



Staatsgerichtshof
für das Land Baden-Württemberg

B e s c h l u s s

Im Verfahren wegen des Antrags

des Herrn

- Antragsteller -

Verfahrensbeteiligte:

1. Innenminister des Landes Baden-Württemberg,
Dorotheenstraße 6, 70173 Stuttgart
2. Landesabstimmungsleiterin beim Innenministerium Baden-Württemberg,
Dorotheenstraße 6, 70173 Stuttgart
3. Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, Haus des Landtags,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart
4. Ministerpräsident des Landes von Baden-Württemberg, Staatsministerium,
Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 17
Satz 2 StGHG ohne mündliche Verhandlung am 22. Mai 2012

b e s c h l o s s e n :

Der Antrag wird verworfen.

Die Kosten des Anfechtungsverfahrens trägt das Land. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

1. a) Am 27.11.2011 fand erstmals in der Geschichte des Landes Baden-Württemberg eine Volksabstimmung nach Art. 60 LV statt. Sie bezog sich auf den von der Landesregierung eingebrachten, aber vom Landtag abgelehnten Entwurf des S21-Kündigungsgesetzes (vgl. LT-Drucks. 15/496). Dieser Gesetzentwurf hatte folgenden Wortlaut:

„Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21 - Kündigungsgesetz)

§ 1

Kündigung der Vereinbarungen

Die Landesregierung ist verpflichtet, Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.“

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es unter anderem, dass der Landtag von Baden-Württemberg dem Projekt Stuttgart 21 am 13.05.2009 in der Erwartung zugestimmt habe, dass die Landesregierung in dem eingerichteten Lenkungskreis gemeinsam mit den Projektpartnern auf ein striktes Kostencontrolling achte. In Kenntnis der inzwischen bekannten Kostensteigerungen und weiterer Risiken sowie der deutlich zu relativierenden bahnbetrieblichen Effekte müsse die Frage nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis des Projektes Stuttgart 21 neu gestellt werden. Die Legitimation für eine Beteiligung des Landes an der Finanzierung des Projektes Stuttgart 21 habe auf Beschlüssen des Landtags und der Landesregierung gegründet. Trotz des breiten Konsenses im Landtag habe sich insbesondere in Großdemonstrationen Protest gegen das Projekt geäußert. Nach der Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag durch die Landtagswahl im März 2011 bestünden auch

innerhalb der Landesregierung unterschiedliche Auffassungen zu dem Projekt. Die Landesregierung solle nun durch den Gesetzgeber verpflichtet werden, Kündigungsrechte insbesondere bei der Finanzierungsvereinbarung zu dem Projekt auszuüben. An die Stelle der früheren Zustimmung des Gesetzgebers zu dem Projekt und insbesondere zu den Finanzierungsverträgen trete die Aufforderung durch den Gesetzgeber, bestehende Möglichkeiten zu nutzen, sich von dem Projekt zu lösen. Damit entziehe der Gesetzgeber dem Projekt seine Zustimmung. Das Demokratieprinzip gebiete es, diese Entscheidung zu berücksichtigen.

b) Die Frage bei der Volksabstimmung lautete:

„Stimmen Sie der Gesetzesvorlage „Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S21-Kündigungsgesetz)“ zu?

2. Der Landesabstimmungsausschuss stellte am 09.12.2011 das endgültige Ergebnis der Volksabstimmung fest, das am 16.12.2011 im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg bekanntgemacht wurde.

Das amtliche endgültige Ergebnis der Volksabstimmung lautet wie folgt:

Stimmberechtigte:	7.624.302
Abstimmende:	3.682.739 (48,3 %)
davon	
ungültige Stimmen:	14.367 (0,4 %)
gültige Stimmen:	3.668.372 (99,6 %)
Ja-Stimmen:	1.507.961 (41,1 % / 19,8 % aller Stimmberechtigten)
Nein-Stimmen:	2.160.411 (58,9 %)

Damit war weder eine Mehrheit der Ja-Stimmen noch die Zustimmung von mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten gemäß Art. 60 Abs. 5 Satz 2 LV erreicht. Das Gesetz ist daher nicht beschlossen.

II.

1. Der Antragsteller erhob am 12.01.2012 Einspruch gegen die Volksabstimmung und beantragte, die Volksabstimmung für ungültig zu erklären. Zur Begründung heißt es: Aus den von der Landesabstimmungsleiterin gemeinsam

mit dem Innenministerium herausgegebenen Hinweisen vom 29.09.2011 für die Volksabstimmung, die falsche rechtliche Hinweise in Bezug auf das Verhalten und Äußerungen von Amtsträgern im Vorfeld der Wahl enthalten hätten, ergebe sich ein Verstoß gegen § 21 Abs. 4 Nr. 1 VAbstG i.V.m. § 3 LStO und § 4 LWO. In den erwähnten Hinweisen sei die Auffassung vertreten worden, dass alle Abstimmungsorgane und sonstige mit der Durchführung der Volksabstimmung befassten Personen einem strikten Neutralitätsgebot unterlägen, während außerhalb dieses Bereichs bei Volksabstimmungen das weniger strenge Sachlichkeits- bzw. Objektivitätsgebot gelte. Diese Ansicht verkenne die Rechtslage und sei greifbar falsch.

Während die Landesregierung eine neutrale Broschüre an alle Haushalte versandt habe, hätten andere Amtsträger aufgrund der falschen Hinweise der Landesabstimmungsleiterin erhebliche unzulässige Beeinflussungen der Wähler vorgenommen. Zu nennen sei hier der Brief, den der Stuttgarter Oberbürgermeister Dr. Schuster an alle wahlberechtigten Bürger der Landeshauptstadt Stuttgart versandt habe, die Broschüre des Verbands Region Stuttgart, der vom Gemeinderat der Stadt Plochingen am 15.11.2011 beschlossene „Plochinger Appell“ und der vom Gemeinderat der Stadt Esslingen beschlossene „Esslinger Appell“. Alle diese Äußerungen seien zur Beeinflussung des Wählerwillens jedenfalls geeignet gewesen.

2. Zu dem Einspruch haben sich die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung namens der Landesregierung, das Innenministerium und die Landesabstimmungsleiterin geäußert. Mit diesen Äußerungen hat sich der Antragsteller schriftsätzlich auseinandergesetzt.

III.

Der Einspruch ist teilweise unzulässig, teilweise offensichtlich unbegründet und wird daher durch Beschluss nach § 17 Satz 2 StGHG verworfen.

1. Der Einspruch kann im schriftlichen Verfahren nach § 17 Satz 2 StGHG verworfen werden, wenn er formwidrig, unzulässig oder offensichtlich unbegründet oder von einem Nichtberechtigten gestellt ist, sofern sämtliche Rich-

ter zustimmen. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Insbesondere ist die Unbegründetheit hier auch offensichtlich.

Für die offensichtliche Unbegründetheit im Sinne des § 17 Satz 2 StGHG ist maßgebend, ob das Gericht zum Zeitpunkt der Entscheidung der Auffassung ist, dass - auch über das von den Prozessbeteiligten Vorgetragene hinaus - kein Gesichtspunkt erkennbar ist, der dem gestellten Antrag zum Erfolg verhelfen könnte. Die Beurteilung, ein Antrag sei offensichtlich unbegründet, setzt daher nicht voraus, dass seine Unbegründetheit auf der Hand liegt; sie kann auch das Ergebnis vorgängiger gründlicher Prüfung unter allen rechtlichen Gesichtspunkten sein. Das Erfordernis der Einstimmigkeit ist insoweit hinlänglicher Schutz der Interessen eines Antragstellers (vgl. zur entsprechenden Vorschrift des § 24 Satz 1 BVerfGG BVerfG, Beschlüsse vom 18.09.1990 - 2 BvE 2/90 - BVerfGE 82, 316, und vom 17.07.1996 - 2 BvF 2/93 - BVerfGE 95, 1).

2. Der Einspruch ist darauf gestützt, dass der Volksabstimmung eine unzulässige Beeinflussung der Abstimmungsberechtigten vorausgegangen sei. Diese ergebe sich aus dem Schreiben des Stuttgarter Oberbürgermeisters Dr. Schuster vom November 2011 an die Stuttgarter Abstimmungsberechtigten, aus einer Werbekampagne der Region Stuttgart sowie aus verschiedenen Äußerungen von Gemeinderäten und weiteren Amtsträgern. Insoweit ist der Einspruch offensichtlich unbegründet.

a) Nach § 21 Abs. 4 VAbstG hat der Staatsgerichtshof Volksabstimmungen auf Einspruch insoweit für ungültig zu erklären, als der Erfolg der Abstimmung (§ 18 Abs. 3 Satz 2 VAbstG) dadurch beeinflusst worden sein kann, dass bei der Vorbereitung oder Durchführung der Volksabstimmung zwingende Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes oder der Stimmordnung unbeachtet geblieben oder unrichtig angewendet worden sind oder in Bezug auf die Volksabstimmung vollendete Vergehen im Sinne der §§ 107, 107a, 107b, 107c, 108, 108a oder 108b in Verbindung mit § 108d oder im Sinne des § 240 des Strafgesetzbuchs begangen worden sind.

b) Dem Vorbringen des Antragstellers ist ein Rechtsfehler im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG nicht zu entnehmen.

aa) Nach § 4 Abs. 4 VAbstG i.V.m. § 16 Abs. 2 LWG sind alle Abstimmungsorgane zur unparteiischen Wahrnehmung ihres Amtes verpflichtet. Diese Pflicht trifft jedoch nur die Abstimmungsorgane und sonstige mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befasste Personen. Die Rügen des Antragstellers beziehen sich jedoch nicht auf das Verhalten dieser Organe und Personen bei der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung, sondern auf die Äußerungen des Oberbürgermeisters Dr. Schuster. Dieser war aufgrund entsprechender Aufgabenübertragung auf andere Be dienstete der Stadt Stuttgart weder Abstimmungsorgan noch unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befasst.

bb) Für Amtsträger, die weder Abstimmungsorgane noch sonst unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befasst sind, gilt im Vorfeld einer Volksabstimmung kein Gebot zu strikter Neutralität, sondern nur ein Sachlichkeitsgebot. Dieses ist hier nicht verletzt.

aaa) Dieses Sachlichkeitsgebot ergibt sich - mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung im Volksabstimmungsgesetz - aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

Aus den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien folgt, dass der öffentlichen Gewalt bei Eingriffen in den Bereich der politischen Willensbildung besonders enge Grenzen gezogen sind. Den Staatsorganen ist es verwehrt, parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einzugreifen. Doch ist eine unterschiedliche Behandlung einzelner Parteien oder Gruppen trotz der stärkeren Formalisierung, die der Gleichheitssatz im Wahlrecht erfahren hat, nicht schlechthin ausgeschlossen, sie ist vielmehr zulässig, wenn für sie ein zwingender Grund besteht. Ein solcher Grund ist insbesondere dann gegeben, wenn sich eine Differenzierung aus den Entscheidungen der Verfassung über politische Parteien und Wahlen rechtfertigen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.04.1996 - 2 BvR 797/96 - LKV 1996, 333).

bbb) Das Eintreten von Mitgliedern der Landesregierung und des Landtags für eine bestimmte Haltung zu dem Entwurf des S21-Kündigungsgesetzes ist

durch einen zwingenden Grund in diesem Sinn gerechtfertigt. Allgemein ist den politischen Verfassungsorganen des Landes im Hinblick auf Volksabstimmungen ein legitimes Interesse zuzubilligen, in angemessener Weise ihre Auffassung über die Vor- und Nachteile der einen oder anderen Lösung zu äußern, ihre Politik darzustellen und bisherige Leistungen des Landes zu würdigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 02.04.1971 - 2 BvP 1/71, 2/71 - BVerfGE 37, 84). Sowohl Landesregierung als auch Landtag hatten bei der Herbeiführung der hier in Rede stehenden Volksabstimmung überdies einen aktiven Status inne, der der Funktion eines Initiators der Volksabstimmung gleichkommt; mit dieser Rolle ist eine Pflicht zur Wahrung strikter Neutralität im Vorfeld einer Volksabstimmung nicht zu vereinbaren. Es wäre widersprüchlich, wenn die Landesverfassung einerseits in Art. 60 Landesregierung und Landtag dazu ermächtigte, die Volksabstimmung herbeizuführen, es ihnen aber dann verwehrte, in sachlicher und angemessener Form dazu öffentlich Stellung zu nehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.04.1996 a.a.O.).

Ein zwingender Grund im Sinne der genannten Rechtsprechung ergibt sich ferner aus der Funktion des Staatsvolks als Gesetzgeber im Rahmen der Volksabstimmung. Die Stimmberechtigten können nur dann ihrer Verantwortung für das Zustandekommen eines Gesetzes im Wege der Volksabstimmung gerecht werden, wenn sie vor ihrer Entscheidung hinreichend informiert sind und auch die Auffassung der anderen Verfassungsorgane - namentlich der Landesregierung und des Landtags - kennen. Ihre Entscheidung kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn sie den Inhalt des Gesetzentwurfs verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Je einseitiger sie informiert und je schlagwortartiger sie umworben werden, desto weniger beruht ihr Gesetzgebungsakt auf abgewogenen Sachargumenten. Das Volksabstimmungsverfahren hat den gleichen Rang und die gleiche Bedeutung wie ein Gesetzgebungsverfahren des Landtags. Es kann von der Verfassung, die zwei gleichrangige Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung stellt, nicht gewollt sein, dass zwischen ihnen in Bezug auf die Intensität der Information des Gesetzgebungsorgans ins Gewicht fallende Unterschiede bestehen. Im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ist es selbstverständlich, dass die Abgeordneten des Landtags sich vor ihrer Abstimmung über einen Gesetzentwurf allen Informationen und Meinungsäußerungen stellen, die für oder gegen den Gesetzentwurf ins Feld geführt wer-

den. Ein entsprechender Informations- und Meinungsstand des abstimmenden Gesetzgebungsorgans muss im Verfahren der Volksabstimmung möglich sein (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 19.01.1994 - Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 - NVwZ-RR 1994, 529).

ccc) Ein entsprechendes Recht zur sachlichen Äußerung ist auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzubilligen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 02.04.1974 a.a.O.); nichts anderes kann für die Landkreise gelten. Jedenfalls soweit diese Gebietskörperschaften von dem Gesetzentwurf betroffen sind, muss auch ihnen die Befugnis zustehen, ihre Haltung hierzu in sachlicher Weise zum Ausdruck zu bringen. Die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf der Ebene der Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise sind für die Entscheidung der Abstimmungsberechtigten ebenso von Bedeutung wie die Konsequenzen auf Landesebene, so dass auch für ihre Stellungnahmen ein zwingender Grund im Sinne der genannten Rechtsprechung gegeben ist.

Für die Gemeinden folgt dies auch aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 LV, die ihnen das Recht verleiht, sich mit Fragen zu befassen, die sie speziell berühren (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.07.1958 - 2 BvG 1/58 - BVerfGE 8, 122). Letzteres ist bei den Gemeinden in der Region Stuttgart und entlang der Bahnlinie Stuttgart-Ulm ohne weiteres anzunehmen. Für die Landkreise gilt im Hinblick auf die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG im Ergebnis nichts anderes (vgl. Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 79).

ddd) Schließlich hatten auch die Industrie- und Handelskammern, bei denen es sich um nach § 3 Abs. 1 IHKG um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die Befugnis, in sachlicher Weise zu der Volksabstimmung Stellung zu nehmen. Das Projekt betrifft die Verkehrspolitik des Landes, die unmittelbare und nachvollziehbare Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft der im Bezirk der Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg tätigen Betriebe hat; die Einschätzung dieser Auswirkungen durch die Kammern ist für die Entscheidung der Abstimmungsberechtigten erkennbar von Bedeutung. Es war den Industrie- und Handelskammern daher - im Sinne eines zwingenden Grundes im Sinne der zitierten Rechtsprechung - gestattet, das durch sie repräsentierte Gesamtinteresse ihrer Mitglieder auch durch öffentliche Äuße-

rungen zur Geltung zu bringen (vgl. allgemein BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 - 8 C 20.09 - BVerwGE 137, 171 und speziell zu Stellungnahmen der IHK zum Projekt Stuttgart 21 VG Stuttgart, Urteil vom 07.04.2011 - 4 K 5039/10 - NVwZ 2011, 895, VG Sigmaringen - Urteil vom 12.10.2011 - 1 K 3870/10 - juris, je m.w.N.)

eee) Gemessen an diesen Maßstäben ist dem Vorbringen des Antragstellers nicht zu entnehmen, dass die von ihm bezeichneten Handlungen die Grenze einer sachlichen Stellungnahme überschritten hätten, was dann der Fall wäre, wenn die Landesregierung, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder Industrie- und Handelskammern „wie eine von den am Abstimmungskampf beteiligten Gruppen“ in diesen eingegriffen hätten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 02.04.1974 a.a.O.). Das gilt für sämtliche von dem Antragsteller erwähnten Äußerungen und Maßnahmen von Amtsträgern. Insbesondere der von dem Antragsteller unter anderem beanstandete Brief des Oberbürgermeisters Dr. Schuster bezieht zwar im Ergebnis eindeutig Stellung für Stuttgart 21, verschweigt aber auch die Gegenposition nicht und führt ausdrücklich aus, dass es „bei diesem großen Projekt nicht nur schwarz oder weiß“ gebe und die Vor- und Nachteile abgewogen werden müssten.

c) Unabhängig davon ist auch nicht erkennbar, dass der Erfolg der Volksabstimmung durch die von dem Antragsteller bezeichneten Handlungen im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG beeinflusst worden sein könnte.

3. Für eine Verbindung des Verfahrens mit anderen Einspruchsverfahren besteht kein Anlass. Eine Verbindung anhängiger Verfahren ist zwar nach § 27 StGHG zulässig, hier aber zur sachgerechten und prozessökonomischen Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens nicht zweckmäßig.

Die Entscheidung über die Kosten und Auslagen folgt aus § 21 Abs. 5 VAbstG.

Stilz

Dr. Mattes

Strauß

Prof. Dr. Reichold

Prof. Dr. von Barga

Prof. Dr. Mailänder

Prechtl

Prof. Dr. Dr. h.c. Jäger

Breymaier