der Gesetzgeber bei der Entwicklung des Instituts der Bürgerinitiative „im Sinne einer praktischen Förderung der Bürgermitwirkung bestrebt war, zunehmend formale Hindernisse abzubauen, soweit die Anforderungen nicht funktional notwendig waren“.⁴¹ Folglich braucht danach die erforderliche Begründung nicht erschöpfend zu sein, vielmehr kann auch eine Beschränkung auf „Kurzformeln“ genügen.⁴² Im Übrigen gebieten schon Platzgründe, dass die Begründung knapp gehalten werden muss, da die Begründung den einzelnen Unterschriftenlisten voranzustellen ist.⁴³

Bezogen auf die hier vorliegende Fragestellung bedeutet dies, dass eine vertiefende Darstellung der für und gegen die Vereinigung der Sparkassen sprechenden Gründe nicht erforderlich sein dürfte.

4. Kostendeckungsvorschlag

Nach § 11 e Abs. 3 Satz 2 LKO muss das Bürgerbegehren „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme“ enthalten. Zweck dieser Bestimmung ist, den abstimmenden Bürgern die finanziellen Folgen ihrer Entscheidung vor Augen zu führen und ein Stück Selbstverantwortung zu gewinnen.⁴⁴ Angesichts des zitierten Gesetzeswortlauts stellt sich die Frage, ob es eines Kostendeckungsvorschlags auch dann bedarf, wenn sich die zur Entscheidung zu bringende Frage des Bürgerbegehrens nicht auf eine Kosten auslösende Maßnahme, sondern auf ein Unterlassen - hier der Vereinigung zweier Sparkassen - bezieht. Dies rückt den Begriff der Kosten in den Mittelpunkt der Prüfung.

⁴¹ OVG Rh-Pf (Fn. 39), Rdz. 70; OVG Rh-Pf, Beschluss vom 1. Dezember 1994, Az. 7 B 12954/94 (juris, Rdz. 24). Im Ergebnis zustimmend *Bauer/Böhle/Ecker* (Fn. 24), Art. 18 a GO, Rdz. 12

⁴² OVG Rh-Pf (Fn. 39), Rdz. 49

⁴³ OVG Rh-Pf, Beschluss vom 11. Dezember 1994, Az. 7 B 12954/94 (juris, Rdz. 28); *Bennemann*, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Wiesbaden, Stand Juni 2007, § 8 b HGO, Rdz. 92. *Bennemann* will die Begründung von nur einem Satz genügen lassen (ebenda), nach Ansicht des OVG Rh-Pf kann sich eine gesonderte Begründung sogar gänzlich erübrigen (ebenda).

⁴⁴ Vergleiche nur *Muckel*, NVwZ 1997. S. 223, 227 (m.w.N.); *Bennemann* (Fn. 43), § 8 b HGO, Rdz. 94

a) Zum Begriff der „Kosten“

Der Begriff der Kosten erfordert in seinem Begriffskern Aufwendungen aus Ressourcen, um mit ihrer Hilfe etwas zu erreichen.⁴⁵ Es dürfte sich bereits um eine Erweiterung dieses Begriffskerns handeln, wenn man unter Kosten auch noch Einbußen verstehen wollte, die (unbeabsichtigte) Folge eines Verhaltens sind, etwa in Form der Minderung vorhandener Güter (positiver Schaden) oder gar in Form der Nichtrealisierung einer Gütervermehrung (entgangener Gewinn). In beiden Fällen geht es allerdings - wie bei Kosten im engeren Sinn - um die Verminderung des (Gesamt-)Vermögens. So verstandene Kosten hätten etwa das Unterlassen Kosten mindernder Maßnahmen (z. B. Schließung einer kostenträchtigen gemeindlichen Einrichtung) oder der Verzicht auf vermögensmehrende Maßnahmen (etwa das Aufstellen von Parkscheinautomaten) zur Folge.

Ob und welche Vermögensfolgen noch innerhalb des Begriffs der Kosten der begehrten Maßnahme liegen, wird allerdings nicht abstrakt, sondern nur in Ansehung der Umstände des konkreten Einzelfalls festgestellt werden können. Mögliche Anknüpfungspunkte für eine vorzunehmende Beurteilung könnten hier beispielsweise im Nichterzielen eines möglichen „Kaufpreises“ seitens des übertragenen Errichtungsträgers zu erblicken sein oder darin bestehen, dass sich der Errichtungsträger im Fall einer ausbleibenden, jedoch wirtschaftlich gebotenen Vereinigung dazu veranlasst oder gezwungen sehen könnte, finanzielle Unterstützung zu gewähren. Aber auch dann wäre fraglich, ob daraus die Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags abgeleitet werden könnte, um letztlich die Anforderungen und Erfüllbarkeit eines Bürgerbegehrens nicht zu überdehnen. Insbesondere werden aber auch die inhaltlichen Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag von der Rechtsprechung unterschiedlich hoch gesteckt.

b) Inhaltliche Anforderungen an Kostendeckungsvorschlag

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz weist in seinen Entscheidungen darauf hin, dass einem Bürgerbegehren nicht übermäßig formale Hindernisse entgegengestellt werden sollten. Dies gelte auch in Ansehung des gemäß § 11 e Abs. 3 Satz 2 LKO zu unterbreitenden

⁴⁵ Vgl. hierzu: OVG NRW, Urteil vom 19. März 2004, Az. 15 B 522/04 (juris, Rdz. 17); Hess VGH, NVwZ-RR 2000, 451; VG Köln, NVwZ-RR 2000, 455; VG Düsseldorf, NWVBl. 1999, 194

Kostendeckungsvorschlags, der nach Auffassung des Gerichts gerade nicht im Sinn einer „komplizierten förmlichen Voraussetzung“ zu interpretieren sei⁴⁶. Im Schrifttum wird hingegen betont, dass es sich bei den Kostendeckungsvorschlägen um eine schwierige, wenn nicht sogar die schwierigste Hürde von Bürgerbegehren handele.⁴⁷

Ohne nähere Kenntnis von der der Vereinigung der Sparkassen zugrundeliegenden Motivation und des sonstigen Hintergrunds können die anzulegenden inhaltlichen Vorgaben an einen (auch nur möglicherweise notwendigen) Kostendeckungsvorschlag nicht näher konkretisiert werden, so dass es bei den vorstehenden abstrakten Ausführungen verbleiben muss.

5. Benennung der Vertretungsberechtigten und Fristwahrung

Gemäß § 11 e Abs. 3 Satz 2 LKO sind bis zu drei Personen zu nennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz brauchen diese Personen jedoch nicht auf den Unterschriftslisten selbst benannt zu werden.⁴⁸ Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Kreistags, so muss die Frist des § 11 e Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 LKO beachtet werden. Sie beträgt zwei Monate ab Beschluss des Kreistags. Dies gilt auch in den Fällen, in denen der Beschluss in nicht öffentlicher Sitzung gefasst worden ist.⁴⁹

6. Endgültigkeit des Begehrens

Über die ausdrücklich normierten Erfordernisse hinaus wird von Teilen der Rechtsprechung zusätzlich verlangt, dass das Bürgerbegehren auf eine abschließende Entscheidung gerichtet sein muss.⁵⁰ Danach sind Bürgerbegehren, die lediglich über Einzelfragen eines umfassenden Sachverhalts entscheiden, unzulässig, weil weitere, mit dem Sachverhalt in untrennbarem Zusammenhang stehende Fragen unbeantwortet blieben.⁵²

⁴⁶ OVG Koblenz (Fn. 39), Rdz. 64. Vergleiche hierzu etwa den in Rdz. 4 der Entscheidung wiedergegebenen Wortlaut eines Bürgerbegehrens.

⁴⁷ Bennemann (Fn. 43), § 8 b HGO, Rdz. 93 (m.w.N.)

⁴⁸ OVG Koblenz (Fn. 43), Rdz. 50 ff.; offen gelassen vom VG Trier, Beschluss vom 19. Dezember 2006, Az. 1 L 930/06.TR (juris, Rdz. 5)

⁴⁹ Vergleiche VG Koblenz, Urteil vom 10. Juli 2001, Az. 2 K 216/01.KO (juris, Rdz. 31)

⁵⁰ Vergleiche VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. November 2007, Az. 1 L 1909/07 (juris, Rdz. 11)

⁵¹ Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 24), Art. 18 a GO, Rdz. 11

⁵² VG Düsseldorf (Fn. 50)

In diesem Zusammenhang ist auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf hinzuweisen, das die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden hatte, mit dem der Kommune bestimmte Maßnahmen zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines stadtnahen Unternehmens untersagt werden sollten.⁵³ Das Gericht erklärte das Bürgerbegehren für unzulässig, da im Erfolgsfall der Kommune zwar bestimmte Maßnahmen eindeutig untersagt würden, aber offen geblieben sei, wie die sich hieraus ergebenden Konsequenzen - insbesondere die wirtschaftlichen Probleme des Unternehmens und dessen Sanierung - zu lösen seien.

Ob und in welchem Umfang diese Rechtsprechung Geltung auch für den vorliegend zu beurteilenden Fall beanspruchen könnte, ist ohne genaue Kenntnis der Umstände nicht verbindlich zu beurteilen. Voraussetzung wäre jedenfalls, dass ohne die beschlossene Vereinigung der Sparkassen andere Handlungen (zwingend) geboten wären, weil andernfalls ein wirtschaftlicher Betrieb der Sparkasse nicht sichergestellt werden könnte.

C. Ergebnis

Die dem Auftrag zugrunde liege Frage, nämlich ob eine Sparkassenfusion überhaupt Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann, lässt sich zwar kaum in allgemeingültiger Form, sondern weitgehend nur anhand der Umstände des Einzelfalls beurteilen. Ungeachtet dessen kann jedoch als Befund festgestellt werden, dass ein sich gegen eine Vereinigung von Sparkassen wendendes Bürgerbegehren jedenfalls nicht aus generellen Gründen für unzulässig zu befinden wäre. Dies gilt ausdrücklich für den Begriff der öffentlichen Einrichtung, von dessen Vorliegen nach § 11 e Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LKO die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hauptsächlich abhängt. Nach Maßgabe des insoweit von der Rechtsprechung funktionalen Einrichtungsbegriff, der gemessen an § 10 Abs. 2 LKO weiter reicht, dürften hier Zweifel hinsichtlich der Voraussetzungen für die Qualifizierung einer Sparkasse als öffentliche Einrichtung nicht durchschlagen; denn Sparkassen stehen in der der wirtschaftlich-finanziellen Trägerschaft der Kommunen und stellen eine öffentliche Daseinsvorsorgeleistung zur Verfügung, die der Gesamtheit der Einwohner des Landkreises zu dienen bestimmt ist.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵³ VG Düsseldorf (Fn. 50)