

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die  
Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses  
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

**Mein Zeichen: L 202 – 137/18**  
**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:**  
**Dr. Sonja Riedinger**

**Telefon (0431) 988-1104**  
**Telefax (0431) 988-1250**  
**sonja.riedinger@landtag.ltsh.de**

**17.07.2014**

## **Zulässigkeit der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertig stellen“**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der 69. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 02.07.2014 wurde der Wissenschaftliche Dienst beauftragt, die als Umdruck 18/3113 vorgelegten folgenden Fragen zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ zu prüfen:

1. Ist der Gegenstand der Volksinitiative insoweit mit Art. 41 Abs. 1 LV vereinbar, als er die Aufforderung an den Landtag zum Inhalt hat, bestimmte Beschlussfassungen und Initiativen vorzunehmen, die selbst nicht Gegenstand eines Volksentscheides i. S. d. Art. 42 LV sein können?

Falls Frage 1 bejaht wird:

2. Ist der Gegenstand der Volksinitiative insoweit mit Art. 11 Abs. 1 Satz 2 LV vereinbar, als ein erfolgreicher Volksentscheid zum Inhalt hätte, den Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages einen konkreten Auftrag zu erteilen?

Darüber hinaus hat der Abgeordnete Dudda die Frage aufgeworfen, ob es sich um eine Initiative über den Haushalt des Landes i. S. v. Art. 41 Abs. 2 LV handeln würde.

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

**Frage 1:**

Gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Gegenstände von Volksinitiativen können also alle Vorlagen sein, zu denen der Landtag eine EntschlieÙung fassen kann (Caspar, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 41 RN 15; Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 443).

Vorliegend fordert die Volksinitiative den uneingeschränkten Einsatz des Landtages für den unverzüglichen Planungsabschluss sämtlicher Teilabschnitte auf der Basis der bisherigen Planungen und den Bau der A 20 einschließlich westlicher Elbquerung als strategisches Infrastrukturprojekt für Norddeutschland. Da der Bau der A 20 wegen dieser Bedeutung absoluten Vorrang vor anderen Verkehrsprojekten im Land habe, müsse gegenüber der Landesregierung und dem Bund auf eine vorrangige Planung, Finanzierung und Fertigstellung innerhalb von fünf Jahren hingewirkt werden. Anliegen der Volksinitiative ist es also gerade nicht, dass der Landtag unmittelbar über Planung und Bau der A 20 beschließen soll, was – unabhängig von Kompetenzfragen – bereits aufgrund der Besonderheiten von Planungsentscheidungen problematisch wäre (vgl. Ewer, NJW 2011, S. 1328, 1329 f.). Vielmehr wird der Landtag nur *aufgefordert*, sich in einem bestimmten Sinne einzusetzen, ohne dass mit diesem Einsatz notwendig eine rechtliche Bindung anderer Verfassungsorgane oder sonstiger Stellen verbunden wäre.

Wenn sich hierfür politisch eine Mehrheit fände, könnte der Landtag dieser Aufforderung etwa dadurch nachkommen, dass Beschluss über einen Antrag gefasst würde, wonach sich der Landtag für den unverzüglichen Planungsabschluss sämtlicher Teilabschnitte auf der Basis der bisherigen Planungen und den Bau der A 20 einschließlich westlicher Elbquerung als strategisches Infrastrukturprojekt für Norddeutschland einsetzt und Landesregierung sowie den Bund dazu auffordert, eine vorrangige Planung, Finanzierung und Fertigstellung innerhalb von fünf Jahren durchzuführen. Rechtliche Bedenken, die einer entsprechenden EntschlieÙung des Landtags entgegen stehen könnten, sind nicht ersichtlich, zumal die Landesregierung oder gar die zuständigen Organe auf Bundesebene an eine solche EntschlieÙung rechtlich nicht gebunden wären.

Maßgeblich für die Beurteilung der Zulässigkeit ist allein der unmittelbare Gegenstand der Volksinitiative, nicht jedoch damit möglicherweise verbundene „Fernziele“. Frage 1 ist daher mit Ja zu beantworten.

### **Frage 2:**

Abgeordnete sind gem. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 LV bei der Ausübung ihres Amtes nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Zu prüfen ist, ob hieraus folgt, dass Volksinitiativen, die den Landtag auffordern, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, unzulässig sind.

Insofern ist zu berücksichtigen, dass Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV den Bürgerinnen und Bürgern das Recht verleiht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Volksinitiativen kommt somit eine umfassende Befassungskompetenz mit Gegenständen der politischen Willensbildung zu und sie können alle Gegenstände aufgreifen, die der Landtag nach Art. 10 Abs. 1 LV als oberstes Organ der politischen Willensbildung behandeln kann. Dazu gehört die Artikulationsfunktion des Landtages, und dies erlaubt es dem Volk grundsätzlich auch, den Landtag aufzufordern, seine parlamentarischen Kontrollfunktionen in einem bestimmten Sinne wahrzunehmen (*Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 41 RN 5; *Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 41 RN 19; *Friedersen*, Volksabstimmungsgesetz, in: Praxis der Kommunalverwaltung, § 6 VAbstG Anm. 3).

Dabei lässt eine Volksinitiative, durch die der Landtag aufgefordert wird, er möge in einer bestimmten Weise beschließen, die Zuständigkeit des Landtages für die entsprechende Beschlussfassung und das in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte freie Mandat der Abgeordneten unangetastet (*Caspar*, aaO.; *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 RN 40). Das bloße Ersuchen bzw. die bloße Aufforderung an den Landtag, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, berührt die parlamentarische Entscheidungskompetenz des Landtages in der Sache nicht (*Caspar*, aaO., Art. 41 RN 20; vgl. auch *Hübner*, aaO, Art. 41 RN 11). Zudem kommt Volksinitiativen und Volksentscheiden eine rechtliche Bindung des Parlaments nicht zu (vgl. *Caspar*, aaO., Art. 42 RN 34 ff.; *Borowski*, in: DÖV 2000, S. 481, 488 f.; *VG Schleswig*, NVwZ-RR 2000, S. 434; vgl. auch *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet..., 2011, S. 60 ff., 81 ff.). Wenn Volksinitiativen eine „höhere“ Bindungswir-

kung zukommen soll, bedürfte es hierzu einer ausdrücklichen Verankerung in der Verfassung (*Rux*, *Direkte Demokratie in Deutschland*, 2008, S. 88 ff.; *Martini*, aaO., S. 83; vgl. auch *David*, aaO., Art. 50 RN 39). Stattdessen bestimmt Art. 37 Abs. 2 LV, dass die Gesetze vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen werden. Die unmittelbaren Entscheidungen des Volkes genießen daher grundsätzlich denselben Rang wie vergleichbare Beschlüsse des Parlaments oder anderer Staatsorgane (*Rux*, aaO., S. 90; vgl. auch *Caspar*, aaO., Art. 41 RN 18; *HambVerfG*, NVwZ 2005, S. 685, 687).

Würde die Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ in einen erfolgreichen Volksentscheid münden, wäre Ergebnis dieses Volksentscheides somit lediglich, dass die Bürgerinnen und Bürger den Landtag zu einem bestimmten Verhalten auffordern. Es bliebe aber der freien Entscheidung der Abgeordneten überlassen, ob sie dieser Aufforderung nachkommen oder nicht. Eine etwaige „Bindungswirkung“ des Volksentscheides ist also nicht rechtlich zu verorten, sondern wäre vielmehr der politischen Sphäre insofern zuzuordnen, als die Abgeordneten des Landtags darüber zu entscheiden hätten, ob dem in einem Volksentscheid geäußerten Volkswillen Rechnung getragen werden soll (vgl. *Caspar*, aaO., Art. 42 RN 37). Das *Hamburgische Verfassungsgericht* hat bei vergleichbarer Rechtslage bezogen auf die Auffassung der Antragsteller des zu entscheidenden Verfahrens, nach der alle Volksentscheide Verbindlichkeit entfalten, ausgeführt: „Voraussetzung für die Annahme einer derartigen Verbindlichkeit wäre zumindest, dass die dem Volk zur Abstimmung unterbreitete Vorlage eine Entscheidung und nicht nur die Aufforderung zu einer solchen enthält. Dabei ist maßgeblich auf den Wortlaut abzustellen.“ (NVwZ 2005, S. 685, 687).

Vorliegend beschränkt sich die Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ auf eine *Aufforderung* an den Landtag. Im Ergebnis ist daher für eine Beeinträchtigung von Art. 11 Abs. 1 Satz 2 LV nichts zu erkennen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass in der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages auch bereits die Volksinitiative „Schulfrieden Schleswig-Holstein“ vorsah, *den Landtag aufzufordern*, eine sofortige Aussetzung der vorgesehenen Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein und den Erhalt des derzeit gültigen Schulgesetzes zu beschließen (Drs. 17/1512; Hervorhebung durch Verf'in). Der Innen- und Rechtsausschuss hat diese Volksinitiative einstimmig für zulässig ge-

halten (vgl. Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschuss vom 16.05.2011, Drs. 17/1510).

**Frage 3:**

Gemäß Art. 41 Abs. 2 LV sind Volksinitiativen über den Haushalt des Landes unzulässig. Zu prüfen ist, ob sich hieraus Konsequenzen für die Zulässigkeit der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ ergeben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zur Volksinitiative „Schule in Freiheit“ in seiner damaligen Funktion als Landesverfassungsgericht entschieden, dass das Verbot von Volksinitiativen über den Haushalt des Landes alle Initiativen für Gesetze ausschließt, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen (*BVerfGE* 102, 176, 185; kritisch hierzu: *Rosenke*, Die Finanzbeschränkungen bei der Volksgesetzgebung in Deutschland, 2005, S. 182 ff.). Dem Begriff „Haushalt des Landes“ in Art. 41 Abs. 2 LV komme ein über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinausgehender materieller Gehalt zu, der sich auf jede finanzwirksame Gesetzgebung erstreckt, die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liege regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies sei auch dann der Fall, wenn die Volksinitiative den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die – kraft rechtlicher Verpflichtung – bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden. Ob eine solche Beeinträchtigung vorliege und damit die Schwelle eines unzulässigen Eingriffs in den Haushalt des Landes i. S. d. Art. 41 Abs. 2 LV überschritten sei, hänge von den Umständen des Einzelfalls, etwa von Art und zeitlicher Dauer der von einem volksinitiierten Gesetzentwurf ausgehenden finanziellen Belastung ab (*BVerfGE* 102, 176, 188).

Auch Volksinitiativen, die nicht unmittelbar das Haushaltsgesetz betreffen, sondern finanzwirksame sachpolitische Anliegen zum Gegenstand haben, können also hierunter fallen, und zwar sowohl dann, wenn eine Initiative mittelbare wesentliche haushaltswirksame Ausgaben zur Folge hat, als auch wenn unmittelbare wesentliche

haushaltswirksame Ausgaben die Folge sind (vgl. *BVerfGE* 102, 176, 189). Entscheidend sind die finanziellen Auswirkungen, ob also der Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich beeinflusst würde. Erforderlich ist eine differenzierte Gesamtbetrachtung nach Maßgabe der Besonderheit des Einzelfalls (*Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 41 RN 28).

Die Volksinitiative fordert den *uneingeschränkten Einsatz des Landtages* für den unverzüglichen Planungsabschluss sämtlicher Teilabschnitte auf der Basis der bisherigen Planungen und den Bau der A 20 einschließlich westlicher Elbquerung als strategisches Infrastrukturprojekt für Norddeutschland. Da der Bau der A 20 wegen dieser Bedeutung absoluten Vorrang vor anderen Verkehrsprojekten im Land habe, müsse gegenüber der Landesregierung und dem Bund auf eine vorrangige Planung, Finanzierung und Fertigstellung innerhalb von fünf Jahren hingewirkt werden (Hervorhebung durch Verf'in). Das Haushaltsgesetz ist nicht unmittelbar betroffen. Fraglich ist daher, ob die Initiative mittelbare wesentliche haushaltswirksame Ausgaben zur Folge hätte, die eine Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts verursachen würden.

Mittelbare Auswirkungen in diesem Sinne können aber nur vorliegen, wenn die materielle Umsetzung der Initiative finanzielle Folgen hätte. Dies wäre etwa der Fall, wenn der Volksinitiative ein Gesetzentwurf zugrunde läge, und die Umsetzung dieses Gesetzes Kosten verursachen würde. Im Falle der Volksinitiative „Schule in Freiheit“ hätte die Umsetzung des vorgelegten Gesetzentwurfs beispielsweise durch die angestrebte finanzielle Gleichstellung der Privatschulen mit öffentlichen Schulen eine jährliche Haushaltsmehrbelastung von mindestens 32,82 Mio. DM verursacht (*BVerfGE* 102, 176, 190). Diese Situation ist jedoch von der vorliegenden zu unterscheiden.

Denn die Umsetzung der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ hätte lediglich zur Folge, dass der Landtag sich gegenüber der Landesregierung und auf Bundesebene ohne rechtliche Bindungswirkung in einem bestimmten Sinne einsetzen würde. Es ist nicht ersichtlich, dass sich hieraus haushaltswirksame Auswirkungen ergeben würden. Diese würden vielmehr erst dann zu Tage treten, wenn Landes- und Bundesregierung ihrerseits aufgrund jeweils eigener Entscheidungen weitere Schritte unternähmen, die auf Planung, Finanzierung und Fertigstellung abzielten. Die Umsetzung der Initiative hätte selbst also keine finanziel-

len Folgen, so dass es an mittelbaren haushaltswirksamen Auswirkungen fehlt. Die tatsächliche abschließende Planung, Finanzierung und Fertigstellung mit der Folge gewichtiger staatlicher Ausgaben sind vielmehr ein „Fernziel“ der Initiative. Die Kostenverursachung hängt von weiteren Faktoren als allein der Umsetzung der Volksinitiative ab. Weder die Landes- noch die Bundesregierung oder gar der Bundestag sind an Entschlüssen des Landtages gebunden.

Es handelt sich daher bei der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ nicht um eine Initiative über den Haushalt i. S. d. Art. 41 Abs. 2 LV.

#### **4. Ergebnis**

Da – wie bereits am 02.07.2014 mündlich erläutert wurde – auch im Übrigen für das Vorliegen von formellen oder materiellen Unzulässigkeitsgründen nach § 8 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes nichts ersichtlich ist, bestehen somit im Ergebnis gegen die Zulässigkeit der Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein – A 20 endlich fertigstellen“ keine Bedenken.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

*gez.*  
Dr. Sonja Riedinger