

Zulässigkeit der Volksinitiative "Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen"

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2009). *Zulässigkeit der Volksinitiative "Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen"*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/39). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52501-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Zulässigkeit der Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen“

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 19. Mai 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtenauftrag.....	3
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Umsetzungsoptionen des Landtags.....	4
	a) Möglichkeit und Verortung einer landesgesetzlichen Regelung eines Mindestabstands?.....	4
	aa) §§ 4 BImSchG ff. als Anspruchsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb einer Windkraftanlage (> 50 m).....	4
	bb) Baurechtliche Genehmigungsfähigkeit einer Windkraftanlage.....	5
	cc) Raumordnungsrechtlicher und bauplanungsrechtlicher Zusammenhang. .	5
	dd) Einwirkungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers auf das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht in Bezug auf Mindestabstände.....	7
	ee) Einwirkungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers über die Landesbauordnung?.....	9
	b) Insbesondere: Rechtslage zur Schonung von Naturschutzgebieten.....	10
	c) Sonstige Beschlussoptionen des Landtags.....	11
	d) Zusammenfassung.....	11
	2. Zulässigkeit der Initiative.....	12
	a) „Sonstige Anträge“ als zulässige Anträge im Volksabstimmungsverfahren gem. Art. 76 ff. LV.....	12
	b) Zulässigkeitsvoraussetzungen des „sonstigen“ Antrags gem. Art. 76 Abs. 1 S. 1 LV in Verbindung mit § 5 VAGBbg.....	13
	c) Die Auslegung der Volkinitiative anhand der Zulässigkeitsvoraussetzungen. .	14
	aa) Interpretation durch den Landtag (Optimierungsgebot)?.....	15
	bb) Grundsatz des großzügigen Maßstabs für Volksinitiativen?.....	15
	cc) Geringe Anforderungen an die Bestimmtheit einer „sonstigen“ Vorlage wegen unzureichender verfahrensrechtlicher Maßgaben	16
	3. Zusammenfassung.....	17

I. Gutachtauftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt zu prüfen, ob die Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen“ zulässig ist. Insbesondere soll geprüft werden, ob die Volksinitiative sich auf Gegenstände der politischen Willensbildung richtet, die in die Zuständigkeit des Landtags fallen, so dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 S. 1 VAGBbg erfüllt sind. Die Volksinitiative definiert ihre Forderungen wie folgt:

- Mindestabstand der Windränder zu Wohnbebauungen von 1500 Metern!
- Abstand der Windgebiete von 10 Kilometern untereinander!
- Keine Windräder in Naturschutzgebieten!

II. Stellungnahme

Die inhaltliche Zulässigkeit einer Volksinitiative richtet sich nach Art. 76 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 LV in Verbindung mit § 5 VAGBbg. Betrachtet werden sollen hier vor allem Art. 76 Abs. 1 S. 1 LV und § 5 Abs. 1 S. 1 VAGBbg, die für die Zulässigkeit einer Volksinitiative verlangen, dass sie einen Gegenstand der politischen Willensbildung zum Inhalt hat, der in die Zuständigkeit des Landtags fällt.

Die Zuständigkeit des Landtags bestimmt sich nach den ihm von der Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben. Dies sind insbesondere die Gesetzgebung, die Kontrolle der Landesregierung und seine Funktion als Forum für die überregionalen politischen Themen des Landes (thematisches Befassungsrecht). Die Zuständigkeit für die Gesetzgebung als herausragende Aufgabe des Parlaments wird wiederum durch die kompetentielle Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern durch das Grundgesetz eingeschränkt.

Unter dem Gliederungspunkt „Umsetzungsoptionen des Landtags“ wird der Frage nachgegangen, welche Beschlussmöglichkeiten der Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit überhaupt hätte, um diese Zielvorgaben umzusetzen. Dabei werden zunächst Möglichkeiten des Landtags als Landesgesetzgeber untersucht und sodann sonstige Beschlussoptionen des Landtags erwogen.

Unter dem Gliederungspunkt „Zulässigkeit der Initiative“ wird auf den konkreten Antrag der Volksinitiative eingegangen.

1. Umsetzungsoptionen des Landtags

- a) Möglichkeit und Verortung einer landesgesetzlichen Regelung eines Mindestabstands?

Die Möglichkeiten des Landesgesetzgebers, die Zielvorgaben der Volksinitiative gesetzlich umzusetzen, soll anhand der einschlägigen Rechtsgrundlagen zur Genehmigung und Standortsteuerung von Windenergieanlagen geprüft werden. Wegen des relativ engen zeitlichen Rahmens kann diese Prüfung nur cursorisch ausfallen.

- aa) *§§ 4 BImSchG ff. als Anspruchsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb einer Windkraftanlage (> 50 m)*

Wer eine Windkraftanlage mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern errichten und betreiben will, bedarf dafür einer Genehmigung gem. § 4 Abs. 1 S. 1 und 3 BImSchG¹ in Verbindung mit Nummer 1.6 Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV.² Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Anlagenbetreiber seinen durch Rechtsverordnung festgelegten Pflichten nachkommt und gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen.“

Aus dem BImSchG und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (TA Lärm) ergeben sich die zulässigen Grenzwerte für Immissionen, die beim Betrieb der Windkraftanlage nicht überschritten werden dürfen. Von einer Windkraftanlage gehen als Immissionen typischerweise Lärm, Schattenwurf und Lichtreflexe aus. (Gesundheits-)Schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG (Überschreitung der Grenzwerte) können im konkreten Genehmigungsverfahren dadurch vermieden werden, dass dem Anlagenbetreiber bestimmte Abstände zur Wohnbebauung in der Nachbarschaft auferlegt werden. Die Abstände, die durch das BImSchG und seine Grenzwerte erwungen werden, sind jedoch regelmäßig geringer als die von den Initiatoren geforderten 1500 m. Der Nachbar kann sich daher nach den geltenden Bestimmungen nicht (oder nur in einigen besonders gelagerten Einzelfällen) darauf berufen, er sei schädlichen Umwelt-

1 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i. d. Fass. d. Bek. vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470).

2 Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) i. d. F. d. Bek. vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2007 (BGBl. S. 2470).

einwirkungen ausgesetzt, wenn nicht ein Mindestabstand von 1500 m eingehalten wird. Dies könnte er nur, wenn die im BImSchG oder in einer auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift festgesetzten Grenzwerte geändert oder darin ein Mindestabstand zu Windkraftanlagen festgeschrieben würde. Die Zuständigkeit hierfür liegt aber beim Bund.

bb) Baurechtliche Genehmigungsfähigkeit einer Windkraftanlage

Gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG muss im Genehmigungsverfahren auch geprüft werden, ob andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlage entgegenstehen. Wesentliche Vorschriften in diesem Sinne sind die Bestimmungen des Baugesetzbuches³ (Bauplanungsrecht). Die Errichtung von Windkraftanlagen außerhalb geschlossener Ortschaften (im so genannten Außenbereich) wird gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauBG als Bauvorhaben „privilegiert“. Das bedeutet: Windkraftanlagen gehören zu den wenigen Arten von Vorhaben, die überhaupt im Außenbereich durchgeführt werden dürfen. Das Baugesetzbuch als Bundesrecht beruht auf der kompetentiellen Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht); der Landesgesetzgeber kann auch hier nicht einwirken.

cc) Raumordnungsrechtlicher und bauplanungsrechtlicher Zusammenhang

Trotz der bauplanungsrechtlichen Privilegierung ist die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen auch im Außenbereich nur möglich, wenn dem Vorhaben keine „öffentlichen Belange“ entgegenstehen (§ 35 Abs. 1 S. 1 BauGB). Öffentliche Belange sind auch solche der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BauGB).

Unter Raumordnung ist die planmäßige Ordnung, Entwicklung und Sicherung von größeren Gebietseinheiten (Bundesgebiet, Länder, Regionen) zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung des Lebensraumes zu verstehen. Die Raumordnung richtet sich nach dem Raumordnungsgesetz⁴ des Bundes und wird auf Landesebene durch den Landesplanungs(staats-)vertrag zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg⁵ und das ebenfalls

3 Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bek. vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018).

4 Raumordnungsgesetz in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I 2008, S. 2986); Abschnitt 3 des ROG (§§ 17 bis 25) und § 29 traten am 31. Dezember 2008 in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 30. Juni 2009 in Kraft.

5 Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) i. d. F. d. Bek. vom

als Staatsvertrag zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg vereinbarte Landesentwicklungsprogramm 2007⁶ konkreter gesetzlich gesteuert. Auf diesen gesetzlichen Grundlagen erarbeitet die Gemeinsame Landesplanungsabteilung für die Region Berlin-Brandenburg Landesentwicklungspläne, nach deren Vorgaben die Regionalen Planungsgemeinschaften der Landkreise und kreisfreien Städte einer Region die Regionalpläne entwickeln (§ 2 des Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung – RegBkPIG⁷). Aus den Regionalplänen entwickeln wiederum die Kommunen für ihr Gebiet ihre Flächennutzungspläne und Bebauungspläne (siehe § 1 Abs. 4 BauGB). Im Rahmen dieser abgestuften planerischen Entwicklung haben das Land und vor allem die Kommunen weitreichende Möglichkeiten, die künftigen Standorte von Windkraftanlagen festzulegen.⁸

In Brandenburg haben insbesondere die Regionalplanungsgemeinschaften die Möglichkeit und die Aufgabe, mit den Instrumenten des Vorranggebiets (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 RegBkPIG) und des Eignungsgebiets (§ 2 Abs. 3 Nr. 3. RegBkPIG) bestimmte Gebiete als mögliche Standorte für Windkraftanlagen festzusetzen und damit zugleich das übrige Planungsgebiet von Windkraftanlagen freizuhalten. Machen die Regionalplanungsgemeinschaften von dieser Möglichkeit Gebrauch⁹, können Windkraftanlagen entsprechend § 35 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit Abs. 3 BauGB nur in diesen Gebieten genehmigt werden. Regionalplanung und kommunale Planung laufen in förmlichen Verfahren ab, die jeweils eine Beteiligung der Betroffenen zwingend vorschreiben und auch gerichtlich überprüfbar sind. Diese Verfahren dürften vermutlich in einem Großteil der Fälle Zuweisungen von Eignungsgebieten mit großzügigen Abständen zur Wohnbebauung ermöglichen.¹⁰ Die Steuerung der Standorte liegt indes nach dem derzeitigen System nicht in der Hand des Landesgesetzgebers, sondern in der Zuständigkeit der Kommunen.

10. Februar 2008 (GVBl. I S. 42).

6 Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007), Gesetz zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 235).

7 I. d. F. d. Bek. vom 12. Dezember 2002 (GVBl. I 2003 S. 2), geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2006. (GVBl. I S. 96).

8 Siehe auch (die Verordnung über) den Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg (LEP B-B) vom 31. März 2009 (GVBl. II S. 186), der am 15. Mai 2009 in Kraft getreten ist, IV. A. Begründungen zu den Festlegungen, S. 226 re. Sp.: „Nutzungskonzepte für regenerative Energien sollen vorzugsweise auf regionaler Ebene moderiert werden.“

9 Vgl. zum Stand der Planung <http://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/windenergie/index.html> [6. Mai 2009].

10 Die Rechtsfragen des so genannten Repowering (Ersetzung von Anlagen auf „Altstandorten“ durch neue, leistungsfähigere Anlagen) wird hier aus Zeitgründen nicht behandelt, siehe dazu beispielsweise *Minning*, Rechtsfragen und Standortsteuerung von Windenergieanlagen an Land, Hamburg 2007, S. 180 f.

dd) Einwirkungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers auf das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht in Bezug auf Mindestabstände

Einwirkungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers auf das Raumordnungs- und Planungsrecht im Sinne der Forderungen der Volksinitiative bestehen, wenn überhaupt, wohl nur sehr eingeschränkt. Das hat zum Teil kompetentielle Gründe, zum Teil liegt es an den Besonderheiten des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts.

Das ROG als Bundesrecht ist zwar nach der Föderalismuskommission denjenigen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zugeschlagen worden, bei denen die Länder eine Abweichungskompetenz besitzen (Art. 73 Abs. 3 Nr. 4 GG). Die notwendigerweise arbeitsteilige überörtliche Planung im Mehrebenensystem als zentrale Strukturbedingung legt aber nahe, dass die Länder nur insoweit abweichen können, als sie auf ihre regionalen Besonderheiten reagieren. Die Grundsätze der Raumordnung dürften einen abweichungsfesten Kern bilden, der nicht zur Disposition der Ländern steht.¹¹ Zu den Grundsätzen der Raumordnung dürfte es gehören, gegenläufige Interessen der Raumnutzung im Wege der Planung miteinander abzuwägen, nicht dagegen im Wege der gesetzlichen Regelung abstrakt-generell zu entscheiden (dazu noch sogleich).

Über das Raumordnungsrecht auf Landesebene kann der brandenburgische Gesetzgeber nicht mehr allein bestimmen, da er sich wegen der Bindungen durch den Staatsvertrag zur Landesplanung einer direkten (Änderungs-)Gesetzgebungsbefugnis begeben hat.

Soweit der Landesgesetzgeber das „verbleibende“ RegBkPIG um eine Abstandsregel ergänzen oder ein eigenständiges Abstandsgesetz erlassen wollte, stellte sich dann die hier besonders interessierende Frage, ob er dies mit dem von der Volksinitiative gewünschten Inhalt („starre“ Festsetzung eines Mindestabstands zwischen Wohnbebauung und Windkraftanlage/„starrer“ Mindestabstand zwischen den Standorten) tun könnte.

Eine abschließende Prüfung dieser Frage ist im Zeitrahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Es sprechen jedoch bei erster Betrachtung gewichtige Gesichtspunkte – insbesondere das Zusammenspiel der Genehmigungsgrundlagen mit den Raumordnungsbestimmungen und dem Bauplanungsrecht – gegen eine gesetzliche Implementation „starrer Abstände“:

11 *Battis/Kersten*, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152 (159).

Zunächst ist eine starre gesetzliche Festlegung dieser Art mit dem zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber abgestimmten System des Raumordnungsrechts mit seinen verschiedenen Planungsebenen derzeit wohl nicht vereinbar. Die Leitvorstellung der Raumordnung ist es, wie § 1 Abs. 1 S. 2 ROG n. F. formuliert, „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen“. Planung kann also, wie das Bundesverfassungsgericht formuliert, nicht als ein Vorgang der Subsumtion eines bestimmten Lebenssachverhalts unter die Tatbestandsmerkmale einer generell-abstrakten Norm verstanden werden. Zum Anderen stellt die Planungsentscheidung auch keine generell-abstrakte Vorgabe für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen dar. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat mithin finalen und keinen konditionalen Charakter.¹² § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG n. F. bestimmt deshalb, dass die Ziele der Raumordnung als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren Festlegungen nur in Raumordnungsplänen (als jeweilige Abwägungsergebnisse), nicht hingegen gesetzlich festgelegt werden dürfen. Gesetzlich festgelegt werden dürfen nur die „Grundsätze der Raumordnung“ als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 ROG n. F.). Als „Grundsatz der Raumordnung“ ist der „schonende Ausgleich“ zwischen Nutzungsformen im ländlichen Raum bereits in § 4 Abs. 2 LEPro 2007 und der Schutz und Erhalt des so genannten Freiraums bereits in § 6 LEPro 2007 festgelegt. Wie in der Begründung zum aktuellen Landesentwicklungsplan (LEP B-B)¹³ ausgeführt wird, kann nämlich „die Nutzung dieser Energiepotenziale (unter anderem der Windenergie) durch ihre spezifischen Wirkungen und Ansprüche (unter anderem Lärmemissionen, optische Effekte und Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes) gegenüber anderen Raumfunktionen Entwicklung und Funktion eines Gebietes erheblich beeinflussen.“

§ 4 BImSchG i. V. m. § 35 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 BauGB setzen den dargestellten „Planungszusammenhang“ voraus. Systemfremde starre Regeln im Landesraumordnungsrecht verstießen damit womöglich gegen die bundesrechtlichen und damit höherrangigen Genehmigungsgrundlagen des BImSchG und des BauGB.

12 BVerfGE 95, 1 (16) – Südumfahrung Stendal.

13 LEP B-B, aaO. (Fn. 8).

Eine Regelung mit starren Abständen zur Wohnbebauung und der Standorte untereinander wäre überdies als Eingriff in die Rechte der Grundstückseigentümer mit einer Schutzpflicht oder einem Gemeinwohlbelang zu rechtfertigen. Viele der hierfür in Fragen kommenden Belange und Schutzpflichten sind aber bereits durch den Bundesgesetzgeber abschließend geregelt bzw. gesetzlich umgesetzt (insbesondere der Belang „Gesundheitsschutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen“ durch die Regelungen des Bundesimmissionsrechts, soweit es den Lärm betrifft).

Soweit die Verwaltungsgerichte aus § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB ableiten (Ausformung des Rücksichtnahmegebots als öffentlicher Belang), dass die Genehmigung einer Windkraftanlage wegen ihrer „optisch bedrängenden Wirkung“ gegenüber der Wohnbebauung gegen das Rücksichtnahmegebot verstossen kann, hängt dies jeweils – so betont beispielsweise das OVG Münster in einer Entscheidung aus dem Jahre 2006¹⁴ – wesentlich von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls ab. Auch wenn das Gericht zur Abstandsbemessung gewisse Anhaltspunkte gegeben hat, dürfen diese Anhaltspunkte nicht pauschal, also losgelöst vom Einzelfall angewandt werden. Dies steht einer Umsetzung der „Berücksichtigung des Rücksichtnahmegebots im Einzelfall“ in eine abstrakt-generelle Abstandsregelung entgegen.¹⁵ Die vom OVG Münster entwickelte Faustformel (bedrängende Wirkung überwiegt dann, wenn der Abstand geringer ist als das Zweifache der Gesamthöhe) erreicht ganz abgesehen davon auch nicht das Maß des Pauschalabstands zur Wohnbebauung, der in der Volksinitiative genannt wird. Zum von der Volksinitiative geforderten Standortmindestabstand kann die Faustformel von vornherein nichts beitragen.

Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit einer landesgesetzlichen, starren Abstandsregelung unzulässig in die Planungshoheit der Kommunen und damit in deren Recht auf kommunale Selbstverwaltung eingegriffen würde.

ee) Einwirkungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers über die Landesbauordnung?

Windenergieanlagen stellen bauliche Anlagen auch im Sinne des jeweiligen Landesbauordnungsrechts dar. Einige Bundesländer haben für Windkraftanlagen als atypische Bauwerke bereits eigene Abstandsflächen auf jeweils verschiedenen Berechnungsgrundlagen

14 OVG Münster, Urteil vom 9. August 2006, Az 8 A 3726/05, juris, Rn. 63 ff., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 11. Dezember 2006, Az 4 B 72/06

15 Das hebt das Gericht in einer Anschlussentscheidung zu diesem Thema (Beschluss vom 22. März 2007, A z 8 B 2283/06, juris, LS und Rn. 8) eigens noch einmal hervor.

in ihre Bauordnungen eingefügt.¹⁶ Eine Einführung „absoluter Abstände“ im Sinne der ersten Forderung der Volksinitiative ist auf diesem Wege jedoch nicht möglich. Die Bauordnung stützt sich kompetentiell auf die Landesgesetzgebungskompetenz für das Ordnungsrecht. Sie kann deshalb „Abstandsflächen“ nur innerhalb des Grundstücks (grundstücksbezogen), nicht jedoch in Bezug auf andere Bauwerke regeln. Der Bezug zwischen verschiedenen Bauwerken zueinander ist eine bauplanungsrechtliche Fragestellung, die der Kompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) unterfällt und die vom Bundesgesetzgeber durch das BauGB abschließend geregelt ist.

b) Insbesondere: Rechtslage zur Schonung von Naturschutzgebieten

Als dritten Punkt stellt die Volksinitiative die Forderung auf, dass Windkraftanlagen nicht in Naturschutzgebieten errichtet werden dürfen.

Naturschutzgebiete sind gem. § 23 Bundesnaturschutzgesetz¹⁷ rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist. Die Festsetzung erfolgt gem. § 21 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes¹⁸. Die Zulässigkeit von Projekten in Schutzgebieten (§§ 20 – 24 BbgNatSchG) richtet sich nach § 26d BbgNatSchG. Dabei wird entsprechend den vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung entwickelten „Tierökologischen Abstandskriterien für die Errichtung von Windenergieanlagen in Brandenburg“¹⁹ sowohl für das Planungsverfahren (Festsetzung von Windeignungsgebieten) als auch für das Genehmigungsverfahren davon ausgegangen, dass in Naturschutzgebieten die tierökologischen Belange des Naturschutzes der Errichtung von Windenergieanlagen entgegenstehen (sog. Tabuzone). Die Tabuzone umfasst das Naturschutzgebiet und einen 1km-Radius über die Grenze des Naturschutzgebietes hinaus. Mithin wird die Forderung der Volksinitiative zu Naturschutzgebieten derzeit schon umgesetzt. Insofern fehlt es an einem entsprechenden Handlungsbedarf.

16 Siehe zum Beispiel § 6 Abs. S. 2-4 LBO (Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - [Landesbauordnung – BauO NRW), i. d. F. d. Bek. vom 1. März 2000 [GV. NRW. S. 256], zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 28. Oktober 2008 [GV. NRW. S. 644]).

17 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatschG) vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986).

18 Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz – BbgNatschG) i.d. F. d. Bek. vom 26. Mai 2004 (GVBl. I S. 350), zuletzt geändert durch Art. 29 des Gesetzes vom 23. September 2008 (GVBl. I S. 202).

19 Vom 1. Juni 2003, einsehbar unter <http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.371047.de>.

c) Sonstige Beschlussoptionen des Landtags

Näher in den Blick genommen wird noch die über einen Entschließungsantrag formal bestehende Option des Landtags, die Landesregierung zum Erlass bindender Richtlinien bzw. Verwaltungsvorschriften gegenüber den Regionalplanungsgemeinschaften aufzufordern, in denen die zwingende Beachtung von Mindestabständen bei der Festsetzung von Eignungsgebieten verlangt wird. Auf den ersten Blick scheinen bereits andere Bundesländer über diesen Weg Mindestabstände eingeführt zu haben (zum Beispiel NRW mit den Grundsätzen für Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen [WKA-Erlass] vom 21. Oktober 2005, Schleswig-Holstein mit den Grundsätzen zur Planung von Windkraftanlagen vom 25. November 2003, Amtsbl. Schl.-H. 2003, S. 893). Bei genauerer Betrachtung sind jedoch diese „Erlasse“ keine intern bindenden Verwaltungsvorschriften, sondern „Planungsempfehlungen“ und dies aus gutem Grund. Innerhalb des hierarchischen Verwaltungsaufbaus besitzen Verwaltungsvorschriften zur Steuerung des Gesetzesvollzugs dieselbe Bindungswirkung wie Rechtsnormen. Beide sind gleichermaßen von der untergeordneten Behörde zu beachten. Das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht schreibt aber der nachgeordneten Planungsbehörde innerhalb der Grundsätze und Ziele, die die Planungsbehörde durch ihren Plan zulässigerweise festgesetzt hat, eine eigene, alle maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte beachtende und abwägende Entscheidung vor. Anders als im Gesetzesvollzug darf die übergeordnete Behörde also nur durch ihre eigene Planung steuern, nicht hingegen darüberhinaus noch in die nachfolgende Planung durch „sonstige bindende Vorgaben“ steuernd eingreifen. Ein Entschließungsantrag, der solches verlangte, könnte daher von der Landesregierung nicht sinnvoll umgesetzt werden.²⁰

d) Zusammenfassung

Auf der Grundlage dieser kursorischen Prüfung fehlt dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, „starre Abstände“ im Sinne der Zielvorgaben der Volksinitiative gesetzlich zu bestimmen.

Die Forderung, keine Windkraftanlagen innerhalb von Naturschutzgebieten zuzulassen, wird nach derzeitiger Rechtslage bereits in der Planung und im Genehmigungsverfahren von den zuständigen Behörden umgesetzt.

²⁰ Aus ähnlichen Gründen gegenüber dem sächsischen Windenergieerlass vom 8. August 2007 (mit detaillierten Abstandsempfehlungen) sehr kritisch *Maslaton*, Die Entwicklung des Rechts der Erneuerbaren Energien 2007/2008, LKV 2009, 151 (154 f.).

Eine (nicht bindende) Aufforderung an die Landesregierung, verbindliche Verwaltungsvorschriften zu Mindestabständen zu erlassen, könnte von der Landesregierung wohl nicht umgesetzt werden.

2. Zulässigkeit der Initiative

Wie gezeigt, ergab die vorangegangene abstrakte Prüfung der Handlungsoptionen des Landtags, dass eine ernstzunehmende Möglichkeit, bindende Mindestabstände festzulegen, wohl weder für den Landesgesetzgeber noch für die Landesregierung ohne Weiteres besteht. Dieses Ergebnis hat jedoch für sich genommen nicht zwangsläufig zur Folge, dass die Volksinitiative mit ihren als Zielvorgaben formulierten Forderungen unzulässig ist.

a) „Sonstige Anträge“ als zulässige Anträge im Volksabstimmungsverfahren gem. Art. 76 ff. LV

Die Initiatoren einer Volksinitiative sind nach der Landesverfassung (ähnlich wie in Schleswig-Holstein, Berlin und Hamburg) nicht auf Gesetzesinitiativen beschränkt, sondern können auch „sonstige“ Gegenstände der politischen Willensbildung als Antrag unterbreiten. Ebenso wie der Landtag sich mit „Gegenständen der politischen Willensbildung“ befassen kann, ohne deshalb verbindliche Entscheidungen treffen zu müssen, können auch mit einer Volksinitiative gem. Art. 76 Abs. 1 S. 1 LV solche Gegenstände in die Beratung des Landtags eingebracht und damit potentiell zum Gegenstand eines Volksbegehrens oder sogar Volksentscheids werden. Ebenso wie die Beschlüsse des Landtags außerhalb des Kanons der von der Verfassung festgelegten verbindlichen Entscheidungen (insbesondere Gesetzesbeschlüsse) haben auch die auf diese Weise vom Volk eingebrachten Gegenstände keine Verbindlichkeit, wenn sie durch Volksentscheid angenommen werden. Genauso wie solcherart ohne Bindungswirkung gefasste Beschlüsse des Landtags üben jedoch auch die durch das Volk eingebrachten „sonstigen“ Anträge einen starken politischen Druck und damit eine wichtige und von der Verfassung gewollte politische Funktion zur demokratischen Teilhabe aus.²¹ Sie sind insofern keine Anträge „minderen Ranges“.²²

21 Siehe dazu HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004, Az 6/04, juris, Rn. 74, 75.

22 Siehe dazu HambVerfG, aaO. (Fn. 21), Rn. 62: „Gleichauf bei den Materien“.

- b) Zulässigkeitsvoraussetzungen des „sonstigen“ Antrags gem. Art. 76 Abs. 1 S. 1 LV in Verbindung mit § 5 VAGBbg

Auf der von der Verfassung gewollten Grundlage der Gleichrangigkeit von parlamentarischem Verfahren und Volksabstimmungsverfahren sind die Zuständigkeitsgrenzen, die vom Landtag zu beachten sind, identisch mit denen, die für die Zulässigkeit einer Volksinitiative, die einen „sonstigen Antrag“ einbringt, gelten. Der Rahmen der zulässigen politischen Gegenstände ist für beide Verfahren sehr weit gesteckt. So dürfen hier bundespolitische Themen jedenfalls insoweit aufgegriffen werden, als Parlament und Initiatoren einer Volksinitiative im Rahmen der Kontrollaufgaben des Parlaments auf das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat Einfluss nehmen wollen. Ebenso können Parlament und Initiatoren die Landesregierung als Exekutive (unverbindlich) auffordern, in einer bestimmten Weise tätig zu werden.²³ Die Grenze der Zulässigkeit für diese Art von Vorlagen ist aber jedenfalls dann erreicht, wenn sich die Vorlage nicht mehr auf die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung und das – mit dieser Funktion des Parlaments auch den Initiatoren einer Volksinitiative zustehende – korrespondierende Befassungsrecht stützen kann. Das kann der Fall sein, wenn sich der Appell des Antrags nicht an die Landesregierung richtet, sondern beispielsweise an ein Verfassungsorgan des Bundes.²⁴ Aber auch gegenüber den Kommunen, die sich insoweit auf ihr verfassungsrechtlich verankertes Selbstverwaltungsrecht berufen können, obliegen dem Landtag keine Kontrollaufgaben, so dass auch Volksinitiativ-Anträge, die Aufforderungen unmittelbar an die Kommunen enthalten, unzulässig sein dürften.

Weitere Anforderungen an die Gestaltung des Antragstextes nennen weder die Verfassung noch das VAGBbg explizit. Anders als der Gesetzentwurf muss ein sonstiger Antrag keine Begründung enthalten (siehe § 6 Abs. 1 S. 1 VAGBbg in verfassungskonformer Auslegung im Lichte von Art. 78 Abs. 1 S. 3 LV).

Für die Prüfung, ob sich der Antrag einer Volksinitiative im Rahmen dieser Zuständigkeitsgrenzen hält, ist auf den Wortlaut der Initiative abzustellen und das Verständnis des Wortlauts aus dem Blickwinkel eines objektiven Betrachters.²⁵ Auf die unausgesprochenen Vor-

23 Aus der Prüfungspraxis des Hauptausschusses siehe dazu zum Beispiel BeschlEmpf und Bericht HA zur der Vorlage der „Volksinitiative gegen das Verkehrsprojekt 17/Kein Wasserstraßenausbau in Brandenburg!“ vom 21. August 1995, LT-Drs. 2/1890, S. 4; siehe auch zur vergleichbaren Rechtslage in Schleswig-Holstein, was die „sonstigen“ Anträge im Volksabstimmungsverfahren betrifft, Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 18.

24 Siehe dazu BbgVerfG, Urteil vom 28. Januar 1999, Az 2/98, juris, LS 4 und 38.

25 Siehe HambVerfG, Urteil vom 30. November 2005, Az. 16/04, juris, LS 3a-3e entsprechend zur Auslegung eines Volksbegehrens.

stellungen, die die Volksinitiatoren mit ihrer Initiative verbinden, kommt es nicht an,²⁶ es kann nur zugrunde gelegt werden, was die Unterzeichner der Volksinitiative zum Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung dem Inhalt der Initiative begeben konnten und mussten.²⁷ Mit Blick darauf, dass gemäß der Landesverfassung die Volksinitiative zugleich als einziges Einleitungsverfahren für das Volksbegehren und letztendlich eine Volksabstimmung fungiert, muss die Fragestellung für jeden Bürger in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne aus sich heraus eindeutig und klar verständlich sein.²⁸ Diese Kriterien lassen sich in der Weise zusammenfassen, dass die Volksinitiative den von ihr verfolgten Gegenstand der politischen Willensbildung mit Blick auf das potentiell folgende Volksbegehren und die Volksabstimmung als eindeutige und vollständige Fragestellung formulieren muss, damit sie vom Stimmbürger mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann (siehe dazu auch § 45 Abs. 2 VAGBbg, Beschlussfähigkeit des Antrags).²⁹

c) Die Auslegung der Volkinitiative anhand der Zulässigkeitsvoraussetzungen

Der Wortlaut der Volksinitiative genügt den oben formulierten Anforderungen nur, wenn man ihn abschwächend interpretiert und konkretisiert. Das wesentliche Auslegungsproblem besteht darin, dass der Wortlaut zwar hinsichtlich der „Zielvorgaben“, nicht aber hinsichtlich des Adressaten der hier vorgebrachten Forderungen eindeutig ist. Geht man als eine der möglichen Interpretationen davon aus, dass der Landtag der Adressat der vorgebrachten Forderungen sein soll, es sich also hier um eine Aufforderung an den Landtag handelt, als Landesgesetzgeber tätig zu werden, müsste die Volksinitiative vom Hauptausschuss für unzulässig erklärt werden, da der Landtag und damit auch der Volksgesetzgeber gesetzgeberisch (wohl) nicht tätig werden kann. Versteht man den Text der Volksinitiative hingegen so, dass die Landesregierung aufgefordert werden soll, alle rechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung der Zielvorgaben „zu prüfen“ (auch die Landesregierung könnte, nach der oben vertretenen Auffassung keine rechtlich verbindlichen Verwaltungsvorschriften, sondern nur „deutliche“ Empfehlungen formulieren), oder beispielsweise so, dass sie sich im Bundesrat für eine Änderung der Genehmigungsg Grundlagen des BImSchG oder des BauGB einsetzen soll, würde der Gegenstand der Volksinitiative in die Zuständigkeit

26 Siehe HambVerfG, aaO. (Fn. 25), LS 3c entsprechend zur Auslegung eines Volksbegehrens.

27 Siehe HambVerfG, aaO. (Fn. 25), LS 3d entsprechend zur Auslegung eines Volksbegehrens.

28 Siehe HambVerfG, aaO. (Fn. 25), LS 3e entsprechend zur Auslegung eines Volksbegehrens.

29 In diesem Sinne auch *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, (LsBl.-Slg., Stand Feb. 2008), Art. 76 Anm. 5, um die von *Lieber* zugestandene Großzügigkeit, was die Formulierung der Förmlichkeiten eines Gesetzentwurfes betrifft (Eingangsformel, Inkrafttreten, Begründung), geht es hier nicht.

des Landtags fallen (Kontroll- und Befassungsrecht). Die zuletzt genannten „weichen“ Auslegungsmöglichkeiten drängen sich allerdings wegen der unbedingten Formulierung der Ziele keineswegs auf. Erwähnt werden sollte auch, dass die Forderung, keine Windkraftanlagen in Naturschutzgebieten zu errichten, faktisch schon erfüllt ist.

aa) Interpretation durch den Landtag (Optimierungsgebot)?

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, ob der Landtag und in seiner Vertretung der Hauptausschuss zu einer eigenen Interpretation des Anliegens der Volksinitiative (beispielsweise im Sinne der oben genannten „weichen“ Interpretationen) aufgerufen oder jedenfalls berechtigt ist. Dies dürfte grundsätzlich nicht der Fall sein, denn einer solchen allgemeinen Auslegungsberechtigung steht das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Volksantragsrecht und Befassungsrecht des Landtags entgegen. Parlamentarische Willensbildung und Willensbildung des Volkes zu einer Vorlage in Form einer Volksinitiative sind insofern gleichrangig. Das Volk trifft entsprechend dem vom brandenburgischen Verfassungsgeber in den Art. 76 ff. LV ausgestalteten Gesetzgebungs- und Mitwirkungsverfahren eine eigene Entscheidung über einen politischen Gegenstand. Der Landtag kann in der ersten Stufe des Verfahrens nach Art. 76 ff. LV der von den Initiatoren eingebrachten Vorlage nur „zustimmen“ oder sie aus politischen Gründen ablehnen (Art. 77 Abs. 1 LV).³⁰ Den Spielraum, den beispielsweise die Berliner Verfassung (dort Art. 62 Abs. 3 S. 2) mit der Formulierung „inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ dem Parlament einräumt, gewährt die Landesverfassung nicht. Eine Deutungsmacht über die Volksinitiative oder wenigstens die Möglichkeit einer Formulierungsverbesserung steht dem Landtag also nicht zu.

bb) Grundsatz des großzügigen Maßstabs für Volksinitiativen?

Im Falle der hier zur prüfenden Vorlage sprechen die bisher genannten Gesichtspunkte eher gegen eine Zulässigkeit der Volksinitiative, denn jedenfalls die wohl nahe liegende Interpretation, der Landtag selbst solle für den Erlass einer verbindlichen Regelung sorgen, würde wegen der Unzuständigkeit des Landtags für die Gesetzgebungsmaterie in diesem

³⁰ Der Landtag darf an dieser Stelle nur über den politischen Inhalt der Vorlage in Form einer eindeutigen Zustimmung oder einer eindeutigen Ablehnung entscheiden. Folgerichtig hat der Gesetzgeber des VAGBbg den Vertrauensleuten der Initiative auch kein Rechtsmittel zum Verfassungsgericht für den Fall eingeräumt, dass der Landtag der Vorlage nur teilweise, unter bestimmten Voraussetzungen oder in einem anderen Sinne, als von den Vertrauensleuten gewünscht, zustimmt, denn er dürfte davon ausgehen, dass hier kein verfassungsgerichtlicher Klärungsbedarf entstehen kann. Zugleich muss der Hauptausschuss abschließend über die rechtliche Zulässigkeit der Vorlage entscheiden. Gegen die Entscheidung des Hauptausschusses können die Vertrauensleute der Volksinitiative Rechtsbehelf beim Landesverfassungsgericht einlegen (§ 11 Nr. 2 VAGBbg).

Falle zur Unzulässigkeit der Initiative führen. Dem pauschal entgegenzuhalten, an die Vorlagen gem. Art. 76 Abs. 1 LV sei jedenfalls deshalb ganz allgemein ein großzügiger Maßstab anzulegen, weil von den Initiatoren einer Volksinitiative von vornherein nur ein geringeres Maß an „juristischer Akkuratess“ erwartet werden könne, überzeugt nicht. Abgesehen davon, dass eine solche Sichtweise die Fähigkeit von Initiatoren einer Volksinitiative detaillierte Vorlagen einzubringen, in toto gegenüber der parlamentarischen Beschlussfassung abwertet³¹, darf nicht vergessen werden, dass der mit der Durchführung eines Volksbegehrens verbundene Aufwand und die Mobilisierung des Volkes für ein Volksbegehren dann unterbleiben sollte, wenn das Verfahren erkennbar von Anfang an letztlich ins Leere läuft,³² weil selbst im Erfolgsfall auf der Stufe des Volksentscheids keine rechtlich verbindlichen oder immerhin politisch zwingenden Folgen aus der „Volksentscheidung“ abgeleitet werden könnten.³³

cc) Geringe Anforderungen an die Bestimmtheit einer „sonstigen“ Vorlage wegen unzureichender verfahrensrechtlicher Maßgaben

Ein großzügiger Maßstab könnte jedoch gerade damit gerechtfertigt werden, dass sowohl die Landesverfassung als auch das VAGBbg von einer absolut gleichberechtigten Teilhabe von Parlament und Initiatoren bei der Einbringung von Vorlagen ausgehen, zugleich aber den Initiatoren eines Verfahrens gem. Art. 76 ff. LV kaum Maßgaben für die Gestaltung an die Hand geben oder sonst „Unterstützung“ gewähren. Vielmehr muss der Antragstext bereits mit Beginn der Volksinitiative – also in einer sehr frühen Phase – unabänderlich feststehen. Anders als beispielsweise bei einem Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene gem. § 15 BbgKVerf, bei dessen Gestaltung sich die Bürger von der Gemeinde beraten lassen können (siehe dazu § 17 Abs. 1 BbgKVerf), besteht für die Volksinitiative keine entsprechende Pflicht des Landtags oder beispielsweise des Innenministeriums³⁴, die Initiatoren bei der Formulierung der Volksinitiative zu beraten. Das gem. Art. 76 Abs. 4 LV bestehende, in § 12 Abs. 1 und 2 S. 3 VAGBbg näher ausgestaltete Recht auf Anhörung im zustän-

31 In diesem Sinne auch HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004, Az. 6/04, juris, Rn. 63.

32 So schon SaarVerfGH, Urteil vom 14. Juli 1987, Lv 3/86, Entscheidungsumdruck S. 28 für das dort vorgesehene Volksgesetzgebungsverfahren; ebenso in Bezug auf das gem. Art. 76 ff. LV mögliche Volksgesetzgebungsverfahren, VerfGBbg, Urteil vom 20. September 2001, VfGBbg 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, Abschnitt II. 1. c) aa) (2).

33 VerfGBbg, Urteil vom 20. September 2001, VfGBbg 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, Abschnitt II. 1. c) aa) (2).

34 Besonders umfassend geregelt gem. § 5 Abs. 1 Schl.-H. VAbstG: „Die Vertrauenspersonen einer beabsichtigten Volksinitiative können sich durch das Innenministerium beraten lassen. Die Beratung soll die verfassungs- und verfahrensrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen; Bedenken sind den Vertrauenspersonen unverzüglich mitzuteilen.“

digen Fachausschuss können die Vertrauensleute der Initiative zwar dazu nutzen, die Abgeordneten von ihrer Vorlage zu überzeugen. Umgekehrt kann aber der Fachausschuss den Vertrauensleuten hierbei nicht zu einer Abänderung der Vorlagenformulierung raten, denn auch die Vertrauensleute sind nicht berechtigt, an der durch die Unterschrift von mindestens 20 000 Unterschriftsberechtigten legitimierten Vorlage Veränderungen vorzunehmen. Ihre Berechtigung, als Vertreter der Volksinitiative zu handeln, beschränkt sich auf die von Verfassung und Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fälle.

Die Verantwortung, die die Vertrauensleute im Gegenzug zur weitgefassten Teilhabemöglichkeit am demokratischen Prozess für das Gelingen ihrer Initiative tragen, ist bereits in der frühen Phase der Volksinitiative sehr hoch. Sie kann durch eine zuständigkeitserhaltende Auslegung im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung durch den Hauptausschuss jedenfalls unter dem Gesichtspunkt abgemildert werden, dass einer Volksinitiative eben wegen des dahinter stehenden politischen Willens der Unterzeichner so weit als möglich politisches Gehör verschafft werden soll. Der Hauptausschuss darf daher den Gegenstand der Volksinitiative im Sinne der oben beschriebenen „weichen“ Interpretationen zugunsten der Volksinitiative auslegen (nicht verbindlicher Prüfauftrag an die Landesregierung, nicht verbindlicher Thematisierungsauftrag an die Landesregierung im Bundesrat), auch wenn damit die Grenzen der Auslegungsfähigkeit des Textes sehr weit gedehnt werden (äußerst knapp, aber „zwingend“ formulierter Gegenstand der Willensbildung gegenüber sehr eingeschränkten Handlungsoptionen des Landtags). Dies dürfte aber dem Sinn der Verfassung, dem Volk eine möglichst umfassende Einflussnahme auf die politische Willensbildung zu ermöglichen, am ehesten entsprechen. Legt man diese „weichen“ Interpretationen zugrunde, ist die Volksinitiative als „sonstiger“ Antrag zulässig.

3. Zusammenfassung

Auch wenn davon auszugehen ist, dass der Landtag Brandenburg nicht über die Gesetzgebungskompetenzen verfügt, um die von der Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen“ aufgestellten Forderungen im Gesetzeswege umzusetzen, liegen die von der Volksinitiative angestrebten Ziele gleichwohl in der Zuständigkeit des Landtags. Denn diese Zuständigkeit beschränkt sich nicht auf die Gesetzgebung, sondern umfasst sämtliche Materien, mit denen sich auch der Landtag etwa in Form von Entschlüssen befassen kann. Zwar lässt sich dem Wortlaut der Volksinitiative nicht entnehmen, gegen wen ihre Forderungen gerichtet sind, gleichwohl kann man sie zugunsten der Volksinitiative in dem Sinne verstehen, dass sie als eine solche – die Landesregierung

letztlich nicht bindende – EntschlieÙung zu interpretieren ist. Die Volksinitiative ist daher gem. Art. 76 Abs. 1 S. 1 LV in Verbindung mit § 5 VAGBbg als „sonstiger“ Antrag zulässig.

gez. Dr. Julia Platter