



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/782

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

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

im Hause

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 207

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: PD Dr. Mathias Schubert

Telefon (0431) 988-1109

Telefax (0431) 988-1250

[mathias.schubert@landtag.ltsh.de](mailto:mathias.schubert@landtag.ltsh.de)

26.03.2018

## Zulässigkeit der Volksinitiativen zur Windenergie

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

im Hinblick auf die Prüfung der Zulässigkeit der Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind und der Volksinitiative für größere Abstände zwischen Wohnhäusern und Windkraftanlagen nimmt der Wissenschaftliche Dienst wie folgt Stellung:

### I. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Nach Art. 48 Abs. 3 Landesverfassung (LV) entscheidet der Landtag über die Zulässigkeit einer Volksinitiative. Dies hat nach § 8 Abs. 3 S. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) innerhalb von vier Monaten nach Eingang des Antrags gemäß § 6 VAbstG zu geschehen. Eine Volksinitiative ist gemäß § 8 Abs. 1 VAbstG unzulässig, wenn sie den Anforderungen des Art. 48 Abs. 1 und 2 LV oder den Antragsvoraussetzungen nach § 6 VAbstG nicht entspricht oder wenn innerhalb der letzten zwei Jahre vor Antragstellung ein Volksbegehren über eine inhaltlich gleiche Vorlage erfolglos durchgeführt worden ist.

Nach Art. 48 Abs. 1 S. 1, 2 LV kann **Gegenstand** der Volksinitiative nur ein bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung, insbesondere ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf,<sup>1</sup> sein.

Voraussetzung für die Zulässigkeit der Volksinitiative ist nach Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV ferner, dass deren Gegenstand der **Entscheidungszuständigkeit des Landtages** unterfällt. Bei Volksinitiativen, denen gemäß Art. 48 Abs. 1 S. 2 LV ein Gesetzentwurf zu Grunde liegt, bestimmt sich die Entscheidungszuständigkeit des Landtages anhand der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG); ein Gesetzesbeschluss des Landtages muss sich also auf eine Gesetzgebungsbefugnis des Landes stützen können.<sup>2</sup>

Für Gesetzesinitiativen aus dem Volk gilt des Weiteren das **Bestimmtheitsgebot**.<sup>3</sup> Aus diesem erwächst die Anforderung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 b) VAbstG, wonach der eingebrachte Gesetzentwurf ausgearbeitet und – was bereits Art. 48 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 LV verlangt – mit Gründen versehen sein muss. Aus der Begründungspflicht folgt das Erfordernis, die Motive der Volksinitiative darzustellen.<sup>4</sup> Gesetzestechnische Mängel bei der Abfassung des Gesetzentwurfs sind indessen unschädlich.<sup>5</sup>

Weiterhin dürfen Gesetzesinitiativen nach Art. 48 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 LV den **Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates** nicht widersprechen. Ohnehin gelten das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1, 3 GG) bereits über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auf landesverfassungsrechtlicher Ebene. Daraus ergibt sich im Rahmen der Zulässigkeitskontrolle nach Art. 48 Abs. 3 LV i.V.m. § 8 VAbstG, dass der Landtag rechtsstaats-, demokratie- oder sozialstaatswidrige Volksinitiativen zurückzuweisen hat.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Letzterer stellt einen Spezialfall des in Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV genannten Gegenstands der politischen Willensbildung dar, vgl. *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 14.

<sup>2</sup> Vgl. *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 17.

<sup>3</sup> *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 22.

<sup>4</sup> *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 11; *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 22.

<sup>5</sup> *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 11; *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 22.

<sup>6</sup> *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 11; *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 23.

Auch im Übrigen müssen aus dem Volk eingebrachte Gesetzentwürfe mit dem materiellen Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, in Einklang stehen, um zulässig im Sinne von Art. 48 Abs. 3 LV i.V.m. § 8 VAbstG zu sein. Aus diesen Vorschriften folgt zugleich eine entsprechend weit gefasste Prüfungspflicht des Landtages.<sup>7</sup>

Schließlich bestimmt Art. 48 Abs. 2 LV, dass **Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben** unzulässig sind.

## **II. Zulässigkeit der „Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind“**

Der eingebrachte Entwurf sieht eine Änderung des § 5 Landesplanungsgesetz (LaplaG) vor, durch die ein neuer Absatz 3a in die Vorschrift eingefügt werden soll. Die angestrebte Neuregelung soll folgenden Wortlaut haben:

„Zur Sicherung einer Energieversorgung aus regenerativen Energien (§ 2 Absatz 2 Nr. 4 des Raumordnungsgesetzes) ist auch die Akzeptanz der Windenergienutzung zu erhalten. Im Rahmen der Abwägung nach § 7 Absatz 2 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes ist bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen das Gebiet kommunaler Gebietskörperschaften nicht zur Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie vorzusehen, soweit sie sich dagegen ausgesprochen haben (§ 27, § 16g der Gemeindeordnung), und solange der Vorgabe des substantiellen Raumgebens anderweitig entsprochen werden kann. Kommunale Entscheidungen nach Satz 2 sind zu begründen und der Planungsbehörde mitzuteilen.“

### *1. Vereinbarkeit mit Art. 48 Abs. 1 und 2 LV*

#### a) Zulässiger Gegenstand

Gegenstand der Volksinitiative ist ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf; aus der Begründung ergeben sich auch die Motive des Vorhabens. Den Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 LV ist damit entsprochen.

#### b) Entscheidungszuständigkeit des Landtages

Die nach Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV vorausgesetzte Entscheidungszuständigkeit des Landtages, die sich auch auf Gesetzentwürfe im Sinne des Satzes 2 der Vorschrift

---

<sup>7</sup> Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 24.

bezieht, wäre gegeben, wenn der eingebrachte Gesetzentwurf der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers unterfiele.

Die angestrebte Neuregelung bezieht sich auf den Inhalt von Raumordnungsplänen des Landes, namentlich des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne für die in § 3 LaplaG aufgeführten Planungsräume (§ 5 Abs. 1 S. 1 LaplaG). § 5 Abs. 3a S. 2 des Entwurfs sieht vor, dass im Rahmen der raumordnungsplanerischen Abwägung, die bundesgesetzlich in § 7 Abs. 2 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) vorgegeben ist, Entscheidungen von Gemeinden gegen die Errichtung von Windkraftanlagen in ihrem Gebiet dadurch Rechnung zu tragen ist, dass die betreffenden Gemeindegebiete nicht als (potenzielle) Windkraftstandorte Eingang in den Raumordnungsplan finden dürfen, solange im jeweiligen Planungsgebiet anderweitig ausreichend geeignete Flächen zur Verfügung stehen. Mit der vorgesehenen Regelung soll bewirkt werden, dass sich in diesem Fall der ablehnende Gemeindewille im Rahmen der Abwägung zwingend durchsetzt.

Eine derartige, das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot unmittelbar betreffende Regelung unterfällt dem Kompetenztitel „Raumordnung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern. Dem Land steht in diesem Bereich nach Art. 72 Abs. 1 GG eine Regelungskompetenz nur zu, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat mit dem Erlass des Raumordnungsgesetzes von der ihm zustehenden Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Zwar ist dieses Gesetz nicht durchgängig als erschöpfende Vollregelung anzusehen, da der Bundesgesetzgeber hinsichtlich einiger Teilmaterien durch Regelungsvorbehalte zugunsten der Länder deutlich gemacht hat, dass er diese Materien nicht selbst abschließend regeln wollte.<sup>8</sup> Anderes gilt aber hinsichtlich des Abwägungsgebots: Die Regelung in § 7 Abs. 2 S. 1 ROG, wonach bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen sind, ist, zumal in Ermangelung einer Öffnungsklausel zugunsten der Länder, als erschöpfende Regelung des Bundes anzusehen, die gegenüber den Landesgesetzgebern Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG entfaltet.<sup>9</sup> Auf Art. 72 Abs. 1 GG kann die vorgesehene Regelung daher nicht gestützt werden.

---

<sup>8</sup> Vgl. *Durner*, NuR 2009, 373 (375).

<sup>9</sup> S. bereits Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes v. 30.06.2016, Umdruck 18/6345, S. 5.

Als Kompetenzgrundlage für § 5 Abs. 3a LaplaG-E kommt indes Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG in Betracht, der den Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung im Falle abschließender Bundesregelungen gemäß Art. 72 Abs. 1 GG eine Abweichungskompetenz zuweist. Das Grundgesetz sieht seinem Wortlaut nach – anders als beispielsweise in Teilbereichen des Jagdwesens (Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG), des Naturschutzes (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) oder des Wasserhaushalts (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG) – keinen abweichungsfesten Kern auf dem Gebiet der Raumordnung vor, der einer Abweichungskompetenz der Länder entzogen wäre.<sup>10</sup> Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Ergänzung des § 5 LaplaG stellt sich ihrem Inhalt nach als eine Abweichung vom Bundesrecht dar: Während § 7 Abs. 2 S. 1 ROG von einer prinzipiellen Gleichrangigkeit aller in die Abwägung einzustellenden Belange ausgeht, sieht § 5 Abs. 3a LaplaG-E eine generelle Abwägungsgewichtung dahingehend vor, dass dem „Belang“ eines negativen Gemeindevotums absoluter Vorrang vor allen anderen Belangen zukommen soll. Dem Land steht somit für die beabsichtigte Regelung die erforderliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG zu.<sup>11</sup>

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass in weiten Teilen der Literatur eine (überwiegend aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete) Pflicht angenommen wird, abweichendes Landesrecht als solches kenntlich zu machen.<sup>12</sup> Der vorliegende Gesetzentwurf enthält – auch in der Begründung – einen solchen Hinweis nicht.<sup>13</sup>

#### c) Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip

Der durch die Volksinitiative eingebrachte Entwurf eines neuen § 5 Abs. 3a LaplaG entspricht im Wesentlichen dem im Landtag gescheiterten Gesetzentwurf der Piratenfraktion vom 29.02.2016.<sup>14</sup> Hiernach war eine Verpflichtung der Planungsbehörde vorgesehen, im Rahmen der Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG „bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen den im Beteiligungsverfahren mitgeteilten oder ange-

---

<sup>10</sup> Gleichwohl wird in der Literatur von einigen Stimmen ein ungeschriebener abweichungsfester Kern auf dem Gebiet der Raumordnung angenommen, dessen Konturen indes im Einzelnen strittig sind, vgl. etwa *Petschulat*, Die Regelungskompetenzen der Länder für die Raumordnung nach der Föderalismusreform, 2015, S. 211 ff.; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2010, § 1 Rn. 28. Soweit ersichtlich wird aber nicht vertreten, dass das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG einem solchen abweichungsfesten Kern zuzurechnen wäre.

<sup>11</sup> S. bereits Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes v. 30.06.2016, Umdruck 18/6345, S. 5 f.

<sup>12</sup> Hierzu ausführlich *Petschulat*, Die Regelungskompetenzen der Länder für die Raumordnung nach der Föderalismusreform, 2015, S. 115 ff.

<sup>13</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Volksinitiative im Übrigen unterstellt, wäre der Gesetzentwurf vor der Annahme durch den Landtag um einen entsprechenden Hinweis zu ergänzen.

<sup>14</sup> Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Akzeptanz der Windenergienutzung vom 29.02.2016, Drs. 18/3941.

kündigten Entscheidungen kommunaler Gebietskörperschaften gegen eine Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie auf ihrem Gebiet Rechnung zu tragen, soweit an den Zielen der Planung gemessen ausreichend andere Flächen für diesen Zweck zur Verfügung stehen“.<sup>15</sup> Gegenüber diesem Gesetzentwurf waren im Rahmen des Anhörungsverfahrens im Umwelt- und Agrarausschuss erhebliche verfassungsrechtliche Einwände erhoben worden.<sup>16</sup> Diese stützten sich im Wesentlichen übereinstimmend darauf, dass das Abwägungsgebot unabhängig von seiner einfach-gesetzlichen Normierung unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folge und deshalb dem Zugriff des Bundes- wie Landesgesetzgebers insoweit entzogen sei, als eine raumordnerische Zielfestlegung allein aufgrund einer kommunalen Ablehnungsentscheidung als solcher und damit letztlich nicht auf der Grundlage einer Abwägung aller betroffenen privaten und öffentlichen Belange erfolgen solle.<sup>17</sup> Zudem wurde beanstandet, die maßgebliche Berücksichtigung des ablehnenden Gemeindewillens führe zu einer Verletzung betroffener Grundeigentümer in ihrem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG, welches auch das Recht auf gerechte Abwägung ihres privaten Interesses umfasse, auf ihren Grundstücken Windkraftanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu errichten.<sup>18</sup>

Diese verfassungsrechtlichen Einwände muss sich gleichermaßen der Gesetzentwurf der Volksinitiative entgegenhalten lassen. Der Wissenschaftliche Dienst hat bereits in seinem Gutachten vom 30.06.2016 die Rechtsauffassung vertreten, dass Ergebnisse von schlichten Mehrheitsentscheidungen einer Gemeindevertretung oder eines Bürgerentscheids als solche keine Belange im Sinne des Abwägungsgebots darstellen, sondern Belange nur nachvollziehbare private oder öffentliche Interessen sein können, wie sie zum Beispiel in § 2 Abs. 2 ROG als Grundsätze der Raumordnung oder – im Kontext der kommunalen Bauleitplanung – in § 1 Abs. 6 BauGB niedergelegt

---

<sup>15</sup> S. Drs. 18/3941, S. 2.

<sup>16</sup> So etwa von *Ewer*, Stellungnahme v. 28.06.2016, Umdruck 18/6338; *Thiele*, Stellungnahme vom 28.06.2016, Umdruck 18/6337; *Bundesverband WindEnergie e.V.*, Stellungnahme v. 30.06.2016, Umdruck 18/6257; *El Bureiasj*, Stellungnahme v. 30.06.2016, Umdruck 18/6356; keine rechtlichen Bedenken haben hingegen *Mecklenburg*, Stellungnahme vom 06.06.2016, Umdruck 18/6207, sowie *Pautsch*, Gutachtliche Stellungnahme zum geplanten Gesetzentwurf der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag zu einer Änderung des Landesplanungsgesetzes (LaplaG) v. 15.01.2016, abrufbar unter [https://www.piratenfraktion-sh.de/wp-content/uploads/2016/02/gutachten\\_piratenfraktion\\_landtag\\_sh\\_stand-29.02.2016.pdf](https://www.piratenfraktion-sh.de/wp-content/uploads/2016/02/gutachten_piratenfraktion_landtag_sh_stand-29.02.2016.pdf).

<sup>17</sup> In diesem Sinne *Ewer*, Stellungnahme vom 28.06.2016, Umdruck 18/6338, S. 7 ff.

<sup>18</sup> S. bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts OVG Schleswig-Holstein, Urteil v. 20.01.2015 – 1 KN 6/13, juris, Rn. 70, 72; zum Entwurf der Piratenfraktion entsprechend *Ewer*, Stellungnahme vom 28.06.2016, Umdruck 18/6338, S. 13 ff.

sind.<sup>19</sup> Ergänzt sei, dass eine gesetzliche Qualifizierung von Gemeindevoten als abwägungsbeachtliche Belange auch deshalb ausscheidet, weil das Abwägungsgebot eine objektive Gewichtung eines jeden Belangs nach Maßgabe seiner Betroffenheit im konkreten Planungsfall als denknotwendige Voraussetzung dafür verlangt, überhaupt einen angemessenen Ausgleich zwischen sämtlichen betroffenen Belangen anhand des ihnen zukommenden Gewichts vornehmen zu können. Der Entscheidung einer Gemeinde für oder wider die Windenergienutzung auf ihrem Gebiet kann aber für sich genommen kein objektives Gewicht beigemessen werden; gewichtet und damit abgewogen werden können nur sachliche Interessen, die ggf. hinter einem mehrheitlichen Gemeindevotum stehen.<sup>20</sup> Regelmäßig ist ein derartiges Votum aber von einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen getragen, die aus der Ablehnungs- oder Zustimmungsentscheidung als solcher nicht hervorgehen.<sup>21</sup>

Schließlich versagt es das Rechtsstaatsprinzip in seiner besonderen Ausprägung als Abwägungsgebot dem Gesetzgeber, eine abstrakt-generelle Vorrangregel für einen einzelnen Belang zu schaffen, ohne dass generalisierbar und (ggf. im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers) nachweisbar eine durchgängig gewichtig zu veranschlagende Gefährdungslage für bestimmte Belange besteht.<sup>22</sup> Doch selbst ein solcher gesetzlich angeordneter Vorrang wäre nach in der Literatur vertretener Auffassung für den einzelnen Planungsfall unter den Ausnahmeverbehalt anderer besonders gewichtiger gegenläufiger Belange zu stellen („relative Priorität“).<sup>23</sup> Es ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass vorliegend eine solche generalisierbare Gefährdungslage für einen planungsrechtlich abwägungsfähigen Belang angenommen werden kann.<sup>24</sup>

#### d) Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG

Das an den Grundstücken im Planungsraum bestehende Eigentumsrecht im Sinne des Art. 14 GG gehört zu den privaten Belangen, die im Rahmen der raumplanerischen Abwägung zu berücksichtigen sind.<sup>25</sup> Das gilt im Rahmen der Raumordnungs-

<sup>19</sup> Umdruck 18/6345, S. 8 f. im Anschluss an OVG Schleswig-Holstein, Urteil v. 20.01.2015 – 1 KN 6/13, juris, Rn. 70.

<sup>20</sup> Ewer, Gemeindeville und Bürgerbeteiligung in der Raumordnung, Überarbeitete Fassung des Vortrags auf dem Expertengespräch am 08.09.2016, S. 4 f.

<sup>21</sup> So zutreffend Ewer, Stellungnahme v. 28.06.2016, Umdruck 18/6338, S. 4; ders., Gemeindeville und Bürgerbeteiligung in der Raumordnung, Überarbeitete Fassung des Vortrags auf dem Expertengespräch am 08.09.2016, S. 4 f.

<sup>22</sup> Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2015, § 3 Rn. 23.

<sup>23</sup> Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. 2015, § 3 Rn. 23.

<sup>24</sup> S. bereits Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes v. 30.06.2016, Umdruck 18/6345, S. 8.

<sup>25</sup> S. nur OVG Schleswig-Holstein, Urteil v. 20.01.2015 – 1 KN 6/13, juris, Rn. 70.

planung jedenfalls dann, wenn Konzentrationszonen für privilegierte Vorhaben wie Windkraftanlagen festgelegt werden sollen, die die Errichtung derartiger Vorhaben außerhalb der festgelegten Gebiete für den Regelfall ausschließen (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB). Folge einer solchen Konzentrationsflächenplanung ist es nämlich, dass Grundeigentümer bzw. anderweitig Nutzungsberechtigte, deren Grundstücke außerhalb der Konzentrationszonen liegen, unmittelbar durch den Regionalplan in ihrem durch Art. 14 GG geschützten Recht eingeschränkt werden, auf ihrem Grundstück Windenergieanlagen zu errichten.<sup>26</sup> Ein derartiger Grundrechtseingriff in Gestalt einer Inhalts- und Schrankenbestimmung<sup>27</sup> nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist nur dann gerechtfertigt und damit zulässig, wenn die erkennbar betroffenen Eigentumspositionen als abwägungserhebliche Belange in die regionalplanerische Abwägung eingestellt, dort zutreffend gewichtet und mit anderen öffentlichen und privaten Belangen in einen angemessenen Ausgleich gebracht worden sind.<sup>28</sup> Der Eigentümer muss nach der Rechtsprechung des BVerwG einen Eingriff in sein Grundrecht nur dann hinnehmen, wenn sich der Planungsträger nach zutreffender Gewichtung der einzelnen Belange in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen – hier des Eigentumsrechts – entscheidet.<sup>29</sup>

Nach dem im Gesetzentwurf der Volksinitiative vorgesehenen Entscheidungsmodell ließe sich aber die Planungsentscheidung zulasten der betroffenen Eigentümer nicht unmittelbar auf einen Ausgleich zwischen verschiedenen planungsbetroffenen Belangen zurückführen, sondern wäre eine Entscheidung nach Maßgabe eines abwägungsfremden Kriteriums in Gestalt eines ablehnenden Gemeindevotums, zu welchem die Eigentumsposition nicht abwägend in Bezug gesetzt worden ist und auch nicht gesetzt werden darf<sup>30</sup>. Der aufgrund der abschließenden Flächenauswahl erfolgende Eingriff in das Eigentumsrecht hinge damit maßgeblich von der Zufälligkeit ab, dass die Gemeinde, in deren Gebiet das Grundstück des Grundrechtsträgers liegt, der Flächenauswahl nicht zugestimmt hat und die Fläche – letztlich aufgrund dieser fehlenden Zustimmung – nicht als Konzentrationszone ausgewiesen würde, sofern in hinreichendem Maß geeignete Flächen in anderen, „windkraftwilligen“ Gemeinden vorhanden sind, um die angestrebte Flächenkulisse zusammenzustellen. Ein derartig

<sup>26</sup> Unmittelbare rechtliche Außenwirkung, vgl. BVerwGE 146, 40 Rn. 14.

<sup>27</sup> S. BVerwG, NVwZ 2015, 1540 Rn. 12: „Die Festlegung eines Ziels der Raumordnung [...] beschränkt damit für ein Grundstück im Außenbereich die generell mit ihm verbundenen Nutzungsbefugnisse und wirkt als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.“

<sup>28</sup> Dazu BVerwGE 118, 33 (35); Entsprechendes fordert § 7 Abs. 2 S. 1 ROG.

<sup>29</sup> Vgl. BVerwGE 34, 301 (309).

<sup>30</sup> S. oben unter c).



„begründeter“ Eingriff in das Grundeigentum hätte nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes verfassungsrechtlich keinen Bestand.<sup>31</sup>

## 2. Ergebnis

Festzuhalten ist damit, dass ein Gesetz mit dem nach § 5 Abs. 3a LaplaG-E vorgesehenen Inhalt gegen das mit Verfassungsrang ausgestattete rechtsstaatliche Abwägungsgebot sowie gegen die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG verstieße; damit ist die Volksinitiative gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG i.V.m. Art. 48 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 LV unzulässig.

## III. Zulässigkeit der „Volksinitiative für größere Abstände zwischen Wohnhäusern und Windkraftanlagen“

Der Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung größerer Abstände zwischen Windkraftanlagen und Wohnhäusern sieht ebenfalls eine Änderung des Landesplanungsgesetzes vor. Danach soll zum einen in § 2 Abs. 1 S. 2 LaplaG eine neue Ziffer 4 mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„4. grundsätzlich ein Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung vom 10fachen der Anlagenhöhe (10H), mindestens aber 1000 m eingehalten werden kann; hierdurch soll die Vorsorge für die Gesundheit der Anwohner sichergestellt und die Akzeptanz dieser infolge der erstrebten Energiewende erforderlichen Raumnutzungen verbessert werden.“

Zudem soll in § 5 LaplaG ein neuer Abs. 3a wie folgt eingefügt werden:

„(3a) Bei Gebietsausweisungen im Sinne von § 8 Abs. 7 ROG für Windenergieanlagen, soll ein Abstand der Anlagen vom 10fachen ihrer Höhe (10H) zur Wohnbebauung, mindestens aber 1000 m erwogen werden.“

---

<sup>31</sup> Vgl. auch OVG Schleswig, Urteil vom 20.01.2015 – 1 KN 6/13, juris, Rn. 70: „Erst recht darf der bloße Gemeindewille nicht das allein maßgebliche Kriterium einer Abwägungsentscheidung über einen Regionalplan mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sein, denn die damit verbundene Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bedarf ebenfalls zwingend einer sachlichen Rechtfertigung.“

## 1. Vereinbarkeit mit Art. 48 Abs. 1 und 2 LV

### a) Zulässiger Gegenstand

Gegenstand der Volksinitiative ist ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf; aus der Begründung ergeben sich auch die Motive des Vorhabens. Den Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 LV ist damit entsprochen.

### b) Entscheidungszuständigkeit des Landtages

Zu prüfen ist im Weiteren, ob der eingebrachte Entwurf auf eine Gesetzgebungskompetenz des Landes gestützt werden kann und damit die in Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV vorausgesetzte Entscheidungszuständigkeit des Landtages gegeben ist.

#### aa) § 5 Abs. 3a LaplaG-E

Betrachtet man zunächst § 5 Abs. 3a LaplaG-E, so bezieht sich die angestrebte Regelung ebenfalls auf die Aufstellung von Raumordnungsplänen durch das Land, im Näheren auf die hierbei durch § 7 Abs. 3 ROG<sup>32</sup> eröffnete Ausweisung von Gebieten mit gesetzlich festgelegten Rechtswirkungen.<sup>33</sup> Indem § 5 Abs. 3a LaplaG-E anordnet, dass im Rahmen derartiger Gebietsausweisungen für Windenergieanlagen „ein Abstand der Anlagen vom 10fachen ihrer Höhe (10H) zur Wohnbebauung, mindestens aber 1000 m erwogen werden [soll]“, bezieht sich die Regelung gleichfalls auf die planerische Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG. Anders als der mit der Volksinitiative zur gemeindlichen Mitbestimmung eingebrachte Gesetzentwurf richtet der hier zu prüfende Entwurf jedoch keine strikt bindenden Vorgaben an die zur Abwägung berufene Planungsbehörde, sondern verpflichtet diese lediglich dazu, das Interesse an der Einhaltung bestimmter bzw. bestimmbarer pauschaler Mindestabstände in die Abwägung einzustellen, zu gewichten und in Relation zu anderen Belangen zu setzen. Dieses Verständnis wird durch die Begründung bestätigt, die dem Gesetzentwurf beigelegt ist:

---

<sup>32</sup> Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.5.2017, BGBl. I, S. 1245 sowie durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20.7.2017, BGBl. I, S. 2808; die Verweisung in § 5 Abs. 3a LaplaG-E auf § 8 Abs. 7 ROG zielt auf die alte Fassung des ROG und bedürfte daher der Anpassung, was nach § 10 Abs. 2 VAbstG unproblematisch möglich wäre.

<sup>33</sup> S. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 3, S. 3 ROG: Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete sowie Vorranggebiete, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben.

„Dabei kann das LaplaG eine Richtschnur vorgeben, welche letztlich bei der Erstellung der Raumordnungspläne abzuwägen und das Ergebnis dieser Abwägung einzuarbeiten ist.“

Mit diesem Gehalt entspricht § 5 Abs. 3a LaplaG-E der Begriffsbestimmung für Grundsätze der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, der zufolge es sich um Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen handelt, die auch durch Gesetz aufgestellt werden können. Als ein derartiger gesetzlicher Raumordnungsgrundsatz wäre § 5 Abs. 3a LaplaG – ebenso wie die in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze – durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren. Einer derartigen Konkretisierung wäre die Vorgabe auch zugänglich, denn sie eröffnet es, nach Maßgabe der Abwägung mit gegenläufigen Belangen Abstände festzulegen, die zwischen dem Zehnfachen der Anlagenhöhe und dem Mindestabstand von 1000 m liegen. Darüber hinaus lässt es § 5 Abs. 3a LaplaG-E aber auch zu, geringere Abstände planerisch festzulegen, weil nach dessen Wortlaut auch der Abstand von 1000 m nicht als zwingend in jedem Fall mindestens einzuhalten vorgegeben ist, sondern nur „erwogen werden“ soll. Das bedeutet: Stellt sich im Rahmen der Abwägung heraus, dass selbst ein Mindestabstand von 1000 m nicht (durchgängig) eingehalten werden kann, weil dem andere, gewichtigere Belange entgegenstehen, so kann der Abwägungsvorgang zu dem Ergebnis führen, dass noch geringere Abstände von z.B. 800 oder 600 m festgelegt werden, ohne dass darin ein Abwägungsfehler läge.

Mit dem dargelegten Gehalt ist § 5 Abs. 3a LaplaG-E somit als gesetzlicher Grundsatz der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG zu qualifizieren – und folglich als eine an die Raumordnungsplanung des Landes adressierte Abwägungsdirektive<sup>34</sup>. Wie sich aus § 2 Abs. 2 ROG ergibt („insbesondere“), ist die dortige Aufzählung der bundesgesetzlichen Raumordnungsgrundsätze nicht als abschließend zu verstehen.<sup>35</sup> Somit können die Länder auf der Grundlage des Art. 72 Abs. 1 GG weitere gesetzliche Grundsätze der Raumordnung aufstellen; von ihrem Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG können (und müssen) sie insoweit keinen

---

<sup>34</sup> Vgl. *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar*, 2010, § 2 Rn. 30.

<sup>35</sup> *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar*, 2010, § 3 Rn. 61.

Gebrauch machen.<sup>36</sup> Anderes gilt nur, sofern es sich um Grundsätze der Raumordnung handelt, die denen des § 2 Abs. 2 ROG inhaltlich widersprechen.<sup>37</sup>

Voraussetzung für den kompetenzgerechten Erlass landesgesetzlicher Raumordnungsgrundsätze ist in jedem Fall, dass diese sich im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenstellung der Raumordnung nach § 1 Abs. 1 ROG und damit zugleich des verfassungsrechtlichen Raumordnungsbegriffs (Art. 72 Abs. 1 Nr. 31, Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG) halten.<sup>38</sup> Hiernach ist es Aufgabe der Raumordnung, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen; ferner ist Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Zweifel daran, dass es sich bei der in Aussicht genommenen Regelung in § 5 Abs. 3a LaplaG-E um eine solche im verfassungsrechtlich vorgezeichneten Aufgabenfeld der Raumordnung handelt, könnten allerdings daraus erwachsen, dass die Wahrung von Abständen zwischen der Windenergienutzung und der Wohnnutzung zu den Aufgaben mehrerer Rechtsbereiche, etwa des Immissionsschutzrechts, aber auch des Bauplanungsrechts gehört. Die Raumordnung und die sie betreffende Gesetzgebung dürfen nicht in diese anderen Aufgaben- resp. Kompetenzbereiche übergreifen und Regelungen erlassen, die sich ihrem Inhalt nach als immissionsschutz- oder bauplanungsrechtliche Vorgaben darstellen.<sup>39</sup>

Regelungen über Abstände zwischen der Windkraft- und ihr gegenüber schutzbedürftiger Nutzung sind indessen nicht exklusiv dem Immissionsschutz- und dem Bauplanungsrecht vorbehalten. Mehrere Oberverwaltungsgerichte haben vielmehr auch originär landesplanerische Abstandsfestlegungen – sogar solche strikt bindender Art in

---

<sup>36</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2010, § 3 Rn. 61.

<sup>37</sup> *Hendler*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnungsgesetz, Loseblatt, § 3 ROG 2008 Rn. 64.

<sup>38</sup> S. ebenfalls *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2010, § 3 Rn. 61.

<sup>39</sup> Vgl. *Erbguth*, DVBl. 2013, 274 (278).

Gestalt von Zielen der Raumordnung – als zulässig angesehen.<sup>40</sup> So hat etwa der VGH Mannheim ausgeführt:<sup>41</sup>

„Der Träger der Landesplanung kann abstrakte Ausschlusskriterien [...] und ein grobmaschiges Raster [...] zu Grunde legen oder aber typisierende Größen in die Abwägung einstellen [...]. Dies berechtigt den Träger der Landesplanung auch im Rahmen der Abwägung über die Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten für die Nutzung von Windenergie solche Flächen auszuscheiden, die in einem bestimmten pauschalen Abstand zu bestimmten Vorhaben liegen [...].“

Noch deutlicher heißt es in der Entscheidung:<sup>42</sup>

„Der Planungsvorbehalt, unter dem die Zulässigkeit von Vorhaben der Nutzung von Windenergie im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB steht, gestattet es dem Träger der Landesplanung bereits im Vorfeld der Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen, „eigenständig“ gebietsbezogen das Maß des Hinnehmbaren zu steuern [...]. Hierbei kann der Träger der Landesplanung pauschale Abstände zur Wohnbebauung festsetzen, die nicht auf einer konkreten Prüfung der Verträglichkeit einer Windkraftanlage an jedem denkbaren Einzelstandort beruhen müssen.“

Diese Urteilspassagen belassen keine Zweifel darüber, dass die Festlegung originär landesplanerischer Abstandsfestlegungen dem Aufgabenspektrum der Raumordnung, hier insbesondere unter dem Aspekt der Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes (§ 1 Abs.1 S. 2 Nr. 2 ROG), unterfällt. Ein unzulässiger Kompetenzübergriff in den Aufgabenbereich des Immissionsschutzes oder denjenigen der kommunalen Bauleitplanung ist darin folglich nicht zu sehen. Dann aber kann auch eine entsprechende *planungsgesetzliche* Vorgabe gegenüber der Planungsbehörde, die Festlegung solcher Abstände im Rahmen der Planaufstellung abwägend zu berücksichtigen, nicht kompetenzwidrig sein.

Im Ergebnis ist § 5 Abs. 3a LaplaG-E als mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung vereinbar anzusehen; die in Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV vorausgesetzte Entscheidungszuständigkeit des Landtages ist insoweit gegeben.

---

<sup>40</sup> VGH Mannheim, ZfBR 2016, 159 (161 f.); OVG Lüneburg, ZfBR 2009, 150 (152 f.); OVG Greifswald, Urteil v. 20.5.2015 – 3 K 18/12, juris, Rn. 39 ff.

<sup>41</sup> VGH Mannheim, ZfBR 2016, 159 (161).

<sup>42</sup> VGH Mannheim, ZfBR 2016, 159 (162).

bb) § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E

Der außerdem im Rahmen der Volksinitiative eingebrachte § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 Halbsatz 1 LaplaG-E weist der Raumordnung in Schleswig-Holstein die Aufgabe zu, im Rahmen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass „grundsätzlich ein Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung vom 10fachen der Anlagenhöhe (10H), mindestens aber 1000 m eingehalten werden kann“. Nach dem zweiten Halbsatz soll hierdurch „die Vorsorge für die Gesundheit der Anwohner sichergestellt und die Akzeptanz dieser infolge der erstrebten Energiewende erforderlichen Raumnutzungen verbessert werden.“

Auch diese Regelungen erweisen sich als mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar, und zwar ungeachtet der Frage nach den mit ihnen ausgelösten Rechtswirkungen:<sup>43</sup> Die Aufgaben der Raumordnung sind, auch soweit es diejenige in den Ländern angeht, in § 1 ROG bundesrechtlich geregelt. Offen bleiben kann an dieser Stelle, ob es sich hierbei um eine abschließende oder der landesgesetzlichen Ergänzung zugängliche Regelung handelt. Letzterenfalls kann § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E auf Art. 72 Abs. 1 GG, ersterenfalls auf die Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG gestützt werden. In jedem Fall ist dem Erfordernis einer Entscheidungszuständigkeit des Landtages (Art. 48 Abs. 1 S. 1 LV) entsprochen.

c) Vereinbarkeit mit dem materiellen Verfassungsrecht

aa) § 5 Abs. 3a LaplaG-E

§ 5 Abs. 3a LaplaG-E begegnet nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes keinen rechtsstaatlichen Bedenken. Indem der Regelungsentwurf einen Grundsatz der Raumordnung formuliert, der in nachfolgenden Planungsentscheidungen im Rahmen der Gebietsausweisung zu berücksichtigen ist,<sup>44</sup> erfährt das rechtsstaatliche *Abwägungsgebot* keine unzulässige Einschränkung. Die Wirkung der Regelung liegt vielmehr, wie oben dargestellt, allein darin, der Planungsbehörde aufzugeben, die Wahrung eines Mindestabstands, zunächst entsprechend der zehnfachen Anlagenhöhe, als Belang in die Abwägung einzustellen. Kommt die Planungsbehörde zu dem Ergebnis, dass jener Belang sich gegenüber anderen Belangen von höherem Gewicht nicht durchsetzen kann, ist das Interesse an der Einhaltung geringerer Abstände in der Abwägung zu berücksichtigen, wobei – wie erwähnt – auch Abstände unter-

---

<sup>43</sup> Dazu unten c) bb).

<sup>44</sup> S. oben b) aa).

halb von 1000 m zu prüfen sind. Wird der Abwägungsvorgang unter diesen Maßgaben gestaltet, so wäre den Vorgaben des § 5 Abs. 3a LaplaG-E entsprochen; ein bestimmtes Abwägungsergebnis gibt die Regelung hingegen nicht vor. Es handelt sich somit nicht um eine rechtsstaatswidrige Beschränkung der planerischen Abwägung, sondern um eine zulässige Konkretisierung in Gestalt einer Abwägungsdirektive.

Eine Verletzung des *Eigentumsrechts* aus Art. 14 GG scheidet vor diesem Hintergrund ebenfalls aus. Zwar führt die verbindliche Festsetzung von Mindestabständen zwischen Wohnnutzungen und Windenergieanlagen regelmäßig dazu, dass auf Grundstücken, die innerhalb der Abstandsflächen liegen, keine Windenergieanlagen errichtet werden können. Hierin ist ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Eigentumsgarantie in Gestalt einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu sehen.<sup>45</sup> Eine derart verbindliche Festsetzung erfolgt indes nicht unmittelbar durch den hier allein zur Prüfung stehenden § 5 Abs. 3a LaplaG, sondern ggf. erst im Wege der dessen Vorgaben umsetzenden Landes- oder Regionalplanung. § 5 Abs. 3a LaplaG-E als solcher hat somit keine eigentumsbeschränkende Wirkung und kann damit von vornherein nicht das Eigentumsgrundrecht verletzen.

#### bb) § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E

Die Vereinbarkeit des § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E mit dem materiellen Verfassungsrecht hängt maßgeblich von der Rechtswirkung der eingebrachten Neuregelung ab. Die Formulierung deren ersten Halbsatzes lässt mehrere Deutungen zu; der Regelungsgehalt ist daher durch Auslegung zu ermitteln.

Für die Auslegung einer Volksinitiative ist maßgeblich auf den Wortlaut abzustellen, wobei die Perspektive eines objektiven Betrachters einzunehmen ist.<sup>46</sup> Der Wortlaut ist hier indes nicht eindeutig: Nach der fraglichen Bestimmung muss dafür Sorge getragen werden, dass grundsätzlich ein Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung vom 10fachen der Anlagenhöhe (10H), mindestens aber 1000 m eingehalten werden kann. Aus dem Regelungszusammenhang mit dem vorstehenden § 2 Abs. 1 S. 1 LaplaG ergibt sich, dass diese Anordnung an die für die Raumordnung in Schleswig-Holstein zuständige Stelle im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung adressiert ist. Offen lässt der Wortlaut hingegen, ob es sich hierbei um eine

---

<sup>45</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13.07.2017 – 12 KN 206/15, juris, Rn. 22; HessVGH, ZfBR 2016, 159 (160); ThürOVG, Urteil vom 27.05.2015 – 1 N 318/12, juris, Rn. 57 f.

<sup>46</sup> Vgl. Hamburgisches VerfG, Urteil vom 30.11.2005 – 16/04, juris, Rn. 78 (zur Auslegung eines Volksbegehrens).

strikte Verpflichtung handeln soll, die – entgegen § 5 Abs. 3a LaplaG-E – der Abwägung mit anderen raumordnerisch relevanten Belangen entzogen ist, oder ob es bei der durch § 5 Abs. 3a LaplaG-E für die raumplanerische Gebietsfestlegung getroffenen Regelung bleiben soll, wonach die Abstandswahrung zur Wohnbebauung stets nur ein ausdrücklich benannter Belang ist, der im Rahmen der raumplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist, aber durch im konkreten Planungsfall höherrangige Belange überwunden werden kann.

Im Rahmen der Auslegung eines Gesetzentwurfes, der im Wege der Volksgesetzgebung eingebracht wird, ist auch die zugleich eingebrachte Begründung heranzuziehen.<sup>47</sup> Die vorliegende Entwurfsbegründung differenziert allerdings nicht zwischen den beiden vorgeschlagenen Bestimmungen in § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E und § 5 Abs. 3a LaplaG-E; zu der Art und Reichweite der Bindungswirkung ersterer Bestimmung trifft sie keine spezifische Aussage. Die Begründung schließt aber – wie bereits erwähnt – mit dem Satz: „Dabei kann das LaplaG eine Richtschnur vorgeben, welche letztlich bei der Erstellung der Raumordnungspläne abzuwägen und das Ergebnis dieser Abwägung einzuarbeiten ist.“ Diese Formulierung lässt nur den Schluss zu, dass nach dem Willen der Initiatoren der Volksinitiative nicht nur § 5 Abs. 3a LaplaG-E, sondern auch § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E – und damit der Gesetzentwurf in Gänze – eine bloße Abwägungsrelevanz des Belangs der Abstandswahrung bewirken soll. Für dieses Verständnis spricht auch, dass andernfalls ein inhaltlicher Widerspruch zwischen beiden Bestimmungen entstünde, ohne dass dem Gesetzentwurf selbst oder der Begründung entnommen werden könnte, wie dieser Widerspruch aufzulösen wäre.

Die systematische Auslegung des § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E spricht ebenfalls für diese Lesart: Ihrer Stellung im benachbarten Regelungsumfeld nach handelt es sich um eine weitere Konkretisierung der Aufgabe der Raumordnung im Land Schleswig-Holstein, die allgemein in § 2 Abs. 1 S. 1 LaplaG geregelt und bislang in Satz 2 Nr. 1 bis 3 der Vorschrift näher, wenngleich nicht abschließend („insbesondere“) aufgefächert ist. Entsprechend ihrer systematischen Einordnung ist § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E damit als raumordnungsrechtliche Aufgabennorm zu interpretieren, die ihrerseits auf weitere gesetzliche Konkretisierung angelegt ist, zumal § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E selbst nicht näher zu entnehmen ist, auf welche Weise, insbesondere mit welchen raumordnerischen Instrumenten, dafür Sorge zu tragen ist, dass „grundsätzlich“ ein Abstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung im Dienste der

---

<sup>47</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.11.1994 – Vf. 96-IX-94, Vf. 97 – IX-94, juris, Rn. 413; VerfGH Berlin, Urteil vom 13.02.2013 – 32/12, juris, Rn. 70 (jeweils zur Auslegung eines Volksbegehrens).



Gesundheitsvorsorge und Akzeptanzförderung eingehalten werden kann. Als eine solche Konkretisierung kann der zugleich eingebrachte § 5 Abs. 3a LaplaG-E verstanden werden; diese Vorschrift nimmt auf die Gebietsausweisung für Windenergieanlagen im Rahmen der Planaufstellung und die Abwägung als Entscheidungsmodus Bezug. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E eine eigenständige, über § 5 Abs. 3a LaplaG-E hinausgehende Rechtswirkung haben soll, lassen sich weder dem Gesetzentwurf selbst noch der Begründung entnehmen.

Festgehalten werden kann damit zunächst, dass § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E im Wege der Auslegung unter Heranziehung der Begründung zum Gesetzentwurf und unter Beachtung der Regelungssystematik ein hinreichend bestimmter und zugleich mit Blick auf den gesamten Inhalt des Entwurfs widerspruchsfreier Inhalt entnommen werden kann.

Dieses Ergebnis wird schließlich durch eine verfassungskonforme Auslegung gestützt, die als Interpretationsmethode auch bei „werdenden Gesetzen“ in Verfahren der Volksgesetzgebung zulässig ist, sofern – wie im vorliegenden Fall – die Formulierung der Norm mehrere Deutungen zulässt und „wenn ohne Überdehnung des zu beschließenden Wortlauts ein Verständnis der Norm gefunden werden kann, das den Entwurf insoweit mit der Verfassung in Einklang hält“.<sup>48</sup> Nur wenn man § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E keine über § 5 Abs. 3a LaplaG-E hinausgehende Regelungswirkung beilegt, ist sie mit dem Verfassungsrecht vereinbar. Würde man nämlich § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E als strikte gesetzliche Pflicht interpretieren, der Einhaltung des geforderten Mindestabstands im Regelfall ungeachtet des Gewichts konfligierender Abwägungsbelange Vorrang im Rahmen der Planaufstellung zu geben, so verstieße eine solche Vorgabe gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Abwägungsgebot. Zur Begründung darf auf die entsprechenden Ausführungen zur Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind verwiesen werden.<sup>49</sup> Bei einem solchen Verständnis wäre mithin auch die hier zu prüfende Volksinitiative (insoweit) unzulässig. Dem lässt sich, wie vorstehend aufgezeigt, im Wege der verfassungskonformen Auslegung des § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LaplaG-E entgegen, die mit dem Wortlaut der Bestimmung vereinbar ist und die zugleich dem der Entwurfsbegründung zu entnehmenden Willen der Initiatoren und der Systematik des Gesetzentwurfs entspricht.

---

<sup>48</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 19.09.2001 – VerfGH 4/01, LKV 2002, 83, 95 (zur Auslegung eines Volksbegehrens); offen gelassen vom BayVerfGH, Entscheidung v. 17.11.1994 – Vf. 96-IX-94, Vf. 97 – IX-94, juris, Rn. 413; VerfGH Berlin, Urteil vom 13.02.2013 – 32/12, juris, Rn. 70.

<sup>49</sup> S. oben II.1c) und d).

## *2. Ergebnis*

Da sonstige Bedenken im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 8 Abs. 1 VAbstG nicht bestehen, erweist sich im Ergebnis die „Volksinitiative für größere Abstände zwischen Wohnhäusern und Windkraftanlagen“ bei verfassungskonformer Auslegung, die zugleich dem in der Entwurfsbegründung zum Ausdruck kommenden Willen der Initiatoren der Volksinitiative entspricht, als zulässig.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Mathias Schubert