



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Dr. Susanne Kirchhof – Vertrauensperson –  
Dr. Patrick Breyer – Vertrauensperson –  
Eike Ziehe – Vertrauensperson –

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht  
Brockdorff-Rantzau-Straße 13  
24837 Schleswig  
Fax: 04621 86-1277

11. Juni 2018

## **Klageschrift**

der Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind, vertreten durch die Vertrauenspersonen Dr. Susanne Kirchhof, Dr. Patrick Breyer und Eike Ziehe,

gegen

den Schleswig-Holsteinischen Landtag, vertreten durch dessen Präsidenten, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

Wir beantragen,

die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind entspreche nicht den Anforderungen des § 6 VAbstG, aufzuheben und festzustellen, dass die Volksinitiative den Anforderungen des § 6 VAbstG entspricht.



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

## I. Zum Sachverhalt

Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative „Für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind“ haben dem Landtagspräsidenten am 04.12.2017 Unterschriftenlisten für die o.a. Volksinitiative übergeben, wobei die Zahl der abgegebenen Unterschriften im Bereich 22.000-23.000 geschätzt wird. Gegenstand der Volksinitiative ist ein Gesetzentwurf (LT-Umdruck 19/772).

Das Innenministerium teilte dem Landtag am 12. April 2018 mit, nur 19.678 Unterschriften seien von den zuständigen Meldebehörden als zulässig bescheinigt worden (LT-Umdruck 19/835).

Am 25. April 2018 erklärte der Landtag die Volksinitiative für unzulässig, da sie das hiernach erforderliche Quorum von 20.000 Unterschriften nicht erreicht habe. Sie sei zudem gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 1 Volksabstimmungsgesetz in Verbindung mit Artikel 48 Absatz 1 Satz 2, 2. Halbsatz Landesverfassung unzulässig, weil der ihr zugrunde liegende Gesetzentwurf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz widerspreche (LT-Drs. 19/666).

Die Entscheidung wurde seitens des Landtagspräsidenten der Vertrauensperson Dr. Susanne Kirchhof am 9. Mai 2018 zugestellt, den übrigen Vertrauenspersonen nicht.

Am heutigen Tag reichen die Vertrauenspersonen neben der vorliegenden Klage auch einen Antrag beim Landesverfassungsgericht ein, die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Regionalplanung Wind entspreche nicht den Anforderungen des Artikels 48 Absatz 1 und 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, aufzuheben und festzustellen, dass die Volksinitiative den Anforderungen des Artikels 48 Absatz 1 und 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein entspricht.

## II. Zulässigkeit

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet nach § 9 Abs. 2 VAbstG.

Wir drei Vertrauenspersonen sind gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 3 VAbstG gemeinsam berechtigt, namens der Unterzeichnenden verbindliche Erklärungen abzugeben.

Da die angefochtene Entscheidung von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 LVwG), findet kein Vorverfahren statt.

Die Klage wahrt die Monatsfrist des § 74 VwGO, wenn man diese ab Zustellung der Entscheidung an die Vertrauensperson Dr. Susanne Kirchhof berechnet. Allerdings ist die Monatsfrist nicht in Gang gesetzt worden, weil wir drei Vertrauenspersonen gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 3 VAbstG nur gemeinsam zur Entgegennahme von Erklärungen berechtigt sind und eine Zustellung der Entscheidung an die beiden übrigen Vertrauenspersonen nicht erfolgt ist. Ausführungen zur Rechtsbehelfsbelehrung behalten wir uns im Übrigen vor, falls es darauf ankommen sollte.

### III. Begründetheit

Die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind entspreche nicht den Anforderungen des § 6 VAbstG, ist rechtswidrig und verletzt die Unterzeichnenden in ihren Rechten aus der Landesverfassung.

Eine stichprobenhafte Überprüfung der Auszählungsergebnisse hat eine Vielzahl von Auszählungsfehlern ergeben. Diese kann sich auf die Frage, ob mindestens 20.000 gültige Unterstützerunterschriften vorliegen, ausgewirkt haben. Es ist also möglich, dass eine korrekte Neuauszählung ergibt, dass die Anforderungen des § 6 VAbstG erfüllt sind. (Sollte dies nicht der Fall sein, werden wir unsere Klage für erledigt erklären.) Wie bei Wahlprüfungsbeschwerden muss diese Möglichkeit genügen, um die Aufhebung der Entscheidung zu rechtfertigen. Denn unsererseits ist eine vollständige Nachzählung schon mangels Zugriffs auf das Melderegister nicht machbar.

#### 1. Auszählungsfehler

Die Unterschriftenzählung durch die Kommunen ist geregelt in § 3 der Landesverordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstGDVO). Daneben sind aus der Landesverfassung und dem Volksabstimmungsgesetz Anforderungen auch an den Landtag bzw. das Innenministerium, welche die Auszählung koordinieren, abzuleiten.

Daran gemessen leidet die Feststellung von nur 19.678 gültigen Unterstützerunterschriften für unsere Volksinitiative unter folgenden Mängeln:



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

a) Es war nicht sichergestellt, dass jede Unterschrift der zuständigen Behörde zur Prüfung zugeleitet wurde und das Ergebnis der Prüfung dem Innenministerium zurückgemeldet wurde (§ 3 Abs. 1 VAbstGDVO).

Das Innenministerium hat keinen Überblick, ob zu jeder Unterschrift ein Prüfungsergebnis vorliegt. Auch anhand der Unterschriftenbögen ist dies nicht festzustellen, weil das Prüfungsergebnis entgegen § 3 VAbstGDVO nicht (durchgängig) auf/angeheftet an den jeweiligen Bogen vermerkt wurde. Obwohl Bögen Unterschriften von Stimmberechtigten aus verschiedenen Gemeinden enthielten, wurde bei Rücksendung der Bögen an das Innenministerium nicht überprüft, ob für jede Unterschrift ein Prüfergebnis vorliegt.

Unsere stichprobenhafte Überprüfung ergab: Mindestens eine Unterschrift (Bogen 3243) wurde mit dem Vermerk „nicht zuständig“ für ungültig erklärt, ohne dass sie an das zuständige Amt weiter geleitet wurde.

b) Die zuständigen Behörden sind bei der Feststellung von Mehrfachunterschriften fehlerhaft vorgegangen: Einige Unterschriften wurden als „Doppel“ verworfen, ohne dass die Nummer des Bogens mit der angeblich doppelten Unterschrift angegeben wurde. Die eindeutige Bezeichnung des „Doppels“ muss erfolgen, um Fehler auszuschließen (z.B. Zählung keiner der beiden Unterschriften) und die zumutbare Nachprüfbarkeit zu gewährleisten.

c) Unterschriften wurden zu Unrecht wegen fehlender oder falscher Angaben als ungültig verworfen, obwohl die Person trotzdem anhand anderer Daten zweifelsfrei identifizierbar ist.



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Beispielsweise haben einige Unterzeichner irrtümlich in die für das Geburtsdatum vorgesehene Spalte das Datum der Unterschrift eingetragen. Unterschrift 1494/4 wurde verworfen, weil das Geburtsdatum fehlte. Bei 3374/6 war das Geburtsdatum nur unvollständig angegeben. Bei der Unterschriftensammlung geben Menschen nur ungern ihre persönlichen Daten preis, zumal sie die Erforderlichkeit mitunter nicht einsehen.

Zum Teil wurden Unterschriften als ungültig gewertet, weil bei Familienangehörigen der zweite Angehörige Unterführungszeichen verwendet hat, um die Anschrift nicht noch einmal eintragen zu müssen (z.B. Unterschrift 1496/7).

Art. 48 Abs. 1 S. 3 LV fordert von Volksinitiativen nur: „Die Initiativen müssen von mindestens 20.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein.“ Auch § 6 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG verlangt nur „die persönliche und handschriftliche Unterschrift von mindestens 20 000 Stimmberechtigten, die bei Eingang des Antrages nicht älter als ein Jahr sein darf“. Und § 6 Abs. 3 VAbstG stellt klar, dass „unleserliche, unvollständige oder fehlerhafte Eintragungen“ nur dann ungültig sind, wenn sie „die Identität der Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen“. Der Gesetzgeber geht also erkennbar davon aus, dass auch „unleserliche, unvollständige oder fehlerhafte Eintragungen ... die Identität der Person ... zweifelsfrei erkennen lassen“ können, so dass die fehlende Lesbarkeit, Vollständigkeit oder Richtigkeit noch nicht zwangsläufig zur Ungültigkeit führt. In diesem Sinne muss auch § 3 Abs. 2 VAbstGDVO ausgelegt werden, der von den gesetzlichen Vorgaben nicht abweichen darf. Die Vorschrift stellt zusätzlich klar, dass die Identitätsprüfung unter Hinzuziehung des Melderegisters vorzunehmen ist.



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Nicht absolute Gültigkeitsvoraussetzung ist danach etwa die Vollständigkeit eines Eintrags. Fehlt beispielsweise das Geburtsdatum, ergibt das Melderegister aber unter der angegebenen Anschrift nur eine Person dieses Namens, so ist die Identität des Unterzeichners zweifelsfrei geklärt. Auch im Prozessrecht ist zur eindeutigen Bezeichnung einer Partei die Abgabe des Geburtsdatums keineswegs gefordert (§ 130 Nr. 1 ZPO) und auch allgemein im Rechtsverkehr nicht üblich. Von der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die eindeutige Bezeichnung einer Partei nicht zwingend bestimmte Angaben voraussetzt, solange nur die Identität zweifelsfrei feststeht. Beispielsweise wurde die Bezeichnung der aktuellen Anschrift für verzichtbar gehalten, wenn ausreichend weitere Angaben vorliegen (BGH NJW 1988, 2114). Auch Verwaltungsakte müssen den Adressaten nicht anhand eines Geburtsdatums bezeichnen.

Die Kommunen haben dies bei der Prüfung teils ersichtlich verkannt, zumal das Innenministerium offenbar keine Hilfestellung dazu gegeben hat.

d) Unterschriften wurden zu Unrecht wegen Unlesbarkeit als ungültig verworfen. So sind die Unterschriften 1497/9 und 1496/2+4 entgegen der Annahme der Behörde durchaus identifizierbar. Auch die Stadt Rendsburg hat Unterschriften auffällig oft als vermeintlich unlesbar verworfen, obwohl sie identifizierbar waren.

§ 6 Abs. 3 VAbstG stellt klar, dass „unleserliche, unvollständige oder fehlerhafte Eintragungen“ nur dann ungültig sind, wenn sie „die Identität der Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen“.



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Nicht Gültigkeitsvoraussetzung ist danach beispielsweise die Lesbarkeit der Unterschrift selbst. Allgemein müssen Unterschriften im Rechtsverkehr nicht lesbar sein, solange sie nur den Willen des Unterzeichners erkennen lassen, die Erklärung gelten lassen zu wollen.

Aber auch andere aus sich heraus nicht lesbare Teile einer Eintragung lassen sich oft nachvollziehen, wenn der Unterzeichnete im Melderegister aufgefunden ist. Die Behandlung etwa der Stadt Rendsburg lässt befürchten, dass die Unleserlichkeit eines Teils einer Eintragung zwingend zur Bewertung als ungültig geführt hat, ohne dass überprüft wurde, ob die Person gleichwohl mithilfe des Melderegisters eindeutig identifizierbar ist.

e) Unterschriften von Personen, die nicht (oder nicht mit Hauptwohnung) unter der auf dem Bogen angegebenen Anschrift gemeldet sind, wurden verworfen, ohne zu prüfen, ob der Unterzeichner im Zeitpunkt der Unterschrift noch unter der angegebenen Anschrift oder anderswo in Schleswig-Holstein mit Hauptwohnung gemeldet war.

Wenn nur eine falsche Anschrift angegeben wurde (z.B. Zweitwohnsitz) oder die angegebene Anschrift nicht aktuell ist, die Stimmberechtigung aber gleichwohl zweifelsfrei feststellbar ist (z.B. anhand einer Melderegistersuche nach Namen und Geburtsdatum), darf eine Unterschrift nicht als ungültig gewertet werden.

f) Nicht klar ist, ob die Stimmberechtigung im Zeitpunkt der Unterzeichnung genügt oder ob sie bei Einreichung der Unterschrift fortbestehen muss. Mindestens eine Unterschrift (Amt Geltinger Bucht) wurde mit dem Vermerk „verstorben“ für ungültig erklärt, obwohl der Unterzeichner am Tag der Unterschrift noch gelebt hat. Auch wurde





# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Unterschrift 2488/1 wegen „Wegzugs“ am 1.6.2017 für ungültig erklärt, obwohl die Unterschrift bereits am 10.1.2017 geleistet worden war. Mag das Gericht entscheiden, ob die Stimmberechtigung nur am Tag der Unterschrift oder auch am Tag der Einreichung vorliegen muss.

Jedenfalls muss die Stimmberechtigung nicht noch am Tag der Auszählung vorliegen. Den zuständigen Behörden ist nicht deutlich gemacht worden, dass sie etwa bei Konsultierung des Melderegisters nicht einfach den aktuellen Registerstand heranziehen können. Vielmehr hätte den Behörden mit Übersendung der Bögen der für die Stimmberechtigung maßgebliche Zeitpunkt mitgeteilt werden müssen.

g) Die zuständigen Behörden haben Eintragungen, für die eine Stimmberechtigung nicht bescheinigt wurde, nicht unter Angabe des Ablehnungsgrundes in den Prüfungsvermerk nach dem Muster der Anlage 3 auf der Rückseite der Sammelunterschriftsbögen aufgenommen, wie es § 3 Abs. 3 VAbstGDVO vorschreibt. Ausweislich des Musters der Anlage 3 hätte auf jedem Unterschriftenbogen unter Angabe der Nummer jeder Unterschrift festgehalten werden müssen, ob diese gültig oder ungültig ist; im letzten Fall unter Angabe des Grundes. Die Bescheinigung wäre mit Ort, Datum, Dienstsiegel und Unterschrift der zuständigen Behörde zu versehen gewesen. All dies ist nur für einen Teil der Unterschriften erfolgt, während das Innenministerium für einen anderen Teil aus Gründen der Arbeitersparnis davon abgesehen hat dies zu verlangen.

Es fehlt daher vielfach eine Begründung, warum Unterschriften nicht als gültig gezählt wurden (z.B. in Bogen 3885 eine Unterschrift im Amtsbereich Stockelsdorf; 6 Unterschriften im Amt Eiderstedt NF; Unterschriften 1494/10, 1728/6, 2237/7, 2943/9, 3206/7, 3573/6 und



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

3578/2). Jede Ungültigerklärung muss aber begründet werden, um einen Fehler auszuschließen und die Nachprüfbarkeit zu gewährleisten.

Da die Anzahl der gültigen Unterschriften auf einem Bogen nicht explizit darauf/daran vermerkt wurde, ist auch nicht nachvollziehbar, ob die Zahl der gültigen Unterschriften korrekt addiert worden ist.

h) Die zuständigen Behörden haben nicht nach § 3 Abs. 4 VAbstGDVO durchgängig gegenüber dem Innenministerium angegeben, wie viele Unterschriftenbögen sie erhalten haben, wie viele Unterschriften überprüft wurden, wie viele Unterschriften gültig und wie viele ungültig sind. Das Innenministerium kann daher nicht sagen, wie viele Unterschriften geprüft und wie viele für ungültig befunden wurden, weil dies schlichtweg nicht gezählt wurde. Bei diesem Vorgehen ist wiederum nicht sichergestellt, dass überhaupt alle Unterschriften von der zuständigen Kommune geprüft worden sind.

Beispielsweise scheint die Unterschrift 2270/3 von der zuständigen Kommune nicht geprüft worden zu sein.

## 2. Anforderungen an die Nachzählung

Insgesamt fällt auf, dass es an Hinweisen und Hilfestellungen des Innenministeriums an die Kommunen für die Stimmberechtigungsprüfung von Volksinitiativen fehlt. Obwohl die Staatsgewalt gleichermaßen durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, gibt es in Schleswig-Holstein nur für Wahlen detaillierte Fallbeispiele und Hinweise für die Entscheidung über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Stimmen.<sup>1</sup>

Bei der nunmehr erforderlichen Nachzählung sind u.a. folgende Anforderungen einzuhalten:

a) Die Unterschriftenbögen sind eindeutig zu nummerieren (ohne Doppelnummern wie z.B. Bögen Nr. 2087 und 2884) und auch der Nummerierung nach zu sortieren/abzuheften, beispielsweise damit Doppel zumutbar nachprüfbar sind. Derzeit werden die Unterschriftenbögen ungeordnet aufbewahrt.

b) Auf der Rückseite oder angeheftet an jeden Unterschriftenbogen ist entsprechend der einschlägigen Verordnung nach fortlaufenden Nummern für sämtliche Unterschriften zu vermerken, welche Unterschrift überprüft und warum sie ggf. für ungültig befunden wurde (mit Unterschrift des verantwortlichen Behördenmitarbeiters).

1 Vgl. Anlage 2 zum Runderlass des Landeswahlleiters vom 6. Dezember 2016 zur Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl 2017, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Wahlen/Wahlen/Landtagswahl/downloads/2017/Landtagswahl2017\\_Wahlerlass\\_Hinweise.pdf;jsessionid=7EAB5DC355691B858EFEBF3048AA9B8A?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Wahlen/Wahlen/Landtagswahl/downloads/2017/Landtagswahl2017_Wahlerlass_Hinweise.pdf;jsessionid=7EAB5DC355691B858EFEBF3048AA9B8A?__blob=publicationFile&v=1).



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Bei doppelten Unterschriften muss in der Begründung der Ungültigerklärung der Bogen bezeichnet werden, auf dem sich das Doppel befinden soll.

c) Es muss seitens des Landtags bzw. des Innenministeriums eine Gesamtliste der für gültig bzw. ungültig befundenen Unterschriften erstellt werden, in welcher alle Unterschriften nach Nummer des Bogens und Nummer der Unterschrift zu vermerken sind. Nur so ist sicherzustellen, dass überhaupt alle Unterschriften geprüft worden sind.

d) Vorzugsweise bietet sich eine elektronische Dokumentation an, weil so eine schnelle Auffindbarkeit gewährleistet ist.

Was den zur Auszählung erforderlichen erheblichen Aufwand angeht, hat es sich das Innenministerium selbst zuzuschreiben, dass die für Online-Eintragungen nach § 6a VAbstG erforderliche Verordnung bis heute nicht vorliegt. Wir hätten sonst eine Vielzahl von Unterschriften elektronisch sammeln können, was auch die Überprüfung sehr vereinfacht hätte.

#### IV. Weiteres Verfahren

Wir regen an, gemäß § 113 Abs. 3 VwGO zunächst nur die angefochtene Feststellung aufzuheben, damit die erforderliche Nachzählung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts vorgenommen werden kann.



# **VOLKSINITIATIVE** **Mitbestimmung**

Die Volksinitiative für die Durchsetzung des Bürgerwillens bei der Regionalplanung Wind

---

Dr. Susanne Kirchhof

Dr. Patrick Breyer

Eike Ziehe