

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 16/1897**

Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden  
des Innen- und Rechtsausschusses  
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:**  
**Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 20/ 151-16**  
**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in: Elke Harms**  
**Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1102**  
**Telefax (0431) 988-1250**  
**elke.harms@landtag.ltsh.de**

**30. März 2007**

**Volksinitiative gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

der Innen- und Rechtsausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner 59. Sitzung am 26. August 1998 gebeten, künftig zur Zulässigkeit einer Volksinitiative im Vorwege schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Nach § 8 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) ist eine Volksinitiative unzulässig, wenn sie den Antragsvoraussetzungen nach § 6 VAbstG oder den Anforderungen des Art. 41 Abs. 1 und 2 Landesverfassung (LV) nicht entspricht oder wenn innerhalb der letzten zwei Jahre vor Antragstellung ein Volksbegehren über eine inhaltlich gleiche Vorlage erfolglos durchgeführt worden ist.

Die Antragsvoraussetzungen nach § 6 VAbstG sind erfüllt. Der Antrag der Volksinitiative wurde gem. § 6 Abs. 1 schriftlich eingereicht, er enthält einen vollständigen Wortlaut des Gegenstandes der politischen Willensbildung, mit dem sich der Landtag befassen soll (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a) sowie die Namen von drei Vertrauenspersonen sowie deren Stellvertretungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 3). Des Weiteren liegen die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften von mindestens 20 000 Stimmberechtigten vor (§ 6 Abs. 2 Nr. 2), da gemäß Schreiben des Innenministeriums vom 28. Februar 2007 (Umdruck 16/ 1828) 22 076 von den Meldebehörden bestätigte Un-

terstützungsunterschriften für die Volksinitiative gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung festgestellt wurden.

Es wurde innerhalb der letzten zwei Jahre vor Antragstellung kein Volksbegehren über eine inhaltlich gleiche Vorlage durchgeführt.

Die Volksinitiative ist schließlich mit Artikel 41 LV vereinbar, da sie nicht den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats widerspricht (Artikel 41 Abs. 1 Satz 2 LV) und es sich auch nicht um eine Initiative über den Haushalt, über Dienst- oder Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben des Landes im Sinne des Artikel 41 Abs. 2 LV handelt.

Im Einzelnen:

Die Volksinitiative zielt auf eine Änderung des § 15 Abs. 1 KrO ab, der folgenden Wortlaut erhalten soll:

„(1) Gebietsänderungen können nach Anhörung der betroffenen Kreise durch Gesetz oder Entscheidung des Innenministeriums ausgesprochen werden. **Gebietsänderungen sind nur zulässig, wenn die betroffenen Kreise einverstanden sind.**“

Bedenken, dass der Gesetzgeber sich mit dieser Regelung unzulässigerweise selbst binden könnte, bestehen nicht. Weder Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG noch Art. 46 Abs. 2 LV gewährleisten den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden ein individuelles Existenzrecht. Auflösungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Gebietsänderungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht. Gleichwohl gehört zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, dass Bestandsänderungen sowie Gebietsänderungen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind (vgl. nur BVerfGE 11, 266, 274; BVerfGE 50, 50 ff). Es steht daher im Ermessen des Gesetzgebers, von einer Regelung, die die zwangsweise Anordnung von Gebietsänderungen durch Gesetz auch gegen den Willen der Gemeindeverbände ermöglicht, künftig zugunsten des Prinzips der Freiwilligkeit abzurücken. Die Regelung, wonach Gebietsänderungen durch Gesetz nur noch im Einvernehmen mit den betroffenen Kreisen vorgenommen werden sollen, stellt daher eine zulässige Selbstbindung des

Gesetzgebers dar, die dieser durch einfaches Gesetz zu jedem späterem Zeitpunkt wieder rückgängig machen kann.

Damit liegt grundsätzlich ein zulässiger Gegenstand der Volksinitiative vor.

Problematisch wird die durch die Volksinitiative begehrte Fassung des § 15 Abs. 1 Satz 2 KrO jedoch für den Fall, dass der gebietsändernde Gesetzgeber aufgrund dieser Bestimmung das Einverständnis der betroffenen Kreise von der Gebietsänderung als Bedingung für das Inkrafttreten der Gebietsänderung ansehen könnte.

Eine Regelung, die das nachträgliche Einverständnis der betroffenen Kreise als Bedingung für das Inkrafttreten der beabsichtigten Gebietsänderung voraussetzt, würde die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelung von einer **außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens** liegenden Willensbekundung Dritter (der von der Gebietsänderung betroffenen Kreise) abhängig machen, über deren Eintreten zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch keine endgültige Klarheit besteht.

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint eine bedingte Inkraftsetzung von Gesetzen mit Blick auf Art. 39 Abs. 3 LV, wonach Gesetze, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem 14. Tag nach Ablauf des Tages in Kraft treten, an dem sie verkündet worden sind.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die ähnliche Bestimmung des Art. 82 Abs. 2 GG in einem früheren Fall vertreten, das Wirksamwerden der Geltungsanordnung eines Gesetzes könne vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig gemacht werden, wenn das mit dem Gesetz verfolgte rechtliche und soziale Ziel sonst nicht sachgerecht verwirklicht werden könne (BVerfGE 42, 263, 282 ff). Insbesondere sah das Bundesverfassungsgericht darin keine von der Verfassung missbilligte Übertragung der Einwirkungsmöglichkeiten auf die Rechtsetzung durch eine außerstaatliche Instanz.

Die damalige Entscheidung muss jedoch vor der besonderen Situation betrachtet werden, dass der Gesetzgeber damals aus Anlass der Contergan-Katastrophe eine zügige Regelung des *Gesetzes über die Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“* im Interesse der Geschädigten erließ. Zu diesem Zweck wurde das Inkrafttreten des Ge-

setzes an den Eintritt der Bedingung geknüpft, dass die finanziellen Mittel der Stiftung in vollem Umfang zur Verfügung stehen würden.

Die Rechtsprechung des BVerfG zu diesem Fall ist im Ergebnis nicht unwidersprochen geblieben. So vertritt ein großer Teil des Schrifttums unter Bezugnahme auf den Regelungszweck des Art. 82 Abs. 2 GG die Auffassung, dass das Inkrafttreten von Gesetzen grundsätzlich nicht von einer aufschiebenden Bedingung im Sinne eines ungewissen zukünftigen Ereignisses abhängig gemacht werden darf (so Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 82, Rn. 27; Ramsauer, in: Kommentar zum Grundgesetz, GG, Art. 82, Rn. 42; Lücke, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 82, Rn. 19 mwN).

Letztere Auffassung der Bedingungsfeindlichkeit von Inkrafttretensregelungen teilen auch die Kommentierungen zum Landesverfassungsrecht zu Art. 39 Abs. 3 LV (deutlich: Wuttke, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 39, Rn. 9; kritisch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit auch Nolte, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung, Art. 39, Rn. 23).

Danach sprechen sowohl Normenklarheit als auch Rechtssicherheit für ein restriktives Verständnis der verfassungsrechtlichen Inkrafttretensregelung. Ein Gesetz muss stets so formuliert sein, dass der Zeitpunkt seines Inkrafttretens aus dem Gesetz selbst hervorgeht. Inkrafttretensregelung dürfen daher keine Bedingungen enthalten, deren Eintreten für die Normadressaten ungewiss und nicht ohne Weiteres erkennbar ist.

Die von der Volksinitiative angestrebte Regelung muss daher **verfassungskonform** dahin ausgelegt werden, dass Gebietsänderungen **erst dann** durch Gesetz beschlossen werden, wenn das Einverständnis der betroffenen Kreise vorliegt. Unzulässig wäre es hingegen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes, wenn eine entsprechende gesetzliche Regelung zur Gebietsänderung vom Landtag unter der Bedingung beschlossen werden könnte, die ein Inkrafttreten der Gebietsänderung an die **spätere Zustimmung** der Landkreise koppelt.

Da § 15 Abs. 1 S. 1 KrO eine Anhörung der Kreise **vor** Beschlussfassung durch das Parlament ausdrücklich vorsieht, wird die von der Volksinitiative begehrte Gesetzesänderung ausschließlich in dem oben genannten verfassungskonformen Sinne zu verstehen sein. Danach beschließt der Gesetzgeber die Gebietsänderung erst, wenn die davon betroffenen Kreise im Rahmen der Anhörung zugestimmt haben. Eine Verwei-

gerung der Zustimmung hätte dagegen zur Folge, dass ein entsprechender Gesetzesantrag vom Parlament abgelehnt werden müsste. Eine extensive Auslegung des § 15 Abs. 1 S. 2 KrO im Sinne einer bedingten Inkrafttretensregelung wäre mit Art. 39 Abs. 3 LV hingegen nicht vereinbar.

Danach bestehen im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung keine Einwände gegen den Gegenstand der Volksinitiative.

Für weitere Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar