



Staatsgerichtshof  
für das Land Baden-Württemberg

**B e s c h l u s s**

Im Verfahren wegen des Antrags

des

1. Herrn .....
2. Herrn .....
3. Herrn .....

- vertreten durch Rechtsanwalt .... -

- 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. Die Antragsteller erhoben am 16.01.2012 Einspruch gegen die Volksabstimmung und beantragten, die Volksabstimmung für unzulässig und verfassungswidrig zu erklären. Zur Begründung heißt es: Im Verfahren der Anfecht-

tung einer Volksabstimmung seien die für das Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde geltenden Grundsätze entsprechend anzuwenden. Danach sei die Abstimmungsfreiheit verletzt, wenn dem Bürger ein gegen das Grundgesetz oder die Landesverfassung verstoßender Gesetzentwurf zur Abstimmung vorgelegt werde. Es sei daher vor allem zu prüfen, ob der Abstimmungsgegenstand mit dem Grundgesetz oder der Landesverfassung unvereinbar sei. Dies folge auch aus dem in § 27 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG enthaltenen allgemeinen Rechtsgedanken. Der Entwurf des S21-Kündigungsgesetzes sei aus mehreren Gründen verfassungswidrig. Für die dort geregelte Materie sei der Bund ausschließlich zuständig gewesen. Ferner habe es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz gehandelt, das auch gegen das Rückwirkungsverbot verstoße. Da die von dem Gesetzentwurf vorausgesetzten Kündigungsrechte in Wirklichkeit nicht gegeben gewesen seien, liege auch eine Verletzung des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips sowie des Transparenzgebotes der Landesverfassung vor. Im Falle eines Ausstiegs aus dem Projekt Stuttgart 21 hätte das Land sich erheblichen Schadenersatzforderungen ausgesetzt gesehen; die Entscheidung hierüber habe im Hinblick auf Art. 60 Abs. 6 LV nicht auf das Staatsvolk übertragen werden dürfen. Ferner liege ein Verstoß gegen §§ 1, 5 ff. VAbstG darin, dass die Landesregierung eine Abstimmungsinformation versandt habe. Hierfür sei nach der Wesentlichkeitstheorie schon wegen der erheblichen Kosten eine gesetzliche Grundlage erforderlich, an der es aber fehle. Überdies sei die Broschüre nicht an alle Abstimmungsberechtigten, sondern nur an alle Haushalte versandt worden. Ein Verstoß gegen § 7 LStO i.V.m. § 22 Abs. 3 LWG und § 20 Abs. 2 LStO ergebe sich daraus, dass die Briefabstimmungsunterlagen vor der Informationsbroschüre und damit viel zu früh versandt worden seien. Da zahlreiche Abstimmungsberechtigte vor Erhalt der Abstimmungsbroschüre abgestimmt hätten, könne nicht ausgeschlossen werden, dass dies die Abstimmung beeinflusst habe. Die Fragestellung der Volksabstimmung sei unnötig kompliziert und damit unzulässig gewesen, weil die Befürworter des Projekts Stuttgart 21 mit „Nein“, die Gegner mit „Ja“ hätten abstimmen müssen. Unzulässig sei auch der „Propagandabrief“ des Stuttgarter Oberbürgermeisters Dr. Schuster an alle Stuttgarter Haushalte gewesen. Das in Art. 60 Abs. 5 Satz 3 LV festgelegte Quorum verstoße gegen Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LV und den Grundsatz der Stimmrechtsgleichheit. Eine Nein-Stimme habe mehr als den doppelten Erfolgswert einer Ja-Stimme. Die Antragsteller beantragen schließlich noch eine Erstattung ih-

rer Kosten, da § 21 Abs. 5 Satz 2 VAbstG, der einen solchen Anspruch ausschließe, verfassungswidrig sei.

2. Zu dem Einspruch haben sich die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung namens der Landesregierung, das Innenministerium und die Landesabstimmungsleiterin geäußert.

Mit diesen Äußerungen haben sich die Antragsteller in einem weiteren Schreiben auseinandergesetzt. Darin wiederholen und vertiefen sie ihr Vorbringen, namentlich zum Umfang der Prüfung durch den Staatsgerichtshof. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache werde um Anberaumung einer mündlichen Verhandlung oder zumindest darum gebeten, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 1 BvR 752/12 abzuwarten.

### 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 Richter 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. Soweit die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs des S21-Kündigungsgesetzes sowie den Verstoß von Vorschriften der Landesverfassung gegen das Grundgesetz geltend machen, ist der Einspruch unzulässig. Diese Fragen sind nicht Gegenstand der rechtlichen Überprüfung durch den Staatsgerichtshof im Verfahren nach § 21 VAbstG.

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.

Danach schließt § 21 Abs. 4 VAbstG insbesondere alle Rügen von der Überprüfung durch den Staatsgerichtshof aus, die sich auf die Vereinbarkeit des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs oder des Projekts Stuttgart 21 selbst mit höherrangigem Recht beziehen. Ebenso ausgeschlossen ist eine Überprüfung des „materiellen“ Volksabstimmungsrechts auf seine Verfassungsmäßigkeit.

b) Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Norm, sondern - aus systematischer Sicht - entgegen der Auffassung der Antragsteller auch aus § 27 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 VAbstG. Denn in dieser - hier nicht einschlägigen - Vorschrift ist im Falle der Ablehnung eines Volksbegehrens eine Überprüfung des Gesetzentwurfs am Maßstab des Grundgesetzes und der Landesverfassung ausdrücklich vorgeschrieben, während dies im Rahmen des Anfechtungsverfahrens gerade nicht vorgesehen ist.

Auch ein Vergleich mit den Vorschriften über die Wahlprüfung spricht gegen eine Erweiterung des Prüfungsumfangs, namentlich im Hinblick auf die Ver-

fassungsmäßigkeit des materiellen Volksabstimmungsrechts. Die Regelung der Anfechtung der Volksabstimmung unterscheidet sich im Hinblick auf die gesetzliche Regelung des Prüfungsumfangs von den Vorschriften über die Wahlprüfung. Bei letzterer findet sich eine Begrenzung des Prüfungsumfangs nur für das Wahlprüfungsverfahren für den Landtag (§ 1 Abs. 3 des Landeswahlprüfungsgesetzes), während eine vergleichbare normative Beschränkung für den Staatsgerichtshof weder in Art. 31 Abs. 2 LV noch in § 52 StGHG vorgesehen ist. Der Staatsgerichtshof ist daher im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde auch nicht an der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wahlgesetze gehindert (vgl. nur StGH, Urteil vom 14.06.2007 - GR 1/06 - ESVGH 58, 1 m.w.N.; stRspr).

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht als Begründung für seine dieser Rechtsauffassung entsprechende Ansicht darauf hingewiesen, dass die Wahlprüfung nicht auf die Frage beschränkt werden könne, ob die gegebenen Wahlvorschriften richtig angewandt worden seien. Voraussetzung einer ordnungs- und gesetzmäßigen Durchführung der Wahl sei vielmehr, dass sich auch die gesetzlichen Bestimmungen selbst als verfassungsmäßig erwiesen; ohne eine Aussage über deren Verfassungsmäßigkeit lasse sich eine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl nicht treffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.05.1963 - 2 BvC 3/62 - BVerfGE 16, 130). Doch kann dies nicht auf das Verfahren der Abstimmungsanfechtung übertragen werden, weil bei letzterer - anders als bei der Wahlanfechtung - der Prüfungsumfang gesetzlich festgelegt ist.

c) Ein anderes Ergebnis im Sinne eines über den Wortlaut des § 21 Abs. 4 VAbstG hinausgehenden Prüfungsumfangs folgt, wie das Innenministerium in dem hierauf bezogenen Teil seiner Stellungnahme überzeugend dargelegt hat, auch nicht aus den Materialien zum Volksabstimmungsgesetz.

d) Schließlich gebieten es weder verfassungsrechtliche Gründe noch Sinn und Zweck des Einspruchsverfahrens, abweichend von dieser eindeutigen Entscheidung des Gesetzgebers einen erweiterten Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs anzunehmen.

aa) Letzteres kommt auch dann nicht in Betracht, wenn dem Staatsvolk ein möglicherweise verfassungswidriger Gesetzentwurf zur Abstimmung vorgelegt wird.

Insoweit fehlt es schon an einer materiellen Rechtsposition des Abstimmungsberechtigten, die durch eine - unterstellt - verfassungswidrige Gesetzesvorlage verletzt werden könnte; eine entsprechende Überprüfungscompetenz des Staatsgerichtshofs liegt daher fern. Ein Recht des Abstimmungsberechtigten, nur über verfassungsmäßige Gesetzentwürfe abzustimmen, gibt es nicht.

Schon das Parlament hat kein Recht darauf, ausschließlich mit Gesetzentwürfen befasst zu werden, die verfassungsgemäß sind. Vielmehr ist das Parlament verpflichtet, Gesetzesvorlagen, die bei ihm eingebracht worden sind, zu behandeln. Soweit die Abgeordneten zu dem Ergebnis kommen, der Entwurf sei verfassungswidrig, werden sie ihn ablehnen. Das Parlament entscheidet aber nicht über die Rechtswirksamkeit des Gesetzes; stellt sich bei einem einfachen Gesetz heraus, dass es inhaltlich mit der Verfassung nicht vereinbar ist, so ist es von Anfang an nichtig, gleichgültig, mit welcher Mehrheit es beschlossen worden ist. Beratung und Abstimmung über einen Gesetzentwurf können jedoch nicht verfassungswidrig sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 07.03.1953 - 2 BvE 4/52 - BVerfGE 2, 143).

Nichts anderes kann für das Volk als Gesetzgeber im Verfahren der Volksabstimmung gelten. Ebenso wie das Parlament ist das Volk als Gesetzgeber verpflichtet, die Verfassungsmäßigkeit des ihm unterbreiteten Entwurfs selbst zu prüfen und ihn - verneint es die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht - abzulehnen (vgl. VerfGH Berlin, Urteil vom 06.10.2009 - 63/08 - juris). Eine Notwendigkeit, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs entgegen dem Wortlaut des § 21 Abs. 4 VAbstG zusätzlich noch im Anfechtungsverfahren überprüfen lassen zu können, ergibt sich daraus nicht. Das Anfechtungsverfahren vor dem Staatsgerichtshof ist ersichtlich auf die Feststellung von Fehlern gerichtet, die den Erfolg der Abstimmung beeinflussen haben können und gegebenenfalls durch eine Nachabstimmung nach § 22 VAbstG oder eine Wiederholung der Volksabstimmung (§ 23 VAbstG) zu korrigieren sind. Eine solche Korrektur käme aber - worauf das Innenministerium und die Landesab-



stimmungsleiterin zutreffend hingewiesen haben - im Falle einer Verfassungswidrigkeit des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs schwerlich in Betracht, da konsequenterweise eine solche „verfassungswidrige“ Volksabstimmung gänzlich unterbleiben müsste. Diese Erwägungen gelten erst recht im hier gegebenen Fall der Ablehnung des Gesetzentwurfs durch das Staatsvolk. Würde der Staatsgerichtshof gleichwohl die Verfassungsmäßigkeit der abgelehnten Gesetzesvorlage prüfen, würde das Anfechtungsverfahren damit zu einer Art objektivem - gutachterlichem - Beanstandungsverfahren, ohne dass dies von Rechts oder Verfassungs wegen geboten wäre.

Durch dieses Verständnis des § 21 Abs. 4 LV wird den Abstimmenden auch nicht etwa ausreichender, den Anforderungen des Grundgesetzes oder der Landesverfassung entsprechender Rechtsschutz versagt. Ein zwingendes Bedürfnis, die Verfassungsmäßigkeit des zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurfs gerade im Anfechtungsverfahren gerichtlicher Kontrolle zu unterziehen, besteht nicht (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 14.12.2011 - HVerfG 3/10 - juris). Dies gilt auch unabhängig von der vorliegenden Situation der Ablehnung des Gesetzentwurfs durch das Staatsvolk. Selbst wenn ein Gesetz durch Volksabstimmung vom Staatsvolk beschlossen wird, erscheint es ausreichend, eine gerichtliche Kontrolle durch einzelne Bürger und Abstimmungsrechte nur in den Fällen einer individuellen Betroffenheit im Sinne einer möglichen Rechtsverletzung (vgl. etwa § 42 Abs. 2 VwGO, § 90 Abs. 1 BVerfGG) zu eröffnen, wie sie in jedem anderen Falle eines - möglicherweise - verfassungswidrigen Gesetzes auch gegeben ist. Darüber hinaus besteht - über den Individualrechtsschutz hinaus - die Möglichkeit der konkreten und der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 2 und 3 LV.

bb) Soweit mit Blick auf den Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs im Verfahren nach § 21 VAbstG geltend gemacht worden ist, das Gebot effektiven Rechtsschutzes verlange, dass die Verletzung von Grundrechten einer Überprüfung zumindest durch eine einzige gerichtliche Instanz zugeführt werden könne, führt dies nicht zu einem anderen Ergebnis. Eine Verletzung von Grundrechten oder sonstigen verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen des einzelnen abstimmungsberechtigten Staatsbürgers durch die Anordnung und Durchführung einer (unterstellt) verfassungswidrigen Volksab-

stimmung ist aus den soeben dargelegten Gründen nicht möglich, so dass es insoweit auch keiner gerichtlichen Überprüfbarkeit bedarf, denn Art. 19 Abs. 4 GG setzt Rechte voraus, begründet sie aber nicht (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 20.02.2001 - 2 BvR 1444/00 - BVerfGE 103, 142; Beschluss vom 17.04.1991 - 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83 - BVerfGE 84, 34 m.w.N.).

cc) Auch § 1 VAbstG - als zwingende Vorschrift des Volksabstimmungsgesetzes im Sinne von § 21 Abs. 4 VAbstG - eröffnet keine weitergehende, auf die Verfassungsmäßigkeit des zur Abstimmung gestellten Entwurfs bezogene Prüfungskompetenz. Diese Vorschrift beschreibt, wie sich bereits aus ihrer Überschrift ergibt, allein den Anwendungsbereich des Volksabstimmungsgesetzes und macht deutlich, in welchen von der Verfassung vorgesehenen Fällen nach dem dort geregelten Verfahren vorzugehen ist. Keineswegs ergibt sich aus dieser Norm, dass nur über in jeder Hinsicht verfassungskonforme Vorlagen abgestimmt werden dürfte.

e) Gemessen an diesen Maßstäben ist der Einspruch der Antragsteller unzulässig, soweit er auf die von ihnen geltend gemachten Verstöße des Entwurfs des S21-Kündigungsgesetzes sowie von Vorschriften der Landesverfassung gegen das Grundgesetz gestützt ist. Dies ist nach § 21 Abs. 4 VAbstG nicht Gegenstand des Einspruchsverfahrens.

3. Im Übrigen ist der Einspruch offensichtlich unbegründet. Das gilt zunächst, soweit die Antragsteller in dem Brief des Stuttgarter Oberbürgermeisters Dr. Schuster an die Stuttgarter Abstimmungsberechtigten eine Verletzung des Neutralitätsgebots erblicken.

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 der Antragsteller 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 Beamtene 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 Verfas-

sung 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 werden. 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) Gemessen an diesen Maßstäben ist dem Vorbringen der Antragsteller nicht zu entnehmen, dass die von ihnen bezeichneten Handlungen die Grenze einer sachlichen Stellungnahme überschritten hätten, was dann der Fall wäre, wenn die Landesregierung, Gemeinden oder Gemeindeverbände „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 den Antragstellern erwähnten Äußerungen und Maßnahmen von Amtsträgern. Insbesondere der von den Antragstellern 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 den Antragstellern bezeichneten Handlungen im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG beeinflusst worden sein könnte.

4. Soweit die Antragsteller vortragen, die von der Landesregierung herausgegebene Informationsbroschüre habe einer gesetzlichen Grundlage bedurft, führt dies ebenfalls nicht zum Erfolg des Einspruchs. So ist schon nicht ersichtlich, weshalb eine fehlende gesetzliche Grundlage zu einem Rechtsverstoß im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG führen könnte. Unabhängig davon bedurfte die Information der Öffentlichkeit über den Entwurf des S21-Kündigungsgesetzes durch die Landesregierung keiner speziellen gesetzlichen Grundlage, weil sie schon im Hinblick auf die unmittelbar aus der Verfassung folgenden Befugnisse der Landesregierung zur Staatsleitung zulässig war; der Einspruch ist damit insoweit jedenfalls offensichtlich unbegründet.

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.02.2002 - 1 BvR 558/91, 1428/91 - BVerfGE 105, 252) setzt die Verbreitung staatlicher Informationen eine Aufgabe der handelnden Stelle und die Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen voraus.

Können Aufgaben der Regierung mittels öffentlicher Informationen wahrgenommen werden, liegt in der Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln. Das ist bei der Aufgabe der Staatsleitung der Fall. Diese Aufgabe zielt auf die in einer Demokratie wichtige Gewinnung politischer Legitimation und umfasst die Mitwirkung an der Erfüllung konkreter öffentlicher Aufgaben außerhalb der Administration. Staatsleitung wird nicht allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und der richtungsweisenden Einwirkung auf den Gesetzesvollzug wahrgenommen, sondern auch durch die Verbreitung von Informationen an die Öffentlichkeit.

Für die Regierungskompetenz zur Staatsleitung gibt es zwar keine ausdrückliche Bestimmung im Grundgesetz oder in der Landesverfassung; die Verfassung geht aber stillschweigend von entsprechenden Kompetenzen aus, so etwa in den Normen über die Bildung von Bundes- oder Landesregierung oder die Pflicht der Regierung, das Parlament und seine Ausschüsse zu unterrichten. Gleiches gilt für die Verpflichtung der Regierung und ihrer Mitglieder, dem Parlament auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und seinen Abgeordneten die zur Erfüllung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen. Die Regierung ist überall dort zur Informationsarbeit verpflichtet, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung zukommt, die mit Hilfe von Informationen erfüllt werden kann. Anhaltspunkte für eine solche Verantwortung lassen sich etwa aus sonstigen Kompetenzvorschriften, beispielsweise denen über die Gesetzgebung gewinnen, und zwar auch unabhängig von konkreten Gesetzesinitiativen.

b) Nach diesen Maßstäben war die Landesregierung hier zur Herausgabe der Informationsbroschüre befugt. Zu den Aufgaben der Regierung gehört nach Art. 60 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 LV die Entscheidung darüber, ein Gesetz zur Volksabstimmung zu bringen. Insoweit liegt eine konkrete Gesetzesinitiative vor, die zum Informationshandeln der Regierung nicht nur ermächtigt, sondern sogar verpflichtet. Diese ausdrückliche Aufgabenzuweisung umfasst dann auch die Ermächtigung, das Staatsvolk über den Inhalt und die Tragweite des Gesetzentwurfs sowie die Konsequenzen der vom Volk als Gesetzgeber zu treffenden Entscheidung zu informieren.

Dass die Broschüre nicht jedem einzelnen Abstimmungsberechtigten, sondern nur jedem Haushalt übersandt wurde, begründet ebenfalls keinen Rechtsverstoß. Diese Vorgehensweise erscheint sachlich naheliegend und liegt innerhalb des Entscheidungsspielraums, der der Landesregierung bei der Ausübung ihrer Informationsbefugnisse zuzubilligen ist.

5. Ebenso liegt in dem von den Antragstellern gerügten Versand der Briefwahlunterlagen, der im Verhältnis zur Verteilung der Abstimmungsinformation viel zu früh erfolgt sei, kein Abstimmungsfehler im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG.

a) Die Ausgabe der Stimm­scheine und Briefabstimmungsunterlagen erfolgte nach den Stellungnahmen des Innenministeriums und der Landesabstimmungsleiterin, die zu Zweifeln keinen Anlass geben, entsprechend den in der Landesstimmordnung vorgesehenen Fristen.

b) Dass dies teilweise vor dem Versand der Informationsbroschüre erfolgte und einige Abstimmungs­berechtigte daher auch vor dem Erhalt der Broschüre ihre Stimme abgaben, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Möglichkeit der Briefwahl oder Briefabstimmung besteht im Interesse der Allgemeinheit der Wahl. Das Grundgesetz - nichts anderes kann für die Landesverfassung gelten - gestattet es dem Gesetzgeber, dafür zu sorgen, dass nach Möglichkeit alle Wahl- oder Abstimmungs­berechtigten ihr Wahl- oder Abstimmungsrecht ausüben, und erlaubt es insoweit auch, andere Wahlgrundsätze einzuschränken. Das gilt gerade für die Briefwahl: Dieser Fall zeigt, dass unterschiedliche Kenntnisstände der Abstimmenden hinnehmbar sein können. Der Wissensstand der Briefabstimmenden ist geringer, da sie ihre Stimme teilweise deutlich vor dem Abstimmungstermin abgeben. Diese Stimmabgabe kann auch unter dem Eindruck von zwischen der Stimmabgabe und dem Abstimmungstermin stattfindenden Ereignissen nicht mehr revidiert werden. Briefabstimmende unterliegen damit einem Wissensdefizit, das im Interesse der Allgemeinheit der Abstimmung verfassungsrechtlich hingenommen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21.04.2009 - 2 BvC 2/06 - BVerfGE 124, 1).

6. Die Fassung der Abstimmungsfrage ist ebenfalls nicht zu beanstanden, weil sie daraus folgt, dass über eine bestimmte Gesetzesvorlage abzustimmen ist. Art. 60 LV lässt eine Volksabstimmung nur in Bezug auf eine Gesetzesvorlage zu. Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 VAbstG ist der Stimmzettel so zu fassen, dass die Abstimmenden mit Ja oder Nein stimmen können. Diesen Anforderungen war hier Genüge getan. Der Umstand, dass die Befürworter des Projekts Stuttgart 21 mit „Nein“, die Gegner mit „Ja“ stimmen mussten, beruhte darauf, dass der Entwurf des S21-Kündigungsgesetzes die Ausübung von Kündigungsrechten bezüglich bestehender Verträge vorsah. Eine Volksabstimmung zur der von den Antragstellern für sachgerecht gehaltenen Frage: „Sind Sie für die Beendigung des Projekts Stuttgart 21?“ entspräche vor diesem Hintergrund weder Art. 60 LV noch dem Volksabstimmungsgesetz.



7. 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. Die von den Antragstellern aufgeworfene Frage, ob ihre Auslagen aus verfassungsrechtlichen Gründen im Falle eines Erfolgs ihres Einspruchs entgegen § 21 Abs. 5 Satz 2 VAbstG zu erstatten seien, bedarf angesichts der Verwerfung des Einspruchs keiner näheren Erörterung.

Stilz

Dr. Mattes

Strauß

Prof. Dr. Reichold

Prof. Dr. von Barga

Prof. Dr. Mailänder

Prechtl

Prof. Dr. Dr. h.c. Jäger

Breymaier