

Staatsanwaltschaft Stuttgart
Neckarstraße 145
70190 Stuttgart

Stuttgart, den 06.12.2011

Strafanzeige

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte ihnen hiermit den nachfolgenden Sachverhalt zur Anzeige bringen und sie auffordern, ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des

Verdachts der Untreue, § 266 StGB,

einzuleiten.

Die Vertreter der Parteien Freie Wähler, FDP, CDU der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Sitz: Kronenstrasse 25, 70174 Stuttgart,

- insbesondere deren Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart, teilnehmend an der Sitzung dieses Ausschusses vom 05.10.2011,

namentlich:

- Christine Arlt-Palmer,

- Hans-Werner Carlhoff,
- Roland Klenk,
- Andreas Koch,
- Rainer Ganske (Anwesend als Vertreter für Dr. Joachim Pfeiffer),
- Sven Sautter,
- Roswitha Schenk,
- Werner Spec,
- Bernd Vöhringer,
- Monica Wüllner, (alle CDU),

- Rolf Kurfess (anwesend als Vertreter für Frank Buß),
- Andreas Hesky,
- Bernhard Maier (Anwesend als Vertreter für Markus Nau),
- Thomas Sprißler,
- Norbert Wiedmann (alle Freie Wähler),

- Ronald Geiger,
- Andreas Knapp,
- Gabriele Reich-Gutjahr, (alle FDP),

sowie die mit den letztgenannten zum selben Antrag zustimmenden Ausschussmitglieder der SPD und Republikaner, namentlich:

- Helmut Hartmann,
- Jürgen Kessing,
- Andrea Klöber,

- Harald Onno Raß,
- Alexander Vogelgsang,
- Jürgen Zieger, (alle SPD);
- Ulrich Deuschle, (Republikaner)

sowie der Verbandsvorsitzende, Thomas S. Bopp

und die Regionaldirektorin der Region Stuttgart, Jeanette Wopperer

Dienstsitz: Kronenstrasse 25, 70174 Stuttgart

haben, wie dies Pressemeldungen zu entnehmen war, einen Betrag in Höhe von rund 1.000.000,- € aus öffentlichen Haushaltsmitteln als überplanmäßige Ausgabe im Sinne der Gemeindeordnung für Werbemaßnahmen für das Projekt Stuttgart 21 aufgewendet, um die Bürger – unter anderem mittels eines Rundschreibens an alle Wahlberechtigten - pflichtwidrig zu einer Stimmabgabe gegen den in der Volksabstimmung vom 28.11.2011 zur Entscheidung vorgelegten Gesetzesentwurf zum Ausstieg aus dem Projekt Stuttgart 21 zu beeinflussen, obgleich ihnen dabei klar gewesen sein musste, dass dies gegen das dem Verband Region Stuttgart als öffentlich rechtlicher Gebietskörperschaft obliegende Neutralitätsgebot verstoßen und daher verboten war, und der Region Stuttgart einen wirtschaftlichen Nachteil in gleicher Höhe zufügen würde.

Damit haben sie den Tatbestand des § 266 StGB objektiv und subjektiv verwirklicht und sich jeweils als Mittäter einer **Untreue** schuldig gemacht.

Die Mitglieder der Fraktion der Grünen sowie die Gruppe der Linken in der Regionalversammlung haben hiergegen protestiert und geschlossen gegen diese Ausgaben gestimmt.

Zum Sachverhalt:

Wie allgemein bekannt fand am Sonntag, den 27.11.2011 seit langem wieder einmal eine Volksabstimmung in Baden-Württemberg statt. Gegenstand derselben war der vom Landtag nicht angenommene Gesetzesentwurf der Landesregierung über den Ausstieg aus der Finanzierung des Bahnprojekts „Stuttgart 21“.

Die Landkreise in der Umgebung der Landeshauptstadt Stuttgart sind seit einiger Zeit zu dem Verband Region Stuttgart zusammengeschlossen. Durch das Landesgesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 07.02.1994 (zu finden unter http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/VRS_Verbandsgesetz.pdf ; im folgenden: Verbandsgesetz, kurz: VerbG) wurde der Verband als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Stuttgart errichtet.

Das wichtigste Organ des Verbands, das seine Willensbildung organisiert ist die Regionalversammlung, § 6 VerbG – sie wird durch öffentliche Wahlen gewählt.

Anlässlich dieser Volksabstimmung haben die Fraktionen CDU, FDP und Freie Wähler mit einem Antrag vom 21.09.2011 in der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart eine überplanmäßige Ausgabe zur Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt Stuttgart 21 in unbestimmter Gesamthöhe aus dem Haushalt der Region Stuttgart vorgeschlagen.

Vgl. Anlage: Antrag der Fraktionen CDU, Freie Wähler und FDP vom 21.09.2011

In der Begründung wurde hierbei genannt:

„Ein Zustandekommen des S21-Kündigungsgesetzes bringt, unabhängig der juristischen Zweifel, für die Region und das Land erhebliche Nachteile, insbesondere

– Schadensersatzfolgen

(.....)

Die Bevölkerung muss vor der Volksabstimmung über diese Folgen aufgeklärt und über die ablehnende Haltung der großen Mehrheit der Regionalversammlung informiert werden.“

Ferner:

„Die Kosten werden aus dem Etat für Öffentlichkeitsarbeit bestritten, wenn diese Mittel nicht ausreichen, wird, angesichts der Bedeutung, eine überplanmäßige Ausgabe nach Kostenermittlung und Beschlussfassung im zuständigen Ausschuss vorgesehen.“

Der von der Regionalversammlung in der Folge beschlossene Antrag lautete:

„Die Verbandsverwaltung gibt rechtzeitig zur geplanten Volksabstimmung über das S21-Kündigungsgesetz eine Broschüre an alle Haushaltungen in der Region heraus, in der über die Nachteile bei einem Zustandekommen des Gesetzes informiert wird und dazu aufruft im Sinne der Mehrheitsmeinung in der Regionalversammlung gegen den Gesetzentwurf zu votieren.“

Offenkundig überstiegen schon die Kosten der Broschüre den noch vorhandenen Etat für Öffentlichkeitsarbeit um einen Betrag von rund 250.000,00 €, sodass der zuständige Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung aus der Verkehrsrücklage entsprechende Mittel bereitstellen musste.

Mit der Tischvorlage Nr 76/2011 vom 05.10.2011 – Sitzungsvorlage 11-WIV076/11- wurde diese Ausgabe im Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung begründet.

Vgl. Anlage: Sitzungsvorlage des Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung, 11-WIV 076/11 vom 05.10.2011

In dieser Vorlage heißt es:

„Die Fraktionen CDU, Freie Wähler und FDP beantragen, „rechtzeitig zur geplanten Volksabstimmung über das S 21-Kündigungsgesetz eine Broschüre an alle Haushaltungen in der Region herauszugeben, in der über die Nachteile bei einem Zustandekommen des Gesetzes informiert wird.“ Die Information solle dazu aufrufen, „im Sinne der Mehrheitsmeinung in der

Regionalversammlung gegen den Gesetzentwurf zu votieren.““

Über eine solche Broschüre hinaus sollte im Kommunikationsbüro des Projekts Stuttgart 21 – auf Kosten des Verbands Region Stuttgart – personell verstärkt werden, um im Nachgang als Anlaufstelle für Bürgerfragen zu dienen.

Die Kosten wurden mit bis zu 2.920.000,00 € in verschiedenen Modulen veranschlagt.

Bereits bei der Beschlussfassung wurde klargestellt, dass eine offene und objektive Unterrichtung der Wähler über Chancen und Risiken von beiderlei Optionen der Volksabstimmung nicht geplant war. So heißt es:

„Entsprechend der Beschlusslage der Regionalversammlung werden in der Publikation die Vorzüge von Stuttgart 21 und der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm aus Sicht des Verbands Region Stuttgart dargestellt.“

Der Beschlussvorschlag an den Ausschuss lautete:

- 1. Die Geschäftsstelle wird beauftragt, über das Kommunikationsbüro das skizzierte **Basismodul A** zu realisieren sowie ggf. eine zeitlich befristete personelle Verstärkung des Kommunikationsbüros zu finanzieren.*
- 2. Den überplanmäßigen Mehraufwendungen in Höhe von 250.000 Euro (Teilhaushalt 6 Aufwandsart 42710090 „Aufwand für Marketingmaßnahmen“) sowie der Deckung durch eine zusätzliche Entnahme aus der Verkehrsrücklage in gleicher Höhe wird zugestimmt.*
- 3. Der Antrag der Fraktionen CDU, Freie Wähler und FDP vom 21. September 2011 „Öffentlichkeitsarbeit zur Volksabstimmung“ wird für erledigt erklärt.*

Um die Ausschussmitglieder – möglichst auch anderer Fraktionen - zum entsprechenden Beschluss zu überzeugen wurde in der Tischvorlage vom 05.10.2011 auch eine falsche rechtliche Einschätzung abgegeben:

„Rechtliche Einschätzung

Bei der Volksabstimmung handelt es sich nicht um eine Wahl, so dass es für den Verband Region Stuttgart kein striktes Neutralitätsgebot gibt. Allerdings besteht nach den gemeinsamen Hinweisen der Landesabstimmungsleiterin und des Innenministeriums für die Volksabstimmung ein Gebot zur Sachlichkeit. Dies erlaubt dem Verband Region Stuttgart eine sachliche Stellungnahme für das Projekt, Zurückhaltung sollte allerdings bei einer unmittelbaren Empfehlung zum Abstimmungsverhalten geübt werden.“

Diese Einschätzung ist in zweierlei Hinsicht unrichtig:

Zum einen ist eine Wahl in Hinblick auf den Verfassungsrechtlichen Grundsatz der Freiheit mit einer Volksabstimmung identisch (vgl. dazu unten) – dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Landesverfassung Baden-Württembergs unmittelbar, Art. 26 Abs 4 VerfBW.

Zum anderen ist die – auch wenn noch so sachliche gestaltete - Information über bloß die Vorteile einer „Nein“-Stimme und bloß die Nachteile einer „Ja“-Stimme nicht von einer unmittelbaren Empfehlung für die Nein-Stimme zu trennen. Es ist ein bloßer Winkelzug, dies noch als Gegenüberstellung von Chancen und Risiken zu titulieren.

Ausweislich des vorliegenden Kurzprotokolls der Sitzung vom 05.10.2011 wurde dieser Vorlage mit den 6 Gegenstimmen der Ausschussmitglieder der Grünen (5) und der Linken (1) von allen eingangs genannten Ausschussmitgliedern der CDU, FDP, Freien Wähler und SPD angenommen.

Vgl. Anlage: Protokoll WIV01411K der Sitzung vom 05.10.2011

Anwesenheitsliste zur Sitzung vom 05.10.2011

Von der Stuttgarter Zeitung wurde über diese Aktion wie folgt berichtet:

Stuttgarter Zeitung online 02.11.2011:

„Die Fraktionen der CDU, der Freien Wähler und der FDP hatten einen Antrag gestellt, in dem sie das vorschlugen. Mit den Antragstellern stimmten die Regionalräte der SPD. Die Fraktionen der Grünen und der Linken kritisierten die Informationskampagne der Region, die 1,3 Millionen Haushalte erreichen soll.

Die Mehrheit im Ausschuss genehmigte dafür ein Budget von bis zu einer Million Euro. Das Geld soll aus der Verkehrsrücklage entnommen werden.“

Vgl. Anlage: Ausdruck des StZ-Berichts vom 02.11.2011

Tatsächlich wurde eine Broschüre an alle Haushalte der Region verteilt, die unter der Überschrift „Stuttgart 21 – gut für die Region“ ausschließlich etwaige Vorzüge des Projekts Stuttgart 21 geschildert wurden.

Vgl. Anlage: Broschüre „Stuttgart 21 – gut für die Region“ des Verbands
Region Stuttgart

Im Vorwort des Vorsitzenden Bopp und der Direktorin Wopperer heißt es u.a.:

„Der Verband Region stuttgart ist mit 100 Mio. Euro am Projekt Stuttgart 21 beteiligt. Dieses Geld ist nach unserer Auffassung gut investiert.“

sowie:

„In dieser Broschüre geht es darum, die Position des Verbands darzustellen“

Hierüber wurde von den Stuttgarter Nachrichten am 14.11.2011 berichtet:

„CDU, Freie Wähler, FDP und SPD waren nun auch dafür, bis zu einer Million Euro vom Sparbuch zu nehmen, um für das Projekt zu

werben. Anders als bei der Landesregierung, die in ihrer Broschüre Befürworter (SPD) und Gegner (Grüne) zu Wort kommen lässt, ist der Kurs der Region eindeutig. "Wir kommunizieren die Beschlusslage der Regionalversammlung und machen eine Infokampagne für die Vorteile, die sich aus Stuttgart 21 und der Neubaustrecke ergeben", erklärt Lang. Nach Rücksprache beim Regierungspräsidium darf die Region als Projektpartner das auch. Nur sachlich sollte es bleiben. Lang: "Dazu gehört, dass wir keine Empfehlung für das Abstimmungsverhalten geben." Die Grünen zweifeln die Sachlichkeit ebenso wie die Linken an. Sie haben sich wiederholt beim Regierungspräsidium beschwert - die Kampagne der Region kann dies jedoch kaum noch stoppen."

(.....)

„Alle Werbemaßnahmen der Region laufen über das Kommunikationsbüro Bahnprojekt Stuttgart-Ulm. Dazu gehören auch Plakate, die seit einer guten Woche in den 147 S-Bahn-Zügen hängen, sowie Anzeigen auf den Homepages der Stuttgarter Tageszeitungen. Außerdem wird der Verband Mitarbeiter für das Kommunikationsbüro abstellen, die Fragen der Bürger zu den Inhalten der Infobroschüre beantworten sollen.“

vgl. Anlage: Ausdruck von Stuttgarter Nachrichten online vom 14.11.2011

Im Nachgang der Volksabstimmung wurde die Informationspolitik der Region vom Verein Mehr Demokratie laut Stuttgarter Zeitung kritisiert:

„Auch einige Akteure haben sich dem Verein zufolge nur teilweise fair verhalten.

Foulspiel wirft der Verein zum Beispiel dem Verband Region Stuttgart und dem Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster vor. Den Brief Schusters an die Stuttgarter und die Anzeigen des Regionalverbandes stuft der Verein als einseitig und problematisch

ein. Abstimmungsempfehlungen kommunaler und regionaler Körperschaften seien nicht erlaubt.“

Vgl. Anlage:

Ausdruck Stuttgarter Zeitung Online vom 30.11.2011

Es ist davon auszugehen, dass die gezielte Beeinflussung der Wähler durch die Körperschaft öffentlichen Rechts das veranschlagte Budget von rund 1 Million Euro ausgeschöpft haben dürfte.

Wer ausser den genannten Regionalvertretern noch als Anstifter, Mittäter oder Gehilfe dieser Handlung in Frage kommt, werden die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu erbringen haben.

Rechtliche Würdigung:

Herr Bopp und Frau Wopperer haben als Unterzeichner der Broschüre an die Bürger die Verantwortung für dieselbe mitsamt dessen Inhalt übernommen.

Bei diesem Schriftstück – sowie den anderen gezielt in Hinblick auf die Volksabstimmung getroffenen Maßnahmen handelte es sich um einen Missbrauch der ihnen und den Abgeordneten kraft Gesetzes obliegenden rechtlichen Möglichkeiten, die öffentlich rechtliche Körperschaft Verband Region Stuttgart zu verpflichten oder Gelder des Verbands Region Stuttgart zu verwenden.

Tathandlung der Untreue nach § 266 Abs. 1 StGB ist die im Außenverhältnis wirksame, aber im Verhältnis zum Geschäftsherrn bestimmungswidrige Ausübung der Befugnis zur Vermögensverfügung oder Verpflichtung (Missbrauchstatbestand) oder die Verletzung der sich aus einem Treueverhältnis ergebenden Vermögensbetreuungspflicht (Treuebruchstatbestand); Taterfolg ist die Verursachung eines Vermögensnachteils (vgl. BGHSt 43, 293).

Zur Tathandlung:

Als beschlussfassendes Organ der öffentlichen rechtlichen Körperschaft hat die Regionalversammlung die Möglichkeit Gelder des Verband Region Stuttgart zu binden – die Regionalvertreter sind in ihrer parlamentarischen Eigenschaft als Volksvertreter zwar keine Amtsträger im Sinne des § 11 StGB, vgl. Fischer StGB § 11 Rdnr. 23. Dies bedeutet jedoch nur, dass die Regionalvertreter im Sinne des § 266 StGB in Bezug auf die Rechtssetzung keine Befugnis hatten, Gelder zu verwenden oder den Regionalverband zu binden. Möglicher Täter einer Untreue im Sinne des Missbrauchstatbestands ist unter ihnen aber auf jeden Fall, wer eine konkrete Amtsaufgabe wahrnimmt, vgl. Fischer a.a.O. Rdnr. 23a.

Dies gilt insbesondere für den Verbandsvorsitzenden und die Regionaldirektorin.

Darüber hinaus sind auch Gemeinderatsmitglieder gegenüber ihrer Gemeinde anerkanntermaßen treuepflichtig im Sinne des § 266 StGB, vgl. Graf/Jäger/Wittig, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Waßmer § 266 StGB Rdnr. 49.; Schönke/Schröder StGB, Perron § 266 Rdnr. 25 m. w. Nachw.; Anwaltskommentar StGB, Leipold u.a., Esser § 266 Rdnr. 277.

Es ist zwar allgemein anerkannt, dass Parlamentarier für die Einstellung von Finanzmitteln in den Haushaltsplan nicht als taugliche Täter einer Untreue in Betracht kommen – jedoch ist beispielsweise anerkannt, dass für die in entsprechenden Haushaltsposten eingestellten Mittel sehr wohl eine Treuepflicht besteht, vgl. OLG Koblenz NJW 1999, 3277. Überdies obliegt dem Verbandsvorsitzenden als Dienstvorgesetzter (§ 16 Abs. 4 VerbG) und der Regionaldirektorin als Vertreterin (§ 17 Abs. 4 VerbG) in Einzelfällen auch eine gesetzlich normierte Vermögensbetreuungspflicht gegenüber dem Verband Region Stuttgart. Es ist somit auch ein Treuebruchstatbestand im Sinne des § 266 Abs. 1, S. 1, 2. Alternative StGB möglich.

Überdies sind Mehrheitsbeschlüsse vor ihrer Ausführung von den Organen auf deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen, sodass gegebenenfalls auch eine Untreue durch Unterlassen in Frage kommt.

Die nachfolgend genannten Gründe belegen, dass zumindest die Amtsträger unter den Regionalvertretern ihre Möglichkeit und die Befugnis, Vermögen des Verbands Region Stuttgart zu verwenden vorliegend missbraucht, aber auch die Regionalvertreter, je nach ihrem Antrags- bzw. Stimmverhalten ihre Treuepflicht verletzt haben:

I. Fehlender Haushaltstitel

Im Haushalt der Region Stuttgart, der gesetzliche Grundlage für jede Mittelverwendung darstellt ist ein Posten für die Werbung zu Gunsten des Projekts Stuttgart 21 im Zusammenhang mit der Volksabstimmung nicht eingestellt.

Die Kosten für die Broschüre wurden, wie aus den vorgelegten Unterlagen zu entnehmen ist, aus der Rücklage für das Verkehrsprojekt Stuttgart 21 (Verkehrsrücklage) entnommen.

Die Region beteiligt sich an diesem Projekt ausweislich der Broschüre mit einem Gesamtbetrag von 100.000.000,00 € - die Werbung für das Projekt in Zusammenhang mit der Volksabstimmung ist in diesen Projektkosten wohl nicht enthalten.

II. Rechtswidrigkeit des Verwendungszwecks

1.

Bei der Volksabstimmung handelt es sich um eine grundgesetzlich geschützte freie Wahl. Die Chancengleichheit bei Wahlen ist durch Grundrechte und andere einfachgesetzliche Regelungen sowie durch die Verfassung des Landes Baden-Württemberg geschützt, wie insbesondere:

Art. 26 Abs. 4 der Landesverfassung Baden-Württemberg, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG,

2.

Eine Wahl ist nicht mehr frei, wenn eine unzulässige Einflussnahme auf die Wähler stattgefunden hat.

Die Broschüre wirbt ausschließlich mit Argumenten für das Projekt Stuttgart 21. Dabei werden viele Fakten geschönt dargestellt, wie zum Beispiel ein fehlendes Notfallkonzept für die S-Bahn, zu dem angegeben wird, die Züge könnten dann dennoch in den Hauptbahnhof einfahren und dann über den Fildertunnel an den Flughafen gelangen – ohne dabei zu erwähnen, dass sämtliche Innenstadthaltestellen und die südlichen Stadtteile Vaihingen und Rohr von der S-Bahn-Anbindung so komplett abgekoppelt sein würden – und eine Fahrt auf die Fildern den meisten Berufspendlern nichts bringen würde.

Auf den Wahrheitsgehalt der jeweiligen Argumente kommt es vorliegend jedoch gar nicht an, sondern auf die klar erkennbare Tatsache, dass sich die Regionalvertreter nur die

Argumente einer Seite zu eigen gemacht haben.

Dies verstößt gegen das Neutralitätsgebot.

Daher verstößt die Wählertäuschung durch den Verband Region Stuttgart so stark gegen das Gebot der Unparteilichkeit, dass eine massive und unlautere Beeinflussung der Wählerinnen und Wähler vorlag.

3.

Es ist seit langem gesicherte Rechtsprechung, dass sich bei Kommunalwahlen, aber auch bei allen anderen Abstimmungen jedwede Handlung verbietet, die über das bloße Führen der Amtsbezeichnung in privat finanzierter Korrespondenz, den Eindruck eines Handelns für den Verband Region Stuttgart entstehen ließe.

Als Beispiele aus der obergerichtlichen Rechtsprechung hierzu vgl.

Unzulässig laut BayVGH 1995:

Anzeige in Tageszeitung: „Wir Bürgermeister im Landkreis ... bitten unsere Bevölkerung, den Landrat wieder zu wählen....“ Hinweis auf gute Zusammenarbeit mit Gemeinden. Bildunterschriften mit Amtsbezeichnung und Hinweise auf Gemeinde

Unzulässig laut VGH Kassel 1999:

„Wir, sowohl Politiker als auch Mitarbeiter der Stadtverwaltung...“ „Wir in der Stadtverwaltung ...“

Unzulässig weil Verstoß gegen die Neutralitätspflicht laut VGH Kassel 1991:

Oberbürgermeister lädt vor der Wahl Gewerbetreibende zu Gesprächsforum nach der Wahl ein, mit ausführlicher Leistungsbilanz.

Der VGH Kassel hat sich im Urteil vom 10. 7. 2003 (VGH Kassel, NVwZ-RR 2004, 58 = ESVGH 54, 13 = HSGZ 2003, 345) erneut damit befasst und Folgendes ausgeführt:

„Wahlempfehlungen zu Gunsten eines Wahlbewerbers, die ein Bürgermeister in amtlicher Eigenschaft abgibt, werden jedoch nicht durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gedeckt. Sie verstoßen vielmehr gegen die den Gemeinden und ihren Organen durch das bundesverfassungsrechtliche Gebot der freien Wahl auch im Kommunalwahlkampf auferlegte Neutralitätspflicht und sind deswegen unzulässig (vgl. BVerwGE 104, 323 = NVwZ 1997, 1220). Dies gilt auch für

Wahlempfehlungen, die ein Bürgermeister/Oberbürgermeister in amtlicher Eigenschaft für seine eigene Wiederwahl abgibt‘.

4.)

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner Entscheidung vom 02.03.1977 (Az.: 2 BvE 1/76 - BVerfGE 44, 125 und NJW 1977, S. 751) ausgeführt, dass Wahlen eine demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG nur verleihen können, wenn sie frei sind. Das erfordert nicht nur, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, wie es Art. 38 Abs. 1 GG gebietet, sondern ebenso sehr, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.

Damit unvereinbar ist eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber. Sie verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen (BVerfG, a.a.O., juris Rdnr. 56). Wenn der Staat zu Gunsten oder zu Lasten bestimmter politischer Parteien oder Wahlbewerber Partei ergreift, ist darüber hinaus auch das verfassungsmäßige Recht der davon nachteilig Betroffenen auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt. Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf eintreten. **Der öffentlichen Gewalt ist damit jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden, verfassungskräftig versagt, soweit sie sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen lässt** (BVerfG, a.a.O., juris Rdnr. 57 bis 61).

c.)

Wahlen und Abstimmungen sind gemeinsam, dass sie die beiden staatsrechtlich vorgesehenen Formen der Mitwirkung des Souveräns an der Willensbildung des Staates sind. Bei beiden entscheidet die Mehrheit; beiden geht ein Kampf zur Erringung der Mehrheit voraus. Zum Wesen eines demokratischen Staates gehört es, dass die Staatsorgane in diesem Meinungskampf nicht Partei ergreifen und nicht Position beziehen, **sondern dies den politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppierungen überlassen** (BayVGh, B. v. 13.02.1991, BayVBI 1991, S. 403, juris Rdnr. 43) .

d.)

Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem entschieden, dass diese für die Wahl zum Bundestag entwickelten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 28 Abs. 1 GG auch für den kommunalen Bereich gelten. Aus ihnen ergibt sich die Neutralitätspflicht der Gemeinden **und ihrer Organe** im Wahlkampf (BVerwG, U. v. 08.04.2003 - Az.: 8 C 14/02 - BVerwGE 118, 101; BVerwG, B. v. 19.04.2001 - Az.: 8 B 33/01 - NVwZ 2001, S. 928; BVerwG, U. v. 18.04.1997 - Az.: 8 C 5.96 - BVerwGE 104, 323; BVerwG, B. v. 30.03.1992 - Az.: 7 B 29/92 - NVwZ 1992, S. 795; BVerwG, B. v. 29.05.1973 - Az.: VII B 27.73 - DÖV 1974, S. 388).

e.)

So gilt dies selbstverständlich auch bei der Volksabstimmung in Baden-Württemberg am 27.11.2011 – denn Art. 26 Abs. 4 der Landesverfassung von Baden-Württemberg spricht ausdrücklich von „Wahlen und Abstimmungen“ - **diese stehen sich gleich.**

Es wurden am 21.10.2011 zur Volksabstimmung am 27.11.2011 in Baden-Württemberg von den Kommunalen Landesverbänden Hinweise für Kommunen sowie kommunale Organe und Amtsträger herausgegeben.

Vgl. Anlage: Handreichung der Kommunalen Landesverbände
vom 21.10.2011

In dieser Handreichung wird darauf hingewiesen, dass es noch keine Judikatur zum Thema der Volksabstimmung in Baden-Württemberg gebe – als vergleichbar wurde hier eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 19.01.1994 (BayVBl. 1999, S.203 ff. und 238 ff., Az.: Vf 89-III-92 Vf 92-III-92) zu einer Volksabstimmung über ein Konzept der Abfallentsorgung herangezogen.

Dieselben Hinweise enthalten auch die gemeinsamen Hinweise der Landesabstimmungsleiterin und des Innenministeriums für die Volksabstimmung über die Gesetzesvorlage des S 21-Kündigungsgesetzes vom 29. September 2011 unter Punkt 4.8.4. Auch dort wird auf diese Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 19.01.1994 hingewiesen.

Vgl. Anlage: Gemeinsame Hinweise der Landesabstimmungsleiterin und des Innenministeriums für die Volksabstimmung über die Gesetzesvorlage des S 21-Kündigungsgesetzes (VAS21Hinw) vom 29. September 2011 - Az.: 2-1056/24 in Kopie

Laut dieser Entscheidung sei das strikte Neutralitätsgebot nur für Abstimmungsorgane (z.B. Landesabstimmungsleiterin, Kreisstimmleiter) und sonstige mit der Vorbereitung der Volksabstimmung unmittelbar befasste Personen gegeben, jedoch nicht für andere Träger öffentlicher Ämter – für diese gelte nur ein weniger strenges Objektivitäts- bzw. Sachlichkeitsgebot.

Diese Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von 1994 wurde vom Bundesverfassungsgericht mit der Entscheidung „Abfallkonzept“=BVerfGE 96,231, behandelt und „abgesegnet“. Jedoch nur scheinbar, weil eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs hier nur aus formellen Gründen als unzulässig abgewiesen wurde. Eine Inhaltliche Auseinandersetzung hierzu hatte sich das BVerfG aber verboten.

Unterschiede zwischen der Rechtslage in Baden-Württemberg und in Bayern wurden in der Handreichung der Kommunalen Landesverbände vom 21.10.2011 und in den gemeinsamen Hinweisen der Landesabstimmungsleiterin und des Innenministeriums jedoch **nicht berücksichtigt**. Ob dies Absicht war (möglicherweise gar der Tatbestand der Wählertäuschung verwirklicht wurde) oder reine Nachlässigkeit, wird anderweitig zu überprüfen sein.

Es liegt jedenfalls für jeden Juristen auf der Hand, diesen Unterschieden nachzugehen. Sämtliche Schlussfolgerungen, die in Hinblick auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu treffen waren, sind nämlich nur dann richtig, wenn diese Entscheidung **auch der in Baden-Württemberg geltenden Rechtslage genügt**. Dazu sind die Unterschiede in der Verfassungsgesetzgebung der beiden Bundesländer zu beachten:

aa.)

Die Landesverfassung von Baden-Württemberg regelt die Volksabstimmung in Artikel 60 und **stellt Abstimmungen den Wahlen in Artikel 26 Abs. 4 gleich.**

Diese Bestimmungen der **Landesverfassung Baden-Württemberg** lauten in ihrem Wortlaut:

Artikel 25 Abs. 1

*Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in **Wahlen und Abstimmungen** und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*

Artikel 26 Abs. 4

*Alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden **Wahlen und Abstimmungen sind allgemein, frei, gleich, unmittelbar und geheim.***

Artikel 26 Abs. 5

*Bei **Volksabstimmungen** wird mit Ja oder Nein gestimmt.*

Artikel 26 Abs. 8

*Für Wahlen und **Abstimmungen in Gemeinden und Kreisen** gilt Artikel 72*

Artikel 59 Abs. 3

*Die Gesetze werden vom Landtag oder durch **Volksabstimmung** beschlossen.*

Artikel 60 Abs. 3

*Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur **Volksabstimmung** bringen.*

Artikel 60 Abs. 4

*Der Antrag nach Absatz 2 und Absatz 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlußabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die **Volksabstimmung** anordnen will.*

Artikel 60 Abs. 5

*Bei der **Volksabstimmung** entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt.*

Hierbei ist festzuhalten, dass in allen einschlägigen Artikeln der Landesverfassung Baden-Württembergs **der Begriff der Wahl mit dem Begriff der Abstimmung gemeinsam genannt und damit eindeutig gleichen Regeln unterworfen wird**. Dies ist bereits in Art. 25 Abs. 1 festgelegt aber insbesondere in Art. 26 Abs. 4 zu erkennen, der beide Formen der Volksbeteiligung unter die gleichen verfassungsrechtlichen Grundsätze der Freiheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und des Wahlgeheimnisses stellt.

bb.)

Die **Bayerische Landesverfassung** regelt Wahlen und Abstimmungen in den folgenden Artikeln dagegen wie folgt:

Artikel 2 Abs. 2:

*Das Volk tut seinen Willen durch **Wahlen und Abstimmungen** kund. Mehrheit entscheidet.*

Artikel 12 Abs. 1:

*Die Grundsätze für die **Wahl zum Landtag** gelten auch für die **Gemeinden und Gemeindeverbände**.*

Artikel 12 Abs. 3:

*Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch **Bürgerbegehren und Bürgerentscheid** zu regeln. Das Nähere regelt ein Gesetz.*

Artikel 14 Abs. 1 Satz. 1:

*Die Abgeordneten werden **in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl** nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen*

wahlberechtigten Staatsbürgern in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt.

Artikel 74 Abs. 1:

Ein **Volksentscheid** ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das **Begehren** nach Schaffung eines Gesetzes stellt.

Artikel 74 Abs. 2:

Dem **Volksbegehren** muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen.

Artikel 74 Abs. 3:

Das **Volksbegehren** ist vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Landtag zu unterbreiten.

Artikel 74 Abs. 4

Wenn der Landtag das **Volksbegehren** ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur **Entscheidung** mit vorlegen.

Artikel 74 Abs. 5

Rechtsgültige **Volksbegehren** sind von der Volksvertretung binnen drei Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem **Volk zur Entscheidung** vorzulegen. Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt.

Artikel 74 Abs. 6

Die **Volksentscheide** über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt.

Artikel 74 Abs. 7

*Jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist **mit einer Weisung der Staatsregierung** zu begleiten, die **bündig und sachlich** sowohl die **Begründung der Antragsteller** wie die **Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand** darlegen soll.*

Hierbei lässt sich erkennen, dass Gesetze und Abstimmungen in Bayern zwar beide als Formen der Volksbeteiligung erkannt sind, jedoch zunächst nur die Wahlen zum Landtag ausdrücklich den Verfassungsrechtlichen **Grundsätzen der Freiheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und des Wahlgeheimnisses** unterliegen – diese Grundsätze sind durch Artikel 12 Abs. 1 BayVerf auch für Gemeinden und Gemeindeverbände anwendbar – dies bedeutet, dass sie auch auf Kommunalwahlen anwendbar sind, was dort zur Anwendung des strengen Neutralitätsprinzips führt.

Volksentscheide auf Landesebene, wie sie einem Volksbegehren stets folgen, **werden diesen Grundsätzen jedoch nicht unterworfen**. Vielmehr ist in Artikel 74 Abs. 7 BayVerf **ausdrücklich nur ein Sachlichkeitsgebot** für die dem Wähler mitzugebende Weisung der Landesregierung postuliert („*bündig und sachlich*“). Da die Staatsregierung hier ihre Auffassung ebenso darlegen darf, die ihrer Natur gemäß stets entweder zustimmend oder ablehnend, also parteilich sein wird, ist eine Neutralität hier auch logisch ausgeschlossen.

Dies musste dazu führen, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof das strenge Neutralitätsprinzip auch nicht auf den Volksentscheid als ganzes anwenden konnte.

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs lässt sich aber letztendlich auf die Rechtslage in Baden-Württemberg nicht übertragen. Und dies gilt selbstverständlich nicht nur für einzelne Gemeinden, sondern auch für Gemeindeverbände wie den Verband Region Stuttgart und andere öffentlich rechtliche Körperschaften.

Es ist fraglich, wer bei dieser Handreichung zur Volksabstimmung mitgewirkt hat und so dafür gesorgt hat, dass diese in dieser Form an die Parteien herausgegeben wird.

Dies wird insbesondere in Hinblick auf das Bestehen und die Vermeidbarkeit eines etwaigen Verbotsirrtums genau zu prüfen sein. Denn, da die Frage nach den Unterschieden der Rechtslage in den jeweiligen Bundesländern für jeden Juristen ganz

einfach auf der Hand liegt, wäre zu überprüfen, ob hierbei nicht auch eine gezielte Desinformation der Parteien zu Zwecken der Förderung einer Wählerbeeinflussung vorlag. Der Gemeindetag, der als Autor des einen Papiers in dessen elektronischer Form (PDF-Metatags) zu erkennen ist, ist in diesem Zusammenhang kein unbefangener und Sachkundiger Dritter, auf dessen Rechtsrat man sich ohne weiteres verlassen durfte. Dass auch die Landesabstimmungsleiterin und das Innenministerium hier falsche Rechtsauskünfte verbreitet haben, macht das ganze nicht wirklich besser.

f.)

Ein Spannungsverhältnis zwischen der Neutralitätspflicht im Wahlkampf einerseits und dem Recht der einzelnen Amtsträger auf freie Meinungsäußerung andererseits hat das Bundesverwaltungsgericht im Übrigen gelöst, indem es das Recht auf freie Meinungsäußerung wiederum begrenzt. Die Grenze des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Wahlkampf ist dann überschritten, wenn der Amtsträger das ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihm in diesem Rahmen gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise benutzt, die mit seiner der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar ist. Die Grenze ist jedenfalls dort überschritten, wo z. B. ein Bürgermeister unter Missbrauch der ihm kraft seines Amtes gegebenen Möglichkeiten erkennbar nur in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben kann und gehandelt hat (BVerwG, B. v. 29.05.1973 - Az.: VII B 27.73 - a.a.O., juris Rdnr. 3; BVerwG, Ur. v. 08.04.2003 - Az.: 8 C 14/02 - a.a.O., juris Rdnr. 24). Dies gilt auch für die Regionalvertreter oder den Verband der Region als Ganzes, die dann ebenso die Grenze der Meinungsfreiheit überschreiten, wenn sie die Äusserungen in erkennbar amtlicher Eigenschaft abgeben.

In diesem Zusammenhang die äußere Form der Broschüre von Belang, denn diese zeigt schon auf der Vorderseite und Rückseite das Logo des Verbands Region Stuttgart und lässt diese als verantwortlichen Herausgeber erkennen.

5.)

Dies alles führt wiederum dazu, dass es ein Verbot für eine Verwendung öffentlicher Mittel aus dem Haushalt des Verbands Region Stuttgart zu Zwecken einer unmittelbaren Einflussnahme auf die wahlberechtigten Bürger der Region geben konnte. Vielmehr widerspricht dies gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Geboten.

Die Verwendung von Haushaltsmitteln – gleich aus welchem Haushaltsposten - zu diesen Zwecken war Gesetzes- und Pflichtwidrig.

Zum Taterfolg:

Ein Vermögensnachteil im Sinne des § 266 StGB ist gleichbedeutend mit einem Vermögensschaden im Sinne des § 263, vgl. Fischer StGB § 266 Rdnr. 115.

Dem Haushalt des Verbands Region Stuttgart fehlt allenthalben Geld – es wird zwar regelmäßig eine Rücklage gebildet, um die veranschlagten 100 Millionen € Beteiligung an den Kosten des Projekts Stuttgart 21 zu tragen – jedoch wird in gleicher Höhe jährlich eine netto Neuverschuldung aufgenommen – inzwischen hat der Verband schon Schulden in Höhe von rund 40 Millionen Euro!

Der Verkehrsrücklage des Verbands Region Stuttgart fehlen nun die für die pflichtwidrige Wählerbeeinflussung aufgewendeten Mittel von rund 1 Million Euro sodass von einem Nachteil in dieser Höhe auszugehen ist – näheres haben die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu ergeben.

Liegt ein zweckwidriger Einsatz öffentlicher Mittel vor, so kann darin bereits eine Nachteilszufügung liegen, weil die zweckgebundenen Mittel verringert wurden, ohne dass der Zweck erreicht wurde (vgl. BGHSt 19, 37, 45; BGH NStZ 1991, 143 ff.), Schönke/Schröder StGB Perron § 266 Rdnr. 44 m. w. Nachw..

Ein Nachteil wird insbesondere schon dann bejaht, wenn die Körperschaft mangels ausreichender Liquidität durch die Verfügung sonst in ihrer wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit weitgehend beeinträchtigt wird, vgl. BGHSt 43, 293.

Der Verband kann seine Finanzmittel zwar über eine Verbandsumlage abdecken (§ 22 VerbG) – jedoch ist dies nur im Rahmen des Haushaltsplans möglich – somit dürfte eine bestehende Unterdeckung nur durch Umlage zu tilgen sein, sofern ein entsprechender Haushaltsposten gebildet wird. Diese Umlage ginge aber zu Lasten der Gemeinden der Region – sodass diese gegebenenfalls ebenfalls als Geschädigte anzusehen sein könnten.

Auch eine Zweck-Mittel-Relation in Bezug auf angeblichen Nutzen des Projekts „Stuttgart 21“ für die Region Stuttgart ist nicht anzustellen, denn es kommt nicht auf guten Willen an

– auch nicht auf das letzten Endes erreichte wirtschaftliche Ergebnis, vgl. Fischer StGB § 266 Rdnr. 87 m.w. Nachw.

Es kann auch nicht darauf abgestellt werden, dass die zitierten verfassungsrechtlichen Normen nicht dem Schutze des Vermögens der Gebietskörperschaft dienen und daher eine Verletzung dieser Normen eine Untreue nicht begründen könne, denn die verletzte Schutznorm ist der Haushalt des Verbandes, ausserhalb dessen Rahmen und der darin beschlossenen Zwecke die Gelder verwendet wurden.

Somit hat die Staatsanwaltschaft Stuttgart – angesichts der Schadenshöhe von 1.000.000,00 € ohne das Erfordernis eines Strafantrags – aufgrund des sich aus den oben vorgetragenen Tatsachen ergebenden Anfangsverdachts Ermittlungen gegen die genannten Beteiligten aufzunehmen.

Es wird dabei angeregt die tatsächlichen Kosten der Broschüre, sowie auch etwaige Mittäter in der Region zu ermitteln.

Gegebenenfalls gibt es Seitens der beteiligten Wirtschaftsunternehmen – insbesondere Seitens der Bahn AG, der Deutsche Bahn Projektbau AG und deren verbundenen Unternehmen - auch mögliche Anstifter.

Ich möchte von der Staatsanwaltschaft über den Fortgang des Verfahrens informiert werden und erlaube mir den Hinweis, dass ich eine etwaige vorschnelle Einstellung des Verfahrens selbstverständlich der aufsichtsrechtlichen Prüfung zuführen werde.

Die Bedeutung des angezeigten Vorgangs und seine Auswirkungen auf das Ansehen der Demokratie in unserem Staate sind zu groß.

Mit freundlichen Grüßen