



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 verbüßt in der Justizvollzugsanstalt Bruchsal eine Haftstrafe. Er erhob am 29.11.2011 beim Landtag mit einem dem Staatsgerichtshof am 06.12.2012 zugeleiteten Schreiben Einspruch gegen die Volksabstim-

mung und beantragte, die Volksabstimmung für nichtig und verfassungswidrig zu erklären. Zur Begründung heißt es: In zahlreichen Justizvollzugsanstalten des Landes sei kein beweglicher Stimmbezirksvorstand eingerichtet worden, obwohl hierfür ein Bedürfnis bestanden habe. Alle Betroffenen sollten die Möglichkeit der Briefabstimmung nutzen. Dies verletze essentielle Wahlrechtsgrundsätze. Bei der Briefabstimmung könne man nicht sicher sein, ob der Wahlumschlag von der Justizvollzugsanstalt geöffnet werde oder aber verlorengelasse. Die Entscheidung der Gemeinden, keine beweglichen Stimmbezirksvorstände einzurichten, sei fehlerhaft gewesen, da das insoweit bestehende Ermessen entweder nicht oder fehlerhaft ausgeübt worden sei. Die Behauptung der Gemeinden, ein Bedarf sei nicht gegeben, entbehre jeder Grundlage. Zudem sei die Briefabstimmung „strukturell unsicher“. Nur durch eine Abstimmung vor Ort - durch Einwurf in die Urne - könne der Wähler sicher sein, dass seine Stimme gezählt werde. Das Procedere bei der Briefabstimmung sei abschreckend und daher geeignet, Wähler von der Ausübung ihrer Rechte abzuhalten. Auch das Bundesverfassungsgericht habe in einem von dem Antragsteller eingeleiteten Wahlprüfungsverfahren (2 BvC 14/11) Anlass zu der Frage an die Gemeinde Bruchsal gesehen, weshalb von der Einrichtung beweglicher Wahlvorstände abgesehen worden sei.

Ferner seien die Stimmzettel im Landkreis Karlsruhe äußerlich manipuliert gewesen, weil ihnen die rechte obere Ecke gefehlt habe. Auch wenn dies dem Zweck gedient haben sollte, Blinden und Sehbehinderten die Teilnahme an der Abstimmung zu ermöglichen, liege ein Rechtsverstoß vor.

Wer an der Briefabstimmung teilnehmen oder einen Stimmzettel erhalten wollen, habe an Eides Statt versichern müssen, den Stimmzettel selbst gekennzeichnet zu haben. Dies sei unzulässig, da zahlreiche Bürger aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen keinen Eid leisten wollten oder dürften. Es fehle daher an der verfassungsrechtlich gebotenen Möglichkeit, durch eine Bekräftigung (wie etwa in § 65 StPO) einen Eid oder eine Versicherung an Eides Statt zu vermeiden.

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 06.12.2011 - eingelegt hatte. Auf die Rechtsfolgen dieses Umstandes kommt es aber nicht an, da der Einspruch aus anderen Gründen keinen Erfolg hat.

3. a) Die Rüge, die in § 16 Abs. 5 Satz 2 VAbstG normierte Pflicht zur Abgabe einer Versicherung an Eides Statt verstoße gegen höherrangiges Recht, dürf-

te bereits nicht Gegenstand des Anfechtungsverfahrens sein, da mit ihr kein Abstimmungsfehler im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG geltend gemacht wird.

Unabhängig davon bestehen gegen diese Verpflichtung aber auch, wie das Innenministerium in seiner Stellungnahme zutreffend ausgeführt hat, keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat die Abgabe einer derartigen Versicherung an Eides Statt im Rahmen der Briefwahl mehrfach ausdrücklich als Maßnahme der Sicherung der persönlichen Stimmabgabe gebilligt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15.02.1967 - 2 BvC 2/66 - BVerfGE 21, 200, und vom 24.11.1981 - 2 BvC 1/81 - BVerfGE 59, 119).

Diese Pflicht verletzt auch keine Grundrechte des Antragstellers, da er nicht geltend gemacht hat, dass ihm seine religiöse Überzeugung die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung verbiete. Darüber hinaus ist auch nicht erkennbar, dass in das Grundrecht der Glaubensfreiheit sonstiger Abstimmungsberechtigter eingegriffen würde, denn ihnen wird gerade kein Eid, sondern nur eine vom Eid zu unterscheidende - strafbewehrte - Beteuerung der Richtigkeit einer Abgabe abverlangt (vgl. Fischer, StGB, 59. Aufl. 2012, § 156 Rn. 1). Dass hierdurch der Schutzbereich des Art. 4 GG berührt sein könnte, ist seitens des Antragstellers nur behauptet, aber nicht näher begründet worden und auch nicht ersichtlich. Der in der Pflicht zur Abgabe einer Versicherung an Eides Statt liegende Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) beruht auf dem legitimen Ziel, die persönliche Stimmabgabe durch den Wahl- oder Abstimmungsberechtigten zu sichern, und ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Der Antragsteller macht ferner einen Verstoß gegen § 5 Satz 1 LStO geltend, indem er vorträgt, dass unter fehlerhafter Ausübung des von dieser Norm eröffneten Ermessens in mehreren Justizvollzugsanstalten des Landes (namentlich in der JVA Bruchsal, in der er selbst eine Haftstrafe verbüßt) keine beweglichen Stimmbezirksvorstände eingerichtet worden seien.

Die vom Antragsteller geltend gemachte Rechtsverletzung liegt jedoch nicht vor. Das Absehen von der Bildung beweglicher Stimmbezirksvorstände ist rechtlich nicht zu beanstanden, weil es, wie die Landesabstimmungsleiterin ausführlich dargelegt hat, auf mehrere sachliche Gründe gestützt war.

aa) Nach § 14 LStO i.V.m. § 39 Abs. 1 LWO setzt die Bildung eines beweglichen Stimmbezirksvorstandes einen entsprechenden Antrag des Leiters der Einrichtung, in der dies erfolgen soll, voraus. Derartige Anträge der Leiter der Justizvollzugsanstalten lagen, wie die Landesabstimmungsleiterin mitgeteilt hat, nicht vor. Schon dies steht der Annahme eines Verstoßes gegen § 5 Satz 1 LStO durch die zuständigen Abstimmungsorgane entgegen, weil ohne einen solchen Antrag kein Anlass zur Ermessensausübung bestand.

bb) Unabhängig davon ist bei der Entscheidung, von der Bildung eines beweglichen Stimmbezirksvorstands in der Justizvollzugsanstalt Bruchsal abzu- sehen, auch eine fehlerhafte Ermessensausübung seitens der Stadt Bruchsal nicht feststellbar. Letztere hat nach Mitteilung der Landesabstimmungsleiterin entgegen der Vermutung des Antragstellers Ermessen ausgeübt und sich da- bei davon leiten lassen, dass die bei der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands in einem Altersheim gemachten Erfahrungen nicht überzeu- gend gewesen seien und dass organisatorische Schwierigkeiten, namentlich bei der Gewinnung der notwendigen Abstimmungshelfer, bestanden hätten. Bei diesen Gesichtspunkten handelt es sich um nachvollziehbare und sachli- che Erwägungen, die angesichts der verfassungsrechtlich anerkannten und in der Praxis bewährten Möglichkeit der Briefwahl oder -abstimmung nicht er- messenfehlerhaft sind.

cc) Allerdings könnte ein rechtswidriges Unterlassen des Antrags durch den Leiter der Justizvollzugsanstalt seinerseits - als Verstoß gegen § 14 LStO i.V.m. § 39 Abs. 1 LWO - einen Abstimmungsfehler im Sinne des § 21 Abs. 4 VAbstG darstellen. Bei der Frage, ob ein solcher Antrag gestellt wird, dürfte dem Leiter der betreffenden Einrichtung ebenfalls ein Ermessens- oder jeden- falls ein Einschätzungsspielraum eröffnet sein.

Im Hinblick darauf bestehende Rechtsverstöße lassen sich im Falle der Jus- tizvollzugsanstalt Bruchsal auf der Grundlage des Vorbringens der Prozess- beteiligten ebenfalls nicht feststellen. Die Landesabstimmungsleiterin hat da- rauf hingewiesen, dass auch nach Einschätzung des fachlich zuständigen Justizministeriums die Bildung beweglicher Stimmbezirksvorstände einen er- heblichen organisatorischen Aufwand mit sich bringt. Eine Nachfrage von Sei-

ten der Gefangenen bestand - mit einer Ausnahme - offenbar nicht. Demgegenüber ist die Briefabstimmung verfassungsrechtlich zulässig und hat sich bei Wahlen auch in Justizvollzugsanstalten bewährt. Dem steht auch der Umstand nicht entgegen, dass die Beantragung eines Wahlscheins Portokosten veranlasst, weil entsprechende Kosten auch in Freiheit befindlichen Wählern entstehen. Zudem bestehen auch gewisse Sicherheitsbedenken bei der Einrichtung beweglicher Stimmbezirksvorstände in Justizvollzugsanstalten (vgl. die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestags zu einer entsprechenden Wahlprüfungsbeschwerde des Antragstellers, BT-Drucks. 17/2200 Anlage 3).

Dem Antragsteller ist - auch wenn Wahl- oder Abstimmungsbriefe nicht zu dem Schriftverkehr gehören, der von den Justizvollzugsanstalten überwacht werden darf - einzuräumen, dass eine gewisse (freilich auch bei der Wahl vor einem beweglichen Stimmbezirksvorstand nicht völlig unmögliche) Gefahr der Verletzung des Wahlgeheimnisses bei der Briefwahl oder -abstimmung nicht gänzlich auszuschließen ist, auch wenn konkrete Vorfälle dieser Art bei der Volksabstimmung - soweit ersichtlich - nicht eingetreten sind. Ferner können mit der Stimmabgabe per Brief auch persönliche Belastungen verbunden sein (der Antragsteller hat hier unter anderem auf die Vorführung zur Geschäftsstelle der Justizvollzugsanstalt hingewiesen). Auch hat das Bundesverfassungsgericht schon vor geraumer Zeit einen „gesteigerten Einsatz von beweglichen Wahlvorständen“ für erwägenswert gehalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.11.1981 a.a.O.).

All dies führt aber nicht dazu, dass die konkrete Entscheidung, von der Einrichtung beweglicher Stimmbezirksvorstände in Justizvollzugsanstalten abzu- sehen, als rechtsfehlerhaft anzusehen wäre; die zuständigen Stellen haben ihre Entscheidung vielmehr auf sachliche und inhaltlich nachvollziehbare Erwägungen gestützt.

dd) Des Weiteren ist auch nicht erkennbar, dass ein etwaiger Rechtsfehler hinsichtlich der Bildung beweglicher Stimmbezirksvorstände auf das Abstimmungsergebnis von Einfluss gewesen sein könnte.

c) Schließlich macht der Antragsteller noch geltend, dass die im Landkreis Karlsruhe verwendeten Stimmzettel nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprochen hätten, weil die rechte obere Ecke abgerundet gewesen sei. Hierzu hat die Landesabstimmungsleiterin ausführlich und überzeugend dargelegt, dass die äußere Gestaltung des Stimmzettels gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. § 15 Abs. 1 Satz 2 VAbstG verlangt im Übrigen lediglich, dass Stimmzettel und Abstimmungsumschläge innerhalb eines Stimmkreises einheitlich sein müssen; eine Verletzung dieser Vorschrift ist nicht ersichtlich. Die im Landkreis Karlsruhe vorgenommene, vom Antragsteller beanstandete Gestaltung der Stimmzettel ist schließlich auch von einem sachlichen Grund - Ermöglichung der Teilnahme von Blinden und Sehbehinderten an der Abstimmung - getragen. Auch insoweit erscheint es im Übrigen ausgeschlossen, dass ein etwaiger Rechtsfehler auf das Abstimmungsergebnis von Einfluss gewesen sein könnte.

4. 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