

# **DER STAAT**

**ZEITSCHRIFT FÜR STAATSLEHRE UND VERFASSUNGSGESCHICHTE,  
DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES ÖFFENTLICHES RECHT**

Herausgegeben von

Ernst-Wolfgang Böckenförde,  
Armin von Bogdandy, Winfried Brugger (†),  
Rolf Grawert, Johannes Kunisch, Christoph Möllers,  
Fritz Ossenbühl, Walter Pauly, Helmut Quaritsch,  
Barbara Stollberg-Rilinger, Andreas Voßkuhle, Rainer Wahl



**50. Band 2011 Heft 1**

**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

# DIE ZULÄSSIGKEIT DES FINANZWIRKSAMEN PLEBISZITS

Von Matthias Klatt, Hamburg\*

## I. Einleitung

Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits wird in der deutschen Staatsrechtslehre seit jeher kontrovers diskutiert. In diesem sensiblen Thema bündelt sich wie in einem Brennglas die grundsätzliche Frage des Verhältnisses von direkter und repräsentativer Demokratie. Normativ gesteuert wird die Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite durch die allgemeinen Haushaltsvorbehalte der Landesverfassungen.<sup>1</sup> Diese schützen das parlamentarische Budgetrecht als nicht entziehbare Kompetenz dadurch, dass sie die Haushaltsgesetzgebung aus der Kompetenz des Volksgesetzgebers aussklammern.<sup>2</sup>

Bis vor kurzem hatte sich durch eine im Wesentlichen einheitliche Judikatur der Landesverfassungsgerichte<sup>3</sup> ungeachtet zum Teil heftiger Kritik<sup>4</sup> die Position verfestigt, dass der Haushaltsvorbehalt extensiv auszulegen sei. Er schützt danach nicht nur das formelle Budgetrecht, definiert durch den Haushaltskreislauf, sondern schützt das Budgetrecht auch materiell vor fi-

---

\* Dr. iur., Inhaber der Juniorprofessur für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Hamburg. Für wertvolle Unterstützung danke ich meiner Wissenschaftlichen Mitarbeiterin, Frau Ass. iur. Young-Kyung Yoon, sowie Frau stud. iur. Elsa Marie Mein und Frau stud. iur. Milena Friese.

<sup>1</sup> Die speziellen Haushaltsvorbehalte bleiben hier außer Betracht; zur Unterscheidung siehe *Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung. Perspektiven für eine nähere Bestimmung der Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Haushalt de lege lata und de lege ferenda, 2005, S. 68 f.; *Burmeister*, Verwaltungsorganisation und finanzwirksame Gesetze im Blickfeld plebisitärer Gesetzgebungsschranken der Niedersächsischen Verfassung, *Die Verwaltung* 29 (1996), S. 181 (203).

<sup>2</sup> Zur Bedeutung des Budgetrechts allgemein siehe *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 705; *Oppermann*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes. Anlagen, Erfahrungen, Zukunftseignung, *VVDStRL* 33 (1975), S. 7 (20, 60); *Hofmann*, Verfassungsrechtliche Sicherungen der parlamentarischen Demokratie. Zur Garantie des institutionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, in: *Randelzhofer/Süß* (Hrsg.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, 1986, S. 267 (286).

<sup>3</sup> Siehe unten II.1.

<sup>4</sup> Siehe unten II.2.

nanzwirksamen Volksgesetzen mit wesentlicher Auswirkung auf den Haushalt.<sup>5</sup> Im Ergebnis hat diese Entwicklung das politische Gewicht direkter Demokratie erheblich geschwächt.<sup>6</sup> Dies stand in einem auffälligen Kontrast zur nahezu allgemein erhobenen Forderung, die innere und äußere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen zu stärken.

Dieser *status quo ante* hat in den letzten Jahren neue Impulse erhalten. Die Diskussion über die Einführung plebisitärer Elemente auf Bundesebene brandet neu auf.<sup>7</sup> Auf Länderebene wurden die Möglichkeiten direkter Demokratie sowohl für die staatliche als auch für die kommunale Ebene vielfach erweitert.<sup>8</sup> Die verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalte wurden jüngst in Bremen, Hamburg und Berlin reformiert. In allen drei Ländern lag dabei eine identische Motivation vor: die Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse und Partizipationsmöglichkeiten des Volksgesetzgebers.

Der Haushaltsvorbehalt im Bereich der Volksgesetzgebung ist in unterschiedlicher Ausprägung in allen Landesverfassungen enthalten. Dabei ist ungeachtet der Unterschiede im Detail allen Regelungen gemeinsam, dass der Kernbestand der Finanzgesetzgebung, wie er durch den Haushaltskreislauf abgebildet wird, von der Volksgesetzgebung ausgenommen ist. Das Recht der Volksgesetzgebung ist ein sachlich limitiertes Recht; insoweit besteht Einigkeit.<sup>9</sup>

Jenseits dieses Ausschlusses des Volksgesetzgebers von der Haushaltsgesetzgebung im engeren Sinne jedoch besteht Streit. Während auf der einen Seite, häufig unter Verwendung abenteuerlich perhorreszierender Vorstellungen direkter Demokratie,<sup>10</sup> jeder finanzwirksame „Eingriff“ in die Par-

<sup>5</sup> Siehe dazu Müller-Franken, Plebisitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, Der Staat 44 (2005), S. 19 (22 f.).

<sup>6</sup> Vgl. Jung, Direkte Demokratie – vom Kopf auf die Füße gestellt. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen eröffnet die Debatte neu, LKV 2003, S. 308 (309).

<sup>7</sup> Siehe die im April 2009 gescheiterten Reformvorschläge, BT-Drs. 16/474 vom 25.01.2006, BT-Drs. 16/680 vom 15.02.2006, BT-Drs. 16/1411 vom 09.05.2005. Kritisch Huber und Kempen im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss des Bundestages, 94. Sitzung der 14. Wahlperiode am 19.4.2002, Protokoll S. 14 f., 17 ff., 169 ff., 176 f.; Engelken, Volksgesetzgebung auf Bundesebene und die unantastbare Ländermitwirkung nach Art. 79 Abs. 3 GG, DÖV 2006, S. 550 (556: „große Vorsicht geboten“). Zum Ganzen auch Kühling, Volksgesetzgebung und Grundgesetz. „Mehr direkte Demokratie“ wagen?, JuS 2009, S. 777.

<sup>8</sup> Zu dieser Entwicklung siehe Neumann, Sachumittelbare Demokratie. Im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 90 ff.; Heußner/Jung, Einleitung, in: Heußner/Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2009, S. 11 (12 ff.).

<sup>9</sup> Vgl. Jach, Der Ausschluss finanzwirksamer Gesetze von der Volksgesetzgebung, Deutsche Verwaltungspraxis 1999, S. 179 (180).

<sup>10</sup> Kritisch dazu Sachs, Ewigkeitsgarantie für Grenzen der Volksgesetzgebung?, LKV 2002, S. 249 (251); Kühne, Volksgesetzgebung in Deutschland. Zwischen Doktrinarismen und Legenden, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, S. 116 (116 ff.).

lamentsarbeit seitens des Volkes als unvereinbar mit dem Prinzip repräsentativer Demokratie gebrandmarkt wird, erklären andere den Haushaltsvorbehalt gleich ganz für „weitgehend entbehrlich“.<sup>11</sup> Prägnant fassen Dreier und Wittreck zusammen:

„Gleichwohl erscheinen direkte und indirekte Demokratie in der deutschen staatsrechtlichen Literatur wie Judikatur als feindliche Schwestern, wobei die Rollenverteilung klar ist: Während ungeachtet des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG die repräsentative zur ‚eigentlichen Demokratie‘ stilisiert wird, erscheint ihre unmittelbare Variante als Stiefschwester, deren bloße Existenz ein Ärgernis ist und die – so nicht rundheraus negiert – auf jeden Fall an der gleichberechtigten Entfaltung gehindert werden muss.“<sup>12</sup>

Im Hintergrund stehen also fundamentale Differenzen über das richtige Verhältnis zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung. Das Meinungsspektrum reicht von einem strikten Vorrang des Parlaments über eine Gleichrangigkeit<sup>13</sup> beider Gesetzgeber bis hin zur Lösung in Hamburg<sup>14</sup>, die mit einer erhöhten Bindung des Parlaments an volksbeschlossene Gesetze neuerdings eine Prävalenz direkter Demokratie eingeführt hat.

Die Bestimmung des Verhältnisses von Volksgesetzgebung und parlamentarischem Budgetrecht erfordert eine Abwägung der beteiligten Belange zur Herstellung praktischer Konkordanz.<sup>15</sup> Dazu sollen im Folgenden die entscheidenden Gesichtspunkte analysiert werden. Zunächst wird der Streit um die enge oder weite Auslegung der allgemeinen Haushaltvorbehalte analysiert (II.), bevor anschließend die neuen Verfassungsänderungen in Bremen, Berlin und Hamburg untersucht werden (III.).

## **II. Die Auslegung des Haushaltvorbehalts**

Die weitaus überwiegende Ansicht in Rechtsprechung und Literatur legt die Haushaltvorbehalte weit aus. Zwar wird – insoweit übereinstimmend – betont, dass Volksinitiativen nicht schon wegen schlichter Finanzwirksamkeit unzulässig sein könnten. Führte die bloße Kostenträchtigkeit einer Initiative bereits zu deren Unzulässigkeit, so werde der Anwendungsspielraum

<sup>11</sup> Siehe Wittreck, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 53 (2005), S. 111 (183). Vgl. auch Kühne (Fn. 10), S. 116 (118): „spätkonstitutionelle Schlacken“.

<sup>12</sup> Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 (11).

<sup>13</sup> Jung, Unverdient höchster Segen, NVwZ 2002, S. 41 (42).

<sup>14</sup> Siehe unten III.3.

<sup>15</sup> Birk/Wernsmann, Volksgesetzgebung über Finanzen, DVBl. 2000, S. 669 (672); Zschoch, Volksgesetzgebung und Haushaltvorbehalt, NVwZ 2003, S. 438 (440); Janz, Volksinitiativen versus Haushaltvorbehalt, LKV 2002, S. 67 (68).

direkter Demokratie verfassungswidrig eingeschränkt. Denn fast alle gesetzlichen Maßnahmen seien in irgendeiner Hinsicht kostenwirksam, schon allein wegen der Kosten des Verwaltungsvollzugs.<sup>16</sup> Ein solch weitgehender Ausschluss widerspräche der Grundentscheidung der Verfassungsgesetzegeber zur Einführung direktdemokratischer Instrumente. Er ist daher auch nach herrschender Ansicht nicht verfassungsgemäß.<sup>17</sup>

Nach herrschender Ansicht ist es deshalb erforderlich, ein Kriterium für die Abgrenzung zwischen zwar finanzwirksamen, aber noch zulässigen Volksinitiativen und Volksinitiativen, die in einem solch hohen Maße finanzwirksam sind, dass sie wegen ihrer Kollision mit dem parlamentarischen Budgetrecht unzulässig sind, zu bestimmen. Die Landesverfassungsgerichte haben hierzu eine im Wesentlichen einhellige Rechtsprechung entwickelt (1.). Die Literatur ist dem weit überwiegend gefolgt (2.). Die Position der herrschenden Meinung hält jedoch einer Kritik (3.) nicht stand, wie eine Analyse der semantischen (4.), der historischen (5.) und der teleologischen (6.) Argumentation zeigt.

### **1. Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte**

Die Landesverfassungsgerichte haben die unterschiedlichen Haushaltsvorbehalte, deren Formulierungen zum Teil deutlich voneinander abweichen,<sup>18</sup> weitgehend übereinstimmend extensiv ausgelegt [a)]. Ihren Höhepunkt hat diese Entwicklung im Scheitern von Versuchen gefunden, dieser extensiven Auslegungspraxis durch Verfassungsänderungen im Wege des Volksentscheides den Boden zu entziehen [b)]. Für eine enge Auslegung hat sich dagegen pointiert der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen ausgesprochen [c)].

a) *Weite Auslegung.* Nach der extensiven Auslegung bezieht sich der Haushaltsvorbehalt nicht nur – formell – auf das Haushaltsgesetz und den diesen feststellenden Haushaltplan. Vielmehr erfasst er – materiell – die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates und daher potenziell jedes finanzwirksame sachpolitische Anliegen. Eine Sonderstellung nimmt dabei das Saarland ein, wo auf der Basis eines denkbar weiten Wortlauts überhaupt nur kostenneutrale Plebiszite zulässig sein sollen.<sup>19</sup> Davon ab-

<sup>16</sup> Zu dieser Argumentation siehe Hoffmann-Riem (Hrsg.), Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, 1993, S. 259; Karpen/Bösling, Volksgesetzgebung als Kernbestandteil der Verfassungsreform 1996, in: Bull (Hrsg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, 2001, S. 68 (69).

<sup>17</sup> Vgl. BerlVerfGHE, 22.11.2005, <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/lverfgh/presse/archiv/20051122.1615.39902.html>: „[Der] Ausdehnung des Haushaltvorbehalts auf alle finanzwirksamen Gesetze steht allerdings die erkennbar hohe Gewichtung der Volksgesetzgebung [...] entgegen.“ Siehe auch BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205.

<sup>18</sup> Zu den unterschiedlichen Fassungen siehe unten II.4.

gesehen liegen im Sinne der weiten Auslegung bisher Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Bayern<sup>20</sup>, Brandenburg<sup>21</sup>, Hamburg<sup>22</sup>, Thüringen<sup>23</sup>, Bremen<sup>24</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>25</sup> vor. Auch das Bundesverfassungsgericht<sup>26</sup> ist dieser Linie in seiner ehemals bestehenden Eigenschaft als Verfassungsgericht des Landes Schleswig-Holstein gefolgt. Die Entscheidungen halten eine Volksinitiative übereinstimmend dann für unzulässig, wenn ihr Gegenstand den staatlichen Haushalt und damit das Budgetrecht des Parlaments „wesentlich“ beeinträchtigt. Wann eine solche wesentliche Beeinträchtigung vorliege, lasse sich anhand einer wertenden Gesamtbeurteilung nur im Einzelfall feststellen.

In der Judikatur werden verschiedene Kriterien zur Bestimmung der „Wesentlichkeit“ der Haushaltsauswirkung herangezogen. Zumeist wird auf einen Vergleich der Kosten des Volksbegehrensentwurfs im Verhältnis zum Gesamthaushalt sowie auf die Art und Dauer der vom Volksbegehrn ausgehenden finanziellen Belastungen abgestellt.<sup>27</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat als Organ des Landes Schleswig-Holstein auch die generelle Haushaltsslage in die Gesamtbeurteilung einbezogen, durch die sich die Problematik des Etatausgleichs und die Gefahr nicht zu schließender Deckungslücken verschärfen könne.<sup>28</sup> Das Brandenburgische Verfassungsgericht entfernt sich in der Argumentation am weitesten von der Linie der übrigen Landesverfassungsgerichte, hält aber im Ergebnis ebenfalls am Maßstab der Wesentlichkeit und an einer weiten Auslegung des Haushaltsvorbehhalts fest. Als zusätzliches Kriterium führt es den engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu einer konkreten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments ein. Liege ein solcher Zusammenhang vor, so sei die Volksinitiative wegen des Haushaltsvorbehhalts unzulässig.<sup>29</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Art. 99 Abs. 1 S. 3 VerfSL: „Über finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt, finden Volksbegehren nicht statt.“ Dazu SaarVerfGH, Beschluss vom 23.1.2006, Lv 3/05 (juris).

<sup>20</sup> BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205; BayVerfGH, NVwZ-RR 2008, S. 719.

<sup>21</sup> VerfGBbg, LKV 2002, S. 77.

<sup>22</sup> HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524.

<sup>23</sup> ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83.

<sup>24</sup> BremStGH, NVwZ-RR 1998, S. 708; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388.

<sup>25</sup> VerfGHNW, NVwZ 1982, S. 188.

<sup>26</sup> BVerfGE 102, 176.

<sup>27</sup> BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205. Siehe auch BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; BayVerfGH NVwZ-RR 2008, S. 719. Ebenso ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83; BremStGH, NVwZ-RR 1998, S. 708; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388.

<sup>28</sup> BVerfGE 102, 176 (191).

<sup>29</sup> VerfGBbg, LKV 2002, S. 77; kritisch zu dieser „zusätzlichen Hürde“ das Sondervotum der Richterin *Jegutidse* und des Richters *Havemann*, <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de> (zuletzt aufgerufen am 29.10.2010), dort Gliederung 2 b cc, dd und ee.

Die Gerichte stützen ihre extensive Auslegung im Kern auf drei Argumente. Hinsichtlich des Wortlauts der Haushaltsvorbehalte wird festgestellt, dieser stünde einer extensiven Interpretation jedenfalls nicht entgegen.<sup>30</sup> Selbst dort, wo die einschlägige Landesverfassung den engeren Begriff des „Haushaltsplans“ oder des „Haushaltsgesetzes“ verwendet, sehen sich die Verfassungsgerichte an einem weiten Begriffsverständnis nicht gehindert.<sup>31</sup> Maßgeblich wird zum Teil die historische Argumentation herangezogen, indem auf eine bis in die Weimarer Verfassungsrechtslehre zurückreichende Tradition extensiver Interpretation der Haushaltsvorbehalte hingewiesen wird.<sup>32</sup>

Entscheidend stellen die Gerichte auf den Sinn und Zweck des Finanzvorbehals ab. Vier Erwägungen stehen dabei im Vordergrund. Erstens solle der Finanzvorbehalt solche Materien von der Volksgesetzgebung ausschließen, die aufgrund ihrer finanziellen Komplexität für eine Abstimmung anhand des schlichten „Ja“ oder „Nein“ eines Plebiszits ungeeignet seien. Dahinter steht die Ansicht, dass den Abstimmenden der für haushaltswirksame Entscheidungen erforderliche Sachverstand fehle.<sup>33</sup> Die haushaltsrechtlichen Vorgaben seien zu beachten und Einzelausgaben auszugleichen, zu koordinieren und in ein haushaltsplanerisches Gesamtkonzept einzubinden. Zweitens beuge der Finanzvorbehalt einem Missbrauch der direkten Demokratie durch Partikularinteressen vor.<sup>34</sup> Abgeordnete könnten als Vertreter des ganzen Volkes die für gemeinwohlorientierte Entscheidungen nötige Distanz bei finanzwirksamen Gesetzgebungsgegenständen eher wahren. Betroffene Bürger erlägen dagegen leichter der Versuchung der Selbstbedienung. Drittens diene der Haushaltsvorbehalt der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts.<sup>35</sup> Ausgabenwirksame Gesetze sollten weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesen sein, der allein eine rechtlich umfassende Entscheidungskompetenz über den Haushalt habe und die Gesamtverantwortung für die politische Gestaltung der Budgetplanung trage. Viertens

---

<sup>30</sup> BVerfGE 102, 176 (185); BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; VerfGHNW, NVwZ 1982, S. 188; HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524. Offen gelassen dagegen in VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>31</sup> ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388.

<sup>32</sup> VerfGHNW, NVwZ 1982, S. 188; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388; BVerfGE 102, 176 (185). Historische Argumentation zur Landesverfassungsgeschichte, ohne Bezug zur Weimarer Rechtslage, auch bei ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83. Zurückhaltender demgegenüber BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>33</sup> In diesem Sinne argumentieren BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388; BVerfGE 102, 176 (187); ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83. A. A. HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 475; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>34</sup> Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397; ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83. A. A. HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 475; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>35</sup> Siehe ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; BVerfGE 102, 176 (187 f.); BremStGH, NVwZ 1998, S. 388; BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205.

erhalte der Finanzvorbehalt die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung.<sup>36</sup>

b) *Scheitern einschränkender Verfassungsänderungen.* Einen Höhepunkt erreichte die Entwicklung der Verfestigung der weiten Auslegung durch das Scheitern mehrerer Versuche, die Reichweite der Haushaltsvorbehalte durch Verfassungsänderungen einzuschränken. So gab es in den Jahren 2000 und 2001 in Bayern, Bremen und Thüringen Volksbegehren, die quasi in konsequenter Reaktion auf die extensive Auslegungspraxis das Übel bei der Wurzel packen wollten und entsprechende Modifikationen der jeweiligen Haushaltsvorbehalte anstrebten. Damit stand die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Einengung der Finanzvorbehalte auf dem Plan. Alle drei Versuche scheiterten, weil die jeweils zuständigen Landesverfassungsgerichte die Volksbegehren für unzulässig erklärten. Die Argumentation der drei Landesverfassungsgerichte ist von hoher Bedeutung, weil sie auch für die neuen Entwicklungen in Berlin, Hamburg und Bremen relevant ist.<sup>37</sup>

In Bremen wollte das Volksbegehren den „Haushaltsplan im Ganzen“ als Grenze direkter Demokratie festschreiben. Der Bremische Staatsgerichtshof sah darin einen Verstoß gegen die Pflicht des Landes zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 109 Abs. 2 GG. Die weitgehende Öffnung der Volksgesetzgebung für finanzwirksame Gesetze könne zur Verabschiedung von Gesetzen führen, die das Gleichgewicht des Haushalts in einer Weise störten, dass die Pflicht gem. Art. 109 Abs. 2 GG verletzt werde.<sup>38</sup> In Bayern ging es darum, das Haushaltsgesetz im Ganzen von der Volksgesetzgebung auszunehmen, während zugleich Begehren, die sich auf den Staatshaushalt auswirkten, ausdrücklich für zulässig erklärt wurden. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof trat dem entgegen. Das Budgetrecht des Parlaments zähle zu den „demokratischen Grundgedanken“ der Bayerischen Verfassung, die durch die Ewigkeitsgarantie geschützt und dem Zugriff selbst des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen seien.<sup>39</sup> In Thüringen schließlich sollte der Haushalt vorbehalt durch eine Soll-Bestimmung zur Beifügung eines Kostendeckungsvorschlauges sowie durch die Anforderung, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten, ergänzt werden. Der Thüringische Verfassungsgerichtshof erklärte diese Eingriffe in das Budgetrecht des Parlaments für mit der Ewigkeitsgarantie unvereinbar, da das Budgetrecht tragender Bestandteil des Demokratieprinzips sei.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> BVerfGE 102, 176 (187); a. A. VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>37</sup> Siehe unten III.

<sup>38</sup> BremStGH, NVwZ-RR 2001, S. 143.

<sup>39</sup> BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397. A. A. ist allerdings das Sondervotum, vgl. BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397.

<sup>40</sup> ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83.

c) *Sächsischer Verfassungsgerichtshof*. Schon angesichts der Phalanx gefestigter Judikatur der übrigen Landesverfassungsgerichte ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen<sup>41</sup> aus dem Jahre 2002 bemerkenswert.<sup>42</sup> Sie verdient angesichts ihrer methodisch sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Argumenten der herrschenden Meinung besondere Aufmerksamkeit. Als einziges Landesverfassungsgericht hat sich der Sächsische Verfassungsgerichtshof mit nicht zu übertreffender Klarheit für eine enge Auslegung des Haushaltsvorbehalts ausgesprochen. Dabei erkennt das Gericht zwar sowohl das parlamentarische Budgetrecht als auch die Anforderungen an einen verfassungsmäßigen Haushalt als Grenze der Volksgesetzgebung an. Diese Grenze sei aber erst dann erreicht, wenn es dem parlamentarischen Gesetzgeber aufgrund eines finanzwirksamen Volksbegehrens unmöglich sei, einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen.<sup>43</sup>

## 2. Stellungnahmen der Literatur

Während die Judikatur fast einhellig die extensive Auslegung befürwortet, bietet sich in der Literatur ein differenzierteres Bild. Befürworter der engen<sup>44</sup> und der weiten<sup>45</sup> Auslegung halten sich die Waage.<sup>46</sup> Dementspre-

---

<sup>41</sup> SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 472.

<sup>42</sup> Prägnant ist die Feststellung Isensees: „Der Sächsische Verfassungsgerichtshof steht heute mit seiner Exegese allein.“, siehe *Isensee*, Plebisit unter Finanzvorbehalt, in: FS Mußgnug, 2005, S. 101 (118). Bezieht man die zustimmenden Stimmen in der Literatur mit ein (vgl. unten Fn. 43), ist diese Feststellung unzutreffend.

<sup>43</sup> SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 476; kritisch *Isensee* (Fn. 42), S. 101 (118 f.); *Zschoch* (Fn. 15), S. 438; *Selmer/Hummel*, Zulässige Volksentscheide über alle haushaltsplanexternen Haushaltsangelegenheiten?, NordÖR 2009, S. 137 (141); *v. Arnould*, „Revolution“ an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie – Die Verfassungsänderungen der Jahre 2008 und 2009 im Kontext, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 90 (125); *Badura*, Die Entscheidung über die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung in der parlamentarischen Demokratie, in: FS *Selmer*, 2004, S. 19 (27). Zustimmend dagegen *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Art. 20, Rn. 64, Fn. 190; *Wittreck* (Fn. 11), S. 111 (170 ff.); *Kertels/Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, S. 435; *Jung* (Fn. 6), S. 308; *Neumann*, Durchbruch bei der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung – Finanzvorbehalte nach der Verfassung des Freistaates Sachsen, SächsVBl. 2002, S. 229 (232); *Jutzi*, Kommentar, NJ 2002, S. 588 (589).

<sup>44</sup> *Pestalozza*, Auf gutem Weg: Direkte Demokratie in Berlin, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 295 (307 ff.); *Kertels/Brink* (Fn. 43), S. 435 (437 f.); *Rux*, Die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die direkt demokratischen Verfahren in den Verfassungen der neuen Bundesländer, LKV 2002, S. 252 (257); *Rux*, Anmerkung, DVBl. 2001, S. 549 (553); *Jung* (Fn. 6), S. 308 (313 f.); *Jung* (Fn. 13), S. 41 (43); *Jach* (Fn. 9), S. 179 (184); *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 45 ff.; *Dreier* (Fn. 43), Art. 20, Rn. 64, Fn. 190; *Wittreck* (Fn. 11), S. 111 (170 ff.); *Kertels/Brink* (Fn. 43), S. 435; *Jung* (Fn. 6), S. 308; *Neumann* (Fn. 43), S. 229 (232); *Jutzi* (Fn. 43), S. 588 (589); *Przygode*, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, 1995, S. 394 f., 413; *Degenhart*, Volksgesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen, ThürVBl. 2001, S. 201 (210); *Degenhart*, Direkte Demokratie auf Bundesebene nach dem Grund-

chend kommentiert die Literatur das Scheitern der Versuche, die Haushaltsvorbehalte im Wege der Verfassungsänderung zu modifizieren,<sup>47</sup> unterschiedlich. Ebenso hat das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs ein geteiltes Echo hervorgerufen.<sup>48</sup> Es fehlt nicht an besonders kritischen Stimmen gegen die weite Auslegungspraxis der Landesverfassungsgerichte. Deren Argumentation wird als „abwegig“<sup>49</sup> oder „unhaltbar“<sup>50</sup> bewertet; sie stütze sich „nicht auf verfassungsrechtliche, sondern auf verfassungspolitische Erwägungen“<sup>51</sup>. Prominent hat *Herbert v. Arnim* kritisiert, die Rechtsprechung operiere mit „zusätzlichen, aus der Verfassung nicht ablesbaren, von den Gerichten vielmehr frei erfundenen Voraussetzungen“<sup>52</sup>. Teilweise wird das Festhalten an einer Finanzausschlussklausel als „prototypisch für die Grundsätzlichkeit und Fragwürdigkeit der Ablehnung direkter Demokratie“ in Deutschland gesehen und eine irrationale „Furcht vor dem entfesselten Primärorgan“ diagnostiziert.<sup>53</sup>

---

gesetz, in: Gedächtnisschrift Burmeister, 2005, S. 87 (95 f.); bezogen auf dieses Zitat wird Degenhart von Selmer und Hummel zu Unrecht der Position der extensiven Auslegung zugerechnet, vgl. *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (141, Fn. 53). Siehe im Übrigen auch Art. 82a Abs. 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz, BT-Drs. 14/8503, mit Begründung dort S. 5.

<sup>45</sup> *Badura*, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 2010, E 12; *Badura* (Fn. 43), S. 19 (26 f.); *Isensee* (Fn. 42), S. 101 (101, 118, 126 f.); *Isensee*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, DVBl. 2001, S. 1161 (1163 ff.); *v. Danwitz*, Plebisitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, DÖV 1992, S. 601 (603); *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (141); *Zschoch* (Fn. 15), S. 438 (441 f.); *Muhle/Lontzek*, Die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren in Niedersachsen, Nord-ÖR 2007, S. 227 (230 f.); *v. Arnault* (Fn. 43), S. 90 (125); *Müller-Franken* (Fn. 5), S. 19 (38 ff.); *Birk/Wernsmann* (Fn. 15), S. 669 (672).

<sup>46</sup> Unzutreffend ist allerdings die Behauptung, es sei eine dritte Richtung zu unterscheiden, die „den Haushalt einschränkungslos als für das Plebisxit“ offen betrachte, so aber *Müller-Franken* (Fn. 5), S. 19 (19 mit Fn. 1). Erstens ist diese Behauptung irreführend, weil niemand behauptet, es sei zulässig, geschriebene Haushaltvorbehalte zu ignorieren. Die von Müller-Franken kategorisierte Position bezieht sich also nicht auf eine einschränkungslose Offenheit, sondern auf das Problem der Zulässigkeit einer vollständigen Abschaffung der Haushaltvorbehalte. Dieser Position lassen sich aber die von Müller-Franken angeführten Zitate von Jung und Rux keineswegs zuordnen – keiner der vier zitierten Aufsätze greift dieses Problem überhaupt auf. Lediglich Siekmann wird insoweit zutreffend zitiert.

<sup>47</sup> Vgl. oben II.1.b).

<sup>48</sup> Siehe oben Fn. 43.

<sup>49</sup> *Siekmann*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 08.03.2001, Zuschrift 13/403 vom 26.02.2001, S. 13.

<sup>50</sup> Siehe *Siekmann*, Verfassungsgemäße Volksgesetzgebung in Thüringen, in: Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im Freistaat Thüringen, 2002, S. 201 (209).

<sup>51</sup> *Rux*, Haushaltvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (257).

<sup>52</sup> *v. Arnim*, Nachwort zur Taschenbuchausgabe, in: *v. Arnim* (Hrsg.), Vom schönen Schein der Demokratie, 2002, S. 303 (312).

<sup>53</sup> *Kühne* (Fn. 10), S. 116 (118).

### 3. Kritik

a) *Kein „allgemeines deutsches Verfassungsrecht“.* Isensee hat die herrschende Ansicht der Landesverfassungsgerichte, der Haushaltsvorbehalt sei extensiv auszulegen, zum „allgemeinen deutschen Verfassungsrecht“ hochstilisiert. Alle deutschen Landesverfassungen, so Isensee, schlössen die Staatsfinanzen „einmütig“ als Gegenstand der Volksgesetzgebung aus und statuierten die „strikte“ Budgethoheit des Parlaments.<sup>54</sup> Auch von anderen Autoren wird der Eindruck erweckt, als handele es sich hier um eine sakrosankte Position. Selmer und Hummel stellen fest, die „Einsichten“ der Landesverfassungsgerichte dürften sich „des Konsenses der meisten Verfassungsinterpreten sicher sein“.<sup>55</sup>

Bei genauer Betrachtung zeigt sich indessen rasch, dass der Konsens der Verfassungsinterpreten keineswegs derart in Stein gemeißelt ist. Die zitierten Beschreibungen überraschen schon deswegen, weil sich bisher überhaupt nur etwa die Hälfte der Landesverfassungsgerichte zu der Frage der Auslegung der Haushaltvorbehalte geäußert hat. Sieben<sup>56</sup> Landesverfassungsgerichte haben die extensive Auslegung befürwortet, zwei<sup>57</sup> haben sich für die enge Auslegung ausgesprochen. Selbst diejenigen Verfassungsgerichte, die das Kriterium der Wesentlichkeit der Auswirkungen auf den Haushalt bejahen, sind sich in der Begründung keineswegs einig. Sowohl das Hamburgische als auch das Brandenburgische Verfassungsgericht haben mehrere Argumente der herrschenden Meinung ausdrücklich zurückgewiesen.<sup>58</sup> Auch innerhalb der Spruchkörper gab es Widerspruch, wie eine Reihe bemerkenswerter Sondervoten belegt.<sup>59</sup>

Vor diesem Hintergrund laden die zitierten Etikettierungen geradezu dazu ein, die Qualität der die so ausgezeichnete Sachposition tragenden Argumente näher zu beleuchten und sich jenseits rhetorischer Eindeutigkeitsbehauptungen näher mit dem Für und Wider auseinanderzusetzen.

b) *Ungeeignetheit des Kriteriums der Wesentlichkeit.* Im Streit zwischen enger und weiter Auslegung des Haushaltvorbehalts ist zu berücksichtigen, dass die von der herrschenden Meinung favorisierte Lösung erheblichen Bedenken begegnet. Eine Volksinitiative sei dann unzulässig, wenn ihr Gegen-

---

<sup>54</sup> Isensee (Fn. 42), S. 101 (101). Isensees Position ist trotz dieser starken Worte zugleich von Relativierungen begleitet („jedenfalls im Prinzip“, „wenn nicht der Reichweite, so doch dem Grunde nach“), welche die präzise Bedeutung der zitierten Bewertungen unklar erscheinen lassen.

<sup>55</sup> Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (141).

<sup>56</sup> Siehe oben Fn. 20–26.

<sup>57</sup> BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 472.

<sup>58</sup> Vgl. HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>59</sup> Vgl. Sondervotum, BremStGH, NVwZ-RR 1998, S. 708; Sondervotum, BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397; Sondervotum, VerfGBbG, LKV 2002, S. 77, erhältlich unter <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2010).

stand den staatlichen Haushalt und damit das Budgetrecht des Parlaments „wesentlich“ beeinträchtigte.

Diese Lösung steht und fällt mit einer Entwicklung brauchbarer Kriterien zur Abgrenzung von wesentlichen und unwesentlichen Beeinträchtigungen. Solche Kriterien sind nicht ersichtlich.<sup>60</sup> Auch die dieser Lösung folgenden Landesverfassungsgerichte haben keine überzeugenden Antworten auf diese Frage gefunden. Nach einer häufig verwendeten Formel soll es auf das Verhältnis der voraussichtlichen Kosten des beabsichtigten Gesetzes zum Gesamthaushalt oder zu dessen frei verfügbarer Spitze ankommen. Dieser Ansatz begegnet bereits in allen Fällen erheblichen Schwierigkeiten, in denen eine genaue Bestimmung der Kosten des Gesetzes nicht möglich ist, weil sie von Prognoseunsicherheiten abhängen. Dies spielte zum Beispiel in einem bayerischen Verfahren eine Rolle, in dem die Kosten des Gesetzes maßgeblich von einer Prognose der künftigen Schülerzahlen und des Lehrerbedarfs abhingen. Diese wiederum waren wegen einer Fülle von Unsicherheitsfaktoren (Entwicklung der Geburtenzahlen, Entwicklung der Wanderungsbewegungen, Übertrittsverhalten zwischen Schulformen, Richtwerte wie Klassenfrequenz, Studententafeln, Verhältnis Schüler pro Lehrer, Unterrichtsstunden pro Lehrer) praktisch nicht zu ermitteln.<sup>61</sup>

Völlig ungeklärt ist zudem, ab welcher Prozentzahl der Bereich wesentlicher Beeinträchtigungen beginnt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat eine nur unwesentliche Beeinträchtigung in einem Fall angenommen, in dem das von dem Volksbegehren angestrebte Gesetz ein Ausgabenvolumen von 0,06 % des Gesamtvolumens des Haushalts darstellte.<sup>62</sup> Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht eine wesentliche Beeinträchtigung bereits bei einem Anteil am Gesamthaushalt von 0,5 bis 0,7 % bejaht.<sup>63</sup> Zugleich stellte das Gericht ohne nähere Begründung ergänzend nicht auf den Gesamthaushalt, sondern auf den betroffenen Einzelplan als Vergleichsstab ab, wodurch die Grenze der Wesentlichkeit – wo immer sie liegt – erheblich schneller erreicht sein dürfte. Wann indessen auf den Einzelplan und wann auf den Gesamthaushalt bzw. die jeweiligen freien Spitzen abzustellen ist, entbehrt jeglicher Präzisierung. Das Brandenburgische Verfassungsgericht hat einen Anteil von 0,18 % als „beträchtliche finanzielle Belastung“ eingestuft.<sup>64</sup> Den Rekord dürften insoweit Stimmen in der Literatur halten, die bereits einen Anteil von 0,046 % des Gesamthaushaltes als wesentliche

<sup>60</sup> So auch *Kertels/Brink* (Fn. 43), S. 435 (437 f.).

<sup>61</sup> Vgl. die plastische Schilderung der Schwierigkeiten der Kostenbestimmung bei BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205.

<sup>62</sup> Entscheidung zur Lernmittelfreiheit, siehe BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143; die zitierte Prozentzahl wird angegeben bei BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205.

<sup>63</sup> BVerfGE 102, 176 (191).

<sup>64</sup> VerfGBbG, LKV 2002, S. 77. Im Sondervotum zu dieser Entscheidung wird dies zu Recht als „nicht nachvollziehbar“ eingestuft, siehe VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

Beeinträchtigung des Budgetrechts einstufen<sup>65</sup> – eine Position, die Dreier und Wittreck zu Recht als „schlicht und einfach absurd“ brandmarken.<sup>66</sup>

Die Absurdität dieser Position ist indessen noch steigerungsfähig, wie eine andere Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof belegt. Im Jahre 1995 hat der Gerichtshof eine „Sippenhaft-Berechnung“ eingeführt: Danach soll es gar nicht (nur) auf die Kosten desjenigen Volksbegehrens ankommen, dessen Zulässigkeit in Rede steht. Vielmehr werden zusätzlich diejenigen Kosten berücksichtigt, die durch rein fiktive *weitere* Volksbegehren entstehen könnten. Denn schließlich sei mit Folgekosten durch die Gefahr potenzieller Nachahmer zu rechnen, ließe man das Volksbegehren zu. Wörtlich heißt es:

„So wäre es z. B. ohne weiteres denkbar, dass – wie vorliegend von den interessierten Gruppen der Schüler, Eltern und Lehrer – von anderen interessierten Gruppen ähnliche Begehren, etwa auf den Gebieten des Umweltschutzes, der inneren Sicherheit, der Kranken- und Altenpflege, der Rechtspflege und vielen anderen mehr, erhoben werden könnten. Angesichts dieser Möglichkeit stellt sich die Frage, ob es überhaupt zulässig ist, die Vereinbarkeit eines Volksbegehrensgesetzentwurfs mit Art. 73 BV völlig *isoliert* zu beurteilen, oder ob nicht *in diese Beurteilung* die Möglichkeit einzbezogen werden muss, dass jederzeit andere Gruppen ähnliche Verlangen erheben könnten, mit dem Effekt, dass sich die Kosten all dieser Begehren *addieren* und damit auch dann, wenn der einzelne Gesetzesentwurf nur relativ geringe Kosten verursachen würde, in der Summe doch eine beträchtliche Belastung auf den gesamten Haushalt zukäme und damit die Planung und das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigt wäre. Auch dies ist ein Gesichtspunkt, der bei der anzustellenden wertenden Gesamtbeurteilung, ob durch den *konkret vorliegenden* Gesetzentwurf gegen Art. 73 BV verstoßen wird, nicht außer Betracht bleiben kann.“<sup>67</sup>

Das ist eine bemerkenswerte Argumentation. Einerseits sollen die Kosten entscheiden; sind diese aber zu gering, gibt es einen frei erfundenen Aufschlag durch Kosten anderer Volksbegehren, die in keinerlei Zusammenhang zum Prüfungsgegenstand stehen und als bloß mögliche gedacht werden. Wie der Verfassungsgerichtshof die Kosten von möglichen nachahmenden Volksbegehren bestimmen möchte und, vor allem, wie er eine Zurechnung von deren Kosten an das konkret zu beurteilende Volksbegehren normativ begründen will, bleibt vollständig im Dunkeln.

Festzuhalten ist daher, dass die extensive Auslegung rationale und überprüfbare Kriterien für die Bestimmung der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts schuldig bleibt.

c) *Verteilung der Argumentationslast*. Eine genaue Prüfung der Argumente, die zugunsten der extensiven Auslegung angeführt werden, liegt umso näher, als die Verteilung der Argumentationslast zu berücksichtigen ist. Da-

<sup>65</sup> So Muhle/Lontzek (Fn. 45), S. 227 (231).

<sup>66</sup> Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (26 m. Fn. 90).

<sup>67</sup> BayVerfGH, BayVBl. 1995, S. 205; Hervorhebungen hinzugefügt.

mit ist nun nicht etwa *Müller-Frankens* Behauptung gemeint, die enge Auslegung trage als „Veränderer“ die „Beweislast dafür, dass das Neue das Beste sei“<sup>68</sup>. Für derartig rückwärtsgewandte, rein konservierend und nicht inhaltlich argumentierende Positionen besteht kein überzeugender Grund. Vielmehr ist auf inhaltlicher Ebene festzustellen, dass die extensive Auslegung die Volksgesetzgebung wegen der „nahezu universalen Haushaltsrelevanz aller staatlicher Entscheidungen“<sup>69</sup> potenziell zur Bedeutungslosigkeit degradiert.<sup>70</sup> Durch diese erhebliche Einschränkung des Volksinitiativrechts gerät die weite Auslegung tendenziell in einen fundamentalen Widerspruch zu der Grundentscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, volksgesetzgeberische Instrumente einzuführen.<sup>71</sup>

Umgekehrt kann die enge Auslegung schon im Ausgangspunkt für sich in Anspruch nehmen, zu einer Effektivierung der direkten Demokratie beizutragen.<sup>72</sup> Statt deren Anwendungsbereich signifikant zu verkürzen, erweitert sie ihn in Konkordanz mit der Grundentscheidung zur Einführung direktdemokratischer Gesetzgebungsverfahren durch die Einbeziehung finanzwirksamer Gesetze.<sup>73</sup> Diese Überlegungen können zwar für sich genommen eine extensive Auslegung *im Ergebnis* noch nicht widerlegen; sie beladen der weiten Auslegung aber eine erhebliche Argumentationslast auf. Diese Last kann nicht eingelöst werden, wie im Folgenden zu zeigen ist.

#### 4. Semantische Argumentation

Eine Betrachtung der unterschiedlichen textlichen Fassungen der Finanzvorbehalte zeigt eine erhebliche Vielfalt, die allein schon Verwunderung über die einheitliche Auslegungspraxis weckt.<sup>74</sup> Schon aus semantischer Perspektive kann der in der Regel auch nicht näher begründeten Behauptung, „die variierenden Textfassungen in den verschiedenen Landesverfassungen [begründeten] grundsätzlich keine Unterschiede in Inhalt, Zweck und Reichweite der in Rede stehenden Schranke der Volksgesetzgebung“,<sup>75</sup> nicht gefolgt werden. Angesichts der textlichen Vielfalt erscheint auch die

---

<sup>68</sup> So aber *Müller-Franken* (Fn. 5), S. 19 (28).

<sup>69</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Bd., 2000, Vor Art. 104a, Rn. 23. Siehe auch *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1980, § 50 II 4; *Birk/Wernsmann* (Fn. 15), S. 669 (670).

<sup>70</sup> Vgl. *Jahndorf* (Fn. 44), S. 46.

<sup>71</sup> Siehe *Jach* (Fn. 9), S. 179 (184).

<sup>72</sup> Vgl. *Degenhart*, *Direkte Demokratie* (Fn. 44), S. 87 (95); *Degenhart*, *Volksgesetzgebungsverfahren* (Fn. 44), S. 201 (210).

<sup>73</sup> Siehe auch *BayVerfGH*, BayVBl. 2000, S. 397.

<sup>74</sup> Siehe auch *v. Arnould*, der der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte „allen Textvarianten zum Trotz“ eine „erstaunliche Homogenität“ attestiert, *v. Arnould* (Fn. 43), S. 90 (105). Kritisch auch *Wittreck* (Fn. 11), S. 111 (178 ff.).

<sup>75</sup> *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (140). Ebenso *Badura* (Fn. 43), S. 19 (19, 27).

Feststellung Isensees wenig überzeugend, „das Erscheinungsbild des Finanzvorbehalts [sei], ungeachtet seiner einzelnen Varianten, nahezu einheitlich“<sup>76</sup>. Auch die Einschätzung v. Arnaulds, die textliche Gestalt des Haushaltsvorbehalts spiele „im Ergebnis kaum eine Rolle“<sup>77</sup>, kann schon aus argumentations- und verfassungstheoretischen Gründen nicht überzeugen. Der Wortlaut einer Norm ist für deren Auslegung immer erheblich.<sup>78</sup> Die anders lautenden Einschätzungen reduzieren die Unterschiede in den Textfassungen *contra constitutionem* zu „irrelevanten stilistischen Variationen“ und bewirken eine angesichts der textlichen Heterogenität verfassungsrechtlich und methodologisch fragwürdige Nivellierung.<sup>79</sup>

Die unterschiedlichen Textfassungen folgen zwei zu differenzierenden historischen Linien. Zugunsten der extensiven Auslegung sprechen zwar die in der preußischen Tradition stehenden Verfassungen von Rheinland-Pfalz<sup>80</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>81</sup>, die „Finanzfragen“ als möglichen Gegenstand von Volksinitiativen ausklammern. Auch das Saarland<sup>82</sup> ist hier einzurunden, das mit der Formulierung „finanzwirksame Gesetze“ den weitesten Ausschluss formuliert. Der Saarländische Verfassungsgerichtshof hat in einer wortlautgetreuen Auslegung festgestellt, damit seien nur kostenneutrale Plebiszite zulässig.<sup>83</sup> Soweit das semantische Argument reicht, ist die weite Auslegung für diese Landesverfassungen überzeugend.

Mehrheitlich sind die Bundesländer aber dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung gefolgt und haben engere Formulierungen in ihren Verfassungen verankert. Demnach bezieht sich der allgemeine Finanzvorbehalt auf „Haushaltsgesetze“<sup>84</sup> oder den „Haushaltsplan“<sup>85</sup>. Da dies rechtstechnisch

<sup>76</sup> Isensee (Fn. 42), S. 101 (102).

<sup>77</sup> Siehe v. Arnauld (Fn. 43), S. 90 (105); unklar ist allerdings, ob v. Arnauld diese Feststellung deskriptiv oder normativ verstanden wissen möchte.

<sup>78</sup> Siehe Klatt, Theorie der Wortlautgrenze. Semantische Normativität in der juristischen Argumentation, 2004, S. 19 ff.

<sup>79</sup> Vgl. Kertels/Brink (Fn. 43), S. 435 (436); Jung (Fn. 13), S. 41 (41 f.).

<sup>80</sup> Vgl. Art. 109 Abs. 3 S. 2 VerfRP: „Volksbegehren über Finanzfragen, Abgaben- gesetze und Besoldungsordnungen sind unzulässig.“

<sup>81</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 1 S. 1 VerfNW: „Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Be- soldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.“

<sup>82</sup> Vgl. Art. 99 Abs. 1 S. 3 VerfSL: „Über finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt, finden Volksbegehren nicht statt.“

<sup>83</sup> SaarlVerfGH, 23.1.2006, Lv 3/05, juris Rn. 78, 93.

<sup>84</sup> Siehe Art. 81 Abs. 1 S. 3 VerfSA: „Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrrens sein.“; Art. 60 Abs. 2 S. 1 VerfMV: „Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand eines Volksbegehrrens sein.“; Art. 73 Abs. 1 VerfSn: „Über Ab- gaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.“; Art. 48 Abs. 1 S. 3 VerfNds: „Gesetze über den Landes- haushalt, über öffentliche Abgaben sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge kön- nen nicht Gegenstand eines Volksbegehrrens sein.“; Art. 60 Abs. 6 VerfBW: „Über Ab-

nische Fachbegriffe mit feststehendem Inhalt sind,<sup>86</sup> erscheint die lapidare Feststellung der herrschenden Meinung, der Wortlaut der Haushaltsvorbehalte stünde einer extensiven Interpretation jedenfalls nicht entgegen,<sup>87</sup> für diese Mehrzahl der Landesverfassungen zweifelhaft. Die Gleichsetzung von „Haushaltsgesetz“ mit „Haushalt“ und dessen Gleichsetzung wiederum mit „finanzwirksames Gesetz“ ist fragwürdig. Die weite Auslegung ist semantisch schon deswegen ungereimt, weil sie die neben den Haushaltsgesetzen aufgezählten speziellen Haushaltsvorbehalte, wie z. B. öffentliche Abgaben sowie Dienst- und Versorgungsbezüge, funktionslos werden lässt.<sup>88</sup> Es spricht im Gegenteil viel dafür, die Aufzählung der Vorbehalte sämtlich als jeweils spezielle Bereiche ansprechend anzusehen und daher auch die Begriffe Haushaltsgesetz und Haushaltsplan semantisch eng zu interpretieren.

### **5. Historische Argumentation**

Für die Argumentation zugunsten der extensiven Auslegung spielt das ansonsten in der juristischen Begründungspraxis häufig eher vernachlässigte historische Argument eine erhebliche Rolle. Vielfach wird darauf hingewiesen, bereits Art. 73 Abs. 4 WRV sei trotz der Verwendung des engen Be-

---

gabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.“; Art. 62 Abs. 2 VerfBL: „Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.“ Leicht abweichend: Art. 41 Abs. 2 VerfSH: „Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.“; Art. 82 Abs. 2 VerfTh: „Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.“; Art. 76 Abs. 2 VerfBB: „Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.“; Art. 73 VerfBY: „Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“

<sup>85</sup> Vgl. Art. 50 Abs. 1 S. 2 VerfHH: „Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“ In Bremen ist seit 2009 sogar nur der „laufende Haushaltspflicht“ ausgenommen, vgl. Art. 70 Abs. 2 VerfBr: „Ein Volksentscheid über den laufenden Haushaltspflicht, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbaren Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig.“ Zur Rechtslage in Bremen und Hamburg siehe auch unten III.

<sup>86</sup> Dies betonen zu Recht SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 473; BremStGH NVwZ-RR 1998, S. 708. Ebenso Jung (Fn. 6), S. 308 (311); Rux, Haushaltsvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (253). Den „funktionalen und gegenständlichen Unterschied zwischen Haushalt und finanzwirksamen Gesetzen“ betont auch Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Streichung von Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 181 (201). Vgl. auch BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>87</sup> Vgl. oben Fn. 30 und 31.

<sup>88</sup> Vgl. Pestalozza (Fn. 44), S. 295 (307 f.); Birk/Wernsmann (Fn. 15), S. 669 (671); Rux, Haushaltsvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (253); Rux, Anmerkung (Fn. 44), S. 549 (551).

griffes „Haushaltsplan“ weit ausgelegt worden.<sup>89</sup> Daran hätten die Finanzausschlussklauseln der unter dem Grundgesetz erlassenen Landesverfassungen angeknüpft.<sup>90</sup>

Dieses historische Argument hat jedoch aus guten Gründen nicht einmal alle Befürworter der extensiven Auslegung überzeugen können.<sup>91</sup> Denn die weite Auslegung war bereits in der Weimarer Verfassungslehre keineswegs unumstritten.<sup>92</sup> Sie wurde vielmehr in der wissenschaftlichen Literatur der damaligen Zeit mit einem breiten Meinungsspektrum und unterschiedlichen Interpretationsmustern rege erörtert.<sup>93</sup> So hat etwa *Triepel* vertreten, der Begriff Haushaltsplan erfasse das Haushaltsgesetz sowie mögliche Nachtragsetats. Eine „analoge Ausdehnung auf andere Gesetze finanziellen Inhalts“ schloss er dagegen ausdrücklich aus.<sup>94</sup> Von einer einheitlichen oder konsistenten Weimarer Verfassungspraxis kann daher keine Rede sein.<sup>95</sup> Erst gegen Ende der Weimarer Republik war eine eher weite Auslegung in der Staatspraxis verankert.<sup>96</sup> Selbst dann konnte sich aber die weite Auffassung *Carl Schmitts*, nach der alle Gesetze mit wesentlich geldlichem Charakter den Haushaltsplan unmittelbar betreffen,<sup>97</sup> nicht durchsetzen.<sup>98</sup>

Ungeachtet dessen ist keineswegs belegt, dass die gegen Ende der Weimarer Republik herrschende Meinung bruchlos ihre Fortsetzung in den seit 1946 oder gar in den seit 1990 geschaffenen Länderverfassungen gefunden hat.<sup>99</sup>

<sup>89</sup> In diesem Sinne argumentieren *Isensee* (Fn. 42), S. 101 (118); *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (140); *VerfGHNW*, NVwZ 1982, S. 188; *BVerfGE* 102, 176 (185); *Brem-StGH*, NVwZ 1998, S. 388. Besonders kritisch Jung, der dem Bremischen Staatsgerichtshof vorwirft, seine historische Argumentation agiere „einfach nur eklektisch“, siehe *Jung*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, NVwZ 1998, S. 372 (373).

<sup>90</sup> So ausdrücklich *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (140).

<sup>91</sup> Zurückhaltender argumentieren insbesondere *VerfGBbG*, LKV 2002, S. 77; *BayVerfGH*, BayVBl. 1977, S. 143.

<sup>92</sup> Knappe und prägnant *Jach* (Fn. 9), S. 179 (180 f.). Siehe auch *Birk/Wernsmann* (Fn. 15), S. 669 (671).

<sup>93</sup> Zur Staatsrechtslehre und Staatspraxis in der Weimarer Zeit siehe *Jung* (Fn. 89), S. 41; *BayVerfGH*, BayVBl. 1977, S. 143.

<sup>94</sup> *Triepel*, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 456 (507); *Triepel*, Das Abdrosselungsgesetz, DJZ 31 (1926), S. 845 (847).

<sup>95</sup> So auch *SächsVerfGH*, NVwZ 2003, S. 474. Vgl. auch *Rux*, Anmerkung (Fn. 44), S. 549 (549 f.).

<sup>96</sup> Vgl. *Anschütz*, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, Art. 73 Anm. 10.

<sup>97</sup> *Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, 1927, S. 22 f.

<sup>98</sup> Als erforderlich wurde vielmehr ein Einfluss auf den Haushalt betrachtet, durch den dieser „tatsächlich umgestoßen“ werde, siehe *Anschütz* (Fn. 96), Art. 73 Anm. 10; *Kaiserberg*, § 75. Insbesondere: Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheides in Reich und Ländern, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1932, S. 204 (207 m.w.N in Fn. 7).

<sup>99</sup> Vgl. *VerfGBbG*, LKV 2002, S. 77.

Die Frage der unmittelbaren Demokratie stellt sich heute in einem anderen staats- und demokratietheoretischen Kontext als während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung.<sup>100</sup> Insofern fehlt der historischen Argumentation für die extensive Auslegung ein notwendiger Zwischenschritt. Insgeamt kann daher auch die historische Argumentation für den Streit zwischen enger und weiter Auslegung wenig Aussagekraft entfalten.<sup>101</sup>

## 6. Teleologische Argumentation

Die Mehrheit der Landesverfassungsgerichte und der Literatur stellt vor allem auf den Sinn und Zweck des Finanzvorbehalts ab.<sup>102</sup> Vier Argumentationslinien sind insoweit zu unterscheiden. Keine kann überzeugen.

a) *Komplexität und Sachkompetenz*. Erstens bezwecke der Haushaltsvorbehalt, solche Materien von der Volksgesetzgebung auszuschließen, die aufgrund ihrer finanziellen Komplexität für eine Abstimmung anhand des schlichten Ja oder Nein ungeeignet seien. Den Bürgerinnen und Bürgern fehle auch der erforderliche Sachverstand, um im Rahmen eines Gesamtkonzeptes die Koordination und den Ausgleich des Haushaltes sicherzustellen.<sup>103</sup>

Diese Erwägungen sind aus mehreren Gründen ungereimt. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass auch viele Regelungsgegenstände ohne Haushaltswirksamkeit eine sachliche Komplexität erreichen, die schwierig zu bewältigen ist.<sup>104</sup> Käme es auf Komplexität an, so müssten auch diese Gegenstände der Volksgesetzgebung entzogen sein. Die Verfassungsgeber haben jedoch diesbezügliche Volksinitiativen nicht ausgeschlossen.<sup>105</sup> Weiterhin ist es nicht überzeugend, von vornherein eine erhebliche Differenz in der Fähigkeit zur Bewältigung von Komplexität zwischen Repräsentanten und Repräsentierten zu postulieren.

<sup>100</sup> So zu Recht *Jach* (Fn. 9), S. 179 (183).

<sup>101</sup> So auch für die Sächsische Landesverfassung *Zschoch* (Fn. 15), S. 438 (439). Für die bayerische Landesverfassung nimmt das Sondervotum des Richters *Kniepel* aufgrund historischer Argumentation sogar eine enge Auslegung an, siehe Bay-VerfGH, BayVBl. 2000, S. 397. Ebenso für die Rechtslage in Brandenburg *Rux*, Haushaltsvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (253) und in Schleswig-Holstein *Rux*, Ammerkung (Fn. 44), S. 549 (549 f.). Für eine mittlere Linie bezüglich der Niedersächsischen Verfassung argumentieren historisch *Muhle/Lontzek* (Fn. 45), S. 227 (229 f.).

<sup>102</sup> Siehe oben II. 1. a).

<sup>103</sup> Nachweise dieser Argumentation siehe oben Fn. 33 sowie *Krause*, § 35 Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, Rn. 46, 48; v. *Danwitz* (Fn. 45), S. 601 (607), der das Sachverstands-Argument auch auf andere Sachbereiche ausdehnen möchte.

<sup>104</sup> Vgl. v. *Danwitz* (Fn. 45), S. 601 (607), der dies allerdings im Gegensatz zur hier vertretenen Position zum Anlass nimmt, auch diese Regelungsgegenstände von der Volksgesetzgebung auszuschließen.

<sup>105</sup> Vgl. VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

sentierten zu unterstellen. Diese Defizitbehauptung bedürfte einer sorgfältigen empirischen Begründung, die kaum zu liefern sein dürfte. Schließlich stammen die Abgeordneten selbst aus dem Volk. Sie sind zudem von diesem gewählt, und zwar aufgrund der Auseinandersetzung mit Sachthemen im Wahlkampf. Mangelnde Sachkompetenz der Bürger müsste sich also auch auf deren Wahlentscheidungen auswirken; das Argument der Überforderung der Bürger entwertet auf diese Weise ebenso die repräsentative Demokratie.<sup>106</sup> Es ist damit gerade nicht geeignet, die behaupteten Unterschiede zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zu belegen.

Soweit im repräsentativen System Defizite an Sachkompetenz durch Professionalisierungs- und Unterstützungseffekte möglicherweise ausgeglichen werden, können diese Effekte auch Wirkungen haben, die eher gegen eine höhere Sachgerechtigkeit der repräsentativ getroffenen Entscheidung sprechen.<sup>107</sup> Was schließlich die angeblichen Nachteile einer Abstimmung mit Ja oder Nein (oder Enthaltung) angeht, so ist auch im Parlament eine Abstimmung nur in diesem Schema möglich.<sup>108</sup> Unterschiede bestehen insoweit zwischen repräsentativer und direkter Demokratie nicht. Die der Abstimmung vorgelagerten Verfahren weisen zwar Unterschiede auf. Dass eine Sachkompetenz der Bürger aber nicht auch im offenen Diskurs eines Volksgesetzgebungsverfahrens entstehen kann, der den Entscheidungsträgern ausreichend Informationen vermittelt, um eine sachlich angemessene Abwägung des Für und Wider zu ermöglichen, ist nicht ersichtlich. Wo aber die Komplexität eines Gegenstands tatsächlich exorbitante Schwierigkeiten aufwirft, dürfte mit Dreier und Wittreck zu prognostizieren sein, dass sich derartige Gegenstände in der Praxis ohnehin kaum erfolgreich mit Volksinitiativen verfolgen lassen.<sup>109</sup>

b) *Missbrauchsgefahr*. Zweitens wird darauf abgestellt, dass der Haushaltsvorbehalt vor einem Missbrauch des Volksinitiativrechts durch Partikularinteressen schützen solle. Während Abgeordnete die für gemeinwohlorientierte Entscheidungen nötige Distanz eher aufbringen könnten, bestünde bei betroffenen Bürgern die Gefahr der Selbstbedienung.<sup>110</sup> Prägnant

---

<sup>106</sup> So prägnant Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (27).

<sup>107</sup> Kertels/Brink (Fn. 43), S. 435 (437).

<sup>108</sup> Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (27); Kertels/Brink (Fn. 43), S. 435 (437).

<sup>109</sup> Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (27).

<sup>110</sup> Nachweise siehe oben Fn. 34 sowie Isensee (Fn. 45), S. 1161 (1164); Kriele, Probleme mit dem Plebisitz, in: Kriele (Hrsg.), Die demokratische Weltrevolution und andere Beiträge, 1997, S. 303 (310); Depenheuer, Lob auf die schweigende Mehrheit. Verfassungstheoretische Überlegungen zu einem demoskopischen Begriff, in: FS Roellecke, 1997, S. 57 (57); Holzheid, Maßgebliche Verfassungsgrundsätze bei Wahlen und bei Volksbegehren, 1995, S. 31. Siehe auch Lerche, Grundfragen repräsentativer und plebisizitärer Demokratie, in: Huber/Möbile/Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura, 1995, S. 179 (184).

formuliert Müller-Franken, die „niemandem verantwortlichen, nicht demokratisch legitimierten, selbstermächtigten Betreiber und Befürworter eines Volksentscheides [orientierten sich] nicht am Gemeinwohl, sondern an ihren Sondervorteilen [...] und [entschieden] so distanzlos als Richter in eigener Sache“<sup>111</sup>. Für Krause tendiert die direkte Demokratie „zu Gemeinwohlerne, Irrationalität, Inkonsistenz und Punktualität“<sup>112</sup>. Und Isensee bemängelt, das finanzwirksame Referendum sei „die organisierte Offerte zur Selbstbedienung auf Kosten der Allgemeinheit“<sup>113</sup>. Diese Behauptungen liegen auf der Linie des berühmten Ausspruchs von Theodor Heuß im Parlamentarischen Rat, das Plebiszit sei eine „Prämie für jeden Demagogen“<sup>114</sup>.

Mit diesem Argument erreicht die dezidiert antiplebiszitäre Haltung<sup>115</sup> der herrschenden Meinung einen gewissen Höhepunkt. Man beachte nur, welche Gehalte in den soeben zitierten Äußerungen quasi *en passant* transportiert werden. Wer dem Souverän vorhält, er sei „nicht demokratisch legitimiert“, wie Müller-Franken dies tut, verwendet einen auf repräsentative Demokratie verengten Demokratiebegriff. Dieser ist im vorliegenden Zusammenhang unangemessen, weil er die zu erörternde Problemstellung schon gar nicht erfassen kann. Abgesehen davon ist auf den ersten Blick erkennbar, dass dieses Argument sich gegen direkte Demokratie schlechthin richtet und mit der hier zu entscheidenden Frage der Reichweite des Haushaltvorbehalts nichts zu tun hat.

In der Sache ist festzustellen, dass der pauschale und undifferenziert<sup>116</sup> geäußerte Generalverdacht einer mangelnden Gemeinwohlorientierung des Volksgesetzgebers nicht hinreichend belegt ist.<sup>117</sup> Empirische Untersuchungen zeigen eher das Gegenteil: Bürgerinnen und Bürger können auch in Finanzfragen verantwortungsbewusst agieren.<sup>118</sup> Das Zerrbild<sup>119</sup> eines Par-

<sup>111</sup> Müller-Franken (Fn. 5), S. 19 (28).

<sup>112</sup> Krause (Fn. 103), Rn. 48.

<sup>113</sup> Isensee (Fn. 42), S. 101 (109).

<sup>114</sup> Plenum des Parlamentarischen Rats, Sitzung am 09.09.1948, siehe Werner (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band IX (1996), 111.

<sup>115</sup> Vgl. nur Isensee, Der antiplebiszitäre Zug des Grundgesetzes, in: Akyürek / Baumgartner / Jahn / Lienbacher (Hrsg.), Verfassung in Zeiten des Wandels, 2002, S. 53. An anderer Stelle Isensee (Fn. 42), S. 101, stellt Isensee fest, das Grundgesetz verschließe sich plebiszitären Möglichkeiten „hermetisch“ – eine Position, die schon wegen Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht ohne weiteres verständlich ist.

<sup>116</sup> So die zutreffende Kritik von Degenhart, Direkte Demokratie (Fn. 44), S. 87 (95 f.); Rux, Noch „Mehr Demokratie“ durch Volksentscheid?, ThürVBl. 2002, S. 47 (51).

<sup>117</sup> VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; Degenhart, Direkte Demokratie (Fn. 44), S. 87 (96); Siekmann (Fn. 49), S. 8 f., 11; Siekmann (Fn. 86), S. 181 (185). Burmeister verweist das Missbrauchsargument „in die Welt lediglich akademischer Fallphantasien“ siehe Burmeister (Fn. 1), S. 181 (208).

<sup>118</sup> Heußner, Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heußner / Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2009, S. 135 (144 ff.).

laments, das in höchst objektiver, langfristig angelegter, minutiös abgestimmter, sorgfältig austarierter und maximal sachangemessener Weise entscheidet, während der Volksgesetzgeber subjektiv gefärbt, kurzfristig orientiert, unabgestimmt, unausgewogen und sachwidrig agiert, entbehrt sowohl für diesen als auch für jenes jeglicher Nähe zur Realität. Dass die Volksgesetzgebung, die schon verfahrenstechnisch in hohem Maße auf die Herstellung diskursiver Öffentlichkeit angewiesen ist, in stärkerem Maße der „Tendenz zur kollektiven Selbstschädigung“ unterliege als die parlamentarische Gesetzgebung, ist eine rein theoretische Befürchtung.<sup>120</sup> Tatsächlich stellen sich auch in der parlamentarischen Arbeit diejenigen Herausforderungen, zu deren Bewältigung dem Volksgesetzgeber die Fähigkeiten ohne nähere Begründung abgesprochen werden.

Was die Anfälligkeit für Demagogie betrifft, scheint es auch aus theoretischen Gründen leichter zu sein, eine überschaubare Gruppe von Abgeordneten zu gewinnen, als eine Unterschriftensammlung durchzuführen.<sup>121</sup> Es ist daher keineswegs ausgemacht, dass Volksabstimmungen leichter zu beeinflussen sind als Wahlen oder als Abstimmungen im Parlament.<sup>122</sup> Empirische Forschungen legen auch hier das Gegenteil nahe: Polarisierungen in der Bevölkerung sind entgegen der Annahme Krauses<sup>123</sup> bei parlamentarischen Entscheidungen deutlich stärker zu verzeichnen als bei Volksabstimmungen.<sup>124</sup> Demnach wäre das Diktum von Theodor Heuss sogar umzukehren: Die parlamentarische Demokratie ist es, die eine „Prämie für jeden Demogogen“ bereithält.<sup>125</sup>

Hinsichtlich der Durchsetzung von Partikularinteressen wird besorgt, ein Teil des Volkes könne über die Belastung eines anderen Teiles entscheiden. Dies sei vor allem dann ein Problem, wenn der belastete Teil eine Minderheit

<sup>119</sup> Anschaulich, wenngleich im Unterschied zur hier vertretenen Position bejahend gezeichnet bei *Isensee* (Fn. 42), S. 101 (109): „Das Ämterwesen des parlamentarischen Regierungssystems schafft Distanz zu den konkurrierenden und kollidierenden Interessen der Gesellschaft, der Einflussmächtigen und der Ohnmächtigen, der Leistungsbefürftigen und der Leistungsfähigen, der Geber und der Nehmer im Prozess der sozialen Umverteilung.“

<sup>120</sup> So zu Recht das Sondervotum der Richter *Rinken* und *Preuß* in BremStGH, NVwZ-RR 1998, S. 708.

<sup>121</sup> Vgl. *Siekmann* (Fn. 86), S. 181 (185). Zu den positiven Wirkungen plebisizitärer Einflüsse speziell auf die Budgetpolitik siehe *Blankart*, Bewirken Referendum und Volksinitiative einen Unterschied in der Politik?, Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (1992), S. 509 (513, 520).

<sup>122</sup> So aber BremStGH, NVwZ-RR 2001, S. 143.

<sup>123</sup> Siehe *Krause* (Fn. 103), Rn. 48.

<sup>124</sup> *Hermann/Leuthold*, Zwischen Konsens und Polarisierung. Volksabstimmungen und Parlamentsentscheide im direkten Vergleich, in: Freitag/Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, 2007, S. 277 (300 f.). Siehe auch *Schmidt*, Demokratietheorien, 2. Aufl. 1997, S. 262 f.

<sup>125</sup> Siehe auch *Dreier/Wittreck* (Fn. 12), S. 11 (23 f.).

darstelle.<sup>126</sup> Volksgesetzgebung, so die Befürchtung, kenne keinen Minderheitenschutz. Hiergegen spricht jedoch, dass selbstverständlich auch im Verfahren der Volksgesetzgebung die demokratischen Mitwirkungsrechte der Minderheit sowie deren Grundrechte gewahrt werden müssen. Ist dies aber der Fall, so ist die beschriebene Situation keineswegs ein Sonderproblem der Volksgesetzgebung.<sup>127</sup> Es ist auch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren möglich, dass eine Mehrheit zulasten einer Minderheit entscheidet. Die mögliche Durchsetzung von Partikularinteressen liegt im demokratischen Mehrheitsprinzip begründet und ist weder geeignet, die Legitimität der Entscheidung zu schwächen, noch überhaupt Unterschiede zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zu begründen.

Dieses Argument tritt auch umgekehrt gewendet auf:<sup>128</sup> Eine Minderheit könne sich im Volksgesetzgebungsverfahren zu Lasten der Mehrheit durchsetzen. Diese Erwägung hat auf den ersten Blick vor allem deswegen eine gewisse Plausibilität, weil die Beteiligung bei Volksabstimmungen in der Regel so niedrig ist, dass das Ergebnis nur von einer Minderheit der Wahlberechtigten aktiv getragen wird.<sup>129</sup> Indessen hängt auch die demokratische Legitimität von Wahlergebnissen nicht von der tatsächlichen Inanspruchnahme der demokratischen Mitwirkungsrechte ab. Für die Volksgesetzgebung kann daher nichts anderes gelten, will man nicht mit zweierlei Maß messen.<sup>130</sup>

Selbst wenn man aber meint, der Durchsetzung von Partikularinteressen vorbeugen zu müssen, so ist es vorzugswürdig, im Verfahren der Volksgesetzgebung selbst entsprechende Vorkehrungen zu treffen, anstatt von vornherein pauschal die Unzulässigkeit schon des Gegenstandes zu verordnen. Die Zulassung eines Volksbegehrens ist schließlich noch nicht mit seiner Annahme gleichzusetzen.<sup>131</sup> Möglichkeiten, der Durchsetzung der Sonderinteressen einer kleinen Minderheit vorzubeugen, sind zahlreich vorhanden.<sup>132</sup> Sie reichen von der Nutzung der öffentlichen Debatte im Vorfeld über die Einführung bzw. Anhebung von Quoren verschiedenster Art bis hin zur Vorlage eines Alternativentwurfes seitens des Parlaments und nachträglichem, notfalls verfassungsgerichtlichem Rechtsschutz.<sup>133</sup>

---

<sup>126</sup> Siehe BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397; sowie BayVerfGHE 29, 244 (267 f.); 47, 276 (304). In dieselbe Richtung argumentiert Isensee (Fn. 45), S. 1161 (1164).

<sup>127</sup> Prägnant VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>128</sup> Vgl. Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (28 ff.).

<sup>129</sup> Degenhart, Direkte Demokratie (Fn. 44), S. 87 (92).

<sup>130</sup> Mahrenholz, Zur Änderung des durch Volksbegehren angenommenen Hamburger Wahlrechts in derselben Wahlperiode, NordÖR 2007, S. 11 (12); Neumann (Fn. 8), S. 345 f.; Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 11 (29 f.).

<sup>131</sup> Siehe Siekmann (Fn. 86), S. 181 (185).

<sup>132</sup> Vgl. Pestalozza, Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 21. Januar 1981, 1981, S. 28. Siehe auch BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

Hinsichtlich der angeblich bestehenden finanziellen Unvernunft der Befürworterinnen und Befürworter von Volksbegehren ist statt auf eine Unzulässigkeit bereits des Gegenstandes auf nachträgliche, auch verfassungsgerichtliche, Kontrolle volksbeschlossener Gesetze anhand der haushaltrechtlichen Maßgaben zu verweisen. Dessen ungeachtet muss betont werden, dass es angesichts der desolaten Lage der ausschließlich parlamentarisch verantworteten Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden nicht besonders überzeugend ist, die wahren Gefahren für die Staatsfinanzen in der Volksgesetzgebung zu verorten.<sup>134</sup> Im Gegenteil, Erfahrungen in der Schweiz weisen nach Erkenntnissen der empirischen Finanzwissenschaft darauf hin, dass der direkt-demokratische Einfluss mäßigend auf die Expansion der Staatsfinanzen einwirkt.<sup>135</sup>

c) *Schutz des parlamentarischen Budgetrechts.* Kern der teleologischen Argumentation bildet, drittens, der Hinweis auf die Gesamtverantwortung des Parlaments für das Budget.<sup>136</sup> Das Budgetrecht zählt zu den nicht entziehbaren Kompetenzen des Parlaments.<sup>137</sup> Soweit die zu beurteilende Volksinitiative nicht das Haushaltsgesetz selbst zum Gegenstand habe, werde das Budgetrecht zwar formell gewahrt. Das Budgetrecht schütze das Parlament jedoch auch vor materiellen Einflüssen, die durch finanzwirksame Volksinitiativen entstünden.<sup>138</sup> Denn das Haushaltsgesetz wirke, wie sich auch aus § 3 Abs. 2 BHO und § 3 Abs. 2 HGrG ergebe, nur im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und könne Ansprüche Dritter weder aufheben noch begründen.<sup>139</sup> Daher seien durch sonstige Gesetzgebung begründete Ansprüche und Verbindlichkeiten auch dann zu erfüllen, wenn im Haushaltsgesetz selbst keine Mittel dafür bereitgestellt seien. Mithin müsse das Parlament als Reaktion auf einen finanzwirksamen Volksentscheid Umschichtungen vornehmen und Prioritäten neu gewichten – und genau in diesem Zwang zu „Reparaturarbeiten“<sup>140</sup> am Haushaltsgesetz liege die materielle Betroffenheit des Budgetrechts.

---

<sup>133</sup> Vgl. *Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, *Der Staat* 31 (1992), S. 77 (95); *VerfGBbG*, LKV 2002, S. 77; *Burmeister* (Fn. 1), S. 181 (208). Siehe auch *SächsVerfGH*, NVwZ 2003, S. 475; *Dreier/Wittreck* (Fn. 12), S. 11 (32).

<sup>134</sup> Vgl. *Birk/Wernsmann* (Fn. 15), S. 669 (671); *Kertels/Brink* (Fn. 43), S. 435 (437).

<sup>135</sup> Siehe *Waldhoff*, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie – ein Verfassungsvergleich zwischen der Schweiz und Deutschland zum Freiheitsschutz des Bürgers vor staatlicher Finanzmacht, in: *Bertschi* (Hrsg.), *Demokratie und Freiheit*, 1999, S. 181 (216 f.); *Pestalozza* (Fn. 132), S. 28.

<sup>136</sup> Siehe oben Fn. 35.

<sup>137</sup> Vgl. *Hofmann* (Fn. 2), S. 267 (286); *Oppermann* (Fn. 2), S. 7 (20, 60); *Hesse* (Fn. 2), Rn. 705.

<sup>138</sup> Siehe *Müller-Franken* (Fn. 5), S. 19 (22 f.).

<sup>139</sup> Vgl. *BVerfGE* 79, 311 (327).

<sup>140</sup> *Isensee* (Fn. 42), S. 101 (106).

Dem Parlament werde es so unmöglich, die Gesamtverantwortung für das Budget zu tragen.<sup>141</sup>

Mit all dem ist indessen nur der wenig überraschende Umstand belegt, dass finanzwirksame Volksinitiativen das Budgetrecht einschränken – über dessen *Verletzung* ist damit noch nichts gesagt. Um diese Frage genauer zu prüfen, ist es hilfreich, einige Hintergründe zum Budgetrecht festzuhalten.

Historisch geht das Budgetrecht auf den konstitutionalistischen Konflikt zwischen Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert zurück; es zielte auf Machtbegrenzung und Kontrolle der Exekutive. Demgemäß entfaltet der Haushalt Rechtswirkungen nur im Verhältnis von Parlament und Regierung.<sup>142</sup> Verfassungsgeschichtlich ist das Budgetrecht gegen die Exekutive und nicht gegen das Volk als Souverän gerichtet.<sup>143</sup> Für die hier maßgebliche Abgrenzung der Kompetenzen *innerhalb* der Legislative, d. h. zwischen Parlament und Volk, hat das Budgetrecht daher keinerlei Aussagekraft.<sup>144</sup>

Dagegen wird allerdings vorgebracht, die Funktion des Budgetrechts habe sich heute zu einer umfassenden Steuerung des politischen Programms<sup>145</sup> der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung gewandelt. Angesichts dieses Funktionswandels könne die Aussagekraft des Budgetrechts für die Frage des Verhältnisses zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ungeachtet der historischen Ursprünge nicht verneint werden.<sup>146</sup>

Lässt man sich unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsfunktion des Haushalts auf diese Argumentation ein, so ist trotzdem aufgrund der historischen Genese des Budgetrechts immerhin deutlich, dass es sich beim Hinweis auf das Budgetrecht ungeachtet seiner oftmals pauschalen Handhabung seitens der Befürworter der weiten Auslegung keinesfalls um ein die Diskussion abschließendes Argument handeln kann. Vielmehr kommt es auf eine abwägende Feinsteuierung des Verhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie an. Diese Aufgabe ist mit dem Hinweis auf das Budget-

<sup>141</sup> Isensee (Fn. 42), S. 101 (106).

<sup>142</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2003, Art. 110, Rn. 33.

<sup>143</sup> Degenhart, Direkte Demokratie (Fn. 44), S. 87 (96).

<sup>144</sup> So auch Dreier/Wittreck (Fn. 12), S. 5: „Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zugunsten der Volksgesetzgebung belässt das Budgetrecht aber innerhalb der legislativen Staatsfunktion und ist deshalb dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht verwehrt.“

<sup>145</sup> Siehe Heun (Fn. 69), Rn. 1 f. Vgl. BVerfGE 79, 311 (329): „Durch die Entscheidung über die Prioritäten und durch die Verteilungsentscheidungen im Einzelnen erhalten eine Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil.“ Allgemein zu den Funktionen des staatlichen Haushalts siehe Heintzen (Fn. 142), Rn. 4; Heintzen, § 120 Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, Rn. 15 ff.

<sup>146</sup> So VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

recht des Parlaments nicht erledigt, sondern allererst gestellt. Parlamentarische und direkt-demokratische Gesetzgebung sind durch den verfassungsändernden Gesetzgeber bewusst in ein Spannungsverhältnis zueinander gestellt worden.<sup>147</sup> Dass damit Handlungsspielräume des Parlaments eingeengt werden, präjudiziert nicht etwa bereits eine Verletzung des Budgetrechts, sondern ist die notwendige Folge der Grundsentscheidung des Verfassungsgebers, die Gesetzgebungsbefugnis nicht allein dem Parlament, sondern auch dem Volk zuzuordnen.<sup>148</sup> Das Budgetrecht kann nicht als vor- und außerkonstitutionelles Recht des Parlaments begriffen werden, sondern ist diesem nur nach Maßgabe der Verfassung zugeordnet.

Widmet man sich der Feinststeuerung des angesprochenen Spannungsverhältnisses näher, so fällt zunächst auf, dass der Argumentation mit dem Budgetrecht häufig eine Verwechslung von *pouvoir législatif* und *pouvoir finance* zugrundeliegt. Das Budgetrecht umfasst inhaltlich Befugnisse bei der Aufstellung, der Feststellung und dem Vollzug des staatlichen Haushaltsplans. Diese Befugnisse sind das Recht der Etatbewilligung, der Haushaltskontrolle und der Entlastung der Regierung.<sup>149</sup> Von entscheidender Bedeutung ist, dass diese Befugnisse sämtlich dem Haushaltskreislauf zugeordnet sind,<sup>150</sup> also dem *pouvoir finance*. Davon zu trennen ist aber die materielle Gesetzgebungstätigkeit, der *pouvoir législatif*. Diese mag Auswirkungen auf den Haushalt haben,<sup>151</sup> ist allein deswegen aber nicht Teil des Haushaltskreislaufs. Das Haushaltsgesetzgebungsrecht ist kein Recht zur umfassenden politischen Gestaltung des Gemeinwesens.<sup>152</sup>

Dies spricht dafür, die Brandmauer des Budgetrechts gegen direktdemokratische Gesetzgebung auch nur auf den Haushaltskreislauf selbst zu beziehen. Denn der *pouvoir législatif* ist neben dem Parlament von der Verfassung ausdrücklich auch dem Souverän selbst zugewiesen. Jede andere Interpretation überschritte den Funktionszusammenhang des Haushaltskreislaufs. Sie beschnitte die materielle Gesetzgebungskompetenz des Volkes als eigenständigen politischen Gestaltungsraum unter Bezug auf ein Recht des Parlaments, das im Bereich des *pouvoir législatif* als alleiniges Recht des Parlaments gar nicht vorhanden ist.<sup>153</sup> Die weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts, die die formelle Budgetkompetenz des Parlaments in den Bereich materieller Gesetzgebung ausdehnt, entzieht dem Volksgesetzgeber

<sup>147</sup> Vgl. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>148</sup> Kertels/Brink (Fn. 43), S. 435 (437).

<sup>149</sup> Siehe Heintzen (Fn. 142), Rn. 3 f.

<sup>150</sup> Heintzen (Fn. 145), Rn. 58 ff.

<sup>151</sup> Zur außerbudgetären Gesetzgebung des Parlaments siehe Heckel, § 89. Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 408 f.

<sup>152</sup> So auch Jahndorf (Fn. 44), S. 46.

<sup>153</sup> Vgl. BremStGH, NVwZ-RR 1998, S. 708.

*contra constitutionem* Teile der ihm zustehenden materiellen Gesetzgebungs-kompetenz.<sup>154</sup>

Allein die Haushaltswirksamkeit selbst, d.h. der Umstand, dass eine Volksinitiative Auswirkungen auf das Budget hat, führt demnach gar nicht zu einer Kollision mit dem Budgetrecht des Parlaments. Die Finanzwirksamkeit einer Volksinitiative hat auf die Planungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers keine anderen Auswirkungen als ein herkömmliches finanzwirksames Parlamentsgesetz.<sup>155</sup> Dies zeigen die Kontrollüberlegungen, dass einerseits auch das Parlament selbst im Rahmen seiner materiellen Kompetenz finanzwirksame Ansprüche schaffen kann, die mit dem Budget kollidieren. Andererseits kann das Parlament im Rahmen seiner Budgetkompetenz materiellrechtliche Ansprüche nicht verändern. Besonders luzide ist dieser Zusammenhang im Sondervotum der Richterin *Jegutidse* und des Richters *Havemann* zur Entscheidung des Brandenburgischen Verfassungsgerichts formuliert worden:

„Die weite Interpretation des Haushaltsvorbehaltes unter Berufung auf das parlamentarische Budgetrecht entzieht dem Volksgesetzgeber eine verfassungsrechtliche Kompetenz und begründet einen weitgehenden Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber, der den Verfassungsgrundsatz der Gleichrangigkeit beider Gesetzgeber verletzt.“<sup>156</sup>

Anders könnte demnach nur dann zu entscheiden sein, wenn eine Prävalenz des Parlaments im Bereich der materiellen Gesetzgebung konstatiert würde.<sup>157</sup> Die Konstruktion eines parlamentarischen Legitimationsvorrangs ist aber nicht möglich, da die Landesverfassungen insoweit von einer Gleichrangigkeit von repräsentativer und direktdemokratischer materieller Gesetzgebung ausgehen.<sup>158</sup> Der mit dem Budgetrecht begründbare Vorrang des Parlaments bezieht sich eben nur auf den *pouvoir finance*.

Aufbauend auf diesen Überlegungen ist zu konstatieren, dass die herrschende Meinung Bedeutung und Reichweite des Budgetrechts für die Abgrenzung parlamentarischer und direktdemokratischer Gesetzgebungs-befugnisse erheblich überschätzt. Da der Haushaltsvorbehalt teleologisch das Budgetrecht des Parlaments als *pouvoir finance* schützen soll, kann er lediglich das laufende Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung ausschließen.<sup>159</sup> Sämtliche Rechte des Parlaments im Haushaltskreislauf werden durch diese enge Interpretation des Haushaltsvorbehalts geschützt; alle

---

<sup>154</sup> Vgl. VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>155</sup> Siehe *Jahndorf* (Fn. 44), S. 46.

<sup>156</sup> VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>157</sup> So für das Grundgesetz *Böckenförde*, § 22 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, Rn. 16.

<sup>158</sup> Siehe VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 472 f.; Bay-VerfGH, BayVBl. 2000, S. 397.

<sup>159</sup> Vgl. *Degenhart*, Volksgesetzgebungsverfahren (Fn. 44), S. 201 (210).

Funktionen des Budgetrechts können vollständig erfüllt werden.<sup>160</sup> Die zeitliche Reichweite des Budgetrechts wird durch das Haushaltsprinzip der Jährlichkeit<sup>161</sup> des Budgets bestimmt. Dieses Prinzip bleibt verfassungsrechtlich auch dann maßgeblich, wenn in der Praxis eine mehrjährige, „zeitlich weiter ausgreifende“<sup>162</sup> Haushaltsplanung vorherrscht. Ausgeschlossen ist damit durch das Budgetrecht des Parlaments eine Volksgesetzgebung, die finanzwirksame Rechtswirkungen in einem laufenden Rechnungsjahr entfalten könnte.<sup>163</sup> Die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments und der Leitungsfunktion des Haushalts in zeitlicher Hinsicht wird daher durch eine enge Interpretation des Haushaltsvorbehalts ausreichend gewährleistet. Vor absehbaren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre schützt das Budgetrecht des Parlaments dagegen nicht.<sup>164</sup> Für diese Lösung spricht auch, dass ein Einbezug künftiger Haushaltsjahre in den Haushaltvorbehalt dazu führte, dass erfolgreiche Volksentscheide erst nach erheblichen zusätzlichen zeitlichen Verzögerungen in Kraft treten könnten.<sup>165</sup>

Selbst wenn man einen das laufende Haushaltsjahr überschießenden teleologischen Gehalt des Budgetrechts annehmen möchte, kann in Einzelfällen allenfalls ein bereits aufgestellter und ggf. schon in der Beratung befindlicher Haushaltsplanentwurf für das nächste Haushaltsjahr vom Haushaltvorbehalt umfasst sein.<sup>166</sup> Wegen der dargelegten Grundsätze liegen dabei die argumentativen Hürden, die für die Bejahung nicht nur einer Beeinträchtigung, sondern sogar einer Verletzung des Budgetrechts überwunden werden müssten, sehr hoch. Die einem erfolgreichen Volksbegehren nachfolgende Notwendigkeit der partiellen Umschichtung, Modifikation und Neubewertung von Prioritäten durch das Parlament liegt in der Konsequenz der Zulassung der Möglichkeit der plebisitären Gesetzgebung und stellt grundsätzlich eine hinzunehmende Beschränkung des Budgetrechts dar.<sup>167</sup>

Im Sinne einer praktischen Konkordanz zwischen parlamentarischem Budgetrecht und finanzwirksamen Volksinitiativen muss bei der Auslegung des Haushaltsvorbehalts schließlich berücksichtigt werden, dass die Ausgestaltungen der Volksgesetzgebung bereits vielfache Sicherungen des Budgetrechts wie die Mitwirkungsrechte des Parlaments im Volksgesetzgebungsverfahren und die Höhe der Quoren enthalten.<sup>168</sup>

---

<sup>160</sup> *Jahndorf* (Fn. 44), S. 46.

<sup>161</sup> Zum Prinzip der Jährlichkeit siehe BVerfGE 119, 96 (118); 79, 311 (330).

<sup>162</sup> Vgl. BVerfGE 102, 176 (188).

<sup>163</sup> Vgl. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>164</sup> So auch BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>165</sup> Siehe BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>166</sup> So z. B. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>167</sup> *Degenhart*, Volksgesetzgebungsverfahren (Fn. 44), S. 201 (210); *Jach* (Fn. 9), S. 179 (184); BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 473.

<sup>168</sup> BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

Insgesamt ist im Rahmen der teleologischen Auslegung auch zu berücksichtigen, dass es auch bei enger Auslegung des Haushaltvorbehaltes möglich ist, äußerste Grenzen gegen Verletzungen des Budgetrechts jenseits der laufenden Haushalte vorzusehen. So hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof die Grenze der Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren dort gesehen, wo es aufgrund von volksbeschlossenen Ausgaben dem Parlament nicht mehr möglich ist, verfassungsmäßige Haushalte vorzulegen.<sup>169</sup> Dies entspricht der alten Linie von Heckel, dass ein finanzwirksames Volksbegehr dann unzulässig sei, wenn „ein balancierter Etat überhaupt nicht mehr aufgestellt werden kann“.<sup>170</sup>

Nach alledem spricht auch der Schutz des parlamentarischen Budgetrechts nicht für eine weite, sondern vielmehr für eine enge Auslegung des Haushaltvorbehalts.

*d) Leistungsfähigkeit des Staates.* Schließlich wird argumentiert, der Finanzvorbehalt erhalte die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung.<sup>171</sup> Bereits im Lager der Anhänger der weiten Auslegung hat dieses Argument Gegner gefunden. Das Brandenburgische Verfassungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, dass ein so weitreichender Zweck dem Haushaltvorbehalt nicht zugeordnet werden könne.<sup>172</sup> Schwerer wiegt noch, dass auch dieses Argument auf der Vorstellung beruht, dem staatlichen Haushalt drohten vor allem seitens des Volksgesetzgebers Gefahren. Dem ist zu entgegnen, dass ausgabewirksamer Populismus auch in rein repräsentativen Verfahren keineswegs ausgeschlossen ist.<sup>173</sup> Die aktuellen Haushaltsdefizite in Bund, Ländern und Gemeinden gehen nicht auf plebiszitäre, sondern auf repräsentativ getragene Entscheidungen zurück. Schließlich lassen sich z. B. in der Schweiz und in den USA auch Belege dafür finden, dass gerade der Volksgesetzgeber der Ausgabenfreudigkeit des Parlaments entgegenzutreten bereit ist.<sup>174</sup> Insgesamt hat der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Einführung und Ausweitung direkt-demokratischer Verfahren der Erwartung Ausdruck verliehen, dass das Zusammenspiel von parlamentarischem Haushaltrecht und finanzwirksamen Plebisziten so gestaltet werden kann, dass die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Organe nicht in Frage gestellt wird.<sup>175</sup> Bloße Reibungsverluste

<sup>169</sup> SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 476.

<sup>170</sup> Heckel (Fn. 151), S. 410; Degenhart, Volksgesetzgebungsverfahren (Fn. 44), S. 201 (211 Fn. 130).

<sup>171</sup> Vgl. oben Fn. 36.

<sup>172</sup> VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>173</sup> Degenhart, Direkte Demokratie (Fn. 44), S. 87 (95); VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>174</sup> Vgl. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, 1994, S. 198, 509; Heußner (Fn. 118), S. 101 (110 ff.); BayVerfGH, BayVBl. 2000, S. 397; VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>175</sup> Vgl. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

und Koordinationsschwierigkeiten, die mit der Einführung finanzwirksamer Plebiszite einhergehen, sind dabei hinzunehmen.<sup>176</sup>

*e) Ergebnis.* Auch die teleologische Argumentation spricht nicht zugunsten einer weiten Auslegung der Haushaltvorbehalte. Weder steht die Komplexität finanzieller Entscheidungen oder eine angeblich mangelnde Sachkompetenz der Bürgerinnen und Bürger der Zulassung finanzwirksamer Volksinitiativen entgegen, noch ist eine erhebliche Gefahr des Missbrauchs erkennbar. Auch das parlamentarische Budgetrecht fordert die weite Auslegung ebenso wenig wie eine angeblich dringend zu rettende Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung.

Vielfach wird mit einem Zerrbild der Chaotisierung des Verfassungsliebens operiert, das zwar das apodiktische Festhalten an der weiten Auslegung erklären mag, dadurch inhaltlich aber nicht überzeugender wird. Es werden Gefahren beschworen, die zum Teil erfahrungswissenschaftlich entweder widerlegt oder zumindest nicht bestätigt sind und zum Teil nicht spezifisch der Volksgesetzgebung zuzurechnen sind. Auffällig ist der Umstand, dass im Hintergrund vieler Argumente der herrschenden Meinung letztlich eine ablehnende Haltung gegen die direkte Demokratie insgesamt steht. Damit wird aber nicht nur die Entscheidung der Verfassungsgeber zur Einführung von Plebisziten konterkariert, sondern auch das hier maßgebliche Thema der Bestimmung des Verhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie verfehlt. So sind die ersten beiden der hier geprüften teleologischen Argumente (Komplexität, Sachkompetenz, Missbrauchsgefahr) nicht gegen finanzwirksame, sondern gegen jede Volksgesetzgebung gerichtet. Festzuhalten ist, dass auch die teleologische Argumentation eine weite Auslegung der Haushaltvorbehalte nicht begründen kann.

## 7. Ergebnis

Keines der für die weite Auslegung der Haushaltvorbehalte vorgebrachten Argumente kann überzeugen. Während das semantische Argument eher zugunsten der engen Auslegung spricht, sagt die historische Argumentation für das hier zu klärende Rechtsproblem kaum etwas aus. Die teleologische Argumentation wiederum ist zwar durch eine Reihe von Unteraspekten einigermaßen elaboriert. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass Sinn und Zweck der Haushaltvorbehalte von der weiten Auslegung weitgehend missverstanden werden. Vorzugswürdig ist daher eine enge Auslegung, wie sie vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof<sup>177</sup> und in der Literatur<sup>178</sup> vertreten wird.

---

<sup>176</sup> VerfGBbG, LKV 2002, S. 77.

<sup>177</sup> Siehe oben II.1.c).

<sup>178</sup> Siehe oben Fn. 44.

### III. Neue Entwicklungen

Die den Haushaltsvorbehalt regelnden Verfassungsnormen sind kürzlich in Bremen, Hamburg und Berlin geändert worden. Diese neuen Entwicklungen bedürfen aus zwei Gründen besonderer Aufmerksamkeit. Erstens können alle drei Verfassungsänderungen als Reaktionen auf eine als zu extensiv verstandene Auslegungspraxis der jeweiligen Landesverfassungsgerichte interpretiert werden. Dadurch erhalten die Argumente, die für eine enge Auslegung sprechen, neue Nahrung.

Zweitens werden alte Argumente wieder virulent. So hatten die drei Landesverfassungsgerichte, welche die Einschränkung der Haushaltsvorbehalte im Wege der Volksgesetzgebung für unzulässig erklärt hatten, einen Verstoß der angestrebten Begrenzung des Haushaltsvorbehalts gegen Art. 109 Abs. 2 GG sowie gegen tragende Grundgedanken der Demokratie angenommen.<sup>179</sup> Deshalb war es in diesen Ländern nicht zur Abstimmung gekommen. Nun aber sind ähnliche Regelungen in Berlin, Hamburg und Bremen durch die parlamentarische Gesetzgebung in den Verfassungstext aufgenommen worden. Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese Änderungen der Landesverfassungen gegen das Grundgesetz verstößen. Zumindest für die Hamburger Verfassungsrechtslage ist dies in der Literatur bereits bejaht worden.<sup>180</sup>

Die am wenigsten weitreichende Änderung wurde in Bremen vollzogen (1.). Interessanter sind die Änderungen in Berlin (2.) und Hamburg (3.).

#### 1. Verfassungsänderung in Bremen

Durch das Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheides<sup>181</sup> vom 1. September 2009 ist Art. 70 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen neu gefasst worden. Er lautet nun:

„Ein Volksentscheid über den *laufenden* Haushaltsplan [...] ist unzulässig. Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für *zukünftige* Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.“<sup>182</sup>

Diese Regelung beschränkt im ersten Satz die Unzulässigkeit von finanzwirksamen Volksentscheiden auf diejenigen, die den *laufenden* Haushalts-

<sup>179</sup> Siehe oben II.1.b).

<sup>180</sup> Selmer/Hummel (Fn. 43), S. 137 (142).

<sup>181</sup> Brem. GBi. 2009, S. 311.

<sup>182</sup> Art. 79 Abs. 2 VerfBr, gültig ab 12.09.2009, Hervorhebungen hinzugefügt.

plan betreffen. Volksentscheide mit Wirkung für *zukünftige* Haushaltspläne werden dagegen im zweiten Satz ausdrücklich auch dann für zulässig erklärt, wenn sie finanzwirksam sind. Damit, so könnte man auf den ersten Blick meinen, wird in Bremen ein enger Haushalt vorbehalt festgeschrieben und einer weiten Auslegung bereits die textliche Grundlage entzogen.

Allerdings ist diese scheinbar klare Aussage mit drei zusätzlichen Voraussetzungen kombiniert, die für die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren für die Zukunft aufgestellt werden. Diese zusätzlichen Voraussetzungen sind zu kritisieren. Dass zur Gegenfinanzierung keine Haushaltsposten herangezogen werden dürfen, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind, ist eine juristische Selbstverständlichkeit, die keiner ausdrücklichen Erwähnung, zumal in der Verfassung, bedurft hätte. Ebenso gelten die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Haushaltungsrechts selbstredend auch für den Volksgesetzgeber. Dass sie nur für die Bürgerschaft gelten könnten, hätte auch ohne diese Regelung niemand angenommen. Beide Voraussetzungen sind daher rein deklaratorische Hinweise auf eine ohnehin geltende Rechtslage. Da ihnen kein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt, hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber besser auf sie verzichtet.

Bei der dritten zusätzlichen Voraussetzung dagegen liegt der Hase im Pfeffer. Mit ihr wird das Wesentlichkeits-Kriterium, das Markenzeichen der eigentlich mit dem ersten Satz abgelehnten weiten Auslegung des Haushalt vorbehalts, quasi durch die Hintertür wieder eingeführt. Damit wird das erklärte Ziel der Verfassungsänderung, finanzwirksame Volksentscheide erstmals in der Bremer Geschichte für zulässig zu erklären, um die Befugnisse des Volksgesetzgebers entscheidend auszuweiten und einen „Meilenstein für mehr Partizipation mit dem modernsten Volksgesetzgebungsrecht der Republik“ zu setzen,<sup>183</sup> im Ergebnis konterkariert. Letztlich ist damit in Bremen eine ungereimte Regelung entstanden, die auf einen politischen Formelkompromiss angesichts einer extremen Haushaltsnotlage in Bremen zurückzuführen sein dürfte.<sup>184</sup>

## 2. Verfassungsänderung in Berlin

In Berlin ist der Haushalt vorbehalt durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006<sup>185</sup> neu gefasst worden. Dafür war gem. Art. 100 Satz 2 VerfBerl eine (zusätzliche) Volksabstimmung

---

<sup>183</sup> Vgl. den Beitrag des Abgeordneten Tschöpe in der ersten Lesung am 19.02.2009, Plenarprotokoll der 38. Sitzung der 17. Wahlperiode, S. 2929 f.

<sup>184</sup> Vgl. Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ vom 04.11.2008, Drs. 17/594, S. 2.

<sup>185</sup> BerlGVOBl. vom 3. Juni 2006, S. 446 f.

erforderlich, die das vom Abgeordnetenhaus beschlossene Gesetz bestätigt hat.<sup>186</sup> Der Berliner Haushaltsvorbehalt gem. Art. 62 Abs. 2 VerfBerl lautet seit dem 26.10.2006 nun:

„Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz [...] sind unzulässig.“

In der von allen Fraktionen des Abgeordnetenhauses getragenen Begründung zur Neufassung des Haushaltsvorbehalts heißt es:

„Das Ausschlusskriterium Landeshaushalt wird in Landeshaushaltsgesetz geändert. Damit wird nun klargestellt, dass Volksbegehren auch dann zulässig sein können, wenn sie Einnahmen oder Ausgaben auslösen. Die Volksgesetzgebung wird nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt, da sonst weite Regelungsbereiche von der direkten Demokratie ausgeschlossen wären. [...] Die Grenze, ab wann ein finanzwirksames Volksbegehren den Landeshaushalt verletzt, ist verfassungsrechtlich nicht bestimmbar. Deshalb war es erforderlich, die Klausel auf den Begriff des ‚Haushaltsgesetzes‘ zu konkretisieren, was seine Bestandteile und damit auch den Haushaltspunkt umfasst.“<sup>187</sup>

Der Berliner Verfassungsgerichtshof ist dieser Motivation des verfassungsändernden Gesetzgebers mittlerweile gefolgt und hat seine noch kurz zuvor bestätigte Auffassung, es komme auf die Wesentlichkeit der Haushaltswirkungen an,<sup>188</sup> aufgegeben. In seinem neuen Urteil lehnt es der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf den klaren Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung ab, die Vorschrift im Wege einer teleologischen Auslegung entsprechend der alten Rechtslage auszulegen.<sup>189</sup> Damit ist die Wesentlichkeitsschwelle in Berlin ausdrücklich aufgegeben worden und nunmehr eine enge Auslegung maßgeblich. Der Berliner Haushaltsvorbehalt erstreckt sich nicht mehr auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken.<sup>190</sup>

### 3. Verfassungsänderung in Hamburg

Der Hamburger Haushaltsvorbehalt gem. Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf ist durch verfassungsänderndes Gesetz vom 16.12.2008 mit Wirkung zum 24.12.2008 neu gefasst worden.<sup>191</sup> Er lautet nunmehr:

„[...] Haushaltspläne können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

---

<sup>186</sup> Vgl. das Gesetz über die Durchführung der Volksabstimmung vom 25. Mai 2006, BerlGVOBl. vom 3. Juni 2006, S. 448, sowie die Bekanntmachung des Ergebnisses der Volksabstimmung, BerlGVOBl. vom 21. Oktober 2006, S. 1002.

<sup>187</sup> Vgl. Begründung zum Antrag vom 26.04.2006, Drs. 15/5038, S. 6 (zu Art. 62 Abs. 2), Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>188</sup> So noch Urteil vom 22.11.2005 – VerfGH 35/04, LVerfGE 16, 41.

<sup>189</sup> Siehe BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>190</sup> Vgl. Hellriegel/Schmitt, Anmerkung, LKV 2009, S. 516 (517); Pestalozza (Fn. 44), S. 295 (307 f.).

<sup>191</sup> Siehe HmbGVBl. vom 23.12.2008, S. 431 f.

Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs haben die Antragsteller im Einklang mit ihrem Koalitionsvertrag das Anliegen der Volksinitiative „Mehr Demokratie“ übernommen.<sup>192</sup> Mit der Ersetzung des früher geltenden (weiten) Begriffes „Haushaltsangelegenheiten“ durch den (engeren) der „Haushaltspläne“ wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber auf die weite Auslegungspraxis des Hamburger Verfassungsgerichtshofs<sup>193</sup> reagieren und klarstellen, „dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind“<sup>194</sup>. Die Wahl des auch in Art. 66 HmbVerf verwendeten formellen Begriffes der Haushaltspläne macht dies deutlich.<sup>195</sup>

Anders als in Berlin ist die Bedeutung dieser Verfassungsänderung vom zuständigen Landesverfassungsgericht noch nicht konkretisiert worden. Es ist aber klar, dass mit dieser Änderung eine Aufgabe des Kriteriums der Wesentlichkeit der Haushaltssauswirkungen verbunden ist. Es kommt nunmehr nur noch eine enge Auslegung des Hamburger Haushaltsvorbehalts in Betracht.<sup>196</sup> Insofern ist v. Arnault, der trotz der Verfassungsänderung eine „Beibehaltung des status quo“ diagnostiziert und die terminologische Differenz von „Haushaltsangelegenheiten“ und „Haushaltsplänen“ für irrelevant erklärt,<sup>197</sup> nicht zu folgen.

#### 4. Kritik

Die Verfassungsänderungen in Bremen, Berlin und Hamburg setzen Regelungen um, denen der Sache nach bereits im Zuge der gescheiterten Reformen in den Jahren 2000 und 2001 wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 und Art. 109 Abs. 2 GG die Verfassungswidrigkeit bescheinigt wurde.<sup>198</sup> Da-

<sup>192</sup> Vgl. Begründung des Antrags vom 14.11.2008, Bü-Drs. 19/1476, S. 2.

<sup>193</sup> HambVerfG, NordÖR 2005, S. 524.

<sup>194</sup> Vgl. Begründung des Antrags vom 14.11.2008, Bü-Drs. 19/1476, S. 3. Siehe auch den Beitrag des Abgeordneten Farid Müller in der Sitzung vom 19.11.2008, Plenarprotokoll 19/15, S. 791: „Es wird auch klargestellt, dass finanzwirksame Volksentscheide zulässig sind.“ Zur Geschichte dieser Verfassungsänderung im Einzelnen siehe Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (138 f.). Zu Geschichte und Bedeutung der direkten Demokratie in Hamburg allgemein siehe v. Arnault (Fn. 43), S. 90 (90 ff.); Karpen, Verfassungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.), Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 2006, S. 25, sowie die Beiträge in Bull (Hrsg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg. Unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, 2001.

<sup>195</sup> Zu einer vergleichbaren semantisch-systematischen Auslegung siehe BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169. Zur Verwendung des Begriffes Haushaltplan als „engstmögliche Formulierung“ siehe auch Jung (Fn. 89), S. 41 (44). Allgemein zum Begriff des Haushaltspans siehe BVerfGE 79, 311 (328 f.); Patzig, Haushaltrecht des Bundes und der Länder, 1981, S. 18 ff.

<sup>196</sup> So auch Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (142): „Nach alledem dürfte einer restriktiven (gemeint ist: extensiven, MK) Auslegung des in Art. 50 I S. 2 HmbVerf eingeführten Begriffes ‚Haushaltspläne‘ der Boden entzogen sein.“

<sup>197</sup> v. Arnault (Fn. 43), S. 90 (105).

<sup>198</sup> Siehe oben II.1.b).

her verwundert es nicht, dass eine Verfassungswidrigkeit der neuen Haushaltsvorbehalte in allen drei Ländern diskutiert wird. Quasi präventiv verstand der Bremische Gesetzgeber unter den verfassungsrechtlichen Haushaltsanforderungen, denen der Volksgesetzgeber ebenso wie die Bürgerschaft unterliege, auch die Art. 28 Abs. 1, Art. 109 Abs. 2 GG.<sup>199</sup> Beide Normen spielten auch im Verfahren des Berliner Verfassungsgerichtshofs eine Rolle.<sup>200</sup> Und für den neuen Hamburger Haushalt vorbehalt ist in der Literatur ein Verstoß gegen beide Normen des Grundgesetzes bereits bejaht worden.<sup>201</sup>

Durch die drei aktuellen Verfassungsänderungen kehren also alte Argumente in einem veränderten Kontext wieder. Sie sind vor allem deswegen von hohem Gewicht, weil es sich bei den erörterten Verfassungsverstößen um solche gegen die Bundesverfassung handelt. Sie gehen auf heteronome Schranken der Länderverfassung zurück und unterliegen auch nicht der Jurisdiktion der Landesverfassungsgerichte. Angesichts ihrer neuen Virulenz sollen die geltend gemachten Verfassungsverstöße im Folgenden näher analysiert werden.

*a) Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.* Finanzwirksame Plebiszite, so wird argumentiert, verletzten die demokratistaatlichen Anforderungen der Homogenitätsklausel gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>202</sup> Das Prinzip der repräsentativen Demokratie, das im Grundgesetz eine „Prävalenz des Parlamentarismus“ gegenüber der Volksgesetzgebung statuiere, müsse auch in den Landesverfassungen seinen beherrschenden Einfluss behalten.<sup>203</sup> Dies aber sei bei der Zulassung wesentlich finanzwirksamer Plebiszite nicht mehr gewährleistet. Mit dieser Argumentation wird der Finanzvorbehalt der Sache nach dem „unantastbaren Kern des grundgesetzlichen Verfassungsstaates“ i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG zugeordnet.<sup>204</sup> Paradigmatischen Ausdruck hat die-

<sup>199</sup> Vgl. Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ vom 04.11.2008, Drs. 17/594, S. 10 (Begründung zur Änderung des Art. 70 der Bremischen Landesverfassung).

<sup>200</sup> Vgl. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>201</sup> Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (142).

<sup>202</sup> In diesem Sinne Badura (Fn. 45), E 12; Isensee (Fn. 42), S. 101 (101, 126 f.); Isensee, Verfahrensfragen der Volksgesetzgebung – Überlegungen zum Landesverfassungsgericht, in: Wallerath (Hrsg.), FS Krause, 2006, S. 303 (308 f.); Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (140); Müller-Franken (Fn. 5), S. 19 (21, 40 ff.). Näher zu den Vorgaben des Homogenitätsgebotes für die direkte Demokratie in den Ländern Huber, Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, AÖR 126 (2001), S. 165 (172 ff.); Isensee (Fn. 115), S. 53 (77 ff.); Neumann (Fn. 8), Rn. 652 ff. Zur Unvereinbarkeit der Absenkung von Unterstützungsquoren mit Art. 28 Abs. 1 GG siehe BremStGH, NVwZ-RR 2001, S. 143 und Krafczyk (Fn. 1), S. 233 f.

<sup>203</sup> Vgl. ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83; Isensee (Fn. 42), S. 101 (126 f.); Herdegen, § 97 Strukturen und Institute des Verfassungsrechts der Länder, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 1990, Rn. 11.

<sup>204</sup> So ausdrücklich Isensee (Fn. 42), S. 101 (127).

se Kritik in Isensees Diktum gefunden, „der sächsische Sonderweg der finanzwirksamen Volksgesetzgebung [verlasse] den Boden bundesstaatlicher Verfassungshomogenität“<sup>205</sup>.

Diese Argumentation ist an Abenteuerlichkeit kaum zu überbieten. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Argumentation anhand des Homogenitätsgebotes auf zwei Linien beruht: einerseits auf dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts<sup>206</sup>, andererseits auf dem Schutz des Vorrangs des Parlaments<sup>207</sup>. Zum parlamentarischen Budgetrecht ist das Notwendige bereits gesagt worden.<sup>208</sup> Ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG durch die Zulassung finanzwirksamer Plebiszite ist insoweit auszuschließen.

Was den Vorrang des Parlaments angeht, so bildet dieser Vorrang in der Tat eine notwendige Bedingung der Argumentation anhand des Art. 28 GG. Mit anderen Worten: Ein Konkordanzproblem zwischen Art. 28 Abs. 1 GG und dem finanzwirksamen Plebiszit entsteht überhaupt nur dann, wenn dem Grundgesetz tatsächlich eine Entscheidung für ein striktes Repräsentationsprinzip, verstanden als „negative Grundsatzentscheidung“ gegen direktdemokratische Elemente, zu entnehmen ist.<sup>209</sup> Insbesondere Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG („Wahlen und Abstimmungen“) lässt sich eine solche Grundsatzentscheidung aber gerade nicht entnehmen. Dass derzeit über die Fälle der Art. 29, 118 und 146 GG *de constitutione lata* keine Abstimmungen vorgesehen sind und damit auf Bundesebene rein tatsächlich<sup>210</sup> ein Vorrang des parlamentarischen Prinzips besteht, macht dieses noch nicht zu einem änderungsresistenten und der Verfassungsautonomie der Länder entzogenen Leitbild.<sup>211</sup> Schon der Ausgangspunkt der herrschenden Meinung – die angebliche „Prävalenz des Parlamentarismus“<sup>212</sup> – ist also alles andere als

<sup>205</sup> Isensee (Fn. 42), S. 101 (127). Siehe auch die Feststellung Isensees, „die Ausweitung der Volksgesetzgebung auf haushaltswirksame Gesetze [sei] mit demokratischen, rechtsstaatlichen und republikanischen Anforderungen unvereinbar“, Isensee (Fn. 45), S. 1161 (1165).

<sup>206</sup> Dittmann, § 127 Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 3. Aufl. 2008, Rn. 18; Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28, Rn. 15. Vgl. die Argumentation des Berliner Senats, referiert bei BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>207</sup> Tettinger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 28, Rn. 43; Nierhaus (Fn. 206), Rn. 20.

<sup>208</sup> Siehe oben II.6.c).

<sup>209</sup> Hofmann, Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs?, in: FS Neumayer, 1985, S. 281 (287, 290); Löwer, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 28, Rn. 19.

<sup>210</sup> Zur lediglich „faktischen“ Prävalenz parlamentarischer Gesetzgebung siehe zutreffend Sachs, Ewigkeitsgarantie für Grenzen der Volksgesetzgebung?, LKV 2002, S. 249 (251). Vgl. auch die Beurteilung Sterns, das Grundgesetz sei „prononciert antiplebisztär“, Stern (Fn. 69), S. 608.

<sup>211</sup> So zutreffend v. Arnauld (Fn. 43), S. 90 (122 f.).

<sup>212</sup> Isensee (Fn. 202), S. 303 (303, 306); Huber (Fn. 202), S. 165 (184).

gesichert. Im Übrigen müssten die Prävalenztheoretiker konsequenterweise eine Unvereinbarkeit der direktdemokratischen Elemente der Landesverfassungen insgesamt mit dem Homogenitätsgebot annehmen. Dies hätte jedoch eine „bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffes“<sup>213</sup> zur Folge, die von niemandem mehr ernstlich vertreten wird.<sup>214</sup> Dreier und Wittreck haben daher zutreffend darauf hingewiesen, dass die Argumentation über Art. 28 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geradezu zum Bumerang wird: Weil die Abstimmungen im Grundgesetz erwähnt sind, spricht dies eher für eine grundgesetzliche Garantie der direkten Demokratie in den Landesverfassungen.<sup>215</sup>

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Art. 28 GG lediglich ein Mindestmaß an Übereinstimmung der verfassungsrechtlichen Grundstrukturen erfordert, keineswegs aber Konformität oder Uniformität.<sup>216</sup> Die Interventionsschwelle der Homogenitätsklausel ist, wie auch bei der Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, hoch anzusetzen.<sup>217</sup> Das Grundgesetz geht von der Verfassungsautonomie der Länder aus.<sup>218</sup>

Im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie steht es den Ländern grundsätzlich frei, das im Grundgesetz vorherrschende parlamentarische System durch die Einführung der Volksgesetzgebung zu modifizieren. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt:

„In diesem Bereich der Gestaltungsfreiheit der Länder, der weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt wird, gehören auch die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen.“<sup>219</sup>

Damit hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Regelung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens in das „freie, durch bundesrechtliche Normen nicht beschränkte Ermessen der Länder“<sup>220</sup> gestellt ist. Art. 28 GG steht demnach als bundesrechtlicher Maßstab der Zulässigkeit von finanzwirksamen Plebisziten auf Länderebene insgesamt nicht entgegen.<sup>221</sup>

<sup>213</sup> Hofmann, Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffes?, in: Hofmann (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 146 (152 ff.).

<sup>214</sup> Dreier / Wittreck (Fn. 12), S. 11 (21 Fn. 55).

<sup>215</sup> Dreier / Wittreck (Fn. 12), S. 11 (20 f.).

<sup>216</sup> BVerfGE 9, 268 (279); Dittmann (Fn. 206), Rn. 2.

<sup>217</sup> Dittmann (Fn. 206), Rn. 11.

<sup>218</sup> BVerfGE 36, 342 (361); 60, 175 (209); 64, 301 (317); BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169 (171); Löwer (Fn. 209), Rn. 3.

<sup>219</sup> BVerfGE 60, 175 (182).

<sup>220</sup> BVerfGE 60, 175 (182).

<sup>221</sup> Degenhart, Volksgesetzgebungsverfahren (Fn. 44), S. 201 (203); Pestalozza (Fn. 44), S. 295 (295); Bovenschulte / Fisahn, Volksgesetzgebung in den Ländern – Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Recht und Politik 2000, S. 48 (57); Dreier, in:

Ist schon die abstrakt-theoretische Argumentation für eine Verletzung des Art. 28 GG in hohem Maße ungereimt, so gilt dies auch für ihre konkrete Anwendung, die häufig von logischen Fehlschlüssen geprägt ist. Ein Beispiel für letztere bilden hinsichtlich der Hamburger Verfassungsrechtslage *Selmer* und *Hummel*, die die folgenden Worte des früheren Hamburger Bürgermeisters Herbert Weichmann zustimmend zitieren:

„Weder Bürgerinitiativen noch Beschlüsse der sogenannten Parteibasis dürfen die durch unsere Verfassung legitimierten und legal berufenen Entscheidungsgremien durch eine Art von Rätedemokratie über die Hintertür in ihrer Funktionsfähigkeit erschüttern.“<sup>222</sup>

Hier liegt ein klassischer Fehlschluss in Form der *petitio principii* vor: Ob und wann der Volksgesetzgeber ein durch die Verfassung legitimiertes und legal berufenes Entscheidungsgremium ist, ist ja gerade die zu klärende Frage. Hier wird vorausgesetzt, was bewiesen werden soll, nämlich dass allein das Parlament als legitimiert und legal berufen gelten kann. Im Übrigen werden hier durch den pejorativ verwendeten Begriff der „Rätedemokratie“ antiplebisitäre Urängste beschworen, die dem Zeithorizont Weichmanns angemessen gewesen sein mögen, 30 Jahre später jedoch antiquiert erscheinen und nicht unbedingt ein tragfähiges Element einer rationalen Argumentation darstellen.

Weiterhin zitieren Selmer und Hummel das Hamburgische Verfassungsgericht zur früheren Rechtslage in Hamburg:

„Mit der Aufnahme des Begriffs „Haushaltsangelegenheiten“ in den Ausschlusskatalog des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf soll eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltungsrechtes der Bürgerschaft verhindert werden.“<sup>223</sup>

Die Autoren folgern aus dieser Aussage des Gerichts, es werde signalisiert „[...] dass eine die hier markierte Grenze überschreitende Vorlage als mit dem gemäß Art. 28 I i.V.m. Art. 20 II GG auch für die Landesverfassungen verbindlichen Repräsentationsprinzip unvereinbar und damit als unzulässig anzusehen sei.“<sup>224</sup>

Durch die Verwendung des Konjunktivs („anzusehen sei“) wird hier etwas als Meinung des Hamburgischen Verfassungsgerichts hingestellt, was dieses

Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 67 mit Fn. 291; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, 58. EL 2010, Art. 28, Rn. 34; *BerlVerfGH*, NVwZ-RR 2010, S. 169; *Rux*, Haushaltsvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (257); *Siekmann* (Fn. 86), S. 181 (214); *Steiner*, Schweizer Verhältnisse in Bayern? Zu Bürger- und Volksbegehren im Freistaat, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg am 3. April 2000, S. 18 f.; *Neumann*, Die zunehmende Bedeutung der Volksgesetzgebung im Verfassungsrecht, in: *Neumann/v. Raumer* (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 (50 ff.); *Jutzi*, Volksgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, ZG 2003, S. 273 (285).

<sup>222</sup> *Weichmann*, Der Gesellschaft und dem Staat verpflichtet. Einfache und schwierige Wahrheiten, 1981, S. 180. Siehe *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (140).

<sup>223</sup> *HambVerfG*, NordÖR 2005, S. 524.

<sup>224</sup> *Selmer/Hummel* (Fn. 43), S. 137 (142).

nicht im Entferntesten gesagt hat. Das Gericht hat sich zur Frage der Vereinbarkeit der Verwendung des Begriffes „Haushaltspläne“ im jetzt neugefassten Haushaltvorbehalt mit Art. 28 GG gar nicht geäußert – was auch nicht verwunderlich ist, da die Entscheidung zur alten Rechtslage („Haushaltsangelegenheiten“) ergangen ist. Vielmehr trifft das Gericht im angeführten Zitat eine Aussage über Sinn und Zweck der Verwendung des Begriffes „Haushaltsangelegenheiten“. Die von Selmer und Hummel gefolgerte und als Meinung des Gerichts hingestellte Konsequenz einer Unvereinbarkeit der Verwendung des Begriffes „Haushaltpläne“ mit dem Kern des grundgesetzlichen Repräsentationsprinzips stellt daher eine *metábasis eis állo génos* dar.<sup>225</sup>

Ungeachtet dieser argumentativen Schwächen ist die hier vertretene Position, dass das grundgesetzliche Homogenitätsgebot dem finanzwirksamen Plebisitz auf Länderebene nicht entgegensteht, jedenfalls für die Hamburger Rechtslage noch zu problematisieren. Denn vielfach wird eine Verletzung des Homogenitätsgebots unter anderem mit dem Hinweis auf die Möglichkeit parlamentarischer Derogation volksbeschlossener Gesetze verneint. Das Parlament könnte plebisitäre Gesetze jederzeit ganz oder teilweise aufheben.<sup>226</sup>

Ob dieses Argument unter der neuen Hamburger Verfassungsrechtslage aufrechterhalten werden kann, ist allerdings fraglich. Denn die Hamburger Verfassung beschränkt die Gesetzgebungskompetenz der Bürgerschaft hinsichtlich der Aufhebung oder Änderung volksbeschlossener Gesetze. Nach Art. 50 Abs. 4 HmbVerf tritt ein solches Änderungsgesetz der Bürgerschaft nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist kann ein Volksentscheid über das Änderungsgesetz beantragt werden, so dass das Volk selbst „das letzte Wort“ über das Änderungsgesetz hat.<sup>227</sup> Damit wurde die Verbindlichkeit von Volksentscheiden für das Parlament in Hamburg erheblich erhöht.<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> Gr. μετάβασις εἰς ἄλλο γένος, wörtl. Übergang in eine andere Art, Übergriff in ein anderes Gebiet. Der Ausdruck bezeichnet einen ungerechtfertigten Sprung in der Argumentation: Behandelt wird nicht mehr der ursprüngliche (oder zutreffende) Gegenstand der Argumentation, sondern ein völlig anderer. Der Begriff geht auf Aristoteles zurück: Οὐκ ἄρα ἔστιν ἐξ ἀλλού γένους μεταβάντα δεῖξαι, οἷον τὸ γεωμετρικὸν ἀριθμητική (Folglich darf man auch Beiefs eines Beweises nicht in ein anderes Gebiet übergreifen; so darf z. B. das Geometrische nicht durch arithmetische Sätze bewiesen werden.), siehe Aristoteles, *Analytica posteriora*, Zweite Analytiken, 1. Buch, Kap. 7, 75a 38 (Hrsg. Seidl, 1984).

<sup>226</sup> Vgl. VerfGBbG, LKV 2002, S. 77; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169; Sächs-VerfGH, NVwZ 2003, S. 476; *Fessmann*, Volksbegehren und Volksentscheid im Verhältnis zum Verbot des Art. 73 BV, BayVBl. 1976, S. 389 (392); *Pestalozza* (Fn. 132), S. 28; *Heußner* (Fn. 174), S. 184; *Neumann* (Fn. 221), S. 17 (53). Siehe auch die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz vom 13.03.2002, BT-Drs. 14/8503, S. 5.

<sup>227</sup> Vgl. Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 19/15 vom 19.11.2008, S. 791.

<sup>228</sup> Vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 5.

Fraglich ist demnach, ob diese Besonderheit der Hamburger Verfassungsrechtslage wegen der erheblich abgeschwächten Möglichkeit der parlamentarischen Derogation an der Bewertung der Bedeutung des Homogenitätsgebotes etwas ändert. Bei rein formaler Betrachtung könnte man zwar feststellen, das Parlament könne weiterhin volksbeschlossene Gesetze ändern und aufheben. Der politische Preis für eine solche Entscheidung „gegen das Volk“ mag hoch sein – die rechtliche Kompetenz ist vorhanden.<sup>229</sup> Allerdings ist diese Kompetenz durch das Erfordernis, dass ggf. ein Volksentscheid durchgeführt werden muss, jedenfalls ihrer Wirkung im Ergebnis nach eingeschränkt. Die zur Lösung von Kollisionen volksbeschlossener und parlamentarischer Gesetze heranzuhaltende lex posterior-Regel gilt im Fall des Art. 50 Abs. 4 HmbVerf eben nicht mehr uneingeschränkt.

Selbst ungeachtet solcher formaler Betrachtungen erfüllt die neue Hamburger Rechtslage die Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG. Denn Art. 50 Abs. 4 HmbVerf bedeutet nur, dass das Parlament nicht mehr den Vorrang hat. Wie bereits dargelegt, ist aber ein Vorrang des Parlaments den Ländern ohnehin nicht grundgesetzlich vorgegeben. Wie die Länder die verschiedenen Gesetzgebungsorgane und ihre Kompetenzen im Spannungsfeld zueinander regeln, ist vielmehr Gegenstand ihrer Verfassungsautonomie. In der Literatur werden dementsprechend ganz unterschiedliche Zuordnungen der wechselseitigen Änderungsbefugnisse von Parlament und Volksgesetzgeber diskutiert.<sup>230</sup> Zutreffend wurde daher auch dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof, der auf die Möglichkeit parlamentarischer Derogation hingewiesen hatte, entgegengehalten, er bleibe damit „dem alten Denken verhaftet“<sup>231</sup>. Diese Argumentation setzt nämlich den Vorrang des Parlaments als Prämisse voraus. Da dieser aber, wie dargelegt, nicht vom Homogenitätsgebot verlangt wird, sind Einschränkungen in der Möglichkeit parlamentarischer Derogation volksbeschlossener Gesetze für die Frage der Verletzung des Art. 28 Abs. 1 GG irrelevant.

In diesem Zusammenhang ist noch auf einen weiteren Aspekt in der sächsischen Entscheidung hinzuweisen. Im Zusammenhang mit dem Hinweis auf die Möglichkeit parlamentarischer Derogation führt das Gericht aus:

„Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze ist erst gegeben, wenn der Haushalt infolge des Volksgesetzes mit Art. 93–95 SächsVerf unvereinbar

<sup>229</sup> Vgl. *Kertels/Brink* (Fn. 43), S. 435 (438).

<sup>230</sup> Vgl. *Feuchte*, in: *Feuchte* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*. Kommentar, 1987, Art. 60, Rn. 11: keine Änderungsbefugnis des Parlaments während der laufenden Legislaturperiode; *Müller*, *Verfassung des Freistaats Sachsen*. Kommentar, 1993, Art. 72: keine Befassungskompetenz des Parlaments während der Legislaturperiode, umgekehrt aber keine Sperrre für volksbeschlossene Gesetze, da für diese der Grundsatz der Diskontinuität der Legitimation nicht gelte. Siehe auch *Borowski*, *Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze*, DÖV 2000, S. 481; *Jung*, *Die rebellierende Vertretung*, in: *FS Schefold*, 2001, S. 145 (162 f., 167).

<sup>231</sup> So zutreffend *Jung* (Fn. 6), S. 308 (313).

würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.“<sup>232</sup>

Hierzu ist klarstellend zu bemerken: Die Frage, ob es dem Parlament trotz Interventionen des Volksgesetzgebers gelingen kann, einen verfassungsmäßigen Haushalt vorzulegen, ist *nicht* für die Frage der Derogationsmöglichkeiten und Gesetzgebungskompetenzen, sondern ausschließlich für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des volksbeschlossenen Gesetzes, das wie jedes andere Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin geprüft werden kann, maßgeblich.

*b) Vereinbarkeit mit Art. 109 Abs. 2 GG.* Finanzwirksame Plebiszite verstößen nach Auffassung vereinzelter Stimmen in Rechtsprechung und Literatur gegen die auch den Ländern obliegende Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 109 Abs. 2 GG. Bezogen auf die neue Hamburger Verfassungsrechtslage führen Selmer und Hummel ohne nähere Begründung aus, die Verengung des Finanzvorbehalts verstöße gegen Art. 109 Abs. 2 GG,

„weil sie *potentiell* der dem Land auferlegten Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts widerstreitet.“<sup>233</sup>

Ebenso hat der Bremische Staatsgerichtshof ausgeführt, eine weitgehende Öffnung der Volksgesetzgebung für budgetrelevante Gesetze bis zur Grenze des „Haushaltsplans im ganzen“ verstöße gegen die in Art. 109 Abs. 2 GG auch den Ländern auferlegte Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihrer Haushaltswirtschaft.<sup>234</sup> Denn diese Pflicht könne nur die Bürgerschaft als Inhaberin des Budgetrechts erfüllen. Dies sei aber nur möglich, wenn eine Mitwirkung des Volksgesetzgebers an der Budgetgesetzgebung ausgeschlossen sei. Weiterhin führt der Staatsgerichtshof aus:

„[...] die Mitwirkung des Volksgesetzgebers an der Budgetgesetzgebung [könne] zur Verabschiedung von Gesetzen führen, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und *zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen* können. Daraus folgt, dass der Entwurf wegen Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 2 GG unzulässig ist.“<sup>235</sup>

Diese Argumentation begegnet Bedenken, weil sie zwei Dinge miteinander vermengt: Wenn dem Parlament die Neuordnung des Haushaltsgesamtaufbaus unter Berücksichtigung finanzwirksamer Volksgesetze gelingt, dann ist ein verfassungsmäßiger Haushalt zustande gekommen und der Pflicht des

<sup>232</sup> SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 476.

<sup>233</sup> Selmer / Hummel (Fn. 43), S. 137 (142); Hervorhebung hinzugefügt. Siehe auch Selmer, Gestaltung der Finanz- und Wirtschaftsrechtsordnung durch Volksentscheid?, in: FS Stober, 2007, S. 179 (192).

<sup>234</sup> BremStGH, NVwZ-RR 2001, S. 143.

<sup>235</sup> BremStGH, NVwZ-RR 2001, S. 143, Hervorhebung hinzugefügt.

Landes gem. Art. 109 Abs. 2 GG genüge getan. Der Zwang zur Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushalts ist daher für Art. 109 Abs. 2 GG irrelevant. Die Argumentation des Staatsgerichtshofs legt den Eindruck nahe, dass es ihm eigentlich gar nicht um Art. 109 Abs. 2 GG, sondern vielmehr um den Zwang zur Neuordnung geht.

Auch abgesehen davon kann die Argumentation angesichts des begrenzten normativen Gehalts des Art. 109 GG nicht überzeugen. Art. 109 GG konkretisiert das Bundesstaatsprinzip haushaltrechtlich.<sup>236</sup> Dabei schränkt der Abs. 2 die Selbstständigkeits- und Unabhängigkeitsgarantie des Abs. 1 ein<sup>237</sup> und verpflichtet im Sinne einer Staatszielbestimmung<sup>238</sup> alle staatlichen Organe in Bund und Ländern, soweit<sup>239</sup> sie haushaltsrelevante Entscheidungen treffen. Diese Verpflichtung bezieht sich jedoch auf eine „Berücksichtigung“ bei der Haushaltswirtschaft. Damit ist ein Mindesterfordernis statuiert: Gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte müssen in den haushalt- und finanzpolitischen Entscheidungsprozess einbezogen werden.<sup>240</sup> Gesamtwirtschaftliche Aspekte können in der Abwägung durch gegenläufige Prinzipien überwunden werden.<sup>241</sup> Wegen der erheblichen Komplexität der Komponenten des ökonomischen Gleichgewichts und der mit der Anwendung der Norm verbundenen Diagnose- und Prognoseschwierigkeiten werden den Verfassungsorganen eine weite Einschätzungsprärogative und große Gestaltungsspielräume eingeräumt.<sup>242</sup> Der normative Gehalt der Norm geht daher im Ergebnis über ein verfahrensrechtliches Berücksichtigungsgebot nicht hinaus.<sup>243</sup>

Vor diesem Hintergrund kann die These, die Zulassung finanzwirksamer Plebiszite verstöße gegen Art. 109 Abs. 2 GG, nur als abwegig bezeichnet werden.<sup>244</sup> Das Berücksichtigungsgebot richtet sich eben nicht lediglich an die Parlamente, sondern an die Länder insgesamt und alle Organe, die haus-

<sup>236</sup> Vgl. *Hillgruber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 109, Rn. 1, 3.

<sup>237</sup> Vgl. *Hillgruber* (Fn. 236), Rn. 43.

<sup>238</sup> *Hillgruber* (Fn. 236), Rn. 63; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 109, Rn. 16.

<sup>239</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 109, Rn. 29.

<sup>240</sup> *Siekmann* (Fn. 238), Rn. 20; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 10. Aufl. 2009, Art. 109, Rn. 5.

<sup>241</sup> *Hillgruber* (Fn. 236), Rn. 62.

<sup>242</sup> *Heun* (Fn. 239), Rn. 25 f.; *Hillgruber* (Fn. 236), Rn. 56.

<sup>243</sup> *Heun* (Fn. 239), Rn. 26. Nicht weiter verfolgt werden soll hier die Frage, ob dieses Gebot in der Neufassung der zweiten Stufe der Föderalismusreform wegen Einbindung in die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gem. Art. 126 Abs. 1, 2 AEUV ohnehin leerläuft, siehe dazu *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht, JZ 2009, S. 729 (731).

<sup>244</sup> So zu Recht *Siekmann* (Fn. 49), S. 13. Kritisch auch *Schweiger*, Volksbegehren und „Volksinitiative“. Verfassungsgerichtliche Vorprüfung von Anträgen auf ihre Zulassung. Zur jüngsten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und zu ihrer Entwicklung, NVwZ 2002, S. 1471 (1473).

haltsrelevante Entscheidungen treffen.<sup>245</sup> Daher ist auch der Volksgesetzgeber von der Bindungswirkung der Norm erfasst.<sup>246</sup> Der Norm kommt daher für die hier maßgebende Frage der Kompetenzabgrenzung von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber kein Aussagegehalt zu. Sollte im Einzelfall tatsächlich ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 2 GG vorliegen, so kann das volksbeschlossene Gesetz im Rahmen der präventiven Rechtskontrolle<sup>247</sup> oder im Nachhinein<sup>248</sup> für grundgesetzwidrig erklärt werden. Die Argumentation anhand Art. 109 Abs. 2 GG beruht auf der impliziten Prämisse, jedes verfassungswidrige Gesetz sei wegen seiner Verfassungswidrigkeit bereits der Kompetenz des Volksgesetzgebers entzogen – eine offensichtlich unhaltbare Position. Besonders absurd wird diese Argumentation, wenn man wie Selmer und Hummel auf die bloße Möglichkeit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abstellt und bereits eine „potentielle“ Pflichtverletzung des Landes genügen lässt.<sup>249</sup> Hier wird eine mögliche Verfassungswidrigkeit ohne Umschweife zur tatsächlichen. Ein Kompetenzausschluss im Vorfeld kann daher nicht auf Art. 109 Abs. 2 GG gestützt werden.

c) *Ergebnis.* Die Absicht der verfassungsändernden Gesetzgeber in Hamburg, Bremen und Berlin ist eindeutig artikuliert: In allen drei Ländern wollte man die Möglichkeiten direktdemokratischer Einflussnahmen des Volkes auf die aktuelle Politik durch eine Einschränkung des früher extensiv ausgelegten Haushaltsvorbehalts verbessern. Diese Absicht würde durch die behauptete Grundgesetzwidrigkeit konterkariert. Die argumentative Hürde für eine Grundgesetzwidrigkeit der neuen Haushaltsvorbehalte ist daher relativ hoch. Diese Argumentationslast wird, wie die Analyse gezeigt hat, nicht ansatzweise eingelöst. Finanzwirksame Plebiszite, wie sie in den neu gefassten Haushaltsvorbehalten in Bremen, Hamburg und Berlin vorgesehen sind, verstößen weder gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG noch gegen Art. 109 Abs. 2 GG.

#### **IV. Ergebnisse**

Es entspricht weitverbreiteter Auffassung, dass finanzwirksame Plebiszite in Deutschland weithin für unzulässig gehalten würden. Die Analyse

---

<sup>245</sup> Heun (Fn. 239), Rn. 26, 29.

<sup>246</sup> Zutreffend Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 246; Rux, Haushaltsvorbehalte (Fn. 44), S. 252 (257); Degenhart, Volksgesetzgebungsverfahren (Fn. 44), S. 201 (211); Isensee (Fn. 45), S. 1161 (1165); Krafczyk (Fn. 1), S. 285; BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>247</sup> Siehe dazu Krafczyk (Fn. 1), S. 287, 36 f.

<sup>248</sup> Auf die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht weist der Berliner Verfassungsgerichtshof hin, siehe BerlVerfGH, NVwZ-RR 2010, S. 169.

<sup>249</sup> Vgl. Selmer/Hummel (Fn. 43), S. 137 (142).

der Auslegungspraxis der Landesverfassungsgerichte hat jedoch gezeigt, dass schon von einer derartigen einheitlichen Meinungslage angesichts heterogener Urteilsbegründungen, Sondervoten und neuerer Entscheidungen des Sächsischen und des Berliner Verfassungsgerichtshofs nicht die Rede sein kann. Ein zutreffendes Bild des Forschungsstandes ergibt sich zudem erst, wenn man die rechtswissenschaftliche Literatur hinzunimmt, die auf zum Teil sehr hohem argumentativem Niveau für die Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite streitet.

In der Sache hat sich gezeigt, dass die besseren Gründe für eine enge Auslegung der allgemeinen Haushaltsvorbehalte sprechen. Dies bedeutet, dass der Volksgesetzgebung wesentlich weniger Gegenstände entzogen sind als vielfach angenommen. Finanzwirksame Plebiszite sind zulässig.<sup>250</sup> Entzogen ist dem Volksgesetzgeber lediglich die Haushaltsgesetzgebung im formellen Sinne. Auswirkungen auf zukünftige Haushaltspläne hindern die Zulässigkeit des Plebiszits nicht. Die weitere wissenschaftliche Diskussion wird sich auf die Frage konzentrieren, ob dieser Zulässigkeit weitere Grenzen zu ziehen sind. Zur Frage der Grenzziehung haben der Sächsische und der Berliner Verfassungsgerichtshof taugliche Ansätze vorgelegt. Die Grenze liegt jedenfalls nicht im Kriterium der Wesentlichkeit und ist im Kontinuum der Haushaltswirkungen am entfernten Ende zu verorten, das jedenfalls in den bisher praktisch gewordenen Fällen nicht annähernd erreicht wurde.

Als interessant ist der Umstand festzuhalten, dass auffällig viele der gegen eine enge Auslegung ins Feld geführten Argumente gar nicht speziell gegen finanzwirksame Plebiszite, sondern gegen jede Volksgesetzgebung gerichtet sind. Damit wird die politische Diskussion über den Nutzen direkter Demokratie in die Auslegungsfrage verlagert, obwohl jene mit dieser nichts zu tun hat und durch die Einführung plebiszitärer Elemente in den Landesverfassungen gegenteilig entschieden wurde.

Besonders deutlich wird dieser dezidiert antiplebiszitäre Hintergrund auch in den hier besprochenen Stimmen der Literatur zu den neuen Fassungen der Haushaltsvorbehalte in Hamburg, Bremen und Berlin, die über die Zulassung finanzwirksamer Plebiszite dem Volksgesetzgeber einen neuen Gestaltungsräum eröffnen. Diese Änderungen verstößen, wie dargelegt, weder gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG noch gegen Art. 109 Abs. 2 GG. Insgesamt hat die staatsrechtliche Argumentationslage mit der Behauptung dieser Verstöße gegen die Bundesverfassung aber eine erhebliche Zuspitzung erfahren, die wieder ins Grundgesetz zurückführt und damit dem alten Streit um Bedeutung und Grenzen direkter Demokratie im Grundgesetz zu neuer Relevanz verhilft.

---

<sup>250</sup> Einzige Ausnahme bildet aufgrund des einer engen Auslegung klar entgegengestehenden Wortlauts das Saarland, siehe oben Fn. 82.