

**Hinweise der Kommunalen Landesverbände
für Kommunen sowie kommunale Organe und Amtsträger
zur Volksabstimmung am 27. November 2011 in Baden-Württemberg
vom 21.10.2011**

Die Landesregierung hat eine Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz beschlossen und den 27. November 2011 als Abstimmungstag anberaumt. Damit findet erstmals in Baden-Württemberg eine Volksabstimmung nach Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung statt. Die Besonderheit hierbei ist, dass dieser Volksabstimmung kein Volksbegehren zugrunde liegt, sondern ein Konflikt zwischen den Verfassungsorganen Landtag und Landesregierung.

Bislang gibt es keine praktischen Erfahrungen mit landesweiten Volksabstimmungen, weder bei den Abstimmungsorganen und Kommunen noch bei den im Abstimmungskampf engagierten Parteien, Gruppierungen und Personen. Auch die Erfahrungen aus Wahlen und kommunalen Bürgerentscheiden helfen den Kommunen nur eingeschränkt bei der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung weiter.

Die baden-württembergischen Gerichte haben sich mit dem Thema Volksabstimmung bislang nicht befasst, so dass auf die Rechtsprechung aus anderen Ländern und hier vor allem auf das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 19.01.1994 (BayVBl. 1999, S. 203 ff. und 238 ff., Az.: Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 über Juris) zurückgegriffen werden muss. Danach gilt bei Volksabstimmungen zwar für alle Abstimmungsorgane und sonstige mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befassten Personen - wie bei Wahlen - bei der Aufgabenwahrnehmung ein striktes Neutralitätsgebot. Außerhalb dieses Bereichs gilt bei Volksabstimmungen jedoch das weniger strenge Sachlichkeits- bzw. Objektivitätsgebot.

Verstöße gegen diese Gebote kann jeder Stimmberechtigte beim Staatsgerichtshof Baden-Württemberg auf eine unzulässige Beeinflussung des Abstimmungsvorgangs hin überprüfen lassen.

Die Kommunalen Landesverbände haben mit dem Innenministerium Gespräche zur Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung zum S 21-Kündigungsgesetz geführt und darauf aufbauend die nachfolgenden Hinweise für ihre Mitglieder entwickelt. Diese sollen Orientierung für die wesentlichen Fragestellungen aus der kommunalen Praxis geben.

1. Befassung der Kommunen mit dem Thema Stuttgart 21, dem S 21-Kündigungsgesetz sowie der Volksabstimmung

Die Kommunale Selbstverwaltung gewährleistet jeder Gemeinde das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG, § 71 Abs. 1 LV). Die Zuständigkeit beschränkt sich nicht nur auf die der Gemeinde obliegenden Aufgaben, sondern der Gemeinde steht auch eine Befassungsbefugnis hinsichtlich der örtlichen Auswirkungen von Maßnahmen überörtlicher Träger zu. Derartige Stellungnahmen sind auch schon im Vorfeld möglich, sofern eine Auswirkung auf die örtliche Gemeinschaft im Bereich des Möglichen liegt. Mit bundes- oder landespolitischen Resolutionen u. ä. ohne örtlichen Bezug würde die Gemeinde hingegen ihre Kompetenzen überschreiten. Für Landkreise und andere Gemeindeverbände, die im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs ebenfalls das Recht zur Selbstverwaltung besitzen, gilt dies entsprechend.

Unter den genannten Voraussetzungen können sich die betroffenen Städte, Gemeinden und Landkreise (nachfolgend: Kommunen) mit dem Thema Stuttgart 21, dem S 21-Kündigungsgesetz sowie der Volksabstimmung befassen, sich hierzu äußern und Position beziehen. Ausschlaggebend für ihre Betroffenheit ist, dass ein hinreichender und konkreter Bezug zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bzw. zur Kreisgemeinschaft oder zum gesetzlichen Aufgabenkreis der jeweiligen Kommune besteht. Ein solcher Bezug kann beispielsweise vorliegen bei Betroffenheit des Gemeinde- bzw. Kreisgebiets, bei Auswirkungen durch Baumaßnahmen, aufgrund von Verflechtungen mit dem Fern-, Regional- und Nahverkehr und den damit verbundenen Auswirkungen auf die jeweilige Kommune oder bei Mitfinanzierung über Kreis- und Verbandsumlagen.

Allein der Umstand, dass eine landesweite Volksabstimmung stattfindet und es dabei um die finanzielle Beteiligung des Landes (und damit indirekt auch um die Steuergelder der Kommune und ihrer Einwohner) geht, stellt jedoch für sich gesehen noch keinen hinreichenden und konkreten Bezug zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dar.

2. Öffentliche Äußerungen von kommunalen Organen und Amtsträgern im Rahmen der Volksabstimmung zum S 21-Kündigungsgesetz

2.1 Äußerungen als Abstimmungsorgan oder von Personen, die kraft Amtes für bestimmte Aufgaben nach dem Volksabstimmungsgesetz zuständig sind

- Sofern ein kommunaler Amtsträger Abstimmungsorgan (Kreisabstimmungsleiter) oder Mitglied eines Abstimmungsorgans (Stimmbezirksvorstand, Briefabstimmungsvorstand) oder nach dem Volksabstimmungsrecht kraft Amtes für bestimmte Aufgaben zuständig ist, gilt für ihn bei allen Tätigkeiten in dieser Eigenschaft ein striktes Neutralitätsgebot. Dieser Personenkreis darf sich während dieser Tätigkeiten daher weder Pro noch Kontra S 21-Kündigungsgesetz äußern und keine Empfehlungen zur Abstimmung erteilen.
- Soweit sich diese Personen außerhalb ihrer Aufgabenwahrnehmung und damit nicht in ihrer Funktion als Abstimmungsleiter, Mitglieder anderer Abstimmungsorgane oder Mitwirkende bei der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung äußern, gelten die Ausführungen unter Nr. 2.2 und 2.3 auch für sie.

2.2 Äußerungen als Organe (Gemeinderat, Kreistag, Verbandsversammlung, (Ober-)Bürgermeister, Landrat) bzw. Amtsträger einer Kommune unter Verwendung der jeweiligen Amtsbezeichnung mit Zusatzhinweis auf die jeweilige Kommune (z. B. Max Mustermann, Oberbürgermeister der Stadt Musterstadt)

- Äußerungen Pro bzw. Kontra S 21-Kündigungsgesetz von kommunalen Organen und Amtsträgern sind in sachlicher Form und unter Wahrung des Objektivitätsgebots zulässig. Vertritt die Kommune zu Stuttgart 21 bzw. dem S 21-Kündigungsgesetz eine bestimmte Position, können kommunale Organe und Amtsträger auch dann die Kommune nach außen sachlich vertreten, wenn sie Abstimmungsleiter oder Mitglied eines Abstimmungsorgans sind (vgl. Nr. 2.1). Sie sollen in diesem Falle aber eindeutig erkennbar als Organ bzw. Amtsträger der Kommune handeln.

- Direkte Empfehlungen an Stimmberechtigte zum Abstimmungsverhalten bei der Volksabstimmung dürfen kommunale Organe und Amtsträger nicht abgeben.
- Die Verwendung kommunaler Mittel sowie von Symbolen, die auf die Amtsfunktion hinweisen (Briefkopf, Wappen, Siegel etc. der Kommune) ist für Äußerungen bzw. die Öffentlichkeitsarbeit zu Stuttgart 21 bzw. das S 21-Kündigungsgesetz und die Volksabstimmung möglich. Hingegen sind kommunale Zuwendungen an Vereinigungen, die unmittelbare Abstimmungsempfehlungen zur Volksabstimmung abgeben, nicht zulässig.

2.3 Äußerungen als Privatpersonen unter Verwendung der Amtsbezeichnung, jedoch ohne Zusatzhinweis auf die jeweilige Kommune (z. B. Max Mustermann, Landrat)

- Äußerungen Pro bzw. Kontra S 21-Kündigungsgesetz sind zulässig. Das kommunale Organ bzw. der kommunale Amtsträger kann sich als Privatperson im Rahmen der allgemeinen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) – wie jede andere – zu diesem Thema äußern. Dies gilt auch dann, wenn die Kommune keine oder eine andere Position vertritt.
- Direkte Empfehlungen der Privatpersonen an Stimmberechtigte zum Abstimmungsverhalten bei der Volksabstimmung sind zulässig.
- Die Verwendung kommunaler Mittel und von Symbolen, die auf die Amtsfunktion hinweisen (Briefkopf, Wappen, Siegel etc. der Kommune) ist für diese Äußerungen bzw. Empfehlungen als Privatpersonen nicht zulässig.

3. Mitgliedschaften kommunaler Organe ((Ober-)Bürgermeister, Landrat) und Amtsträger als Privatpersonen unter Verwendung der Amtsbezeichnung, jedoch ohne Zusatzhinweis auf die jeweilige Kommune (z. B. Max Mustermann, Oberbürgermeister) in Vereinigungen Pro oder Kontra S 21-Kündigungsgesetz

- Mitgliedschaften und leitende Funktionen in einer Vereinigung sind zulässig.
- Äußerungen einschließlich Empfehlungen zur Abstimmung dieser Personen für die Vereinigung sind zulässig.

- Die Verwendung kommunaler Mittel und Symbole, die auf die Amtsfunktion hinweisen (Briefkopf, Wappen, Siegel etc. der Kommune), ist für Mitgliedschaften bzw. Tätigkeiten in den Vereinigungen nicht zulässig.

4. Veröffentlichungen im Amtsblatt

Das Amtsblatt ist eine Verwaltungseinrichtung der Kommune für Mitteilungen der Kommune und ihrer Organe an die Einwohner. Zur Unterrichtung der Einwohner kann im Amtsblatt auch über die Haltung der Kommune zum Thema Stuttgart 21 bzw. zum S 21-Kündigungsgesetz informiert werden. Hierfür gilt das Sachlichkeitsgebot (also keine unmittelbare Empfehlung für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten).

Die Darstellung kann auf die offizielle Haltung der Kommune (also die Beschlusslage im kommunalen Hauptorgan) beschränkt werden. Eine Verpflichtung, die innerhalb des Hauptorgans vertretenen Auffassungen und damit also auch Minderheitsmeinungen im Gremium (Gemeinderat, Kreistag) darzulegen, besteht nicht, wenn in der Amtsblattdarstellung deutlich wird, dass es sich um eine Mehrheitsmeinung handelt. Es bestehen jedoch keine Bedenken, wenn die Kommune entsprechend dem Rechtsgedanken des § 21 Abs. 5 GemO verfährt und auch über abweichende Haltungen im kommunalen Hauptorgan informiert.

Ob in das Amtsblatt auch Informationen Dritter (z. B. Parteien, Vereine, Kirchen, Bürgerinitiativen), die das kommunale Leben betreffen, aufgenommen werden, entscheidet die Kommune in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Maßgebend sind die vom kommunalen Hauptorgan beschlossenen Grundsätze (Redaktionsstatut o. ä.). Sie sind auch für die Beurteilung entscheidend, ob Dritten die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Haltung zu Stuttgart 21 bzw. dem S 21-Kündigungsgesetz darzulegen. Ein Rechtsanspruch hierauf besteht für Dritte auch dann nicht, wenn die Kommune selbst nur ihre offizielle Haltung (also ohne abweichende Minderheitsmeinungen im kommunalen Hauptorgan) darstellt.

Die Gleichbehandlung ist sowohl für den Fall, dass Dritten die Möglichkeit zum Abdruck von Äußerungen im Amtsblatt gestattet wird, wie auch für den umgekehrten Fall, dass die Kommune keine Äußerungen Dritter zulässt, zu wahren. Bei Veröffentlichung von Äußerungen Dritter im redaktionellen Teil muss im Hinblick auf den amt-

lichen Charakter des Amtsblatts das Gebot der Sachlichkeit (keine unmittelbare Abstimmungsempfehlung) gewahrt sein.

5. Informationsbroschüren von Kommunen

Im Rahmen ihrer Befassungskompetenz (vgl. Nr. 1) kann die Kommune auch eigenes Informationsmaterial verteilen, um den Abstimmungsberechtigten die Entscheidung bei der Volksabstimmung zu erleichtern. Für den Inhalt gelten die unter Nrn. 2.2 und 4 dargelegten Grundsätze entsprechend.

Eine Übersendung von Informationsbroschüren und amtlichen Unterlagen zur Volksabstimmung (Benachrichtigung der Stimmberechtigten, Briefabstimmungsunterlagen) hat, möglichst auch zeitlich, getrennt zu erfolgen. Keinesfalls zulässig ist eine Übersendung in gemeinsamen Umschlägen.

6. Überlassung kommunaler Veranstaltungsräume

Die Überlassung von kommunalen Räumen (Hallen, Säle usw.) an Befürworter oder Gegner des Projekts Stuttgart 21 für Abstimmungskampf-Veranstaltungen zur Volksabstimmung richtet sich nach den Bestimmungen über öffentliche Einrichtungen (§ 10 Abs. 2 GemO, § 16 Abs. 1 LKrO). Ein Anspruch besteht nur für Einwohner und ihnen gleichgestellte juristische Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen mit Sitz in der Kommune (§ 10 Abs. 4 GemO, § 16 Abs. 3 LKrO) im Rahmen des geltenden Rechts. Davon sind grundsätzlich auch die örtlichen Gruppierungen von Parteien und Vereinigungen umfasst.

Die Zulassung zur Nutzung richtet sich im Einzelfall nach dem jeweiligen Widmungszweck der Einrichtung, der durch Satzung, Benutzungsordnung oder Gremienbeschluss des kommunalen Hauptorgans oder konkludent durch die Verwaltungspraxis bestimmt wird. Hierüber entscheiden die Kommunen unter Beachtung des Willkürverbots, des Gleichheitsgrundsatzes und der Einrichtungskapazität in eigener Verantwortung.

Eine Beschränkung des Widmungszwecks ist nur zulässig nach der Art der Nutzung und daher nicht nach der Person des Nutzers. Ist eine bestimmte Räumlichkeit z. B. nur für kulturelle Veranstaltungen gewidmet, kommt eine Überlassung für Veranstaltungen zur Volksabstimmung nicht in Betracht. Dasselbe gilt, wenn die Nutzung von

Räumlichkeiten für politische Veranstaltungen ausgeschlossen ist. Dagegen steht eine Regelung, die die Vergabe von Räumen für Wahlkampfveranstaltungen ausschließt, einer Überlassung für Veranstaltungen zur Volksabstimmung alleine nicht entgegen, da es sich bei der Volksabstimmung nicht um eine Wahl, sondern um eine Abstimmung über einen Sachgegenstand handelt.

7. Kommunale Plakatwände

Für Plakatwände der Kommunen können die Ausführungen zu Nr. 6 entsprechend angewendet werden, da sie als öffentliche Einrichtungen anzusehen und ausdrücklich dem Zweck gewidmet sind, im Rahmen der Volksabstimmung für Zwecke der Meinungsäußerung zu dienen. Im Hinblick auf den durch § 10 GemO bzw. § 16 LKrO festgelegten Kreis der Anspruchsberechtigten steht die Plakatwand daher sowohl den örtlichen Parteien als auch sonstigen örtlichen Gruppierungen zur Verfügung. Bei der Vergabe der Plakatierungsflächen ist die Chancengleichheit zu wahren.

Überörtliche Parteien haben nach dem Parteienprivileg (Art. 21 GG) ebenfalls einen Anspruch auf Plakatierung. Sonstige überörtliche Gruppierungen können von der Kommune ebenfalls zugelassen werden, haben jedoch keinen Anspruch darauf.

8. Verfassungsrechtliche Besonderheiten der Plakatierung im öffentlichen Raum bei der Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV

Anders als bei Wahlen, bei denen es zur Wahl zugelassene Parteien und Kandidaten gibt, und bei Volksabstimmungen nach Volksbegehren und Bürgerbegehren, bei denen es entsprechende Initiatoren gibt, sind bei einer Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 3 LV nur die Landesregierung und der Landtag am Verfahren selbst beteiligt. Im Abstimmungskampf zur Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz werden jedoch auch Parteien, Gruppierungen und Einzelpersonen aktiv sein, so dass deren Rechte gesondert zu betrachten sind.

Ein Anspruch auf Abstimmungswerbung steht nach Art. 21 GG den Parteien zu, die kraft Verfassungsauftrag an der politischen Willensbildung im Land mitzuwirken haben. Daneben können auch andere Gruppierungen und Personen im Abstimmungskampf berücksichtigt werden. Die Entscheidung hierüber obliegt den Kommunen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nach pflichtgemäßem Ermessen.