

**Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Martin Kayenburg**

An die  
Vorsitzenden der Landtagsfraktionen  
Vorsitzende des SSW im Landtag

An den  
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses

nachrichtlich:

An die  
Parlamentarischen Geschäftsführerinnen  
Parlamentarischen Geschäftsführer  
der Landtagsfraktionen

**Schleswig-Holsteinischer Landtag** □  
**Umdruck 16/2282**

im Hause

Kiel, 23. August 2007

**Verfahrensablauf eines möglichen Volksentscheids gegen die Zusammenlegung  
von Kreisen ohne deren Zustimmung**

- Vermerk vom 16. August 2007 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

den Vermerk betr. Verfahrensablauf eines möglichen Volksentscheids gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung sende ich Ihnen – in Kopie anliegend – zu Ihrer Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Martin Kayenburg



## **Verfahrensablauf eines möglichen Volksentscheids gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung**

### **Vermerk:**

Zum Schreiben des Innenministers Dr. Stegner vom 19. Juli 2007 über den weiteren Zeitablauf der Volksinitiative gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung (Drs. 16/1147) nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **1. Zulässigkeit der Verkürzung der Eintragsfrist ?**

Soweit das in der Anlage zum Schreiben enthaltene Zeittableau eine Abkürzung der **sechsmonatigen Eintragsfrist** für das Volksbegehren (Art. 42 Abs. 1 S. 5 LV, § 12 Abs. 3 VAbstG) durch Zustimmung des Landtagspräsidenten auf Antrag der Initiatoren vorsieht (Anlage S. 1, 3, 5), bestehen hiergegen rechtliche Bedenken.

Gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 5 LV ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben. Diese verfassungsrechtlich verankerte Frist für das Volksbegehren ist als **Höchstfrist** zu verstehen, die den Antragstellern des zuvor beantragten Volksbegehrens einen Zeitraum von maximal 6 Monaten einräumt, um das erforderliche Quorum zu erreichen. Der Verfassungsbestimmung ist daher nicht zu entnehmen, dass bei einem früheren Erreichen der erforderlichen Stimmen für ein erfolgreiches Volksbegehren zwingend die sechsmonatige Frist auszuschöpfen ist.

Der Gesetzgeber ist nach Art. 42 Abs. 5 LV zur näheren Ausgestaltung des Verfahrens der Volksgesetzgebung aufgerufen. Die Verfassung stellt ihm grundsätzlich frei, für den Fall, dass die nötige Unterstützung für ein Volksbegehren früher zustande kommt, besondere Verfahrensregelungen zur Fristabkürzung zu schaffen.

Die Eintragsfrist hat der Gesetzgeber in § 12 Abs. 3 VAbstG abschließend geregelt. Dort ist bestimmt: „Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident macht gleichzeitig Anfang und Ende der Frist bekannt, innerhalb der das Volksbegehren durch Eintragung unterstützt werden kann. Die Eintragsfrist beträgt sechs Monate. Sie beginnt frühestens vier, spätestens acht Wochen nach der Bekanntmachung.“ Damit enthält das Gesetz keine Anhaltspunkte für ein abweichendes Verfahren, durch das eine Abkürzung der Frist angeordnet werden könnte. Der Landtagspräsident wird durch die Bestimmung lediglich ermächtigt, den Beginn der Eintragsfrist innerhalb des vier- bis achtwöchigen Zeitraums nach eigenem Ermessen festzulegen.

Für die in der Anlage des Schreibens des Innenministers geäußerte Rechtsauffassung, dass eine Abkürzung der Eintragsfrist gleichwohl möglich ist, scheint auf den ersten Blick die **Begründung des Gesetzentwurfs** zum Volksabstimmungsgesetz durch die Landesregierung zu sprechen. Zu § 12 Abs. 3 VAbStG wird darin in einem Relativsatz darauf hingewiesen, dass die sechsmonatige Eintragsfrist von den Vertrauenspersonen nicht vollständig ausgeschöpft werden müsse: „Die sechs Monate währende Eintragsfrist, **die von den Vertrauenspersonen nicht vollständig ausgeschöpft werden muss**, ist durch Artikel 42 Abs. 1 Satz 3 LV vorgegeben.“ (Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Drs. 13/1973, Begründung, S. 24).

In der einschlägigen Kommentierung zum Volksabstimmungsgesetz wird diese Begründung ohne weitere Einzelheiten über das Verfahren, insbesondere über die Zuständigkeit der die Frist abkürzenden Stelle, lediglich wörtlich wiederholt (vgl. Friedersen, in: Die Praxis der Kommunalverwaltung, Volksabstimmungsgesetz, § 12).

Ob aus der Begründung der Schluss gezogen werden kann, dass der Gesetzgeber damit auf die Möglichkeit einer Fristverkürzung durch den Landtagspräsidenten hinweisen wollte, erscheint fraglich. Versteht man den Relativsatz in diesem Sinne, so bleibt dessen rechtliche Relevanz für die Auslegung der Vorschrift gleichwohl zweifelhaft.

### **1.1 Unmaßgeblichkeit der Begründung für die Möglichkeit einer Fristverkürzung**

Der in dem Gesetzgebungsverfahren angedeutete Wille kann sich weder auf den Wortlaut der gesetzlichen Regelung noch auf die Regelungssystematik des Volksabstimmungsgesetzes stützen. Tatsächlich findet sich im Gesetz kein rechtlich beachtlicher Hinweis darauf, dass der Landtagspräsident oder eine andere Stelle zur Abkürzung der Frist ermächtigt sein könnte.

Es handelt sich bei der Begründung im Gesetzentwurf der Landesregierung daher lediglich um eine vage, in der Sache folgenlos bleibende Anmerkung, die bei der Auslegung des Gesetzestextes mangels konkretisierungsfähiger Anhaltspunkte innerhalb des Normensystems des Volksabstimmungsgesetzes keine Berücksichtigung finden kann. Denn für die Auslegung eines Gesetzes kommt es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in ständiger Rechtsprechung auf den **objektivierten Willen des Gesetzgebers** an, so wie er sich aus dem Wortlaut des Gesetzes und dem Sinnzusammenhang ergibt (BVerfGE 11, 126,130; 48,246,256). Mit Blick auf das Verhältnis zwischen dem subjektiven Willen des Gesetzgebers und dem objektiven Gesetzeswortlaut weist das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hin, dass die Materialien nicht dazu verleiten dürfen, die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzustellen (etwa BVerfGE, 54, 277, 298f): „Der sogenannte Wille des Gesetzgebers bzw. der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten kann hiernach bei der Interpretation insoweit berücksichtigt werden, als er auch im Text Niederschlag gefunden hat“ (BVerfGE 62,1,64). Zumindest für die Auslegung unterhalb des Verfassungsrechts stehender einfach-gesetzlicher Normen gilt danach, dass ein dem eindeutigen Sinnzusammenhang des Normtextes entgegenstehendes gesetzgeberisches Motiv für sich genommen nicht ausreicht, um den Gesetzeswortlaut in sein Gegenteil zu verkehren.

## 1.2 Mangelnde Kompetenznorm

Gegen die Annahme einer Abkürzungsbefugnis des **Landtagspräsidenten** spricht neben dem eindeutigen Wortlaut der Norm in § 12 Abs. 3 S. 2 VAbstG ein Umkehrschluss aus § 12 Abs. 3 Satz 1, Satz 3 VAbstG, wonach der Landtagspräsident befugt ist, **Anfang und Ende der Eintragsfrist** höchstens vier, spätestens acht Wochen nach der Bekanntmachung beginnen zu lassen. Hätte der Gesetzgeber wirklich vorgehabt, eine über diese Regelung hinausgehende Befugnis des Landtagspräsidenten zur Fristabkürzung schaffen wollen, so hätte er an dieser Stelle eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage eingefügt. Der Gesetzgeber hat aber weder dem Landtagspräsidenten noch einem anderen Verfassungsorgan oder Teil eines Verfassungsorgans die Befugnis verliehen, auf Betreiben der Initiatoren eine Fristverkürzung anzuordnen.

## 1.3 Unbestimmtheit des Verfahrens der Fristabkürzung

Für eine Fristverkürzung fehlen darüber hinaus einschlägige Verfahrensregelungen, die den Schluss auf eine entsprechende Abänderungskompetenz zulassen könnten: So sind dem Volksabstimmungsgesetz weder Regelungen über den **Antragsbereich-**

**tigten**, über den **Zeitpunkt des Antrags** noch über die für die Genehmigung des Antrags **zuständige Stelle** zu entnehmen.

Abstimmungen sind neben den Wahlen zentrale Elemente der demokratischen Mitbestimmung des Volkes im Land Schleswig-Holstein (Art. 2 Abs. 2 LV). Der Gesetzgeber ist durch die Verfassung (Art. 41 Abs. 4, Art. 42 Abs. 5 LV) aufgerufen, die näheren Regelungen über das Verfahren in hinreichender Bestimmtheit selbst vorzunehmen. Er darf den Ablauf von Abstimmungsverfahren nicht der Exekutive überlassen, sondern muss klare Regeln vorgeben, unter denen das Volk sich an der Gesetzgebung beteiligen kann. Diesem Anliegen ist das Volksabstimmungsgesetz umfänglich gerecht geworden. Dessen Schweigen in einer derart zentralen Frage wie dem Verfahren der Abkürzung der Eintragsfrist zu Volksbegehren lässt sich demnach nicht als tatbestandliche Offenheit interpretieren, die durch eine freie Rechtsschöpfung der an der Abstimmung beteiligten Organe geschlossen werden könnte, sondern kann nur im Sinne einer Entscheidung für eine sechsmonatige Eintragsfrist ohne Abkürzungsmöglichkeit verstanden werden.

Tatsächlich wirft die Annahme einer Abkürzungsmöglichkeit der Frist zahlreiche Unwägbarkeiten auf, die im Wege der Gesetzesauslegung nicht aufgelöst werden können und die einem wie auch immer gearteten Verständnis des Verfahrensablauf entgegenstehen.

Die Bestimmung der **Antragsberechtigung** ließe sich noch durch eine systematische Auslegung überwinden, da hierfür der Sache nach nur die Vertreter und Vertreterinnen der Volksinitiative nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 VAbStG in Betracht kommen, die den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 11 Abs. 1 VAbstG beim Landtag gestellt haben.

Problematischer gerät bereits die Frage, bei **welcher Stelle** die Zustimmung für die Abkürzung eingeholt werden soll. Darüber, ob für diese wichtige Frage der Landtag oder der Landtagspräsident zuständig sein soll, lässt sich nur spekulieren.

Offen bleibt neben der Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Zustimmung **verweigert** werden kann, ferner der **Zeitpunkt** der Antragstellung und der Zustimmung hierzu: Soll es möglich sein, dass bereits vor Fristbeginn und unmittelbar nach Antragstellung die Frist verkürzt wird oder soll ein solcher Antrag erst nach Beginn der Eintragsfrist gestellt werden dürfen?

Legt man die Auffassung zugrunde, dass der Antrag auf Fristabkürzung erst nach Fristbeginn gestellt werden darf, bleibt weiterhin unklar, ob eine Zustimmung hierzu – von wem auch immer – voraussetzt, dass im Zeitpunkt der positiven Entscheidung

bereits mit **hinreichender Sicherheit feststehen** muss, dass tatsächlich die Stimmen für ein erfolgreiches Volksbegehren zustande gekommen sind.

Dies dürfte im Interesse eines erfolgreichen Volksbegehrens grundsätzlich zu fordern sein. Denn eine Fristverkürzung durch den Landtagspräsidenten auf Antrag der Initiatoren darf nicht das Recht der Bürger auf Teilnahme an dem Volksbegehren (§ 14 VAbstG, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 LV) verkürzen. Würde sich nach Schließung der Listen gem. § 18 VAbstG herausstellen, dass entgegen der Erwartung nicht genügend Stimmen zusammengekommen sind, so wären diejenigen, die sich bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht am Volksbegehren beteiligt haben, durch den vorzeitigen Fristablauf an einer regulären, der **gesetzlichen Frist** entsprechenden Mitwirkung ausgeschlossen.

Mit dem Grundsatz der Abstimmungsgleichheit in Art. 3 Abs. 1 LV, der auch auf Abstimmungen im Rahmen von Volksbegehren zur Anwendung kommt (Caspar, in Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 3, Rn. 17) ist es nicht vereinbar, die für alle gleichermaßen offen stehende und ordnungsgemäße Durchführung eines Volksbegehrens in die Dispositionsbefugnis der Antragsteller zu stellen. Nichts anderes würde aber geschehen, wollte man den Antragstellern zumindest **ohne eine gesetzliche Regelung** erlauben, zur Beschleunigung des Volksbegehrens in der Hoffnung, es seien bereits genügend Stimmen gesammelt worden, zu verlangen - quasi „ins Blaue hinein“ - die Eintragungslisten vorzeitig zu schließen und mit der Prüfung und Auszählung der Stimmen zu beginnen.

Der Gegenstand, der zur Abstimmung steht, hat sich spätestens mit der Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens durch den Landtag von den Initiatoren auf das Volk verlagert und ist Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses geworden, an dem das Volk gerade durch Abstimmungen zu Volksbegehren teilhat (vgl. Art. 2 Abs. 2, S. 1 LV). Die Initiatoren haben auf dieser Ebene des Verfahrens keine Befugnisse mehr, auf das weitere Verfahren einzuwirken: Weder liegt es in ihrer Hand das Verfahren zu beschleunigen, noch könnten sie ihren Antrag zurückziehen und damit die Durchführung eines Volksbegehrens sowie eines anschließenden Volksentscheids aus eigenen Stücken verhindern.

Steht daher **nicht** fest, dass nach dem Verlauf der Abstimmung bereits genügend Stimmen für ein erfolgreiches Volksbegehren vorliegen, ist die Entscheidung über eine vorzeitige Schließung der Listen - **jedenfalls ohne gesetzliche Regelung** - nicht zulässig. Denn es ist in diesem Fall nicht auszuschließen, dass das Volksbegehren vor Ablauf der regulären Gesetzesfrist scheitert und dass dadurch das Recht auf Teilnahme an der Abstimmung all jener Bürger verletzt wird, die ihre Stimme bisher noch nicht abgegeben haben und innerhalb der sechsmonatigen Frist auch nicht

mehr abgeben können. Insoweit käme aus Verfassungsgründen überhaupt nur eine Fristverkürzung **nach sicherer Kenntnis** des erfolgreichen Verlaufs der Abstimmung in Betracht.

Unklar bleibt für diese Konstellation dann weiterhin, in welcher Weise und von welcher Stelle die gültig Zahl der abgegebenen Stimmen als Zwischenergebnis für das Volksbegehren zu ermitteln ist. Das Volksabstimmungsgesetz geht von einer regulären Schließung der Listen **nach Ablauf** der **sechsmonatigen Frist** durch die für die Prüfung der Eintragungen zuständigen Gemeinden und Ämter aus (§ 18 VAbstG). Nach Versendung der Eintragungslisten ist das zahlenmäßige Ergebnis durch den Landesabstimmungsausschuss (§ 19 Abs. 1 VAbstG) festzustellen. Da eine Schließung der Listen vor der Ermittlung eines Zwischenergebnisses aus unzulässig wäre (s.o.), kommt die Abgabe eines **Zwischenergebnisses** durch den Landesabstimmungsausschuss, der die von den Gemeinden überprüften Eintragungen auszählt, in Betracht.

Möglich wäre indes auch eine informelle Anfrage des Innenministerium unmittelbar bei den die Eintragungen überprüfenden Meldebehörden. Offen bliebe dann, ob nach einer positiven Zwischenbilanz der Landtag das Quorum nach Art. 42 Abs. 1 S. 5 LV sogleich feststellen kann oder ob – gemäß dem Verfahren nach §§ 18, 19 VAbstG – zunächst eine **formelle Entscheidung** des Landesabstimmungsausschusses und damit die **offizielle Schließung der Listen** abgewartet werden muss. § 19 Abs. 1 VAbstG spricht für eine **zwingende Stimmenauszählung** durch den Landesabstimmungsausschuss. Einer Weiterleitung der Eintragungslisten vor Ablauf der regulären Sechsmonatsfrist an diesen steht jedoch der Wortlaut in § 18 Abs. 1 VAbstG entgegen, wonach eine Übersendung der Eintragungslisten und Einzelanträge erst nach Abschluss der regulären Eintragsfrist erfolgen soll.

Problematisch an der Veröffentlichung eines Zwischenergebnisses ist schließlich, dass dadurch das Abstimmungsverhalten der Bevölkerung beeinflusst werden kann. Dies dürfte jedenfalls ohne eine legitimierende gesetzliche Regelung nicht zulässig sein. Auf die anschließende Frage, wie **häufig** die Antragsteller innerhalb der regulären sechsmonatigen Frist die Veröffentlichung eines Zwischenergebnisses verlangen können, sei hier nur hingewiesen.

Es zeigt sich, dass die für die Durchführung von Volksbegehren wesentliche Frage nach einem Verfahren zur Fristabkürzung ohne eine gesetzliche Regelung in rechtsstaatlicher Weise nicht beantwortet werden kann.

## 1.4 Fazit

Nach Art. 3 Abs. 4, Art. 42 Abs. 5 LV ist der Gesetzgeber nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet, die Einzelheiten des Verfahrens der Abstimmung im Wesentlichen durch Gesetz selbst festzulegen (vgl. nur für Art. 38 GG, Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38, Rn. 114; ferner Caspar, Art. 3 Rn. 26, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Kommentar zur Landesverfassung). Dem ist der Gesetzgeber durch das Volksabstimmungsgesetz nachgekommen. Eine Abkürzung für die Eintragsfrist für Volksbegehren ist darin nicht vorgesehen.

Mangels gesetzlicher Regelungen fehlt es an einem den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit entsprechenden Verfahren für staatliche Organe, bei der Durchführung von Volksbegehren eine Abkürzung der in Art. 42 Abs. 1 S. 5 LV genannten Eintragsfrist anzuordnen. Ein solches Verfahren über die Abkürzung der Eintragsfrist lässt sich auch durch Auslegung nicht aus den insoweit klaren Vorgaben des Volksabstimmungsgesetzes ableiten.

Soweit in der Anlage zum Schreiben des Innenministers die Möglichkeit gewiesen wird, dass der Landtagspräsident auf Antrag der Vertrauenspersonen einer Verkürzung der Eintragsfrist zustimmen könnte (Anlage S. 1, 3, 5), ergeben sich an der Abkürzungsmöglichkeit daher aus unserer Sicht erhebliche rechtliche Zweifel.

## 2. Entscheidung über die Volksinitiative erforderlich?

Problematisch erscheint, dass ausweislich des Zeittableaus der Antrag der Volksinitiative auf Durchführung eines Volksbegehrens erst am 25. September 2007 - also nach Bekanntmachung des Landtagsbeschlusses über die Ablehnung der Volksinitiative im Amtsblatt SH - möglich sein soll (Anlage, S. 5).

Die **viermonatige Frist**, die die Verfassung für eine Entscheidung des Landtags nach Art. 42 Abs. 1 LV vorsieht, endet bereits am 10. September 2007. Damit ist ab diesem Zeitpunkt – ohne dass es einer Entscheidung des Landtags bedarf oder eine solche abzuwarten wäre - davon auszugehen, dass der Landtag der Volksinitiative in dieser Frist **nicht** zugestimmt hat. Nur so kann der Wortlaut in Art. 42 Abs. 1 LV verstanden werden, wonach die Vertreter der Initiative **berechtigt** sind, die Durchführung eines Volksbegehrens zu verlangen, wenn der Landtag dem Gesetzentwurf nicht innerhalb einer Frist von vier Monaten zustimmt.

Die Volksinitiative braucht daher die Entscheidung des Landtags wie auch deren Veröffentlichung im Amtsblatt nicht abzuwarten, sondern kann den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens bereits am 11. 9. 2007 beantragen. Unabhängig davon steht es dem Landtag weiterhin frei, auch nach Ablauf der Viermonatsfrist dem Gesetzentwurf der Volksinitiative zuzustimmen.

Als **theoretisch** frühest möglicher Zeitpunkt für eine Entscheidung des Landtags über die Zulässigkeit des beantragten Volksbegehrens kommt daher bereits dessen Tagung vom 12.- 14. September in Betracht, vorausgesetzt, der Antrag wird nach Redaktionsschluss im Wege der Dringlichkeit oder weil kein Abgeordneter widerspricht (§ 51 GO-LT), auf die Tagesordnung genommen. In der Tagung könnte der Landtag nach Ablehnung des Gesetzentwurfs der Volksinitiative auch über die Zulässigkeit des Volksbegehrens nach § 12 Abs. 1 VAbstG entscheiden. Die Entscheidung dürfte inhaltlich wenig Probleme bereiten, sollte dem Volksbegehren ein identischer Gesetzentwurf (vgl. § 11 Abs. 2 VAbstG) zugrunde gelegt werden.

LP adD wunschgemäß vorgelegt