



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: WD 5/52-1499

Datum 2. Januar 2004

Bezeichnung des Gegenstandes eines Bürgerentscheids in der Abstimmungsbenachrichtigung

I. Auftrag

Der Präsident des Landtags hat um Prüfung gebeten, ob der Gegenstand eines Bürgerentscheids auch in der Abstimmungsbenachrichtigung an die Abstimmungsberechtigten konkret bezeichnet werden muss oder auch nur kann.

Anlass des Prüfauftrags ist ein an den Präsidenten gerichtetes Schreiben, mit dem vor dem Hintergrund eines in Bad Neuenahr-Ahrweiler am 18. Januar 2004 stattfindenden Bürgerentscheids geltend gemacht wird, die bei der Abstimmungsbenachrichtigung fehlende Angabe über den - genauen - Gegenstand des Bürgerentscheids („Soll die Amseltalbrücke im Stadtteil Bad Neuenahr - entgegen dem Stadtratsbeschluss vom 14. Juli 2003, der einen Neubau vorsieht - erhalten und restauriert werden?“) genüge nicht den Vorgaben der Landesverfassung, weil die Abstimmungsberechtigten durch die bloße Angabe des Tags des Bürgerentscheids über den eigentlich zur Abstimmung stehenden Gegenstand im Unklaren gelassen würden, was schließlich auch Einfluss auf die Abstimmungsbeteiligung haben werde.

Die nicht konkrete Bezeichnung des Gegenstands des Bürgerentscheids ist bereits Gegenstand der örtlichen Presseberichterstattung gewesen, wie sich aus den zu Informationszwecken beigefügten Unterlagen ergibt.

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.

Zu prüfen ist daher, ob der Gegenstand des Bürgerentscheids nach bestehender Rechtslage auch in der Abstimmungsbenachrichtigung konkret bezeichnet werden muss oder kann oder dies aus sonstigen Gründen notwendig oder zumindest geboten erscheint.

II. Stellungnahme

1. Rechtslage

Die aufgeworfene Frage betrifft das Abstimmungsvorbereitungsverfahren eines kommunalen Bürgerentscheids, der nach § 17 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Gemeindeordnung¹ (GemO) zustande gekommen ist. Nach § 17 a Abs. 9 GemO wird das Nähere durch das Kommunalwahlgesetz² (KWG) bestimmt, das in seinem vierten Teil (§§ 67 ff.) die für den Bürgerentscheid maßgeblichen Regelungen enthält.

Ausgangsnorm ist dabei § 67 KWG, wonach für die Durchführung eines Bürgerentscheids grundsätzlich die für die Wahl der Bürgermeister und Landräte maßgeblichen Vorschriften gelten (§§ 58 ff. KWG). Diese verweisen ihrerseits auf die Regelungen des Ersten und Zweiten Teils des Kommunalwahlgesetzes. Der insoweit Anwendung findende § 12 Abs. 2 KWG bestimmt, dass die Gemeindeverwaltung die Wahlberechtigten spätestens am 21. Tag vor der Wahl von ihrer Eintragung in das Wählerverzeichnis benachrichtigt (Abstimmungsbenachrichtigung). Die hierzu in der Kommunalwahlordnung³ (KWO) erlassenen Ausführungsbestimmungen sehen vor, dass die Benachrichtigung nach dem Muster der Anlage 2⁴ erfolgen soll. Das Muster enthält dabei diejenigen Mitteilungen, die § 12 Abs. 1 KWO für die Benachrichtigung als Soll-Inhalt bestimmt.

Jenes Muster gilt entsprechend auch für die Durchführung eines Bürgerentscheids (§ 85 Abs. 1 KWO), allerdings mit der Maßgabe, dass das Wort „Wahl“ sinngemäß durch das Wort „Bürgerentscheid“ oder das Wort „Abstimmung“ zu ersetzen ist, und dass die Worte „Wahlberechtigte“ und „Wähler“ durch das Wort „Stimmberechtigte“ sowie die mit „Wahl“ oder „wahl“ zusammengesetzten Worte durch Worte, die mit dem Wortteilen „Abstimmungs“, „abstimmung“ oder „abstimmungs“ zusammengesetzt sind, zu ersetzen sind.

¹ in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29), BS 2020-1

² Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2003 (GVBl. S. 481), BS 2021-1

³ vom 11. Oktober 1983, zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Februar 2003 (GVBl. S. 22), BS 2021-1-1

⁴ Das genannte Muster ist dem Gutachten als Anlage beigelegt.

Dass darüber hinaus in der Benachrichtigung auch der Gegenstand der Abstimmung konkret zu bezeichnen ist, ergibt sich aus den einschlägigen Vorschriften nicht. Das Gesetz schweigt vielmehr über die Fassung des Gegenstands des Bürgerentscheids in der Abstimmungsbenachrichtigung. Allerdings ist festzustellen, dass die hier im Streit stehende Abstimmungsbenachrichtigung den gesetzlichen Inhalts-Vorgaben, die als bloße Soll-Vorschriften ohnehin nicht zwingend sind, genügt.

Da die maßgeblichen Bestimmungen keine ausdrückliche Regelungen über die Darstellung des Gegenstands des Bürgerentscheids treffen, ist weiter nach dem Sinn und Zweck der Abstimmungsbenachrichtigung zu fragen. Die Abstimmungsbenachrichtigung will den Abstimmungsberechtigten in erster Linie ersparen, durch persönliche Einsichtnahme festzustellen, ob sie in das Abstimmungsverzeichnis aufgenommen sind⁵. Sie soll weiter den Abstimmungsberechtigten die wichtigsten Hinweise für die Ausübung ihres Abstimmungsrechts am Abstimmungstag (Abstimmungszeit und Abstimmungsraum) geben und insoweit einen geordneten Ablauf der Abstimmungshandlung am Abstimmungstag sicherstellen. Bei der Abstimmungsbenachrichtigung geht es mithin ausschließlich um den äußeren Ablauf des Bürgerentscheids; die Nachricht hat demnach nicht die Funktion, abschließend über den Gegenstand der Abstimmung zu informieren⁶.

Auch unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Abstimmungsbenachrichtigung kann demnach die Aufnahme des genauen Gegenstands des Bürgerentscheids nicht verlangt werden.

Es fragt sich allerdings, ob dieses Ergebnis dem Bedürfnis der Abstimmungsberechtigten nach hinreichender Information über den Gegenstand des Bürgerentscheids gerecht wird.

2. Informationsbedürfnis der Abstimmungsberechtigten

§ 17 a GemO gewährleistet nämlich nicht nur die bloße Teilnahmemöglichkeit an dem äußerlichen Vorgang der Abstimmung, sondern ein echtes Mitwirkungsrecht an dem Akt des Bürgerentscheids. Dies setzt ein Mindestmaß an objektiver Information voraus, wozu auch die

⁵ Vgl. Schuck/Unglaub, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. A 2, Das Kommunalwahlrecht in Rheinland-Pfalz (A 27), S. 12

⁶ Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 29. August 1997, Vf.8-VII-96 u.a., S. 10 des Umdrucks (juris)

Möglichkeit gehört, sich ohne größere Schwierigkeiten über den Gegenstand des Bürgerentscheids Kenntnis zu verschaffen⁷.

Ein Verstoß gegen die Informationspflicht der Gemeindeverwaltung könnte hier wegen der fehlenden Bezeichnung des genauen Abstimmungsgegenstands in der Abstimmungsbenachrichtigung in Betracht kommen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Gegenstand des Bürgerentscheids spätestens am 48. Tag vor der Abstimmung bereits durch den Landeswahlleiter öffentlich bekannt zu machen ist (§ 68 Abs. 2 KWG, 85 Abs. 2 KWO). Zusätzlich bestimmt § 85 Abs. 6 KWO und dass spätestens am sechsten Tag vor der Abstimmung die Abstimmungsbekanntmachung nach dem Muster der Anlage 32⁸ erfolgt, wobei auch die Abstimmungsbekanntmachung öffentlich bekannt zu machen ist (§ 91 i.V.m. §§ 83, 70, 41 KWO). In dem für die Abstimmungsbekanntmachung zu verwendenden Muster ist die Bezeichnung des Gegenstands der Abstimmung zwar nicht vorgesehen; allerdings wird dort zumindest der Tag der Bekanntmachung des Gegenstands des Bürgerentscheids genannt.

Da somit über den Gegenstand der Abstimmung zum einen durch die öffentliche Bekanntmachung nach § 68 Abs. 2 KWG, § 85 Abs. 2 KWO unterrichtet wird und zum anderen zumindest eine Unterrichtungsmöglichkeit durch die Abstimmungsbekanntmachung geschaffen wird, dürfte hinreichend gewährleistet sein, dass sich die Bürger rechtzeitig Kenntnis über den Gegenstand des Bürgerentscheids verschaffen können. Die Bezeichnung des konkreten Gegenstands der Abstimmung auch in der Abstimmungsbenachrichtigung erscheint vor diesem Hintergrund unter dem Aspekt hinreichender Information der Abstimmenden demnach entbehrlich.

Belegt wird dieses Ergebnis mittelbar auch durch eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster, das die Bestimmung einer ortsrechtlichen Satzung, wonach eine besondere Benachrichtigung der Abstimmungsberechtigten nicht erfolgt, sondern lediglich der Tag des Abstimmungsverfahrens und der Gegenstand des Bürgerentscheids öffentlich bekannt gemacht werden, unbeanstandet ließ⁹.

⁷ BayVerfGH, a.a.O., S. 9 des Umdrucks (juris)

⁸ Das Muster ist dem Gutachten als Anlage beigelegt.

⁹ Beschluss vom 8. Juli 1999, 15 B 1369/99, S. 2 des Umdrucks (nicht veröffentlicht)

Auch der Umstand, dass die Benachrichtigungsschreiben bei Wahlen nach den in der Anlage zur Kommunalwahlordnung vorgesehenen Mustern über den Gegenstand der Wahl Auskunft geben, dürfte eine andere Beurteilung nicht rechtfertigen. Denn bei Wahlen zielt die Versendung der Wahlbenachrichtigung auf eine möglichst umfassende Unterrichtung der Wahlberechtigten durch den Staat mit dem Ziel einer möglichst hohen Wahlbeteiligung ab¹⁰. Eine derartige Aktivierung erscheint bei einem Bürgerentscheid hingegen nicht in gleichem Maß erforderlich. Die Information für das zur Abstimmung stehende Sachbegehren ist zumindest auch Sache des Trägers des Bürgerentscheids. Außerdem können von den Stimmberechtigten selbst gewisse Anstrengungen erwartet werden; denn wenn die Bürger im Rahmen einer unmittelbaren demokratischen Willensbildung selbst initiativ tätig werden wollen, setzt dies notwendigerweise die Bereitschaft voraus, sich mit dem betreffenden Sachbegehren und den Möglichkeiten, seine Unterstützung dafür zum Ausdruck zu bringen, vertraut zu machen¹¹.

Somit ist festzuhalten, dass auch ungeachtet der fehlenden Bezeichnung des genauen Gegenstands des Bürgerbegehrens in der Abstimmungsbenachrichtigung ein als erheblich zu kennzeichnendes Informationsdefizit nicht anzunehmen sein dürfte.

3. Veränderungsbedarf für Gesetzgebung und Verwaltung

Gemessen an den zuvor gewonnen Erkenntnissen besteht aus Rechtsgründen an sich weder für den Gesetzgeber noch für die Verwaltung Handlungsbedarf. Allerdings zeigt der vorliegende Fall, dass die ungenügende Bezeichnung des Gegenstands des Bürgerentscheids in der Abstimmungsbenachrichtigung zu Unverständnis gerade bei den Trägern des Bürgerentscheids führen kann. Von daher besteht Anlass, im Folgenden einen Weg aufzuzeigen, wie derartige Unklarheiten in Zukunft vermieden werden könnten.

Dass die Bezeichnung des Gegenstands der Abstimmung in der Abstimmungsbenachrichtigung nicht gegen das Neutralitätsgebot¹² verstößt - so aber offenbar die Stadtverwaltung Bad Neuenahr-Ahrweiler unter Berufung auf den Landeswahlleiter -, bedarf keiner näheren Ausführung. Der Gegenstand der Abstimmung ist - jedenfalls bei

¹⁰ Zu den grundsätzlichen Unterschieden zwischen Wahlen und Abstimmungen Engelken, DÖV 2002, 977 ff.

¹¹ So jedenfalls VerfGH Berlin, Beschluss vom 18. Mai 2000, 78/99, S. 7 des Umdrucks (juris)

¹² Näher zur Neutralitätspflicht bei Abstimmungen: BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994, Vf. 89, 92-III-92, abgedruckt in: NVwZ-RR 1994, 529 ff.

wortwörtlicher - Darstellung stets neutral und nicht als wertende Meinungsäußerung der Verwaltung aufzufassen. Ob eine nur verkürzte Mitteilung des Gegenstands des Bürgerbegehrens als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht zu werten wäre, muss hier nicht abschließend beurteilt werden. Denn das für die Abstimmungsbekanntmachung zu verwendende Muster der Anlage 32 der Kommunalwahlordnung dürfte eine auch für die Gestaltung der Abstimmungsbenachrichtigung geeignete Möglichkeit aufzeigen, um neutral über den Gegenstand des Bürgerentscheids unterrichten zu können. Dem Muster folgend wäre die Abstimmungsbenachrichtigung bloß zu ergänzen um den Tag der vorangegangenen Bekanntmachung des Gegenstands des Bürgerentscheids nach § 68 Abs. 2 KWG, 85 Abs. 2 KWO. Auf diese Weise wäre eine - zwar nicht notwendige, aber doch zusätzliche - Information der Abstimmenden gewährleistet, wodurch Konflikte zwischen den Trägern des Bürgerentscheids und der Gemeindeverwaltung vermieden werden könnten.

Rechtlich zwingend ist dieser Vorschlag, der über eine Veränderung des gesetzlich für Bürgerentscheide bestimmten Musters oder der bisherigen Verwaltungsübung umgesetzt werden könnte, allerdings nicht.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

Wahlbenachrichtigung (Vorderseite)(bis zu 23,5 x 12,5 cm = DIN B 6)¹⁾Die Gemeinde-/Verbandsgemeindeverwaltung _____²⁾**Wahlbenachrichtigung**zur Wahl des Ortsvorstehers – Bürgermeister – Landrats – Ortsbeirats – Gemeinderats/Stadtrats – Verbandsgemeinderats – Kreistags – Bezirkstags³⁾am Sonntag, dem _____,
von 8 bis 18 Uhrund zur etwaigen Stichwahl des Ortsvorstehers – Bürgermeisters – Landrats³⁾am Sonntag, dem _____,
von 8 bis 18 Uhr

Sie sind in das Wählerverzeichnis eingetragen und können im unten angegebenen Wahlraum wählen. Sie sind zur Wahl des Ortsvorstehers – Bürgermeisters – Landrats – Ortsbeirats – Gemeinderats/Stadtrats – Verbandsgemeinderats – Kreistags – Bezirkstags³⁾ wahlberechtigt. Bringen Sie diese Benachrichtigung zur Wahl mit und halten Sie Ihren Personalausweis, bei Besitz der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union Ihren Paß oder Paßersatz, bereit.

Falls Sie aus einem der im rückseitigen Antrag genannten Gründe verhindert sind, in Ihrem Wahlraum zu wählen, benötigen Sie einen Wahlschein mit Briefwahlunterlagen. Anträge, die auch mündlich, jedoch nicht fernmündlich gestellt werden können, werden nur bis

Freitag vor dem Wahltag, 18 Uhr,

entgegengenommen, bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung auch noch bis zum Wahltag, 15 Uhr. Wahlschein und Briefwahlunterlagen werden Ihnen bei der Gemeinde-/Verbandsgemeindeverwaltung persönlich ausgehändigt; sie können Ihnen ausnahmsweise amtlich überbracht oder durch die Post übersandt werden, wenn Sie aus beruflichen Gründen oder infolge Krankheit, hohen Alters, eines körperlichen Gebrechens oder sonst Ihres körperlichen Zustands wegen oder aus einem ähnlichen Grund nicht in der Lage sind, die Briefwahlunterlagen selbst abzuholen. Wer für einen anderen Wahlschein mit Briefwahlunterlagen beantragt, muß eine schriftliche Vollmacht besitzen.

Wahlraum:⁴⁾ _____

Stimmbezirk-/Wählerverzeichnis-Nr. _____

Entgelt bezahlt
beim PostamtFalls verzogen,
nicht nachsenden,
sondern mit neuer
Anschrift an
Absender zurück.Herrn/Frau⁵⁾ _____

1) Bei Versendung als Infopost-Standard in Kartenform kann die Wahlbenachrichtigung bis zu den angegebenen Maßen groß sein. Die angegebenen Maße können im Ausnahmefall überschritten werden.

2) Absender- und Anschriftenangabe kann in beliebiger Herstellungsart eingetragen werden.

3) Nichtzutreffendes streichen.

4) Anschrift einsetzen.

noch Anlage 2

(zu § 12 Abs. 2 und § 72 Abs. 1)

(Rückseite der Wahlbenachrichtigung)

Wahlscheinantrag (bis zu 23,5 x 12,5 cm = DIN B 6)¹⁾²⁾

Nur in frankiertem Umschlag absenden (Briefgebühr)

Für amtliche Vermerke

An die Gemeinde-/
Verbandsgemeindeverwaltung

Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins für

Familienname: _____

Vornamen: _____

Tag der Geburt: _____

Wohnung: _____

(Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort)

Wahlscheinantrag nur ausfüllen, unterschreiben und absenden, wenn Ihnen aus den zu Nummern 1 und 2 genannten Gründen nicht zugemutet werden kann, den Wahlraum aufzusuchen, oder wenn Sie aus den zu Nummer 3 genannten Gründen nicht in Ihrem Wahlraum wählen können.

Wer den Antrag für einen anderen stellt, muß durch Vorlage einer schriftlichen Vollmacht nachweisen, daß er dazu berechtigt ist.

Ich beantrage die Erteilung eines Wahlscheins

für die Kommunalwahlen

einschließlich der Wahl des Ortsvorstehers - Bürgermeisters - Landrats am _____ ³⁾

und für die etwaige Stichwahl des Ortsvorstehers - Bürgermeisters - Landrats am _____ ³⁾

nur für die etwaige Stichwahl des Ortsvorstehers - Bürgermeisters - Landrats am _____ ³⁾

Es wird versichert, daß einer der nachstehend aufgeführten Gründe für die Erteilung eines Wahlscheins gegeben ist:

1. Abwesenheit am Wahltag aus wichtigem Grund ³⁾

2. Verlegung der Wohnung nach dem ⁴⁾ _____
in einen anderen Stimmbezirk - innerhalb der Gemeinde ³⁾ - außerhalb der Gemeinde ³⁾

3. berufliche Gründe, Krankheit, hohes Alter, körperliches Gebrechen oder ein sonstiger körperlicher Zustand, so daß der Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufgesucht werden kann. ³⁾

Der Wahlschein und die Briefwahlunterlagen

³⁾ - werden von mir abgeholt⁵⁾.

Da ich aus beruflichen Gründen, infolge Krankheit, hohem Alter, eines körperlichen Gebrechens oder sonst meines körperlichen Zustands wegen oder aus einem ähnlichen Grund nicht in der Lage bin, die Briefwahlunterlagen selbst abzuholen, bitte ich Sie, mir diese

³⁾ - an meine obige Anschrift zu schicken ³⁾ - an mich an folgende Anschrift zu schicken

(Vor- und Familienname, Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort)

Achtung: Geht Ihnen der beantragte Wahlschein nicht zu, und können sie dies glaubhaft versichern, so kann Ihnen bis zum Wahltag, 15 Uhr, ein neuer Wahlschein erteilt werden.

_____, den _____ (Datum)

(Unterschrift)

1) Muster für den Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins mit Briefwahlunterlagen, der auf die Rückseite der Wahlbenachrichtigungskarte aufgedruckt werden kann.

2) Bei Versendung als Infopost-Standard in Kartenform kann das Antragsformular bis zu den angegebenen Maßen groß sein. Die angegebenen Maße können im Ausnahmefall überschritten werden.

3) Zutreffendes ankreuzen.

4) Datum des 35. Tages (Stichtag gemäß § 11 Abs. 1 KWVO) vor der Wahl einsetzen.

5) Empfangnahme durch einen anderen ist nur unter Vorlage einer schriftlichen Vollmacht und nur dann zulässig, wenn der Wahlberechtigte kurz vor dem oder am Wahltag plötzlich erkrankt ist und die Unterlagen nicht mehr rechtzeitig amtlich überbracht oder durch die Post übersandt werden können (§ 19 Abs. 3 Satz 3 KWVO).

Anlage 32
(zu § 85 Abs. 6)

Bekanntmachung zum Bürgerentscheid

Am Sonntag, dem _____, wird über den am _____ bekanntgemachten Gegenstand des Bürgerentscheids abgestimmt. Die Abstimmungshandlung dauert von 8 bis 18 Uhr.

I.

Stimmberechtigt ist, wer im Stimmberechtigtenverzeichnis eingetragen ist oder einen Abstimmungsschein hat.

Wer nicht brieflich abstimmt, kann nur in dem Abstimmungsraum des Stimmbezirks abstimmen, der in der Benachrichtigung angegeben ist. Zur Abstimmung soll die Benachrichtigung mitgebracht und der Personalausweis, bei Besitz der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union ein gültiger Paß oder Paßersatz, bereitgehalten werden.

II.

Stimmberechtigte, die verhindert sind, am Abstimmungstag den Abstimmungsraum aufzusuchen, können noch bis

Freitag, den _____¹⁾, 18 Uhr,

bei der Gemeinde-/Verbandsgemeindeverwaltung einen Abstimmungsschein mit den Unterlagen für eine Briefabstimmung beantragen.

Im Falle einer nachweislichen plötzlichen Erkrankung, bei der ein Aufsuchen des Abstimmungsraumes nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten möglich ist, kann der Antrag noch bis zum Abstimmungstag, 15 Uhr, gestellt werden. Diese Antragsfrist gilt auch für Stimmberechtigte, die ohne ihr Verschulden im Stimmberechtigtenverzeichnis nicht nachgetragen wurden.

III.

Der Stimmberechtigte erhält einen Stimmzettel mit dem Text der zu entscheidenden Angelegenheit in der Form einer Frage. Der Stimmberechtigte gibt seine Stimme in der Weise ab, daß er durch ein in einen Kreis gesetztes Kreuz oder auf andere Weise eindeutig kenntlich macht, daß er die Frage mit „Ja“ oder mit „Nein“ beantwortet. Zusätze des Stimmberechtigten auf dem Stimmzettel sind unzulässig.

IV.

Abstimmungshandlung und Ermittlung des Ergebnisses des Bürgerentscheids sind öffentlich.

_____, den _____
(Ort) (Datum)

(Abstimmungsleiter)