



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 wer-

den, 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 01.12.2011 Einspruch gegen die Volksabstimmung und beantragte, die Volksabstimmung für nichtig und verfassungswidrig zu erklären. Zur Begründung heißt es: Nach einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Hans Meyer sei eine Mitfinanzierung eines Projektes des Bundes durch das Land ausgeschlossen. Deshalb sei die Vereinbarung des Landes mit der

Deutschen Bahn AG nichtig. Über einen solchen nichtigen Vertrag lasse sich keine Volksabstimmung durchführen, daran ändere auch der Umstand nichts, dass die Mehrheit der Wahlbeteiligten gegen den Ausstieg sei. Außerdem habe Wählertäuschung vorgelegen, weil der Ministerpräsident das erwähnte Gutachten gekannt habe.

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

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. Keiner Entscheidung bedarf die Frage, ob der Einspruch deswegen unzulässig ist, weil er vor Beginn der Einspruchsfrist eingelegt wurde. Der Einspruch muss nach § 21 Abs. 2 Satz 2 VAbstG binnen eines Monats nach der öffentlichen Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses schriftlich beim Staatsgerichtshof eingereicht werden. Diese öffentliche Bekanntmachung erfolgte am 16.12.2011, während der Antragsteller seinen Einspruch bereits zuvor - am 01.12.2011 - eingelegt hatte. Auf die Rechtsfolgen dieses Umstandes kommt es aber nicht an, da der Einspruch aus anderen Gründen keinen Erfolg hat.

3. Soweit der Antragsteller sich gegen die aus seiner Sicht verfassungswidrige Mischfinanzierung des Projektes Stuttgart 21 wendet, ist der Einspruch unzulässig. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Projektes Stuttgart 21 ist 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 Projektes 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 - 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 Verfassungsmäßigkeit 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 Landwahlprüfungsgesetzes), 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 Stellungnahmen 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 beeinflusst 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 Landesabstimmungsleiterin 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 Volksabstimmung ist aus den soeben dargelegten Gründen nicht möglich, so dass es insoweit auch keiner gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit 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 des Antragstellers unzulässig, soweit er auf die aus seiner Sicht verfassungswidrige Mischfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 gestützt ist. Dies ist nach § 21 Abs. 4 VAbstG nicht Gegenstand des Einspruchsverfahrens.

4. Soweit der Antragsteller den Vorwurf der Wählertäuschung (§ 21 Abs. 4 VAbstG i.V.m. § 108a StGB) erhebt, ist der Einspruch jedenfalls offensichtlich unbegründet. Dem Vorbringen des Antragstellers lässt sich nicht entnehmen, dass der objektive Tatbestand des § 108a StGB erfüllt sein könnte.

Die Tathandlung des § 108a StGB ist eine täuschende Einwirkung auf den Wahlberechtigten, die zu dem Erfolg führt, dass der Getäuschte bei der Stimmabgabe über den Inhalt seiner Erklärung irrt oder nicht einmal erkennt,

dass er wählt (bzw. abstimmt), oder nicht oder ungültig wählt, obwohl er dies nicht will. Der Täter muss also die eigene Willensentschließung des Wählers oder Abstimmenden verhindern; eine „lügnerische Wahlpropaganda“, die den Wähler zur Stimmabgabe in einem bestimmten Sinne veranlasst, ist bereits vom Tatbestand des § 108a StGB nicht erfasst (vgl. BGH, Urteil vom 05.07.1956 - 3 StR 183/56 - BGHSt 9, 338; Fischer, StGB, 59. Aufl. 2012, § 108a Rn. 1; Bauer/Gmel, Leipziger Kommentar zum StGB, 12. Aufl., § 108a Rn. 2).

Diese Voraussetzungen sind hier ersichtlich nicht erfüllt, da der Antragsteller lediglich geltend macht, dass der Ministerpräsident die Öffentlichkeit über die Verfassungsmäßigkeit des Projekts Stuttgart 21 getäuscht habe, nicht aber, dass die eigene Willensentschließung eines Abstimmenden verhindert worden wäre.

5. 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 vom Antragsteller der Sache nach beantragte Bewilligung von Prozesskostenhilfe kommt nicht in Betracht. Nach § 21 Abs. 5 Satz 1 VAbstG trägt das Land in jedem Fall die Kosten des Anfechtungsverfahrens, so dass insofern schon kein Rechtsschutzbedürfnis für einen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe gegeben ist. Im Übrigen fehlt dem Einspruch die hinreichende Erfolgsaussicht (entsprechend § 114 Satz 1 ZPO). Die Frage, ob trotz des gesetzlichen Ausschlusses eines Auslagenerstattungsanspruchs (§ 21 Abs. 5 Satz 2 VAbstG) zur Herstellung der verfassungsrechtlich gebotenen

Rechtsschutzgleichheit die Beiordnung eines Rechtsanwalts in Betracht gezogen werden muss, kann daher auf sich beruhen.

Stilz

Dr. Mattes

Strauß

Prof. Dr. Reichold

Prof. Dr. von Barga

Prof. Dr. Mailänder

Prechtl

Prof. Dr. Dr. h.c. Jäger

Breymaier