

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Juli 2000

- 2 BvK 3/98 -

Das Verbot von Volksinitiativen über den Haushalt des Landes gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein schließt alle Initiativen für Gesetze aus, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen.



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

gegen die Entscheidung des schleswig-holsteinischen Landtags vom 4. September 1998 (Drucksache 14/1657), mit der die Volksinitiative "Schule in Freiheit" der Aktion mündige Schule e.V. für unzulässig erklärt wird,

Antragstellerin: Volksinitiative "Schule in Freiheit" der Aktion mündige Schule e.V.,
vertreten durch die Vertrauenspersonen

1. H...,

2. K...,

3. T...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Ingo Krampen,
Husemannplatz 3/4, Bochum

Antragsgegner: Schleswig-Holsteinischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten,
Düsterbrooker Weg 70 (Landeshaus), Kiel

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland,
Johann-Strauß-Straße 17, Bielefeld

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio

am 3. Juli 2000 gemäß § 24 BVerfGG beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Gründe:

A.

Das Verfahren betrifft die Zulässigkeit einer Volksinitiative nach der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. 1

I.

1. Nach der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990 - LV - (GVOBI Schl.-H. S. 391) werden Gesetzentwürfe von der Landesregierung oder von einzelnen oder mehreren Abgeordneten oder durch Initiativen aus dem Volk eingebracht (Art. 37 Abs. 1). Die Gesetzgebung im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid regeln die Artikel 41 und 42 LV. Sie lauten: 2

Art. 41 3

Initiativen aus dem Volk 4

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen; er darf den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht widersprechen. Die Initiativen müssen von mindestens 20.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Ihre Vertreterinnen und Vertreter haben das Recht auf Anhörung. 5

(2) Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig. 6

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz. 7

Art. 42 8

Volksbegehren und Volksentscheid 9

(1) Stimmt der Landtag einem Gesetzentwurf oder einer Vorlage nach Artikel 41 innerhalb einer Frist von vier Monaten nicht zu, so sind die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative berechtigt, die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Die Entscheidung, ob ein Volksbegehren zulässig ist, trifft auf Antrag der Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages das Bundesverfassungsgericht. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben. 10

... 11

Auch verfassungsändernde Gesetze können im Wege der Volksgesetzgebung beschlossen werden (Art. 40 LV). 12

2. Das gemäß Art. 41 Abs. 3 LV erlassene Gesetz über Initiativen aus dem Volk, 13

Volksbegehren und Volksentscheid des Landes Schleswig-Holstein (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG -) vom 11. Mai 1995 (GVOBl Schl.-H. S. 158) bestimmt in den hier maßgeblichen Vorschriften:

§ 6	14
Antragsvoraussetzungen	15
(1) Der Antrag auf Behandlung der Volksinitiative im Landtag ist schriftlich an die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtags zu richten.	16
(2) Der Antrag muß enthalten	17
1. a) den vollständigen Wortlaut des Gegenstandes der politischen Willensbildung, mit dem sich der Landtag befassen soll oder	18
b) einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurf,	19
2. die persönliche und handschriftliche Unterschrift von mindestens 20.000 Stimmberechtigten, die bei Eingang des Antrags nicht älter als ein Jahr sein darf,	20
3. die Namen von drei Vertrauenspersonen, die gemeinsam berechtigt sind, namens der Unterzeichnenden verbindliche Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen. Für die Vertrauenspersonen sind drei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter zu benennen.	21
§ 8	22
Entscheidung über die Zulässigkeit	23
(1) Die Volksinitiative ist unzulässig, wenn sie	24
1. den Anforderungen des Artikels 41 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein oder	25
2. den Antragsvoraussetzungen nach § 6 nicht entspricht oder	26
3. innerhalb der letzten zwei Jahre vor der Antragstellung ein Volksbegehren über eine inhaltlich gleiche Vorlage erfolglos durchgeführt worden ist.	27
(2) Die Prüfung der im Absatz 1 genannten Voraussetzungen obliegt dem Landtag, der sich dabei der Amtshilfe der Innenministerin oder des Innenministers bedienen kann. Die Meldebehörden bescheinigen die Stimmberechtigungsnachweise kostenfrei.	28
(3) Der Landtag entscheidet innerhalb von zwölf Wochen nach Eingang des Antrags über die Zulässigkeit der Volksinitiative. Die Entscheidung ist zu begründen, wenn der Antrag auf Behandlung der Vorlage abgelehnt wird. Sie ist den Vertrauenspersonen zuzustellen und bekanntzumachen.	29
§ 9	30
Rechtsmittel	31

(1) Hält der Landtag die Volksinitiative nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 3 für unzulässig, können die Vertrauenspersonen gegen die ablehnende Entscheidung binnen einen Monats nach Zustellung des Landtagsbeschlusses das Bundesverfassungsgericht anrufen. 32

(2) ... 33

§ 10 34

Behandlung der Volksinitiative im Landtag 35

(1) Die Frist von vier Monaten nach Art. 42 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, innerhalb der der Landtag dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage zustimmen kann, beginnt mit dem Tage der Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative. 36

(2) ... 37

(3) Der Landtag kann dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage nur in unveränderter Form zustimmen, es sei denn, die Vertrauenspersonen erklären sich mit einer Änderung einverstanden. 38

II.

Die Antragstellerin ist eine unter dem Namen "Schule in Freiheit" handelnde Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern. Sie strebt eine Änderung des Artikels 8 LV an; er lautet: 39

Artikel 8 40

Schulwesen 41

(1) Es besteht allgemeine Schulpflicht. 42

(2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend. 43

(3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen. 44

(4) Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen. 45

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz. 46

Am 4. Mai 1998 übergab die Antragstellerin dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags den Gesetzentwurf und dafür gesammelte 37.000 Unterschriften. Art. 8 LV sollte danach folgende Fassung erhalten: 47

Artikel 8 48

Schulwesen 49

(1) Jede Schülerin und jeder Schüler hat das Recht auf Bildung. Zur Ausübung ihres Rechtes auf Bildung stehen allen Kindern und Jugendlichen die Schulen in staatlicher, kommunaler oder freier Trägerschaft sowie die Schulen einer nationalen Minderheit zur Verfügung.	50
(2) Schulen in staatlicher, kommunaler oder freier Trägerschaft sowie die Schulen der nationalen Minderheiten nehmen gleichberechtigt ihren öffentlichen Bildungsauftrag wahr. Ihre Finanzierung hat unabhängig von der Trägerschaft nach gleichen Maßstäben zu erfolgen. Die öffentlichen Zuschüsse müssen in ihrer Höhe so bemessen sein, daß sie den unentgeltlichen Zugang zu den Schulen ermöglichen.	51
(3) Das Recht jeder Schule auf Selbstverwaltung ist entsprechend ihrer Trägerschaft zu gewährleisten.	52
(4) Vertreter der Schulen wirken bei der Ausübung der staatlichen Schulaufsicht mit.	53
(5) Das Land gewährleistet die freie Wahl zwischen den verschiedenen bestehenden Schularten durch die Erziehungsberechtigten.	54
Das Nähere regelt das Gesetz.	55
Am 26. August 1998 beriet der Innen- und Rechtsausschuss des Landtags über die Zulässigkeit des Gesetzentwurfes. Der von dem Ausschuss befasste Wissenschaftliche Dienst des Landtags war der Ansicht, die Volksinitiative sei verfassungsrechtlich unzulässig. Sie störe das Haushaltsgleichgewicht, zwingt zu einer Neuordnung des Haushaltsgesamtgefüges und beeinträchtigt so das Budgetrecht des Parlaments wesentlich. Innen- und Kultusministerium trugen vor, die begehrte Änderung der Schulverfassung führe zu einer jährlichen Mehrbelastung des Landeshaushalts in Höhe von mindestens 50 Mio. DM; ein Betrag dieser Größenordnung beeinträchtigt das Gesamtgefüge des Haushalts. Gleichwohl empfahl der Ausschuss am 4. September 1998 mit der Stimme des Vertreters der F.D.P. und bei Enthaltung der Vertreter der anderen Fraktionen dem Plenum, die Volksinitiative für zulässig zu erklären.	56
In der Plenarsitzung des Landtags vom 4. September 1998 beantragten die Fraktionen von CDU und SPD zu beschließen (LTDrucks 14/1657):	57
1. Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellt fest, daß das nach Art. 41 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erforderliche Quorum für die Volksinitiative "Schule in Freiheit" der Aktion mündige Schule e.V. erreicht ist.	58
2. Die Volksinitiative "Schule in Freiheit" der Aktion mündige Schule e.V. ist unzulässig.	59
Zur Begründung ihres Antrags verwiesen sie darauf, das im Gesetzentwurf der Antragstellerin vorgesehene uneingeschränkte Recht der freien Schulwahl kollidiere mit der staatlichen Schulaufsicht. Zudem verstoße der Gesetzentwurf, der haushaltswirksame Folgekosten von jährlich ca. 50 Mio. DM auslöse, gegen das Verbot von Initiativen über den Haushalt in Art. 41 Abs. 2 LV. Der Antrag wurde mehrheitlich angenommen.	60

Am 11. September 1998 stellte der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtags den Beschluss des Landtags vom 4. September 1998 der Antragstellerin zu. Zur Begründung der Unzulässigkeit der Volksinitiative bezog er sich auf den dem zugestellten Beschluss als Anlage beigefügten Antrag der Fraktionen von CDU und SPD (LTDruks 14/1657). 61

III.

Gegen die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 4. September 1998 (LTDruks 14/1657) hat die Antragstellerin gemäß § 9 Abs. 1 VAbStG das Bundesverfassungsgericht angerufen. 62

Die Antragstellerin bezweifelt die Einhaltung der nach § 8 Abs. 3 VAbStG gebotenen Zwölfwochenfrist für die Entscheidung des Landtags über die Zulässigkeit der Volksinitiative. Der Beschluss des Landtags verletze sie in ihrem Gesetzesinitiativrecht, weil der Landtag zu Unrecht davon ausgehe, der von ihr vorgelegte Gesetzentwurf entspreche nicht den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinn von Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV; der Gesetzentwurf stehe vielmehr mit Art. 6 Abs. 2 GG und Art. 7 GG in Einklang. Die weitere vom Landtag als verletzt angesehene Vorschrift des Art. 41 Abs. 2 LV betreffe nur unmittelbare "Initiativen über den Haushalt des Landes". Nur Eingriffe in den Landeshaushalt sollten nach dem entstehungsgeschichtlich belegten Willen des Landesverfassungsgebers von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen werden. Mit der Volksinitiative werde aber nicht in den Landeshaushalt selbst eingegriffen. Auch sei zu berücksichtigen, dass Volksinitiativen, die keine finanziellen Auswirkungen zeitigten, kaum denkbar seien. Die mit den Artikeln 41 und 42 LV beabsichtigte Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung liefe leer, wenn es dem Volk als Souverän nicht ermöglicht würde, finanzielle Prioritäten anders oder neu zu setzen. Im Übrigen belaste die angestrebte Regelung, auch wenn man die Kostenansätze des Landtags zugrundelege, den Landeshaushalt lediglich durch Mehrausgaben von 0,27 v.H. jährlich bei der Ersatzschulfinanzierung, der Schülerbeförderung und den Baukosten. 63

Außerdem sei eine Umverteilung der Haushaltsmittel im Sinne eines gleichberechtigten Wettbewerbs zwischen staatlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft denkbar. Eine solche Umverteilung führe, bezogen auf die 1053 allgemein bildenden Schulen im Land, an denen im Schuljahr 1997/98 305.674 Schüler unterrichtet worden seien, im Fall der Realisierung ihres Gesetzentwurfs zu notwendigen Einsparungen von 47.483,00 DM pro staatlicher Schule und Schuljahr und von 163,57 DM pro Schüler. Dies sei für das staatliche Schulwesen verkraftbar. 64

Hilfsweise macht die Antragstellerin geltend, dass der Landtag die Volksinitiative jedenfalls nicht pauschal für unzulässig habe erklären dürfen. Auch wenn man bei dem Gesetzentwurf in Teilen von einer im Sinne von Art. 41 Abs. 2 LV haushaltswirksamen und damit unzulässigen Volksinitiative ausgehe, hätte der Landtag die davon nicht betroffenen Teile des Gesetzentwurfs - Art. 8 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 und Abs. 4 - analog § 139 BGB für zulässig erklären müssen. 65

Die Antragstellerin hat von ihr in Auftrag gegebene Berechnungen des durch den Gesetzentwurf bewirkten zusätzlichen Finanzbedarfs vorgelegt. Sie ist zunächst von einem Finanzmehrbedarf für das Jahr 1998 in einer Höhe von 26,61 Mio. DM ausgegangen. Im weiteren Verfahren hat sie diesen Finanzmehrbedarf mit 32,82 Mio. DM beziffert. 66

IV.

Die Bundesregierung, die Landesregierung von Schleswig-Holstein und der Antragsgegner hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. 67

Der Antragsgegner und die Schleswig-Holsteinische Landesregierung haben gemeinsam die Abweisung des Antrags beantragt. Sie halten den Antrag für zulässig, aber unbegründet. 68

Art. 8 Abs. 5 des vorgelegten Gesetzentwurfs widerspreche den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV; zudem enthalte der Gesetzentwurf mit Art. 8 Abs. 2 Sätze 2 und 3 eine gemäß Art. 41 Abs. 2 LV unzulässige Initiative über den Haushalt. 69

Der Gesetzentwurf widerspreche den Durchgriffsnormen des Grundgesetzes - Art. 31, 142 GG - und verletze damit Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV. Mit Art. 8 Abs. 5 des Gesetzentwurfs, der das Land verpflichte, "die freie Wahl zwischen den verschiedenen bestehenden Schularten durch die Erziehungsberechtigten" zu gewährleisten, würde ein Grundrecht 70

geschaffen, das über das einschlägige Bundesgrundrecht in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG hinausginge und den staatlichen 71

Gestaltungsauftrag zur Organisation der Schulaufsicht beeinträchtige. 72

Als unzulässige "Initiativen über den Haushalt des Landes" gemäß Art. 41 Abs. 2 LV seien nicht nur Haushaltsgesetze zu verstehen, sondern alle Initiativen, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führten. Der Begriff "Haushalt des Landes" umfasse die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Landes. Dies spiegele sich in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum parlamentarischen Haushaltsvorbehalt nachhaltig wider. Diese Rechtsprechung messe den im Wortlaut verschiedenen haushaltsverfassungsrechtlichen Vorbehaltsnormen der einzelnen Länder zu Lasten einer Volksgesetzgebung einen im Wesentlichen einheitlichen, weiten Bedeutungsgehalt bei. Danach beträfen die Ausschlussklauseln nicht nur Initiativen über den Haushalt selbst, sondern sämtliche finanzwirksamen Gesetzesvorhaben, die das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigten. 73

Die durch Art. 8 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs angestrebte Vollfinanzierung der privaten Ersatzschulen brächte erhebliche Kosten für den Haushalt des Landes mit sich, auf Grund derer von einer wesentlichen Beeinträchtigung des parlamentari- 74

schen Budgetrechts ausgegangen werden müsse.

B.

Der Antrag ist zulässig. 75

Den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht für verfassungsrechtliche Streitigkeiten innerhalb des Landes Schleswig-Holstein eröffnen Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfGG i.V.m. Art. 44 LV. 76

Keiner abschließenden Entscheidung bedarf die Frage, ob die Antragstellerin als andere Beteiligte im Organstreitverfahren im Sinne von Art. 44 Nr. 1 LV anzusehen ist (offen gelassen in BVerfGE 60, 175 <202>; 96, 231 <240 f.>). Ist sie im Organstreitverfahren nicht beteiligtenfähig, so ist der Antrag jedenfalls gemäß Art. 44 Nr. 3 LV zulässig. Art. 44 Nr. 3 LV weist dem Bundesverfassungsgericht die Entscheidung in den übrigen in der Landesverfassung vorgesehenen Fällen zu. Zwar folgt die Berechtigung der Antragstellerin zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts nicht unmittelbar aus der Landesverfassung, sondern aus § 9 Abs. 1 VAbStG. Das Volksabstimmungsgesetz ist aber in Ausführung des Verfassungsauftrags ergangen, das Nähere zur Initiative aus dem Volk durch ein Gesetz zu regeln (Art. 41 Abs. 3 LV). 77

C.

Der Antrag ist offensichtlich unbegründet. 78

Der Beschluss des Antragsgegners vom 4. September 1998 (Drucks 14/1657), der fristgemäß ergangen ist, erklärt die Volksinitiative zutreffend für unzulässig, weil sie gegen das Verbot von Initiativen über den Haushalt des Landes nach Art. 41 Abs. 2 LV verstößt. Somit kann dahingestellt bleiben, ob sie zudem den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV widerspricht. 79

I.

Der Gesetzentwurf wurde von der Antragstellerin am 4. Mai 1998 beim Landtag eingereicht. Der Beschluss des Landtags erging am 4. September 1998. Unter Berücksichtigung der sitzungsfreien Zeit des Landtags (§ 29 VAbStG) vom 9. Juli bis zum 19. August 1998 ist die Zwölfwochenfrist des § 8 Abs. 3 Satz 1 VAbStG gewahrt. Dem steht nicht entgegen, dass der Beschluss des Antragsgegners erst am 11. September 1998, also nach Ablauf der Zwölfwochenfrist, zugestellt und bekannt gemacht wurde. Auf die Zustellung und Bekanntmachung des Beschlusses nach § 8 Abs. 3 Satz 3 VAbStG kommt es nicht an, weil § 8 Abs. 3 Satz 1 VAbStG bei der Fristberechnung allein auf die Beschlussfassung des Landtags abstellt. Parlamentsbeschlüsse werden mit der Abstimmung verbindlich (vgl. BVerfGE 70, 324 <368>; Seifert/Hömig, GG, Kommentar, 6. Aufl., Art. 42 Rn. 2). 80

II.

Das Verbot von Volksinitiativen über den Haushalt des Landes gemäß Art. 41 Abs. 2 LV schließt alle Initiativen für Gesetze aus, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. 81

Zwar lässt der Wortlaut des Art. 41 Abs. 2 LV ("Haushalt des Landes") auch die Deutung zu, es seien nur Initiativen mit unmittelbar haushaltsgesetzlichen Regelungen unzulässig. Gegen ein derartiges Verständnis sprechen aber entscheidend die Entstehungsgeschichte (1.) sowie die gesetzssystematische (2.) und die zweckorientierte Auslegung (3.) des Art. 41 Abs. 2 LV. 82

1. Schon die Weimarer Reichsverfassung - WRV - hat die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung in Deutschland unter einen verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt gestellt. 83

a) Nach Art. 73 Abs. 4 WRV konnte "über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen" nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen. Der Begriff des Haushaltsplans im Sinne von Art. 73 Abs. 4 WRV wurde überwiegend dahin verstanden, dass er alle Gesetze erfasste, die wegen ihres wesentlich geldlichen Charakters den Haushaltsplan betrafen (vgl. Kaisenberg, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band VI, Heft 2 (1927), S. 169 <188 ff. m.w.N.>). Nach dieser Auffassung fielen diejenigen Gesetze unter den Haushaltsvorbehalt, die das Gesamtgleichgewicht des Haushalts störten, einzelne Etatposten änderten oder wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten. Der Zweck des Art. 73 Abs. 4 WRV sollte nur dann erreicht sein, "wenn man die Begriffe 'Haushaltsplan', 'Abgabengesetze', 'Besoldungsordnungen' weit auslegt und insbesondere unter 'Haushaltsplan' nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2 WRV), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst" (Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Aufl., 1933, Art. 73 Anm. 10). 84

b) In Schleswig-Holstein wurden die Vorschriften über die volksinitiierte Gesetzgebung im Jahre 1990 in die Verfassung aufgenommen. Die vom Landtag eingesetzte Enquete-Kommission "Verfassungs- und Parlamentsreform" lehnte es zwar in ihrem Schlussbericht vom 7. Februar 1989 (vgl. LTDruks 12/180, S. 126 f.) noch grundsätzlich ab, eine solche Gesetzgebung einzuführen. Man befürchtete vor allem, dass eine Volksgesetzgebung das Parlament zu sehr schwäche. Der Landtags-Sonderausschuss zur Beratung des Schlussberichts der Enquete-Kommission empfahl dann aber die Aufnahme der Volksgesetzgebung in die Landesverfassung entsprechend der Verfassungslage in den anderen Ländern (vgl. LTDruks 12/620 <neu> vom 28. November 1989, S. 5). Die plebiszitären Mitwirkungsrechte sollten dazu dienen, das parlamentarische System zu ergänzen und bürgernäher auszugestalten. Wegen der Budgethoheit des Parlaments und wegen der Notwendigkeit, die 85

Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung zu gewährleisten, sollten nach Auffassung des Landtags-Sonderausschusses Entscheidungen über den Haushalt sowie über Dienstbezüge, Steuern, Abgaben und Gebühren jedoch nicht zum Gegenstand eines Volksentscheids gemacht werden dürfen (vgl. LTDrucks 12/620 <neu>, S. 48). An dieser Empfehlung hielt der Landtags-Sonderausschuss in seinem abschließenden Bericht vom 22. Mai 1990 fest (LTDrucks 12/826).

2. Der sich aus der Entstehungsgeschichte ergebende Befund, dass der Ausschluss volksinitiiierter Gesetzgebung alle Gesetze erfasst, die erhebliche staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt wesentlich beeinflussen, ergibt sich auch aus dem Zusammenwirken der Art. 41 Abs. 2, 37 und 50 LV. 86

Art. 37 LV sieht vor, dass Gesetzentwürfe außer von der Landesregierung und von Landtagsabgeordneten auch durch Initiativen aus dem Volk eingebracht werden können. Beschlossen werden die Gesetze vom Landtag oder durch Volksentscheid. Art. 41 Abs. 2 LV schließt allerdings Volksinitiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben aus. Demnach wirkt der Volksgesetzgeber an der Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts nicht mit. Daran sind vielmehr nur die Landesregierung und der Landtag beteiligt (Art. 50 LV). Das Recht der Budgetinitiative liegt allein bei der Landesregierung (Art. 50 Abs. 3 LV). Sie hat den Gesetzentwurf zum Haushaltsplan in den Landtag einzubringen. Das ausschließliche Initiativrecht der Regierung beruht darauf, dass sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe - Bestimmung der Ziele der Politik, Aufstellung des Regierungsprogramms und Verwirklichung dieses Programms - auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Landtag gegenübersteht (vgl. BVerfGE 45, 1 <46 f.>). Dem Landtag obliegt die Feststellung des Haushaltsplans durch Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahres, wobei er nicht verpflichtet ist, die von der Regierung vorgelegte Budgetinitiative inhaltlich zu akzeptieren. Im Hinblick auf die Bedeutung des Budgetbewilligungsrechts des Landtags sind etwa der vorläufigen Haushaltsführung der Regierung nach Art. 51 LV enge Grenzen gezogen. Andererseits ist der Landesregierung die Möglichkeit eröffnet, bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen (Art. 52 LV). In das auf diese Weise austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts würde durch jede Art wesentlich haushaltswirksamer Volksgesetzgebung eingegriffen. 87

Wollte man den Begriff der "Initiative über den Haushalt des Landes" in Art. 41 Abs. 2 LV auf die förmliche Haushaltsgesetzgebung des Art. 50 Abs. 2 LV beschränken, verlöre die Norm ihren eigenständigen Gehalt. Da das Volk an der förmlichen Haushaltsgesetzgebung nach Art. 50 LV ohnehin nicht beteiligt ist, bedürfte es des Art. 41 Abs. 2 LV nicht. Eine lediglich deklaratorische Bedeutung der Vorschrift kann der Landesverfassung aber nicht entnommen werden. 88

3. Der Normzweck des Haushaltsvorbehalts des Art. 41 Abs. 2 LV bestätigt das Er- 89

gebnis der entstehungsgeschichtlichen und gesetzssystematischen Auslegung.

a) Art. 41 Abs. 2 LV dient maßgeblich dazu, die Etathoheit des Landtags und die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung vor Eingriffen durch den Volksgesetzgeber zu sichern. Haushaltswirksame Entscheidungen sind komplexer Natur, die ein plebiszitäres "Ja" oder "Nein" weitgehend ausschließen. Sie sind durch zahlreiche kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze etwa in Gestalt sozialstaatlicher Leistungsgesetze und vertragliche Bindungen vorbestimmt. Der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird auch dadurch beschränkt, dass ein großer Teil der Ausgaben bei einer hohen Staatsverschuldung durch Zins- und Tilgungslasten festgelegt ist. Haushaltswirksame Einnahmen und Ausgaben sind insgesamt in ein sachgerechtes Verhältnis zueinander zu setzen; höhere Ausgaben sind durch höhere Einnahmen im Rahmen eines finanz- und wirtschaftspolitischen Gesamtkonzepts auszugleichen. Vor diesem Hintergrund wird es dem Volksgesetzgeber häufig schwer fallen, die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen in vollem Umfang zu ermessen.

90

Auch unter Berücksichtigung des Normzwecks kommt dem Begriff "Haushalt des Landes" in Art. 41 Abs. 2 LV ein über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinausgehender materieller Gehalt zu. Er erstreckt sich auf jede finanzwirksame Gesetzgebung, die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die - kraft rechtlicher Verpflichtung - bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden. Ob eine solche Beeinträchtigung vorliegt und damit die Schwelle eines unzulässigen Eingriffs in den Haushalt des Landes im Sinne von Art. 41 Abs. 2 LV überschritten ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls, etwa von Art und zeitlicher Dauer der von einem volksinitiierten Gesetzentwurf ausgehenden finanziellen Belastung ab.

91

Diese Auslegung des Art. 41 Abs. 2 LV, die entscheidend auf die Etathoheit des Landtags und die Leistungsfähigkeit des Staates abstellt, schränkt zwar das Recht der Volksgesetzgebung ein, lässt es aber keineswegs leer laufen. Vielmehr bleibt der Volksgesetzgebung auch in Fragen von hoher Bedeutung für den Einzelnen und die Allgemeinheit ein Anwendungsbereich. So sind Fragen etwa nach der Reichweite staatlicher Eingriffsbefugnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Fragen der Ausgestaltung der Kommunalverfassung, aber auch des Schulwesens, die weder mittelbar noch unmittelbar wesentliche haushaltswirksame Ausgaben nach sich ziehen, der Volksgesetzgebung zugänglich.

92

b) Diese Beurteilung von Funktion und Zweck des verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts gegenüber der Volksgesetzgebung wird von den Verfassungsgerichten der Länder, soweit sie sich mit der Frage haushaltswirksamer Volksgesetzgebung entsprechend dem jeweiligen Landesverfassungsrecht befasst haben, geteilt. Der Rechtsprechung liegen Fälle zur schulischen Selbstverwaltung und Lernmittelfreiheit sowie zum kommunalen Wohnungsbaurecht und zur finanziellen Förderung der Rückkehrbereitschaft von ausländischen Staatsangehörigen zu Grunde. 93

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof und der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen halten haushaltswirksame Gesetzentwürfe, die das Volk einbringt, für unzulässig, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen (vgl. BayVerfGH, BayVBI 1977, S. 143 <150>; DVBI 1995, S. 419 <425 f.>; NVwZ-RR 2000, S. 401 <403>; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388 <389>; NordÖR 1998, S. 297 <299>). In der Sache ähnlich entscheidet der Nordrhein-Westfälische Verfassungsgerichtshof, der Volksbegehren über Finanzfragen nach Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen als unzulässig beurteilt, wenn der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussen (vgl. NRWVerfGH, NVwZ 1982, S. 188 <189>). 94

III.

Nach diesem Maßstab verletzt die verfassungsändernde Gesetzesinitiative der Antragstellerin Art. 41 Abs. 2 LV. Sie löst gewichtige staatliche Ausgaben aus und beeinflusst die Haushaltsplanung wesentlich, weil sie das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stört und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingt. Die Gesetzesinitiative sieht gleichmäßige öffentliche Zuschüsse für Schulen in staatlicher, kommunaler oder freier Trägerschaft vor, die in ihrer Höhe so bemessen sein müssen, dass sie den unentgeltlichen Zugang zu den Schulen ermöglichen (Art. 8 Abs. 2 Entwurf-LV). Das hätte zwangsläufig umfangreiche staatliche Ausgaben zur Folge. Schulen in privater Trägerschaft müssten unter Aufwendung oder Umverteilung erheblicher Haushaltsmittel Schulen in öffentlicher Trägerschaft gleichgestellt werden. 95

1. Die Gesetzesinitiative zielt mit der Neufassung von Art. 8 LV auf eine Verfassungsänderung ab, die die künftige Haushaltsplanung unmittelbar beeinflusst. Dass es vor ihrer Umsetzung erst der fachgesetzlichen Konkretisierung durch ein neues Schulgesetz bedarf, ändert daran nichts. Art. 8 Abs. 2 Entwurf-LV stellt verbindlich fest, dass private und öffentliche Schulen künftig nach gleichen Maßstäben öffentlich finanziert werden. In dem in Folge der Verfassungsänderung zu erlassenden Schulgesetz kann es nur noch um die Art und Weise dieser Finanzierung gehen. Die von allen Beteiligten grundsätzlich anerkannte Ausgabenwirksamkeit der Volksinitiative für künftige Landeshaushalte folgt bereits aus der beabsichtigten Verfassungsänderung. 96

2. Der Gesetzentwurf greift in die künftige Haushaltsplanung auf Dauer wesentlich ein. Die von der Antragstellerin veranlassten Berechnungen zeigen auf, dass durch die angestrebte finanzielle Gleichstellung der Privatschulen mit öffentlichen Schulen eine jährliche Haushaltsmehrbelastung von mindestens 32,82 Mio. DM entstehen wird. Der Antragsgegner rechnet sogar mit jährlichen Mehrkosten von 50 Mio. DM. Damit ist der Etat für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Einzelplan 07) des Landes, der für das Haushaltsjahr 1998 Ausgaben von 3,28 Mrd. DM ausweist, wesentlich betroffen, zumal die nicht durch die Personalausgaben in Höhe von 2,46 Mrd. DM gebundenen Mittel dieses Etats nur ca. 820 Mio. DM ausmachen (vgl. Haushaltsbegleitgesetz 1998, GVOBl Schl.-H. S. 37 <64 f.>). Hiervon erhalten deutsche Privatschulen Zuschüsse von über 54,75 Mio. DM; weitere 46,41 Mio. DM sieht der Landeshaushalt 1998 für die Schulen der dänischen Minderheit vor. Diese Zuschüsse könnten nicht gekürzt werden, ohne das Ziel der Antragstellerin - eine gleichwertige finanzielle Ausstattung von Privatschulen und öffentlichen Schulen - zu gefährden. Es verbleiben demnach knapp 720 Mio. DM, innerhalb derer Haushaltskürzungen zu Gunsten neu entstehender Ausgaben im Einzelplan 07 denkbar wären.

97

Eine derartige Beeinflussung des Bildungsetats ist geeignet, das Gleichgewicht des künftigen Gesamthaushalts zu stören. Es liegt nahe, dass der von Regierung und Parlament ausbalancierte Gesamthaushalt aus dem Gleichgewicht geraten würde, wenn die durch die Gesetzesinitiative veranlassten Ausgaben außerhalb des Einzelplans 07 ausgeglichen werden müssten. Die zusätzlich entstehende Haushaltsbelastung macht - bezogen auf das Jahr 1998 - den Zahlen der Antragstellerin zufolge ca. 0,5 v.H. und nach den Zahlen des Antragsgegners ca. 0,7 v.H. des Gesamthaushalts von ca. 18 Mrd. DM aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch außerhalb des Bildungsetats ein erheblicher Anteil der Ausgaben langfristig - etwa für Personalkosten und den Schuldendienst - festgelegt und damit der zeitnahen Disposition des Haushaltsgesetzgebers entzogen ist.

98

Stellt man zusätzlich die schwierige Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein im Jahr 1998 in Rechnung (vgl. BVerfGE 99, 57 <66 ff.>), so tritt die Problematik des Etatausgleichs und die Gefahr nicht zu schließender Deckungslücken in Folge der angestrebten Volksgesetzgebung verschärft zu Tage. Das gilt insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass das theoretische Einsparungspotenzial für den schleswig-holsteinischen Gesamthaushalt 1998 nur noch 121,8 Mio. DM beträgt (vgl. BVerfGE 99, 57 <68>).

99

IV.

Der Gesetzentwurf ist nicht - entsprechend dem Rechtsgedanken des § 139 BGB - in einen (unzulässigen) haushaltswirksamen und einen (zulässigen) budgetunabhängigen Teil aufteilbar. § 10 Abs. 3 VAbstG erlaubt zwar, volksinitiierte Gesetzentwürfe zu ändern. Dies setzt aber voraus, dass der Landtag den Gesetzentwurf für zulässig hält (§ 10 Abs. 1 VAbstG). Die Vorschrift kann demzufolge nicht auf den vorliegenden Fall eines Gesetzentwurfs angewandt werden, dessen Unzulässigkeit der Landtag

100

nach § 9 VAbstG festgestellt hat.

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
	Di Fabio	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Juli 2000 -
2 BvK 3/98**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Juli 2000 - 2 BvK 3/98 -
Rn. (1 - 100), http://www.bverfg.de/e/ks20000703_2bvk000398.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:ks20000703.2bvk000398