

**ZUR VERFASSUNGSRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT DES  
„VOLKSBEGEHRENS FÜR EINE BESSERE FAMILIENPOLITIK“  
GEM. ART. 82 II LV THÜR.**

*Gutachten im Auftrag der Fraktionen der SPD und der  
Linkspartei/PDS im Landtag des Freistaates Thüringen*

erstattet von

**Prof. Dr. Martin Morlok**

Düsseldorf, 5. Januar 2007

Das vorliegende Gutachten untersucht die Frage, ob das aktuell vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen auf seine Zulässigkeit hin überprüfte „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“ nach Maßgabe des Art. 82 II LV Thür. als zulässig anzusehen ist. Erwogen werden dabei allein verfassungsrechtliche Fragen, haushaltsrechtliche Berechnungen werden nicht angestellt, insofern wird auf die Angaben der Auftraggeberin bzw. des Finanzministeriums des Freistaates Thüringen Bezug genommen.

<b>ZUR VERFASSUNGSRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT DES „VOLKSBEGEHRENS FÜR EINE BESSERE FAMILIENPOLITIK“ GEM. ART. 82 II LV THÜR.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Einleitung.....</b>	<b>5</b>
I. <i>Problemhintergrund und Gegenstand des Gutachtens</i> .....	5
II. <i>Die Rechtsprechungslinien zur haushaltswirksamen Volksgesetzgebung im Überblick</i> .....	7
1. Ausgangslage .....	7
2. Argumentationsstrukturen der Rechtsprechung.....	9
a. Das „repräsentativ-demokratische Argument“ .....	9
b. Das „historische Argument“ .....	12
c. Das „haushälterische Argument“ .....	14
<b>B. Struktur und Gegenstand des Haushaltsverfahrens.....</b>	<b>16</b>
I. <i>Die Sicherung der Haushaltsplanung in politischer Gesamtverantwortung</i> .....	16
1. Sicherung der funktionalen Teilhabe von Legislative und Exekutive 19	
a. Die Budgetinitiative der Regierung als Schutzobjekt des Haushaltsvorbehalts .....	19
b. Das parlamentarische Budgetrecht als Schutzobjekt des Haushaltsvorbehalts .....	21
c. Budgetrecht und Budgetinitiative als Sicherungen funktionaler Prävalenz .....	23
2. Ausbalancieren nach Maßgabe politischer Prioritätsentscheidung....	24
3. Erfordernis prozeduraler Strukturen des Haushaltsverfahrens .....	25
4. Prozedurale Schwächen der Volksgesetzgebung.....	30
II. <i>Zwischenergebnis</i> .....	33
<b>C. Funktionen des Haushaltsvorbehalts nach Art. 82 II LV Thür. ....</b>	<b>35</b>
I. <i>Zur Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung</i> .....	35
II. <i>Aspekte der Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung</i>	37
1. Kein normativer Primat der Parlamentsgesetzgebung .....	37
2. Kein Bestandsschutz für die Volksgesetzgebung .....	38
3. Aktivierung der politischen Verantwortung des Parlaments .....	42
III. <i>Die Kompatibilisierung von Budgetrecht und Volksgesetzgebung</i> .....	44
1. Prinzipientheoretische Deutung des Konkurrenzverhältnisses .....	44
2. Leitender Aspekt für eine Kompatibilisierung.....	46
3. Konsequenz: Der Haushaltsvorbehalt als Konkordanzprinzip .....	49

<b>D.</b>	<b>Anwendung der Auslegungsergebnisse.....</b>	<b>52</b>
I.	<i>Notwendigkeit wertender Gesamtbetrachtung.....</i>	<i>52</i>
1.	Fehlkonzeption der herrschenden Rechtsprechung.....	52
2.	A priori unzulässige Einzelfallkriterien .....	53
II.	<i>Wertende Gesamtbetrachtung im konkreten Einzelfall.....</i>	<i>54</i>
1.	„Freie Spitze“ und Gesamthaushaltsvolumen.....	55
2.	Einzelplan.....	58
3.	Art und Dauer der Belastung .....	58
a.	Haushaltsrechtliche Dimension.....	58
b.	Verfassungsrechtliche Dimension.....	59
<b>E.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>62</b>

## A. Einleitung

### I. Problemhintergrund und Gegenstand des Gutachtens

Die Zulässigkeit von finanzwirksamen Volksbegehren beschäftigt bereits seit der Weimarer Republik die Verfassungsgerichte und die verfassungsrechtliche Literatur. Die Frage spielte unter der Herrschaft des gegenüber direktdemokratischen Elementen eher restriktiven Grundgesetzes lange Zeit eine nachgeordnete Rolle. Vereinzelt erlangte sie in den Bundesländern Bedeutung, so z.B. in Bayern in den 1970er Jahren. Seit der deutschen Wiedervereinigung erfreute sie sich jedoch erneut besonderer Aufmerksamkeit. Gerade nämlich die Verfassungen der neuen Bundesländer haben sich im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben des Homogenitätsprinzips des Art. 28 I 1 GG für eine direktdemokratischen Elementen gegenüber aufgeschlossenerer Ausgestaltung des Demokratieprinzips entschlossen. Namentlich sehen sie, so auch in Thüringen, die Möglichkeit einer eigenständigen Volksgesetzgebung vor, die neben die parlamentarische Gesetzgebung tritt.

Damit ist ein Spannungsverhältnis angelegt, dessen Moderation wiederholt Gegenstand landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen geworden ist und um dessen Ausgestaltung sich auch die verfassungsrechtliche Literatur bemüht. Ansatz- und Ausgangspunkt sind dabei stets die Vorschriften in den Länderverfassungen, welche die Zulässigkeit von Volksgesetzgebung davon abhängig machen, dass diese bestimmte Materien nicht berührt. Diese von der Volksgesetzgebung ausgenommenen Bereiche, die dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sind, werden in den Landesverfassungen unterschiedlich ausformuliert – diese Unterschiede betreffen dabei vor allem die Formulierung des sog. „Haushaltsvorbehalts“:

Art. 60 VI LV BW: „Staatshaushaltsgesetz“

Art. 73 LV Bay: „Staatshaushalt“

Art. 90 LV Brem., Art. 124 LV Hess.: „Haushaltsplan“

Art. 62 II LV Bln., Art. 76 II LV Bbg., Art. 48 I S.3 LV Nds., Art. 41 II LV SH, Art. 82 II LV Thür.: „Landeshaushalt“

Art. 50 I S.2 LV HH: „Haushaltsangelegenheiten“

Art. 60 II LV MVP, Art. 73 I LV Sachs., Art. 81 I S.3 LV S-Anh.: „Haushaltsgesetze“

Art. 68 I S.4 LV NRW; Art. 109 III S.3 LV Rh-Pf: „Finanzfragen“

Art. 99 I S.3 LV Saar.: „finanzwirksame Gesetze“

Der Haushaltsvorbehalt wird von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sehr weitgehend verstanden, indem sie alle finanzwirksamen Gesetze darunter fasst. Die verfassungsrechtlichen Friktionen, die eine durch diese strenge Lesart bewirkte Aushöhlung der Volksgesetzgebung mit sich bringt, sollen regelmäßig dadurch vermieden werden, dass Volksgesetzgebung zwar finanzwirksam sein darf, aber haushaltsrechtlich bestimmten sehr niedrigen Erheblichkeitsschwellen unterworfen wird. Der Haushaltsvorbehalt wird in der Praxis zu einem Haushaltserheblichkeitsvorbehalt. Damit verbunden ist die Einnahme einer bestimmten Perspektive auf die Volksgesetzgebung, nämlich der des Haushaltsrechts und der Haushaltspolitik, die die Strenge der Zulässigkeitsanforderungen in erheblicher Weise präjudiziert: In der Folge haben sich die Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung daher weitgehend zu haushaltspolitischen und haushaltsrechtlichen Detaildebatten entwickelt, in denen verfassungssystematische und insbesondere demokratische Grundsatzfragen weitgehend aus dem Blickfeld geraten sind.

Aufgeworfen sind mit der Bindung der Volksgesetzgebung an den Haushaltsvorbehalt der Landesverfassungen nämlich durchaus *grundsätzliche* Fragen des Haushaltsverfahrens, seiner Sicherungsinstrumente und seiner verfassungsstaatlichen Ausprägung ebenso wie Grundfragen des Demokratieprinzips. Vor allem die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung krankt dabei an ihrer starken Selbstreferentialität und der historischen Fixierung auf die Weimarer Staatspraxis, sie vernachlässigt darüber aber das geltende Verfassungsrecht in zu starkem Maße. Haushaltsvorbehalt und Budgetrecht werden in einer stark historisierten Form zur Anwendung gebracht, die moderne verfassungsstaatliche Erkenntnisse über die Ausgestaltung des demokratischen Gesetzgebungsverfahrens ebenso außer acht lässt, wie sie die angelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht hinterfragt.

Diese Situation bildet den Hintergrund des vorliegenden Gutachtens: Es beschäftigt sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des gegenwärtig vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Thüringen auf seine Verfassungsmäßigkeit hin untersuchten „Volksbegehrens für eine bessere Familienpolitik“. Das Gutachten wählt dabei einen dezidiert eigenständigen Ansatz insofern, als dass abseits haushaltsrechtlicher Berechnungsfragen – die auftragsgemäß ausdrücklich nicht Gegenstand der Beurteilung sind – die grundsätzliche verfassungsrechtliche Funktion des Haushaltsvorbehalts neu und eigenständig verstanden und der Rang der Volksgesetzgebung als normativ gleichwertiger Gesetzgebung neu und grundlegend bestimmt wird.

Im Anschluss an eine Übersicht über die wesentlichen Rechtsprechungslinien (II.), welche die zentralen Argumentationsansätze darstellt und bewertet, werden die Struktur und der Gegenstand des Haushaltsverfahrens mit dem Ziel einer Verortung des sog. Haushaltsvorbehalts analysiert und gewichtet (B.). Unter C. I. geht es um die wesentliche verfassungsrechtliche und demokratische Frage des Rangverhältnisses zwischen Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung. Die Folgen eines Verständnisses normativer Gleichordnung der beiden Gesetzgebungsarten werden unter C. II. spezifiziert. C. III. dient schließlich der Fundierung eines *eigenen Verständnisses* des Haushaltsvorbehalts (wesentlich unter 2. und 3.) und zwar unter Heranziehung prinzipientheoretischer Überlegungen (1.).

Unter Punkt D. schließlich werden die Erkenntnisse über die verfassungsrechtliche Lage auf den vorliegenden Fall angewendet.

Dabei wendet sich das Gutachten ausdrücklich gegen die Perpetuierung unscharfer und verfassungssystematisch unzutreffender Argumente in der Auseinandersetzung um die Zulässigkeit von haushaltsrelevanten Volksbegehren und entkräftet diese. Schließlich steht besonders unter D. II 3. die besondere verfassungsfamilienrechtliche Rechtslage Thüringens im Mittelpunkt, die für die Beurteilung der Zulässigkeit des konkreten Volksbegehrens von Bedeutung ist.

## **II. Die Rechtsprechungslinien zur haushaltswirksamen Volksgesetzgebung im Überblick**

### *1. Ausgangslage*

Jede Auseinandersetzung mit haushaltsrelevanter Volksgesetzgebung ruht auf einem breiten Fundament rechtswissenschaftlicher Literatur sowie vor allem landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen.

Dabei haben sich, zuletzt durch eine weithin beachtete und wider die herrschende Meinung gerichtete Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs Sachsen

SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002, SächsVBl., S. 236 ff.

insgesamt drei Positionen herauskristallisiert, von denen zwei unter Heranziehung gleicher oder ähnlicher Argumentationsmuster weitgehend zu gleichen Ergebnissen kommen, nämlich einer restriktiven Handhabung der Zulässigkeit von haushaltsrelevanten Volksgesetzgebungsakten.

Die überwiegende Ansicht unter den Verfassungsgerichten der Länder, für die stellvertretend an dieser Stelle auf die Entscheidung des thüringischen Verfassungsgerichtshofs hingewiesen sei,

ThürVerfG, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff.

favorisiert unter Überzeichnung repräsentativ-demokratischer Strukturen einerseits und starker Betonung haushaltsverfahrensrechtlicher Fachgesetzlichkeiten andererseits eine weitgehende Zurückdrängung jeglicher, nicht bloß symbolisch relevanter Volksgesetzgebung.

Auf einer vermittelnden Position korrigiert das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg manche Übersteuerung der bisherigen Rechtsprechung, kommt dabei aber letztlich zu den gleichen Ergebnissen wie die bislang herrschende Meinung.

BbgVerfG, Urt. v. 20.9.2001, LKV 2002, S. 77 ff.

In erfrischender Deutlichkeit schließlich bezieht die bereits angesprochene Entscheidung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs Stellung zugunsten einer finanzwirksamen Volksgesetzgebung. Die Entscheidung bezieht ihre Bedeutung nicht nur daraus, dass sie einen gänzlich anderen Weg geht, als dies die Verfassungsgerichte bislang getan haben, sondern dadurch, dass sie auch in methodisch sauberer Weise Verfassungsauslegung betreibt und ihre Wertungen nicht verschleiert, sondern sie offen legt und überzeugend begründet.

Erstaunlich an der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist in vergleichender Perspektive, dass sie sich trotz deutlich abweichender Wortlaute der jeweiligen Landesverfassungen in der Sache an der am weitesten gehenden Formulierung der saarländischen Verfassung orientiert und Volksgesetzgebung bereits dann als verfassungsrechtlich problematisch betrachtet, wenn sie bloß „finanzwirksam“ ist. Dies ist vor allem in den Bundesländern überraschend, die durch die Formulierung des Vorbehaltes des „Landeshaushalts“ (wie in Art. 82 II LV Thür.) oder des „Haushaltsgesetzes“ (wie in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) gemessen an einer Skala aufsteigender verfassungstextlicher Strenge die engsten, also volksgesetzgebungsfreundlichsten Lösungen gewählt haben.

Für Thüringen gilt dieser Wunder nehmende Befund in besonderer Weise, da der einschlägige Art. 82 II LV Thür. nicht allein vom Landeshaushalt spricht, desbezüglich die Volksgesetzgebung unzulässig sei, sondern auch von „Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen“. Der Ausgenom-



menheit dieser Materien von der Volksgesetzgebung lassen sich unterschiedliche Gründe zuordnen. Personalentscheidungen sind exekutivisch geprägte Einzelfallentscheidungen sind, die sich ihrer Natur nach der Volksgesetzgebung entziehen, soweit es dabei nicht um hohe politische Wahlämter geht, deren Vergabe ohnehin verfassungsunmittelbar geregelt werden müsste. Entscheidungen über Abgaben und Bezüge werden deshalb dem parlamentarischen Verfahren vorbehalten, weil der Verfassungsgeber gegenüber unmittelbar auf die eigene oder fremde persönliche Finanzausstattung einwirkende Volksgesetzgebung besonderes Misstrauen hegte. Diese beiden neben dem Landeshaushalt genannten Sachgebiete verkörpern Prototypen finanzwirksamer Fragen. Die weite Interpretation des Begriffs vom „Landeshaushalt“, welche ihn analog der saarländischen Verfassung auf jedwede Finanzwirksamkeit erweitert, lässt diese Verfassungsbestimmungen aber leer laufen – eine kaum überzeugende Lesart der Verfassung.

Die extensive Auslegung des Haushaltsvorbehalts ist eine methodisch nicht überzeugende Anstrengung zur Zurückdrängung der Volksgesetzgebung, welche dem Haushaltsvorbehalt der Sache nach die Funktion einer unangemessenen „Angstklausel“ zuweist.

## *2. Argumentationsstrukturen der Rechtsprechung*

Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung zeichnet sich durch die Konstanz bestimmter Argumentationsansätze einerseits und durch eine starke und selten kritisch reflektierte Selbstreferentialität andererseits aus. Auszumachen sind wesentlich drei Argumente, auf denen die Rechtsprechung bislang fußt, das „repräsentativ-demokratische Argument“ (a.), das „historische Argument“ (b.) und schließlich das „haushälterische Argument“ (c.).

### **a. Das „repräsentativ-demokratische Argument“**

Wesentlich argumentieren die Landesverfassungsgerichte mit einem Rekurs auf das Demokratieprinzip, der geprägt ist durch eine homogenisierende Sicht, welche nicht nur die unterschiedliche landesverfassungsrechtlichen Wortlaute zur Volksgesetzgebung egalisiert, sondern durch Behauptung einer Art historisch-gemeindeutschen Verfassungstradition eine an der Verfassungssituation der Gegenwart orientierte Auslegung sich erspart.

Getragen werden die Überlegungen wesentlich durch eine Überbewertung des repräsentativ-demokratischen Elements der jeweiligen Landesverfassungen, ideal-

typisch ist hier wieder die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Thüringen zu nennen.

ThürVerfG, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff. (87 f., 89 f.).

Wenn dort und anderenorts der Volksgesetzgebung minderer demokratischer Rang zugesprochen wird, so wählt diese Herangehensweise eine *verfassungsexogene Perspektive*, die das Vorkommen und die Ausformulierung der Volksgesetzgebung durch die Verfassung selbst ignoriert und deren Rang nicht aus der verfassungsimmanenten Systematik bezieht.

Verklausuliert wird dieser Ansatz durch Bezugnahme auf die vorgebliche verfahrenstechnische Insuffizienz der Volksgesetzgebung und die mangelnde Kompetenz des Volksgesetzgebers selbst. Abgesehen davon, dass sich über diese Annahmen selbst trefflich streiten ließe,

Kritisch dazu mit überzeugenden Argumenten im Grundsatz wie in concreto *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 130.

erheben sie Einwände gegen eine eindeutige Verfassungsrechtlage, die sich auf diesem Wege eben nicht überwinden lässt.

Auch die Vermutung, Volksgesetzgebung eröffne Minderheitsinteressen den Weg, in missbräuchlicher Weise gesetzliche Verbindlichkeit zu erlangen, vermag die verfassungsrechtliche Stellung der Volksgesetzgebung nicht zu unterminieren.

So aber: BayVerfG, Urt. v. 31.3.2000, NVwZ 2000, S. 401 ff. (402-404).

Weiter auch: BremVerfGH, Urt. v. 14.2.2000, S. 915 ff. (916, 917).

Kritisch dazu aber: *H. K. Heussner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994 mit umfangreicher Materialsammlung, vor allem S. 172 ff.

Zunächst ist dieser Missbrauchsvorwurf empirisch nicht nachweisbar:

So scheiterte z.B. in Bayern 1977 das zweite Bayerische Volksbegehren zur Verankerung der Lernmittel- und Schulwegkostenfreiheit bereits in der Qualifikationsphase; auf Steuererleichterungen abzielende Volksbegehren in den USA scheiterten zumeist, ähnlich solche,

die lediglich auf die Privilegierung von Sonderinteressen abgestellt waren, dazu *G. Hahn/St. Morton*, Initiative and referendum – do they encourage or impair better state government?, 5 Florida State University Law Review 925 (1977); weiter auch *H. K. Heussner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 172, ff., 182; 192 mit umfassender Materialauswertung.

Die gegenteilige Lesart, daß gerade parlamentarische Entscheidungsmonopolisierung haushaltswirtschaftliche Unsolidität fördert, belegen Studien, welche die ökonomische Theorie auf die Analyse der Politik anwenden.

So z.B. *J. Buchanan/R. Wagner*, Democracy in deficit, 1977, insbes. S. 96 ff.; klassisch zu dieser Art der Analyse *A. Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, dt. 1968, insbes. S. 51 ff., 67 ff.

Auf einer grundsätzlichen Ebene ist diesem Einwand vor allem dadurch zu begegnen, dass die unausgesprochene Voraussetzung, von der er ausgeht, widerlegt wird. Anders als es vielleicht und nach der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung den Anschein haben mag, ist das Volk als alleiniger Inhaber der Staatsgewalt Souverän. Dass es die Ausübung der Staatsgewalt in der repräsentativen Demokratie in der Regel an dafür vorgesehene Institutionen delegiert, hindert es nicht an ihrer Ausübung im Einzelfall der Volksgesetzgebung. Volksgesetzgebung als Selbstaussübung der souveränen Gewalt ist stets legitimiert und fällt – in den Grenzen der Verfassung – nicht dem Makel eines Missbrauchs anheim. „Erkennt“ das Volk durch unmittelbare Gesetzgebung ein Interesse als gesetzeswesentlich, so ist dieses Interesse dadurch legitimiert und vom Vorwurf des Partikularen, Vereinzelten, jedenfalls aber Undemokratischen befreit.

Volksgesetzgebung als unmittelbare Ausübung einer demokratisch-rechtsstaatlich verfassten Staatsgewalt, ist ebenso viel oder ebenso wenig partikularistisch wie die Willensbildung im Parlament. Das Risiko einer volksunmittelbaren oder parlamentarischen „Selbstbedienung“ ist im Übrigen gerade durch die wechselseitige Etablierung eines gleichberechtigten und gleichmächtigen Veto-spielers gemindert: Ein „missbräuchliches“ Volksgesetz kann ebenso durch das Parlament geändert werden wie ein parlamentarisches Gesetz, das in der Wahrnehmung des Volkes unangebracht ist, durch ein Volksgesetz. Zudem ist es keineswegs ein Spezifikum der Volksgesetzgebung, dass sich Entscheidungen nach Maßgabe einer mathematischen Mehrheit belastend auf eine Minderheit – oder auch Mehrheit – auswirken.

BbgVerfG, Urt.v.20.9.2001, LKV 2001, S. 77 ff. (79-81).

Gänzlich fehlt geht im Übrigen die Annahme, Haushaltsvorbehalte schützen die durch den Akt der demokratischen Wahl generierte politisch-parlamentarische Mehrheit in ihrem politischen Gestaltungsauftrag: Politische Gestaltungsrechte des Parlaments sind derivativ und nicht originär, namentlich unterliegen sie keinem legislaturperiodischen Bestandsschutz, jedenfalls dann nicht, wenn von Verfassung wegen die unmittelbare politische Mitgestaltung durch das Volk vorgesehen ist.

In diesem Sinne schließlich gebietet die parlamentarische Funktion nicht, das Parlament von Einflussnahmen des Volksgesetzgebers zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs freizustellen.

Die gegenläufige Auffassung

BayVerfG, Urt. v. 31.3.2000, NVwZ 2000, S. 401 ff. (402-404).

BVerfG für Schleswig-Holstein, Beschl. v. 3.7.2000, NVwZ 2002, S. 67 ff. (69).

kommt unter Außerachtlassung schonenderer Ausgleichsmöglichkeiten zu einer „Ganz oder gar nicht“-Lösung und verkennt, dass die Einflussmöglichkeiten der Volksgesetzgebung durch ihre jeweilige konkrete Ausgestaltung, beispielsweise durch Quoren und Bereichsausnahmen etc., ohnehin gegenüber parlamentarisch getragener Entscheidungsfindung gemindert sind.

#### **b. Das „historische Argument“**

Die gegenüber der Volksgesetzgebung deutlich restriktive Auffassung der meisten Landesverfassungsgerichte stützt sich weiter wesentlich auf eine historische Kontextualisierung der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften.

Den Bezugspunkt bildet dabei die „Weimarer Staatspraxis“, nach der der Begriff des „Haushaltsplans“ in Art. 73 IV WRV weit ausgelegt wurde und alle Gesetze umfasste, die wegen ihres wesentlich geldlichen Charakters den Haushaltsplan betrafen.

BayVerfG, Entsch v. 15.12.1976, BayVBl 1977, S. 143 ff. (149).

BVerfG für Schleswig-Holstein, Beschl. v. 3.7.2000, NVwZ 2002, S. 67 ff. (68).

BremVerfGH, Entsch. vom 17.6.1997, NVwZ 1998, S. 388 ff. (390).

SaarlVerfGH, Urt. v. 12.12.05, Lv 3/05, Rd. 56.

Der Verfassungsgerichtshof NRW führte ergänzend zur Weimarer Tradition die preußische Verfassung vom 30.11.1920 an, die den Begriff „Finanzfragen“ verwendet habe, um die erforderliche Auslegung schon durch den Wortlaut auszudrücken. Auch der Wortlaut der Verfassung NRW („Finanzfragen“, Art. 68 I S. 4 LV NRW) sei insoweit eindeutig: Alle Volksbegehren, deren Schwerpunkt in der Anordnung von Einnahmen und Ausgaben lägen, die den Staatshaushalt also wesentlich beeinflussten, seien unzulässig.

NRW VerfGH, Beschl. v. 26.6.1981, NVwZ 1982, S. 188 f. (189).

Methodisch problematisch wird die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte nun vor allem deshalb, weil sie das – in seiner Verbindlichkeit ohnehin fragwürdige – historische Argument

Kritisch dazu auch: BbgVerfG, Urt. v. 20.9.2001, LKV 2002, S. 77 ff. (78).

nun zwar „tatbestandlich“ konsequent anwendet und aller Wortlautdisparitäten zum Trotz einheitlich alle Haushaltsvorbehalte im Sinne der Saarländischen Verfassung als Vorbehalte „finanzwirksamer“ Gesetze versteht, auf der „Rechtsfolge“ aber inkonsequent wird: Die strenge Interpretation der Vorbehalte im Sinne „finanzwirksamer Gesetze“ ließe die Volksgesetzgebung nämlich leer laufen, es fände also gleichsam eine haushaltswirtschaftliche Korrektur der verfassungsunmittelbaren Entscheidung für die Volksgesetzgebung statt.

Um ein solches, verfassungsrechtlich offensichtlich ausgeschlossenes Ergebnis zu verhindern, lesen die Verfassungsgerichte sodann einen Vorbehalt der „Erheblichkeit der Finanzwirksamkeit“ in die Haushaltsvorbehalte hinein.

BayVerfG, Entsch. v. 31.3.2000, NVwZ-RR 2000, S. 401 ff. (404).

BremVerfGH, Entsch. vom 17.6.1997, NVwZ 1998, S. 388 ff. (389).

NW VerfGE 18/80, NVwZ 1982, S. 188 f.

BbgVerfG, Urt. vom 20.9.2001, LKV 2002, S. 77 ff. (77, 81).

ThürVerfG, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff. (92).

Nur auf diese Weise kann die restriktive Haltung gegenüber der Volksgesetzgebung durchgehalten werden.

Im Ergebnis wird damit eine „von den Umständen des Einzelfalls“ abhängige Bewertung erforderlich,

BVerfG für Schleswig-Holstein, Beschl. v. 3.7.2000, NVwZ 2002, S. 67 ff. (68).

die im Konfliktfall vom jeweiligen Landesverfassungsgericht als letztverbindliche Instanz vorzunehmen ist.

### **c. Das „haushälterische Argument“**

Schließlich folgt aus der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und ihrer Lesart einer Volksgesetzgebung unter finanzwirksamen Erheblichkeitsvorbehalt die Öffnung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung der Volksgesetzgebung für haushaltsverfahrensrechtliche sowie für haushaltswirtschaftliche Erwägungen. Die scheinbare Öffnung des strengen Haushaltsvorbehaltsverständnisses durch die Einführung der Erheblichkeitsschwelle erweist sich dabei in einem ohnehin volksgesetzgebungsunfreundlichen Umfeld als Einführung einer weiteren, nämlich ökonomischen Hürde. Deutlich wird dies daran, dass unterschiedliche haushälterische Figuren und Einrichtungen volksgesetzgebungslimitierend wirken sollen. Volksgesetzgebung ist danach bestenfalls im Rahmen der sog. „freien Spitze“ des Haushalts zulässig, also im Rahmen der noch disponiblen Finanzmasse, als Erheblichkeitsrahmen werden teils die Einzelpläne herangezogen, in die das Vorhaben einzustellen wäre, und schließlich wird als Generalkorrektiv die gesamte Haushaltslage, namentlich der Grad und das Maß der jeweiligen Verschuldung als Zulässigkeitsgrenze eingeführt.

*Zur Haushaltslage und Verschuldung:*

BVerfG für Schleswig-Holstein, Beschl. v. 3.7.2000, NVwZ 2002, S. 67 ff. (69).

SaarlVerfG, Urt. v. 12.12.05, Lv 3/05, Rd. 73.

*Zur „freien Spitze“:*

BbgVerfG, Urt. v. 20.9.2001, LKV 2002, S. 77 ff. (79, 81).

Flankiert werden die haushaltswirtschaftlichen Überlegungen zumeist durch haushaltsverfahrensrechtliche Argumente, nach denen allein das Parlament und das Haushaltsverfahren, so wie es zwischen Parlament und Exekutive ablaufe, dazu in der Lage seien, haushaltssystematisch und haushaltsrechtlich vernünftige Entscheidungen zu treffen. Das parlamentarische Budgetrecht sowie das exekutive Privileg der Budgetinitiative seien hochrangige Schutzgüter der Verfassung, die es gegen Gefährdungen durch den Volksgesetzgeber zu schützen gelte. Hinzu komme, dass der Prozess der Volksgesetzgebung ungeeignet sei, die komplexen sachlichen wie haushälterischen Fragen sachgerecht zu beantworten. Daraus leitet insbesondere der Verfassungsgerichtshof Thüringens eine bloß punktuelle „Zuständigkeit“ des Volksgesetzgebers ab, woraus gefolgert wird, dass eine haushaltsrelevante Zuständigkeit ausgeschlossen sei. Die Komplexität haushaltswirksamer Gesetze entziehe sich den Strukturen der direkten Demokratie.

ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff. (89 f., 92).

## B. Struktur und Gegenstand des Haushaltsverfahrens

### I. Die Sicherung der Haushaltsplanung in politischer Gesamtverantwortung

Die Erstellung und Verabschiedung eines Haushalts ist in finanzpolitischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht eine wichtige, wenn nicht die zentrale von Parlament und Regierung gemeinschaftlich zu leistende Aufgabe in einer parlamentarischen Demokratie. Legislative und Exekutive wirken je nach funktionaler Eignung an der Erstellung des Haushaltes mit, jeweils abgesichert durch verfassungsrechtliche Institute: Die *Haushaltsautonomie des Parlaments* sichert diesem die politische Letztverantwortung, während die *Budgetinitiative* der Exekutive die Gestaltung im Detail ebenso wie die große und über Legislaturperioden hinausreichende Finanzplanung sichert.

*G. Kisker*, Staatshaushalt, HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 89 Rn. 5 zur „Etathoheit“ des Parlaments und Rn. 37 zur Budgetinitiative der Regierung; s. weiter zum Haushaltsrecht des Parlaments und der historischen Genese *N. Achterberg*, Parlamentsrecht, § 17, S. 388 ff.

Für Thüringen s. *J. Hopfe*, in: J. Linck/S. Jutzi/ders. (Hrsg.), Verfassung Thüringen, 1994, Art. 99 Rn. 1.

Die Rolle des Parlaments als „Herr des Budgets“ betont BVerfGE 70, 324 (355), die von einer „überragenden verfassungsrechtlichen Stellung“ des Parlaments spricht.

Dabei ist die Erstellung eines Haushalts abseits des haushaltsrechtlichen Handwerks eine genuin *politische Entscheidung*. Der Haushalt ist mit *Klaus Stern* das „Schicksalsbuch“ der Nation, in dem ein politisches „Programm in Zahlen“ zum Ausdruck gebracht wird.

BVerfGE 79, 311 (329 f.; 340).

Er repräsentiert einen zahlenmäßigen Ausdruck politischer Präferenzentscheidungen.



Zur Bedeutung des Haushalts s. auch *R. Wolf*, *Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts*, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 233.

Er kommt zustande durch die Interaktion verschiedener Akteure in einem durch Beeinflussbarkeit und Offenheit gekennzeichneten Verfahren, das durch haushaltsrechtliche, haushaltswirtschaftliche und fachgesetzliche Parameter bestimmt ist. Gerade auf letztere kann die Volksgesetzgebung als Akteur wesentlich Einfluss nehmen.

Die sachlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Regierung und Parlament gleichermaßen werden faktisch bestimmt vom Vorbehalt des finanziell Möglichen. Was im Einzelfall finanziell möglich ist, überblickt in der Regel die Exekutive – was finanziell möglich gemacht wird, entscheidet aber allein das Parlament als Repräsentant des Souveräns. Dabei kommen dem Haushaltsplan in Gestalt des Haushaltsgesetzes unterschiedliche Funktionen zu: Er dient der Versorgung der Volkswirtschaft mit privat nicht bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen (*Allokationsfunktion*), er dient der Verteilung von Einkommen und Lasten (*Distributionsfunktion*) und dem Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen (*Stabilisierungsfunktion*); weiter gleicht er Finanzbedarf und Deckungsmittel miteinander ab (*Bedarfsdeckungsfunktion*) und schließlich kommt ihm die bereits beschriebene *politische Programmfunktion* zu.

*J. Hopfe*, in: J. Linck/S. Jutzi/ders. (Hrsg.), *Verfassung Thüringen*, 1994, Art. 98 Rn. 3;  
*H. Wiesner*, *Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*, 6. Aufl. 2000, S. 11 ff.

Der *politischen Funktion* der Haushaltswirtschaft kommt heute eine gegenüber der des 19. Jahrhunderts gesteigerte Bedeutung zu. Die Technisierung und Spezialisierung, insgesamt die Komplizierung der Lebensverhältnisse der modernen Industriegesellschaft, haben zu einer Vermehrung und Verbreitung der staatlichen Aufgaben und Tätigkeiten geführt.

*G. Kisker*, *Staatshaushalt*, HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 89 Rn. 13.

Der Aufgabenzuwachs bei gleichzeitiger relativer Verknappung der finanziellen Ressourcen macht einen gesellschaftlichen und parlamentarischen Konsens über die Modi ihrer Verteilung notwendig. Ausdruck dieses Konsens' ist das Haushaltsgesetz, wie es auf Grundlage des im Parlament verhandelten Haushaltsplans

der Regierung beschlossen wird. Es versucht, die Vielzahl der Finanzbedürfnisse mit den zur Verfügung stehenden Mitteln in Einklang zu bringen.

*R. Wolf*, Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 234.

Die „unmittelbare Verantwortung“ für eine sachgerechte Gestaltung des Haushaltsplans trägt der parlamentarische Haushaltsgesetzgeber, den dabei ebenso materielle wie haushaltsrechtlich-fiskalische Gründe leiten können und sollen.

*E. Benda*, Der soziale Rechtsstaat, HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, § 17 Rn. 176.

Dem Parlament fällt gerade in diesem Bereich durch eigene Akzentsetzungen und Veränderungen am Haushaltsplan die Funktion einer politischen Kontrollinstanz der Exekutive zu.

*K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 210, 589.

Dabei kann der Aspekt der *Dynamik des Haushaltsprozesses* nicht überbetont werden. Aufstellungs-, Beschluss- und Vollzugsverfahren sind gekennzeichnet durch zahlreiche Änderungen und den Einsatz des vielfältigen haushaltswirtschaftlichen Instrumentariums, seien es Genehmigungsvorbehalte, Sperrvermerke, Haushaltsstruktur- oder Haushaltsbegleitgesetze.

*E. Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 95 ff.

Das Haushaltsgesetz entfaltet gegenüber der Exekutive politische Steuerungswirkung, indem es sie auf die parlamentarisch festgelegten haushälterischen Parameter festlegt.

Zum Zusammenhang von Haushaltsvorgaben und Verwaltungshandeln s. *A. v. Mutius/G. Schuppert*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42 (1984), S. 147 ff.; 216 ff.

**§ 2 Haushaltsgrundsätzegesetz [Bedeutung des Haushaltsplans]:** Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes oder des Landes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Die politische Auseinandersetzung um den Inhalt des Haushaltsplans und des späteren Haushaltsgesetzes

Zur Differenzierung *G. Kisker*, Staatshaushalt, HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 89 Rn. 29.

findet nach der haushaltsrechtlichen Theorie dabei auf zwei Ebenen statt. Einmal muss das Parlament selbst einen Willen über seine haushälterischen Schwerpunkte bilden und diesen sodann gegenüber der Exekutive durchsetzen. Freilich spitzt sich dieser doppelte Dualismus in der haushälterischen Praxis weitgehend zu auf einen einfachen Dualismus zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen und Parlamentsopposition auf der anderen Seite.

Dazu schon *Th. Maunz*, in: ders./G. Dürig et. al. (Hrsg.), GG, Bd. 6, Art. 110 [1981] Rn. 5.

### *1. Sicherung der funktionalen Teilhabe von Legislative und Exekutive*

Der mit dem Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung traditionell verfolgte Schutzzweck ist nach alldem wesentlich ein doppelter und bezieht sich auf die Sicherung von *Budgetinitiative der Regierung* und *Haushaltsbewilligungsrecht des Landtages*.

#### **a. Die Budgetinitiative der Regierung als Schutzobjekt des Haushaltsvorbehalts**

Wesentliches und weitgehend konsentiertes Teilziel des Haushaltsvorbehaltes des Art. 82 II LV Thür. ist die Sicherung der Budgetinitiative der Regierung. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Thüringen stellt dazu fest:

„Das ausschließliche Initiativrecht der Regierung trägt der Tatsache Rechnung, dass sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe, nämlich die Ziele der Politik zu bestimmen, das Regierungsprogramm aufzustellen

und zu verwirklichen, als bestimmender Teil der Exekutive den übrigen Gewalten gegenübersteht.“

ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff. (92).

Zur Bedeutung der Budgetinitiative auch BVerfGE 102, 176 (186 f.).

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das der Budgetinitiative vorgelagerte Haushaltsentwurfsverfahren selbst von eminent *politischer wie prozesshafter* Natur ist. Es spielt sich zwischen einer Vielzahl mit eigenen haushälterischen Interessen ausgestatteter Akteure innerhalb der Exekutive ab; es ist abhängig von allgemein- wie parteipolitischer Anerkennung einzelner Akteure und der von ihnen repräsentierten Belange, ebenso wie Loyalitäten und Rücksichtnahmen Gegenstand haushälterischer Erwägungen werden.

Zur Akteursgebundenheit des Haushaltsrechts s. auch *R. Wolf*, Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 239.

Die Monopolisierung der Budgetinitiative bei der Regierung erklärt sich aus der haushaltsrechtlichen Gesamtsystematik, in der sich die gewaltenspezifische Aufgabenverteilung einer parlamentarischen Demokratie spiegelt: Die *Budgetinitiative* liegt bei der Regierung, das *Budgetrecht* und die politische Letztverantwortung für Haushaltsgesetz und Vollzugskontrolle des Haushaltes liegt beim Parlament.

Für diese Form der haushälterischen Arbeitsteilung streiten funktionale Notwendigkeiten, da allein die Exekutive über die personellen und sachlichen Ressourcen verfügt, die zur Bewältigung eines solchen informationsgesättigten und höchst komplexen Verfahrens notwendig sind.

Insgesamt ist die Budgetinitiative als Proprium exekutiver Tätigkeit weithin anerkannt, ohne dass sie aber im Einzelnen thematisiert oder argumentativ ausgeleuchtet würde.

Insofern eine Ausnahme *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 291 ff. zu Einzelfragen des Haushaltsverfahrens, namentlich der Budgetaufstellung.

In der Budgetinitiative der Regierung entfaltet sich die spezifische Staatsleitungsfunktion der Exekutive. Die Exekutivspitze ist anders als die nachgeordneten

Verwaltungsbehörden, *nicht allein* vollziehende, sondern wesentlich auch gestaltende Gewalt. Zwar erhält sie ihre letztverbindlichen Handlungsvorgaben selbstverständlich durch das parlamentarische Gesetz, in Zusammenarbeit mit dem Parlament und diesem gegenüber gewinnt die Regierung aber durch ihren Anteil an der Staatsleitung eigenes politisches Gewicht.

*M. Schröder*, Aufgaben der Bundesregierung, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 64 Rn. 2 ff., 27.

Die Garantie eines staatsleitenden Gestaltungsvorbehalts bringt es mit sich, dass dieser Bereich nicht unverhältnismäßig durch Drittinterventionen beschränkt wird und zu einer Art *nudum ius* verkommt. Die Befugnisse und Interventionsmöglichkeiten von Volksgesetzgebung dürfen daher nicht soweit gehen, dass das gestaltende Element der Exekutive bei der Erstellung des Haushaltsplans völlig leerläuft.

#### **b. Das parlamentarische Budgetrecht als Schutzobjekt des Haushaltsvorbehalts**

Als weiterhin wesentlicher und darüber hinaus bedeutsamerer Schutzzweck des Haushaltsvorbehalts wird die Freistellung des parlamentarischen Budgetrechts von „weitgehender“ oder „erheblicher“ Intervention Dritter bezeichnet, namentlich durch extensive haushaltsrelevante Volksgesetzgebungsakte.

Das parlamentarische Budgetrecht, die Haushaltshoheit, gehört zum historisch traditionsreichen Kernbestand der parlamentarischen Autonomie. Es erweist sich vor allem als gerichtet gegen die Exekutive

Diesen Aspekt betont auch *S. Jutzi*, Kommentar zum Urteil des ThürVerfGH v. 19.09.2001 – 4/01, NJ 2001, S. 645 ff. (646); Ausführlich *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 31 ff.; vgl. auch *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: *W./Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 ff.

und insofern als Erbe des Kampfes des emanzipierten Bürgertums gegen die monarchische Hegemonie. Dieser historische Kontext ist für das Verständnis des Budgetrechts bis heute von Bedeutung, weil es sich dadurch nicht schwerpunktmäßig als organisatorisch-institutionelles Hausgut des Parlaments, sozusagen als Reservatrecht einer Institution darstellt, sondern vielmehr als *bürgerliche Selbstbestimmung über Finanzen* darstellt.

S. dazu *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerrückkehr, in: *W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, S. 60 f.

Seine Bedeutung wird bis heute als wesentlich eingestuft und auch durch Gerichte und durch Stimmen in der Wissenschaft verteidigt.

S. z.B. *J. Isensee*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie, *DVB1.* 2001, S. 1161 ff. (1163).

Kritisch zur Bedeutung des Budgetrechts *SächsVerfGH*, *SächsVB1.* 2002, S. 236 ff. (240); *J. Kertels/St. Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, *NVwZ* 2003, S. 435 ff.(437); *G. Burmeister*, Verwaltungsorganisation und finanzwirksame Gesetze im Blickfeld plebiszitärer Gesetzgebungsschranken der niedersächsischen Verfassung, *DV* 1996, S. 181 ff. (210).

Dabei ist jedoch auch im Hinblick auf die weiteren Überlegungen nicht aus den Augen zu verlieren, dass auch das Budgetrecht des Parlaments nur im Rahmen der genannten Verfassungsordnung gewährleistet ist – es muss sich also gegebenenfalls verfassungsunmittelbaren Einschränkungen bzw. verfassungsrechtlich legitimierte Einschränkungen unterwerfen. Insbesondere ist ein verfassungsrechtlich geforderter Ausgleich zu finden zwischen der Volksgesetzgebung auf der einen Seite und der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltshoheit andererseits.

Hinzu kommt, dass die Bedeutung des Budgetrechts als parlamentarisches Gestaltungsmedium gegenüber der Exekutive im vollständig parlamentarisierten Regierungssystem ohnehin stark an Bedeutung eingebüsst hat. Das Parlament bedarf nämlich zur Durchsetzung der von ihm gewollten Politik des Budgetrechts nicht mehr, es kann sowohl Sach- wie auch Personalentscheidungen selbst treffen.

*H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerrückkehr, in: *W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, S. 89.

### c. Budgetrecht und Budgetinitiative als Sicherungen funktionaler Prävalenz

Wesentlicher Gehalt des Budgetrechts ist ein verfahrensrechtlicher, dass nämlich der *Zugriff des Parlaments auf das Haushaltsgesetz*, also auf die Finanzstruktur des staatlichen Handelns gewahrt bleibt; damit verbunden ist die Sicherung der funktional unentbehrlichen technischen Hilfs- und Gestaltungsfunktion der Exekutive.

In dieser verfahrensrechtlich verstandenen Autonomie drückt sich die funktionale Prävalenz der *parlamentarischen* Haushaltsgesetzgebung aus. Die politische Dimension des Haushaltsrechts, verstanden als die finanzielle Prioritätensetzung, liegt beim Volk und Parlament gleichermaßen. Die Strukturierung, Aufstellung und Verwaltung des Haushalts im Sinne seiner Fortschreibung und Umsetzung sind Aufgaben des Parlaments bzw. der Exekutive. „Was“ jedoch dort in welchem Sinne verteilt und verwaltet wird, ist eine Entscheidung der Staatsgewalt, die beim Souverän ruht und durch ihn in Form der Volksgesetzgebung aktiviert werden kann. Das Budgetrecht sichert also die Erstellung des Haushalts, nicht die Setzung politischer Prioritäten.

Das Haushaltsverfahren in Gestalt des exekutiven Initiativrechts und des Budgetrechts des Parlaments hat also wesentlich eine prozedurale Bedeutung: Es soll die Erstellung eines ordentlichen Haushalts ermöglichen. Die inhaltliche Gestaltung, die nach außen verbindlich wird, ist aber nicht Gegenstand des Haushaltsverfahrens, sondern des einfachen Gesetzgebungsverfahrens, vollziehe sich dies parlamentarisch oder direktdemokratisch durch das Volk. Das Haushaltsgesetz ist Innenrecht, das durch das einfache Gesetz ein außenwirksames Profil erhält.

Dem entspricht beispielsweise auch die Regelung des Bepackungsverbots in Art. 99 I 2 LV Thür.

Zu dessen Bedeutung auch *R. Wolf*, *Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts*, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 241.

Darin liegt auch der durch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte stark gemachte Sinn repräsentativ-demokratischer Strukturen: Sie gewährleisten eine Arbeitsteilung nach funktionalen Aspekten, nicht nach politischen.

Rechtspflichten mit finanziellen Folgen können damit durchaus durch Volksgesetzgebung etabliert werden, nur kann nicht unmittelbar das Haushaltsgesetz selbst geändert werden. Das Budgetrecht des Parlaments in diesem Sinne verstanden dient also der Begründung einer verfahrensrechtlichen Zugriffsautonomie auf den Haushalt. Erst diese Verfahrenautonomie ermöglicht es gegenüber den vielfältigen politischen Wünschen und Pressionen, einen Haushalt aufzustellen und zu

verabschieden, der mit den rechtlichen (und wirtschaftlichen) Grundsätzen der Haushaltswirtschaft übereinstimmt.

## 2. Ausbalancieren nach Maßgabe politischer Prioritätsentscheidung

Im Prozess der Haushaltserstellung geht es darum, die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf die pflichtigen und gewünschten staatlichen Aufgaben in einer konsensfähigen Weise zu verteilen. Diese Verteilungsentscheidung ist dabei durch verschiedene Faktoren bestimmt: Soweit Finanzmittel gebunden sind, beispielsweise in Form von Personal- oder Pensionsverpflichtungen, geht es im wesentlichen um die Bedienung dieser Forderungen. Ähnliches gilt für Zuschüsse zu defizitär wirtschaftenden Sozialversicherungsträgern usw. Zwar ließen sich solche Zahlungsverpflichtungen zum Teil auch durch abweichenden Haushaltsbeschluss begrenzen, dies ist aber eher eine theoretische als eine praktische Option. Darüber hinaus aber ist der Haushaltsgesetzgeber letztlich frei, wie er seine Mittel einsetzt. Ihn trifft im Rahmen der Verfassungsvorgaben die Verantwortung einer politischen Prioritätensetzung. Diese kann geprägt sein durch eigene dezidierte politische Zielvorstellungen, aber auch durch politische Rücksichtnahme auf Stimmungslagen in der Bevölkerung oder im Parlament.

Entscheidend für eine konsensfähige, repräsentativ-demokratisch legitime Haushaltsgesetzgebung ist die *Offenheit des Haushaltsprozesses* für die Beeinflussung durch die verschiedenen, untereinander in Ausgleich zu bringenden Interessen. Nur durch die Gewährleistung eines nach allen Seiten offenen Verfahrens kann die *politische Chancenverteilung*, die der Haushaltsplan darstellt, in legitimer Weise geschehen. Nicht zufällig wird der Haushaltsplan als Gesetz beschlossen und ist also Gegenstand des regulären Gesetzgebungsverfahrens, das auf Beeinflussungen und Offenheit hin angelegt ist. In den Worten *Aaron Wildavskys* handelt es sich beim Haushaltsverfahren dementsprechend um einen „bargaining process“.

A. Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, 1964, S. 131 et passim; *ders.*, *The new politics of the budgetary process*, 1988; s. auch *O. Davis/M. Dempster/A. Wildavsky*, *A theory of the budgetary process*, *American Political Science Review*, Vol. LX (1966), S. 529 ff.

Angesprochen ist damit die dezentrale Natur des Haushaltsverfahrens, welches „bottom-up“, also ausgehend von den Einzelinteressen sich entwickelt hin zum gesamten Haushaltsplan. Gekennzeichnet ist dieses Verfahren durch seinen inkrementalen Ansatz, also seiner einzelplan- und einzeltitelorientierten Herangehensweise, bei der also nicht das ganze Budget, der komplette Haushalt, aktiv auf seine Konsistenz beleuchtet wird, sondern stets relativ geurteilt wird, indem zunächst



einzelne Budgets untereinander verglichen werden und innerhalb von Einzelbudgets sodann Einzeltitel.

A. Wildavsky, *The politics in the budgetary process*, 1964, S. 15; weiter dazu O. Davis/M. Dempster/A. Wildavsky, *A theory of the budgetary process*, *American Political Science Review*, Vol. LX (1966), S. 529.

Diesem Ansatz entspricht auch die institutionelle Teilung der Exekutive in Einzelministerien und deren Abbildung in den einzelnen Ausschüssen des Parlaments. Dort werden in Bezug auf Einzelbudgets und Einzeltitel Aushandlungsprozesse vorgenommen, die im Ergebnis den Haushalt ergeben.

Diese Aushandlungsprozesse können sich dabei eines reichen Kanons haushaltswirtschaftlicher Instrumente bedienen: So resultiert die Feststellung einer Mittelknappheit innerhalb einzelner (oder auch des gesamten) Budgets regelmäßig in Kompensationsgesetzgebung im Bereich der einzelnen Sachmaterien: So können Mittelausfälle durch Haushaltsbegleit- oder Haushaltsstrukturgesetze, die in den entsprechenden Bereichen ausgaben- oder leistungsbeschränkend wirken, aufgefangen werden. Das Haushaltsverfahren lebt also wesentlich vom fachgesetzlichen *Input*, der haushalts- wie *fachgesetzlichen* Output zeitigen kann.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch darauf, dass die bisweilen behauptete weitgehende Fixierung des Haushaltsgesetzgebers durch bereits bestehende Ausgabenpflichten keineswegs in einer Weise verbindlich ist, wie es den Anschein haben mag. Das Haushaltsverfahren ist natürlich kein isoliertes, sondern lebt von Vorgaben und hat selbst Rückwirkungen: Diese stehen jedoch ganz überwiegend auch zur Disposition des Gesetzgebers: Dass sie weitenteils als unveränderlich wahrgenommen werden, ist eine politische, nicht jedoch eine rechtliche Sichtweise.

### 3. *Erfordernis prozeduraler Strukturen des Haushaltsverfahrens*

Die genuin politische Natur des Haushaltsverfahrens, seine interessenausgleichende Wirkung sowie die erhebliche faktische Gestaltungswirkung des Haushaltsgesetzes verlangen in besonderer Weise nach prozeduralen Vorkehrungen, die die politische Moderationsfunktion des Haushaltsgesetzes erhalten und optimieren.

Das Haushaltsverfahren teilt damit die Natur aller spezifischen Verwaltungsverfahren, die sich begreifen lassen als „Arrangements zur Gewährleistung von sachlich richtigen und (auch deshalb) rechtmäßigen Entscheidungen“.

*M. Morlok*, Die Folgen von Verfahrensfehlern am Beispiel kommunaler Satzungen, 1988, S. 119.

In besonderer Weise stellen sich komplexe Planungsverfahren dar als Methoden der *Informationsverarbeitung*.

Diesen Aspekt betonen auch *O. Davis/M. Dempster/A. Wildavsky*, A theory of the budgetary process, American Political Science Review, Vol. LX (1966), S. 529 ff.

Sie stellen sicher, dass der Vorgang der Entscheidungsfindung um Informationen über Tatsachen wie über Bewertungen Interessierter bzw. Betroffener sowie durch Rechtsauffassungen angereichert wird. Beteiligungsvorschriften wie Art. 110 III GG (dem es aufgrund der Ein-Kammer-Systeme in den Ländern an einer landesrechtlichen Entsprechung fehlt) oder §§ 27 ff. BHO bzw. §§ 27 ff. LHO Thür. dienen dazu, diesen Zweck des Verfahrens zu erfüllen. Flankiert wird das Haushaltsverfahren daneben weiter durch Verfahrensvorschriften, die Selbstzweckcharakter haben, dazu zählt z.B. die Vorschrift über das Initiativrecht der Exekutive wie das Budgetrecht der Legislative, aber auch durch Verfahrensgerechtigkeitsvorschriften, deren Einhaltung um des Verfahrensergebnisses Willen nötig sind, bspw. Art. 110 II, III GG.

Das Haushaltsverfahren selbst ist nun eine Mischform aus exekutiver Planung und parlamentarischer Gesetzgebung. Als besonderes Verfahren der Gesetzgebung ausgestaltet, unterliegt es spezifischen haushaltsrechtlichen wie allgemeinen gesetzgeberischen Anforderungen.

Die Verfassungen des Bundes und der Länder treffen in einem austarierten System solche Strukturentscheidungen, um die Erstellung eines nach diesen Maßstäben vernünftigen Haushalts zu garantieren.

Wesentlich ist insbesondere, dass haushaltsrechtsspezifische *Abweichungen* von den regulären Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren getroffen werden, die die sachgerechte Erstellung eines Haushaltsplanes ermöglichen sollen.

*W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, 2000, Art. 110, Rn. 32.

Schon vor Beginn des parlamentarischen Haushaltsverfahrens beginnt die Aufstellung des Haushaltsplans im Bereich der Exekutive, namentlich in der Regie des Finanzministeriums, welches als verfassungsrechtlich vorgesehene Institution

funktional dazu in der Lage ist, die Unmengen an Detailinformationen zu erfassen und zu strukturieren.

Der Regierung fällt demnach auch die Budgetinitiative zu, die genauer betrachtet ein *Initiativmonopol* ist, ergänzt durch eine Initiativpflicht.

*J. Hopfe*, in: J. Linck/S. Jutzi/ders. (Hrsg.), Verfassung Thüringen, 1994, Art. 99 Rn. 3.;  
*W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, 2000, Art. 110, Rn. 32; dazu auch *H. Dreier*,  
Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in:  
W./Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das  
Verwaltungsrecht, 1998, S. 91.

Der Beratung des eingebrachten Haushaltsplans im Parlament kommt eine besondere „Kontroll- und Legitimationsfunktion“ zu,

BVerfGE 79, 311 (344).

wie sie auch durch den Gesetzesvorbehalt in Art. 99 I LV Thür. und entsprechend Art. 110 II GG zum Ausdruck kommt.

Zur historischen Bedeutung des Haushaltsplans „als Gesetz“ s. *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: W./Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 85.

Entscheidend ist dabei, dass nicht allein das Parlament *in toto* oder die Fraktionen, sondern auch der einzelne Abgeordnete seine Vorstellungen einbringen kann.

BVerfGE 45, 1 (38); 70, 324 (356); 92, 130 (137).

Dem politischen Interessenpluralismus muss also auch im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsberatung Rechnung getragen werden. Die Komplexität und Umfänglichkeit der haushaltsrechtlichen Materie führt also nicht zu einer Rückstufung der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten. Freilich kommt in der Praxis, was verfassungsrechtlich aufgrund eines umfassenden Änderungsrechts des

Plenums nicht zu beanstanden ist, den jeweiligen Haushaltsausschüssen der Parlamente eine federführende Funktion zu.

*W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 335 ff.; s. zu den Ausschüssen auch *E. Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 123 ff.

In ihnen verbindet sich die repräsentativ-demokratische Abgeordnetenlegitimation mit der haushälterischen Expertise, die es ermöglicht, der exekutiven Haushaltsexpertise entsprechend kompetent und kontrollwirksam entgegen zu treten.

Die prozedurale Ausformung des Haushaltsverfahrens ist gekennzeichnet durch ein *Zusammenwirken der Gewalten*:

Diesen Aspekt betont auch *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 517 ff., der den Staatshaushalt als „Gegenstand der gemeinsamen Staatsleitung von Regierung und Parlament“ bezeichnet.

Die Exekutive stellt in Gestalt des Finanzministers einen Haushaltsplan auf in Zusammenarbeit mit den Fachministerien und aufgrund ihrer Anmeldungen zum Haushaltsplan.

S. dazu z.B. § 27 I 1 BHO: Die Voranschläge sind von der für den Einzelplan zuständigen Stelle dem Bundesministerium der Finanzen zu dem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt zu übersenden.

Der durch die Regierung ins Parlament eingebrachte Plan wird dort von den entsprechenden Fachausschüssen, dem Haushaltsausschuss und schließlich im Plenum beraten und verabschiedet. Haushälterische und fachliche Expertise gehen dabei sowohl auf exekutiver wie legislativer Seite Hand in Hand. Diese Verschränkung der Gewalten kennzeichnet auch schon den Prozess der Planaufstellung, der in Kooperation zwischen Exekutive und Parlamentsgremien vonstatten geht.

*H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: *W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 92.

Gleichzeitig ist durch die ressort- und ausschussspezifisch gebündelte Sachkompetenz eine zielführende Beratung und Beschlussfassung über Einzelhaushalte und Einzeltitel des Haushalts möglich. Entsprechendes gilt für die parlamentarische Flankierung des Haushaltsvollzugs, der sich selbst als politisch-dynamischer Prozess erweist und ebensolchen Gestaltungsinitiativen gegenüber zugänglich ist. Die arbeitsteilige Funktionsweise des Parlaments entfaltet hier ihre besondere Bedeutung und Wirkung.

Zur Logik eines modernen – arbeitsteiligen – Parlamentsverständnisses *M. Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung, VVDStRL 62 (2003), S. 37 ff., 68.

Insgesamt ist das Haushaltsverfahren dabei also gekennzeichnet durch seine weitgehend dezentrale Natur, aufgrund derer dem letztlichen parlamentarischen Beschluss über den Haushalt eine besondere finanzwirtschaftliche und politische Bedeutung zukommt. Die dezentrale Natur begünstigt weiter, dass der durch die demokratische Entscheidung für das Mehrheitsprinzip notwendige informale Aushandlungsprozess (vor der letztlichen Entscheidung) zwischen den beteiligten politischen Akteuren sachnah erfolgen kann.

Zur Bedeutung informaler Strukturen im Haushaltsrechts auch *R. Wolf*, Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts, FS Masching, 1995, S. 233 ff., 239; s. zum gleichen Phänomen *A. Wildavskys*, The politics of the budgetary process, 1964, S. 131 f.

Es erweist sich also, dass die Verfassungsordnungen in Bund und Ländern, so auch in Thüringen, das Haushaltsverfahren als spezielles parlamentarisches Verfahren ausgestaltet haben, um den damit verbundenen, vor allem sachlichen Problemen adäquat zu begegnen und die Komplexität des Verfahrens zu bewältigen.

Der inkrementale Charakter haushaltsrechtlicher und haushaltspolitischer Handlungen relativiert gleichzeitig den gegenüber der Volksgesetzgebung häufig in Stellung gebrachte Vorwurf, sie verfolge einseitig Einzelinteressen und verliere das haushälterische Ganze aus dem Blick – wenn der Haushaltsprozess nun aber selbst ein dezentraler ist, kann die Aufwertung der Volksgesetzgebung zu einem haushaltsrelevanten Akteur dieser Natur nur ent-, nicht aber widersprechen.

Auch in diesem Zusammenhang ist nochmals auf die politische Natur des Haushaltsprozesses einerseits und seine instrumentelle Vielfalt andererseits hinzuwei-

sen: Haushaltspolitik vollzieht sich nicht allein im Haushaltsverfahren im engeren Sinne, sondern auch auf der fachgesetzlichen Ebene. Damit wird deutlich: Das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung hat eine funktionale Spezialisierung erfahren und ist dementsprechend ausgestaltet – und zwar in Abhebung von dem Verfahren der Fachgesetzgebung, sei diese durch das Volk, sei sie durch das Parlament veranlasst. Das Haushaltsverfahren genießt Autonomie gegenüber dem normalen Gesetzgebungsverfahren, besonders deutlich wird dies am Initiativmonopol der Regierung. Diese Autonomie bedeutet aber keineswegs Unabhängigkeit des Haushaltsverfahrens von der Fachgesetzgebung – im Gegenteil. Die durch normales Gesetz begründeten finanziellen Verpflichtungen müssen im Haushaltsverfahren verarbeitet werden, sprich mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Gelingt dies nicht, kommt es zu Rückkopplungen in die Einzelgesetze, welche kostensenkend geändert werden müssen. Typisch hierfür sind Artikelgesetze, die als Haushaltsbegleitgesetze (Haushaltsstrukturgesetze) erlassen werden.

S. dazu auch *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 212 ff.; *E. Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 95 ff.

Daran lässt sich die auch schon andernorts thematisierte funktionale Prävalenz des parlamentarischen Haushalts- und Fachgesetzgebers ablesen, die diesem eine eigenständige und autonome Stellung gegenüber dem Volksgesetzgeber einräumt.

#### 4. *Prozedurale Schwächen der Volksgesetzgebung*

Haushaltsrelevante Volksgesetzgebung ist also vor dem Hintergrund dieser spezifischen Vorkehrungen der Verfassungsordnungen zu sehen. Die besondere Profilierung des Haushaltsverfahrens als einem Sonderverfahren der parlamentarischen Arbeit und Gesetzgebung, lässt die Probleme der haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung deutlich werden.

Das parlamentarische Haushaltsverfahren als Gemeinschaftsaufgabe von Legislative und Exekutive zeichnet sich dadurch aus, dass es der weitgehenden sachlichen *Diversifizierung in Einzelfragen* ebenso gerecht wird wie der notwendigen gemeinsamen *haushälterischen Gesamtperspektive*: Während auf Seiten der Exekutive die Fachministerien die Sachpolitik bestimmen und das Finanzministerium die Gesamtperspektive „im Blick hält“, arbeitet die Legislative durch die Einsetzung von Fachausschüssen und Haushaltsausschuss und vor allem durch die politische Letztverantwortung des Parlaments strukturell ähnlich. Sowohl der exekutive wie der legislative Anteil am Haushaltsverfahren ermöglicht durch den darin angelegten Dualismus von Einzel- und Gesamtperspektive den *notwendigen politischen*

und *politisch notwendigen* sowie den *haushälterisch vertretbaren* Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen. Im Haushaltsverfahren geht es nicht allein um die möglichst umfangreiche Bedienung eines Einzelinteresses, sondern um den politischen Ausgleich. Verkörpert wird dies durch den Begriff der *Distributionsfunktion* des Haushaltsplans.

Zur Komplexität des Haushaltsverfahrens *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 123 ff.

Die Wahrnehmung und Ausfüllung dieser Funktion setzt aber neben dem sachlichen Überblick auch und vor allem die politische Legitimation voraus, eine Ausgleichsentscheidung zwischen unvereinbaren Interessen zu treffen, also politische Prioritäten zu setzen. Zu einer solchen Ausgleichsentscheidung ist aber funktional wie strukturell primär zunächst das Parlament berufen. In ihm bündelt sich Legitimation und Sachkompetenz in einer operationsfähigen Einheit, deren Arbeitsmodus eine sachangemessene prozedurale Ausformung erhalten hat.

Freilich ist das Bild des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber auch von unrealistischen Erwartungen und Überfrachtungen zu bereinigen und zu „entzaubern“: Parlamentarische Haushaltsgesetzgebung ist kaum je summativ, sondern immer nur einzelfall- und einzelbudgetbezogen. Dass das Parlament also allein den Überblick habe, der ihn qualitativ wie quantitativ absondert vom gesetzgebenden Volk, ist ein Idealbild, von dem Abschied zu nehmen ist. Auf die Ergebnisse der *For- schungen Aaron Wildavskys* wurde in diesem Zusammenhang schon hingewiesen.

*A. Wildavskys*, The politics of the budgetary process, 1964, S. 8 ff.

Dem haushaltstheoretischen Ideal aber gegenüber befindet sich Volksgesetzgebung, auch und gerade, wenn sie haushaltsrelevant agiert, in einem strukturellen und legitimatorischen Nachteil. Sie wirkt immer nur punktuell, indem sie aus dem Strauß politischer Interessen ein Einzelinteresse herauslöst und es politisch wie legitimatorisch durch die „Volksursprünglichkeit“ auflädt. Dabei stehen – notwendig und zu Recht – Sachfragen im Vordergrund, nicht haushaltspolitische Fragen. Nicht zufällig schließt die thüringische Landesverfassung Volksbegehren zum Haushalt selbst daher aus. Dahinter steht wesentlich die Überlegung, dass die strukturelle Komplexität eines Haushaltsverfahrens durch Volksgesetzgebung nicht zu bewältigen ist, weil in ihr die Dichotomie zwischen Planung und politischer Einzelentscheidung angelegt ist.

S. dazu und weiter *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 120 ff.

Durch die besondere Heraushebung eines Einzelinteresses durch Volksgesetzgebung wird ein wesentliches Strukturmerkmal des parlamentarischen Prozesses tendenziell überspielt, nämlich seine organisatorische Einrichtung zur Bewältigung von Interessenkonkurrenzen und Sachlagen hoher Komplexität.

Deutlich wird die prozedurale Schwäche der Volksgesetzgebung vor allem auch daran, dass ihr notwendig eine vereinfachte, modellhafte Zuspitzung bestimmter Interessen- und Konfliktlagen zugrunde liegt. Regelmäßig ist in Volksabstimmungen bloß nach dem Modell „ja oder nein“ zu entscheiden; alternativ steht die Wahl zwischen verschiedenen Modellen beispielsweise eines Gesetzes offen. Volksgesetzgebung ist daher, anders als das parlamentarische Verfahren als Ganzes, nicht *diskursiv und definitiv*, sondern regelmäßig *allein definitiv*.

Umfassend dazu *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 120 ff.; den prozeduralen Aspekt übersehen *J. Kertels/St. Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, S. 435 ff. (437), deren Vergleich mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren daher zu kurz greift.

Der Diskurs über die Inhalte eines im Wege der Volksgesetzgebung initiierten Gesetzes ist also regelmäßig ausgelagert in die weitgehend zufälligen und informellen Strukturen und Prozesse eines Volksbegehrens. Will man aber die Überzeugung, dass Verfahren und ihre Einhaltung legitimationsstiftenden Charakter haben, nicht ohne weiteres preisgeben, ergibt sich aufgrund des unregelmäßigen, ausgelagerten und insbesondere nur bedingt offenen Diskurses, der einer Volksgesetzgebung in der Regel voraus geht, ein Legitimationsgefälle.

Dem ist freilich entgegenzutreten mit einem *realistischen* Bild der parlamentarischen Arbeit. Konfrontiert man das Bild eines prototypischen Volksbegehrens mit dem eines *idealisierten* Parlaments, mag man ein Legitimationsgefälle der genannten Art analysieren.

Freilich, Parlamente arbeiten in erheblichem Maße arbeitsteilig. Die legitimationsstiftende Sachkompetenz, die in ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz einfließt, ist die eines Ausschusses, eines Referenten, eines einzelnen Abgeordneten und seiner Mitarbeiter. Die Plenardebatte, die Plenarentscheidung ist der formale, die Autorschaft des Parlaments gewährleistende Akt: Die informellen Prozesse eines Gesetzesentwurfs und einer Gesetzesproduktion bestehen aber im parlamentarischen Bereich ebenso wie im Bereich der Volksgesetzgebung. Das Surplus legitimatorischer Aufladung eines volksunmittelbar beschlossenen Geset-



zes ließe sich danach durchaus kompensatorisch gegenüber den – möglicherweise – formalisierteren Prozessen des parlamentarischen Verfahrens in Rechnung stellen. Zudem kommt dem durchschnittlichen Parlamentsgesetz sicher eine weitaus geringere öffentliche Aufmerksamkeit zu, als einem durch seine notwendige Singularität herausgehobenen Volksbegehren. Auch dies vermag legitimierend zu wirken.

Schließlich fürchtet eine verbreitete Meinung die fehlende Berücksichtigung finanzieller Ausgleichserfordernisse, sofern haushaltswirksame Volksgesetze beschlossen werden. Angesprochen ist damit die haushälterische Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs erhöhter Ausgaben für bestimmte Bereiche. Die Verantwortung dafür fällt aber in den Bereich der finanzwirtschaftlichen Letztverantwortung des Parlaments, da es allein (im Zusammenspiel mit der Exekutive) den Haushalt als Ganzen im Blick haben kann und muss.

Auch dazu *J. Krafczyk*, *Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung*, 2005, S. 134 ff.

## **II. Zwischenergebnis**

Budgetinitiative der Regierung und Budgetrecht des Parlaments werden gemeinhin als Schutzgut der verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalte zu Volksgesetzgebungsvorhaben angesehen. Jedoch gibt dieser Schutz keinen „Rechtsschutz“ in dem Sinne, dass Einflussnahmen des Volksgesetzgebers abgewehrt werden könnten. Vielmehr dienen das Initiativrecht der Regierung und das Budgetrecht des Parlaments der Sicherung ihrer Funktionserfüllung. Das Haushaltsverfahren als spezielles, durch besonders enge Kooperation von Exekutive und Legislative gekennzeichnetes Gesetzgebungsverfahren, soll die rationale Bewältigung einer gleichermaßen umfangreichen wie ausdifferenzierten Informationsfülle ermöglichen. Es ist dabei wesentlich vorbestimmt durch die einzelgesetzlich oder vertraglich gesetzten Verpflichtungen.

Gleichzeitig ist das Haushaltsverfahren ein eminent politisches Verfahren: In ihm gelangt der politische Gestaltungsauftrag des Parlaments in einer repräsentativen Demokratie zu prototypischer Entfaltung. Gleichzeitig wird daran aber auch deutlich, dass das Haushaltsverfahren Annex zur parlamentarischen (und exekutiven) Gestaltungsmacht ist.

Diese politische Gestaltungsmacht ist aber nicht allein beim Parlament monopolisiert, sondern ruht auch beim Souverän selbst, der diese – sofern verfassungsrechtlich vorgesehen – durch eigene Gesetzesinitiativen zur Entfaltung bringen kann. Diese sind ausweislich der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen

nicht unbegrenzt, sondern nur nach Maßgabe des „Haushaltsvorbehalts“ zulässig. Was darunter zu verstehen ist, muss in Ansehung der verfassungsrechtlichen Strukturentscheidung für ein duales Gesetzgebungssystem unter Berücksichtigung, der funktionalen Prävalenz des parlamentarisch-exekutiven Haushaltsverfahrens bestimmt werden, was aber gerade keine grundsätzliche Hintanstellung der Volksgesetzgebung bedeutet.

## **C. Funktionen des Haushaltsvorbehalts nach Art. 82 II LV Thür.**

### **I. Zur Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung**

Die Analyse der Landesverfassung Thüringens besichert den Befund einer dualen Gesetzgebungssystematik: Sowohl das Parlament, als auch das Volk sind zur Verabschiedung von Gesetzen befugt. Dieser Dualismus bringt unmittelbar mit sich die Frage nach einem etwaigen Rangverhältnis der beiden Gesetzgebungsarten. Anders formuliert: Das Problem um die Reichweite und die Gestaltungsgrenzen der Volksgesetzgebung wird wesentlich bestimmt durch ihre Verortung im System einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie. Dabei ist Versuchen, das repräsentative System als die „eigentliche“ Ausprägung der demokratischen Idee anzusehen, im Grundsatz wie im Einzelfall entgegenzutreten.

So aber *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, HStR I, 2. Aufl. 1995, § 22 Rn. 5; *K. Stern*, in: *ders.* (Hg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl. 1984, S. 593; kritisch: *M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS BVerfG, Band II, 2001, S. 559 ff.

Abgesehen davon, dass sich Legitimation in der Demokratie nicht nur im institutionalisierten Vorgang der Wahl vermittelt, sondern dass sie sich in einem offenen Gemeinwesen in mediatisierten Formen des pluralistischen Prozesses täglicher Politik und Praxis entfaltet,

*P. Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. 1998, S. 169 ff.; s. weiter auch *M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS BVerfG, Band II, 2001, S. 559 ff., 565 f. zur legitimationstheoretischen Sicht.

ist die ausdrückliche Verfassungsentscheidung „pro Volksgesetzgebung“, wie sie die Thüringer Landesverfassung getroffen hat, nicht unter Rekurs auf allgemeindemokratische Erwägungen zu überspielen.

In der Diskussion um die Zulässigkeit von Volksgesetzgebung zu wenig beachtet ist dabei der grundsätzliche Zusammenhang zwischen der Zuerkennung einer Sach- und der einer korrelierenden Finanzkompetenz. Erste und wesentliche Ausprägung der Gleichrangigkeit von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzge-

bung ist, dass beide gleichermaßen über eine Sachkompetenz verfügen, die finanzwirksam werden kann und darf:

Geht man nämlich vom verfassungsrechtlichen Befund der Zulässigkeit von Volksgesetzgebung aus, gesteht die Verfassung dem Volk eine Sachentscheidungskompetenz zu. Daher ist es für deren Wahrnehmung notwendig, dass sie nicht, jedenfalls nicht gänzlich, von einer entsprechenden Finanzkompetenz losgelöst wird. Dass der Zusammenhang zwischen Sachentscheidung und Finanzierungsentscheidung durch die Ausnahme von Volksgesetzgebung unmittelbar zum Haushaltsplan gelockert wird, dient den bereits angesprochenen Schutzgütern Budgetinitiative und parlamentarischem Budgetverfahren. Eine erweiternde Auslegung der Vorschrift des Art. 82 II LV Thür. dahingehend, dass jegliche haushaltsrelevante Volksgesetzgebung ausgeschlossen sein sollte, reduziert diese auf symbolisch-deklaratorische Gesetze ohne politische Gestaltungsmacht.

Auf der grundsätzlichen Ebene schließlich ist hinzuweisen darauf, dass mit der verfassungsstaatlichen Kernaussage von der *Staatsgewalt, die vom Volke ausgeht*, Art. 45 I LV Thür., wesentlich auch eine finanzielle Dimension verbunden ist. Sind mit *Jean Bodin* im Geld „*les nerfs de la republique*“ zu sehen, also die Nerven des Staates, so kann die Staatsgewalt im modernen Finanzstaat nicht abgekoppelt werden von der Finanzgewalt.

Vgl. umfassend *K. Vogel/Chr. Waldhoff*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 10a ff. [1997], Rn. 309.

Die staatliche Rechtsmacht ist also wesentlich eine Geldmacht. Der Finanzstaat bedient sich dieser Geldmacht im Staatsinnern zur Lenkung des Staatsapparates und nach außen hin zur Einflussnahme auf Wirtschaft und Gesellschaft.

Diese Einflussnahme geschieht wesentlich durch Zuweisung von Geld im Haushaltsplan.

*N. Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 94 ff.

*K. Vogel/Chr. Waldhoff*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 10a ff. [1997], Rn. 317.

Dessen vollständige, also auch materielle verfassungsinterpretatorische Exemption aus dem Wirkungskreis der Volksgesetzgebung hieße, die Verfassungsbestimmungen über die Volksgesetzgebung weitgehend leer laufen zu lassen. Volksgesetzgebung ist also von Verfassungs wegen notwendig *auch* finanzwirksame Gesetzgebung. Ein solches Verständnis setzt auch die eigens in Art. 82 II LV

setzung. Ein solches Verständnis setzt auch die eigens in Art. 82 II LV Thür. genannten Ausnahmen (Bezüge, Abgaben) in ihr Recht.

## II. Aspekte der Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung

### 1. *Kein normativer Primat der Parlamentsgesetzgebung*

Aus diesem Dualismus der verfassungsrechtlichen Entscheidungsprozesse (parlamentarische vs. Volksgesetzgebung) lässt sich nun unter den genannten Vorzeichen kein Primat der parlamentarischen Gesetzgebung ableiten.

Zwar kommt parlamentarischer Gesetzgebung insofern und zu Recht ein faktischer Vorrang zu, als dass Volksgesetzgebung institutionell gegenüber Parlamentsgesetzgebung stets im Nachteil ist – sie kann nicht gleichziehen mit der parlamentarischen Arbeit, weder qualitativ noch quantitativ. Eine normative Nachordnung bedeutet dies aber nicht, im Gegenteil ist Gesetzgebung unmittelbar durch den Souverän von besonderer verfassungsrechtlicher Wertigkeit, weil sie notwendig Ausnahmecharakter besitzt und insofern besonderer Beachtung bedarf. Das möglicherweise vorhandene legitimatorische Defizit, welches man durch die denkbare Sachferne des Volksgesetzgebers begründet sehen mag, wird also durch die Ausnahmestellung des Volkes als unmittelbarem Gesetzgeber kompensiert.

Das Budgetrecht des Parlaments kann daher auch nicht in Stellung gebracht werden, um haushaltsrelevante Vorhaben des Volkes zu unterbinden. Insbesondere hat das Budgetrecht nicht Teil an der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 III LV Thür., welche seinen Rang gegenüber Volksgesetzen aufwerten würde. Dies hat vor allem historisch-systematische Gründe. Es ist erneut hinzuweisen darauf, dass das parlamentarische Budgetrecht ein Recht ist, welches dem Parlament als Vertreter des Souveräns *gegen die Exekutive* zukommt. Ihm eine Schutz- und Stoßrichtung gegen Vorgaben des Souveräns selbst zu geben, hieße, seine historische Tradition und Funktion grotesk zu verkehren.

*Otmar Jung* stellt dazu in Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volksbegehren in Schleswig-Holstein fest:

„Gegen diesen Ansatz bestehen mehrfach Bedenken. Zum einen reflektiert der *Senat* das Budgetrecht des Parlaments nicht verfassungsgeschichtlich. Schweizern und US-Amerikanern fällt auf, dass in Deutschland jenes Budgetrecht, historisch von den Parlamenten den Monarchen abgerungen, heute von den Volksvertretungen wie ein Privileg gegenüber ihren eigenen demokratischen Auftraggebern verteidigt wird.“

*O. Jung*, Unverdient höchster Segen - Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, NVwZ 2002, S. 41 (42).

Auch die Auffassung des BremStGH in der Sache ist insofern nicht überzeugend, dass nämlich der Umstand, dass das Volk am Haushaltsprozess nicht teilhabe, dazu führe, dass es auch keine Vorgaben für den Haushaltsprozess machen könne.

BremStGH, NVwZ 1998, S. 388 (389).

Dies verkennt die Eigenständigkeit – die funktionale Spezialität – des Haushaltsverfahrens. Dabei unterliegt das Parlament unter der Prämisse der verfassungsrechtlichen Verankerung der Volksgesetzgebung selbstverständlich den gesetzlichen Vorgaben, und zwar auch denen, die der Souverän in Form von Volksgesetzen macht. Es gehört nämlich vielmehr zu den parlamentarischen Aufgaben und denen der Regierung, diese Vorgaben in verfassungsgemäßer Weise umzusetzen. Dies führt zum nächsten Punkt.

## 2. *Kein Bestandsschutz für die Volksgesetzgebung*

Die Ansiedlung der Volksgesetzgebung beim Souverän und ihr Charakter als ausnahmsweise Beschäftigung des Souveräns mit einer Sachfrage legen die Frage nahe, ob Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung beschlossen worden sind, sich gegenüber einer Änderung durch Parlamentsgesetz – jedenfalls zeitweise, vielleicht sogar auf Dauer – sperren; anders gefragt: Kann Volksgesetzgebung für sich einen Bestandsschutz beanspruchen?

S. dazu ausführlich *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 ff.

Dies ist, um das Ergebnis vorweg zu nehmen, ausgehend von der konsentierten Ausgangsvermutung einer Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung

So. z.B. auch *J. Isensee*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie, DVBl. 2001, S. 1161 ff. (1166).

selbstverständlich nicht der Fall.

Rechtstatsächlich ist zunächst festzuhalten, dass die Regelungen über die Volksgesetzgebung in den Verfassungen der Bundesländer keine Aussage dahingehend treffen, ob es ein Rangverhältnis zwischen Volks- und Parlamentsgesetzen gibt.

*M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (482).

Wie auch in Thüringen in Art. 45 I 1 und 81 I und II LV wird lediglich von Gesetzesbeschlüssen durch das Volk und das Parlament gesprochen. Daraus lässt sich weder positiv Gleichrangigkeit noch negativ Rangunterschiedlichkeit ableiten.

Diese fehlende ausdrückliche Regelung lässt aber verfassungsrechtlich betrachtet noch keinen Rückschluss auf ein bestimmtes Ergebnis zu, sondern muss durch Verfassungsauslegung kompensiert werden.

So zutreffend für diesen Fall *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (485).

Da sich auch historisch kein eindeutiger Wille des Verfassungsgebers ermitteln lässt, spielen für die Auslegung systematisch-teleologische Erwägungen eine wesentliche Rolle.

Die Berücksichtigung direkt-demokratischer Elemente in einer Verfassung ergänzt die in Bund wie Ländern unangefochtene Grundentscheidung für das System einer repräsentativen Demokratie. Ergänzte man wiederum die direktdemokratischen Elemente um eine Bestandsgarantie der in ihrem Verfahren beschlossenen Gesetze, so privilegierte dies die Volksgesetzgebung gegenüber der parlamentarischen Gesetzgebung. Gleichzeitig erhöhte dies ihre Wirksamkeit im Sinne der Nachhaltigkeit des volksgesetzlichen Steuerungsbefehls.

Zur Optimierungswirkung *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (486).

Wenn darin auch nicht grundsätzlich ein Problem zu sehen ist, wirft das Argument der direktdemokratischen Privilegierung durch das Volk beschlossener Rechtssätze weitergehende rechtsnormhierarchische Probleme auf. Wenn Gesetzesbeschlüsse durch das Volk kraft ihrer Herkunft privilegiert sind, so ergibt sich dadurch eine aufsteigende Legitimationslinie:

*Parlamentarisches Gesetz – parlamentarische beschlossene Verfassung – volksbeschlossenes Gesetz – volksbeschlossene Verfassung.*

Dazu ausführlicher *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (486).

Dies hätte die eigenwillige Konsequenz, dass ein volksbeschlossenes Gesetz Vorrang vor einer parlamentarisch beschlossenen Verfassungsnorm hätte; mehr noch: wie wäre ein als Gesetz deklariertes Votum des Volkes zu werten, das aufgrund seiner Fassung unmittelbar verfassungsändernd wirkt?

Auch die Befristung einer Änderungsfestigkeit in Anlehnung an das Kriterium der Änderung der Sach- und Rechtslage ist letztlich nicht zielführend, da vor allem bei politischen Prioritätsentscheidungen weitgehend unklar bleibt, auf welche konkrete Sach- und Rechtslage sie sich beziehen – auch hier wird das grundsätzliche Problem einer historischen Auslegung deutlich, die regelmäßig gerade nicht einen interpretationsenthobenen definiten Willen des Gesetzgebers erkennen lässt. Zudem ist die Feststellung des Änderungsbedarfs selbst auch problematisch, sofern das zu ändernde Gesetz nicht selbst die Voraussetzungen seiner Geltung umfassend deklariert, was nur und zu recht höchst ausnahmsweise der Fall sein dürfte.

Die freie, also verfassungsmittelbare Festlegung von starren Änderungsfristen bleibt demgegenüber notwendig willkürlich und vermag daher auch nicht zu überzeugen. Allein eine verfassungsunmittelbar angeordnete Frist ließe sich rechtfertigen. Da eine solche aber nicht gegeben ist, entfällt die freihändige Festlegung.

Auch die Beschränkung der Bindung auf das im Zeitpunkt der Volksentscheidung konstituierte Parlament vermag letztlich kein plausibles Kriterium für die Änderungsfestigkeit volksbeschlossener Gesetze bereitzustellen.

Zu alledem *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (486 ff.).



Daher ist festzuhalten: Es begründet *normativ betrachtet* keinerlei Unterschied, ob ein Gesetz vom Souverän selbst oder vom Parlament beschlossen wurde. Es besteht eben kein Rangverhältnis zwischen repräsentativer als „eigentlicher“ Demokratie und unmittelbarer als „uneigentlicher“. Man mag auch umgekehrt dem Volksgesetz einen höheren politischen Geltungsrang einräumen, verfassungs- wie einfachrechtlich bleibt diese politische Hochschätzung aber unbeachtlich. Diese Gleichrangigkeit führt zu einer wechselseitigen Änderungspermeabilität: Der Landtag kann Volksgesetze ebenso ändern, wie er seine eigenen Gesetze ändern kann. Umgekehrt kann der Souverän durch Akte der Volksgesetzgebung Gesetze des Landtags ändern.

Namentlich kommt der Volksgesetzgebung nicht deshalb höherer Bestandschutz zu, weil sie auf den Souverän selbst als Träger der Staatsgewalt zurückgeht.

So aber z.B. *M. Fritz/P. Musall*; Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen, SächsVBl. 2001, S. 233 (237):

*E. Heyen*, Das höchste Reichsorgan – zugleich eine staatsrechtliche Untersuchung des Satzes „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, 1930, S. 49, 60.

Einem solchen Ansatz liegt nämlich eine wechselseitige Bedeutungsverkehrung der demokratischen Konzeptionen von unmittelbarer und repräsentativer Demokratie zugrunde. Das Volk kann deshalb Gesetze auch in einer repräsentativen Demokratie beschließen, weil es der Souverän ist und eine volksunmittelbare Gesetzgebung von der Verfassungsordnung – jedenfalls in Thüringen – vorgesehen ist. Damit aber wird das Parlament als der Regelrepräsentant des Souveräns nicht zu einem demokratischen Beschlussorgan zweiter Klasse. Es gibt also, dies wird daran deutlich, keinen kategorischen Unterschied zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Verbunden mit dieser Einsicht ist die Erkenntnis dass Demokratie und ihre Organisation notwendig kompliziert sind und mit einem „Mix“ der Steuerungsinstrumente operieren kann.

*M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS BVerfG, Band II, 2001, S. 559 ff.

Die Gleichrangigkeit unmittelbarer und repräsentativer Demokratie verbietet eben auch eine Rückstufung des Parlaments zu einer Subsidiarvertretung. Das Volk handelt nämlich bei der Volksgesetzgebung nicht als *pouvoir constituant*, sondern als *pouvoir constitué*. Dafür spricht auch eine grammatische Interpretation der einschlägigen Verfassungsbestimmungen der Art. 81 I, II; 45 S.2 LV Thür., deren insoweit andere Interpretation durch den ThürVerfGH Wunder nimmt. Noch nie

kam es für die Interpretation einer Verfassungsvorschrift auf die Reihenfolge der in ihr genannten Aspekte und schon gar nicht auf ihre numerische Stellung in der Verfassung an.

Zu alldem: *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 165.

Setzt der Volksgesetzgeber also haushaltsrelevante Maßnahmen ins Werk, welche das Parlament finanziell nicht realisieren kann oder will, so steht es ihm frei, das Volksgesetz den finanziellen oder politischen Rahmenbedingungen anzupassen oder mit geeigneten haushälterischen Maßnahmen darauf zu reagieren, von denen das Parlament auch bei eigenen Entscheidungen Gebrauch macht. Sofern damit die Grenzen eines verfassungsgemäßen Haushaltes berührt werden, bedarf es einer autonomen politischen Entscheidung der Volksvertretung, wie sie einen verfassungswidrigen Haushalt vermeiden möchte.

### 3. *Aktivierung der politischen Verantwortung des Parlaments*

Ist es zutreffend, dass ein durch das Volk beschlossenes Gesetz keinen Schutz vor Änderung durch das Parlament genießt und durchaus finanzielle Wirkungen zeitigen darf, hat dies zur Folge, dass die *politische und gesetzgeberische Primärverantwortung* des Parlaments aktiviert wird.

Es ist gegebenenfalls gezwungen, zu Akten der Volksgesetzgebung explizit und unter Umständen auch widersprechend Stellung zu nehmen. In dieser verfassungsrechtlichen Dichotomie der Gesetzgeber liegt ein wesentlicher Reiz und Vorteil volksunmittelbarer Gesetzgebung. Begreift man als ihr Ziel die Mehrung der zivilen Partizipationsrechte, die Annäherung des Souveräns an ihn betreffende Entscheidungen, so bringt man Parlament und Volksgesetzgeber ggf. in eine Frontstellung. Gerade dies ist aber im Konfliktfall gewollt, dass nämlich das Volk sich gegen den Willen seiner Repräsentanten mit gewissen Gesetzesvorhaben durchsetzen kann. Dies ist vom „demokratieverfahrensrechtlichen“ Standpunkt aus betrachtet auch sinnvoll, da das repräsentativ-demokratische System dem Volk in der Wahlentscheidung keine Möglichkeit zur Gewichtung bestimmter politischer Sachfragen einräumt. Es besteht also ein repräsentativ-demokratisches Intensitätsproblem in der Vermittlung des bürgerschaftlichen Willens hin auf das Parlament.

*M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS BVerfG, Band II, 2001, S. 559 ff., 584.

Führt diese politisch bedingte Frontstellung zwischen Parlament und Volksgesetzgeber nun dazu, dass das Parlament aus eigenen, insbesondere finanziellen Gründen in seiner Mehrheit einer anderen Auffassung anhängt, ist dies von der Verfassung gewollt: Heißt Demokratie Beeinflussbarkeit, dann ist der durch das Volk in Form des Gesetzes artikulierte Wille wesentlicher Faktor der politischen Abwägungsentscheidung des Parlaments. Es kann ihn aufnehmen, relativieren oder rundweg ablehnen. Der Einwand mangelnder Praktikabilität einer Verweigerung des Parlaments auf seine Änderungsmöglichkeiten geht hier daher ins Leere.

So aber *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 166.

Es geht hier nämlich, in der deutlicher Abgrenzung zu einem juridifizierten Verständnis der „Erheblichkeit“ eines finanzwirksamen Gesetzes, um die Wiedergewinnung einer parlamentarisch-politischen Autonomie.

Wie nämlich das Parlament die sachliche Spannungslage auflöst, die sich aus einer im Einzelfall bestehenden Divergenz zwischen Souverän und Volksvertretung ergibt, ist eine genuin politische Entscheidung: Volksunmittelbar veranlasste Mehrausgaben können gekürzt oder gestrichen werden, durch Streichungen andernorts kompensiert oder gegebenenfalls durch eine höhere Verschuldung finanziert werden.

Dass das Parlament für seine Entscheidung, wie es mit den Folgen einer haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung umgehen will, die politische Verantwortung zu tragen hat, ist nun keine unerträgliche Zumutung, sondern ein Verweis auf die Aufgabe, die sein Kerngeschäft ist.

Zu diesem Zusammenhang auch *M. Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481 (483 f.).

Demokratie ist kompliziert – und darf es auch sein, sie soll es bisweilen sogar sein.

*M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS BVerfG, Band II, 2001, S. 559 ff., 584.

Sie sperrt sich als Prinzip und Organisationsform gegenüber scheinbaren Systemrationalisierungen, die die Natur des demokratischen Prinzips verkennen. De-

mokratie ist die Organisationsform eines gebilligten Interessenpluralismus, nicht die seiner möglichst reibungslosen Verwaltung.

### **III. Die Kompatibilisierung von Budgetrecht und Volksgesetzgebung**

Die Behandlung des Verhältnisses von haushaltsrelevanter Volksgesetzgebung und parlamentarischem Budgetrecht krankt bis heute an der Schablonenhaftigkeit der Problemlösungsmuster. Will man diese überwinden, so muss man zunächst nach den Wurzeln des Konflikts zwischen beiden Positionen schauen.

#### *1. Prinzipientheoretische Deutung des Konkurrenzverhältnisses*

Der Konflikt zwischen haushaltsrelevanter Volksgesetzgebung und parlamentarischer Haushaltshoheit lässt sich prinzipientheoretisch deuten als ein dem Demokratieprinzip inhärentes Konkurrenzverhältnis.

Die demokratische Bedeutung des Budgetrechts betont auch *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, S. 87 in deutlicher Abwendung von der haushälterischen Überbetonung.

Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes wie das der Verfassungen der Länder erweist sich als ein außerordentlich kontingentes Staatsorganisationsprinzip, das in erheblicher Weise konkretisierungsbedürftig ist.

*M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: *FS BVerfG*, Band II, 2001, S. 559 ff.

Während die Bundesverfassung, also das Grundgesetz, diese Konkretisierung unter deutlicher Akzentsetzung auf den Bereich der repräsentativen Demokratie vorgenommen hat und plebiszitäre Elemente nur äußerst nachrangig behandelt, sind die Landesverfassungen, allen voran die der neuen Bundesländer, einen anderen Weg gegangen.

S. zum direktdemokratischen Profil des Landesverfassungsrechts auch *J. Dietlein*, Landesverfassungen, in: *W. Heun/M. Morlok et al.* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Neuausgabe 2006, Sp. 1394 ff.; *ders.*, Verfassunggebung in den neuen Bundesländern, *NWVBl.*

1993, S. 401 ff.; weiter auch *W. Graf Vitzthum*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 8 ff.

In ihnen kommt zum Ausdruck, dass sich die verfassungsstaatliche Grundentscheidung für die Demokratie in unterschiedlicher Weise ausprägen lässt: Zwar dominiert auch in den Landesverfassungen das repräsentative Element, gleichzeitig aber finden sich auch unterschiedliche Formen plebiszitärer Beteiligung. Entscheidend ist dabei nun: Der Rechtsanwender ist aufgerufen, in der Konkretisierung und Anwendung dieser spezifischen Verfassungsentscheidung auch den *spezifischen landesverfassungsrechtlichen Gehalt* zu ermitteln: Die herrschende repräsentationsfreundliche und plebiszitfeindliche Lesart der Landesverfassungsbestimmungen nach Art des Grundgesetzes überspielt die Autonomie des Landesverfassungsgebers zugunsten einer zwangshomogenisierten Lesart des Demokratieprinzips.

Anders aber als das eher formale Rechtsstaatsprinzip eröffnet das Demokratieprinzip eine kontingente Sphäre zulässiger Konkretisierungsmöglichkeiten, in der sich die Verfassungskultur eines Bundeslandes durchaus abheben kann von der bundesverfassungsrechtlichen Tradition.

Zum Unterschied zwischen Rechtsstaats- und Demokratieprinzip in dieser Hinsicht *J. Krüper*, Ausschussbesetzung zwischen Mathematik, Politik und Demokratie, NWVBl. 2005, 97 (98).

Wählt eine Landesverfassung nun im Bereich der demokratieerheblichen Gesetzgebung einen quasi-dualistischen Modus, indem sie die primäre Verantwortung des Parlaments durch die Einrichtung der Volksgesetzgebung ergänzt, so ist dem in der Anwendung der Verfassungsbestimmungen Rechnung zu tragen.

Dabei erweisen sich die beiden Konkretisierungen des Demokratieprinzips (also Volks- und Parlamentsgesetzgebung) als normativ grundsätzlich gleichrangig. Die Verfassungsbestimmungen auch in Thüringen geben keinen Anhaltspunkt für ein verfassungsnormatives Rangverhältnis zwischen beiden Gesetzgebungsarten.

Damit ist die *funktionale Prävalenz* parlamentarischer Gesetzgebung in keiner Weise in Frage gestellt, sie wird an den vergleichsweise hohen Hürden deutlich, denen die Volksgesetzgebung unterliegt. Überwindet sie aber diese Hürden, ist sie normativ ebenbürtig mit der parlamentarischen Gesetzgebung.

Konkurrieren gleichrangige Verfassungsgüter miteinander, so sind sie in concreto in einen für beide Seiten möglichst schonenden Ausgleich zu bringen – man spricht mit *Konrad Hesse* von „praktischer Konkordanz“.

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 72.

Auf der Ebene der Prinzipienkonkurrenz gilt der Sache nach das Gleiche, insbesondere wenn es sich wie hier um eine sachlich gleichartige Konkurrenz, nämlich innerhalb des Demokratieprinzips, handelt.

Dies bedeutet, dass der unablässig behauptete (landesverfassungsindifferente!) Vorrang der parlamentarischen Haushaltsautonomie vor der Volksgesetzgebung vom Standpunkt des positiven Verfassungstextes aus nicht nur sachlich falsch, sondern zudem auch noch methodisch unhaltbar gewonnen wurde: Zwischen gleichrangigen Verfassungspositionen darf nicht schlichter Vorrang der einen vor der anderen Seite behauptet werden, sondern es müssen beide zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Die Kompatibilisierungsbemühungen müssen also dahin gehen, bedingte, also *situativ angepasste Vorrangrelationen* zu schaffen und zu begründen. Einzelfalldifferente Vorrangrelationen verfehlen das anspruchsvolle verfassungsrechtliche Ziel einer differenzierten Gesetzgebungs- und Demokratiedogmatik, wie es die Landesverfassung des Freistaates Thüringen dem Verfassungsrechtsanwender aufgibt. Dieser Aspekt ist insbesondere von Bedeutung für die nicht anders als willkürlich zu bezeichnende Festlegung gewisser und angeblich Haushaltserheblichkeit begründender prozentualer Schwellenwerte der Finanzerheblichkeit, wie sie durch die Verfassungsgerichte regelmäßig erfolgt.

Für die Anwendung und dogmatische Positionierung hat dies folgende Konsequenz: Die etablierte, in ihrer Rigidität an polizeirechtliche Dogmatik gemahnende Sichtweise, nach der das parlamentarische Budgetrecht das verfassungsrechtliche Schutzgut sei, welches es gegen die Anfeindungen und Zumutungen der Volksgesetzgebung zu verteidigen gelte, entspricht nicht mehr dem Stand der Verfassungsrechtswissenschaft – dieses überkommene Verständnis hat sich überholt.

Es geht also nicht um die Abwehr eines Eingriffs, sondern – positiv gewendet – um die Herstellung einer *Schutzgutskonkordanz*.

## 2. Leitender Aspekt für eine Kompatibilisierung

Der wesentliche Aspekt für die Kompatibilisierung der beiden konfligierenden Gesetzgebungstypen ist eine sachgerechte Konkretisierung der haushälterischen Verantwortung von Parlament und Regierung.

Entscheidend dabei ist, dass dem Parlament als funktional Primärzuständigem eine haushälterische Gesamtverantwortung zukommt, die es darauf verpflichtet, die durch unterschiedliche Faktoren wesentlich beeinflusste Haushaltslage des Landes in einen den haushaltsrechtlichen und politischen Vorgaben entsprechenden Ausgleich zu bringen. Dabei meint Gesamtverantwortung in diesem Fall nicht, dass es sich um ein exklusiv konstruiertes Recht zur Festlegung einzelner Haushaltstitel handelt. Der Topos der Gesamtverantwortung betont vielmehr den Aspekt der *politischen Aufsichtsfunktion und der politischen Letztverantwortung* des Parlaments. Die Monopolisierung der Haushaltsgesetzesinitiative bei der Exekutive betont diese Sonderstellung des Parlaments im Haushaltsverfahren in besonderer Weise.

Die überkommene Lesart des Budgetrechts belichtet diesen Faktor deutlich unter und überhöht es zu einem eingriffsfreien Hausgut des Parlaments. Diese Verengung geht aber fehl. Die politische Verantwortlichkeit des Parlaments nämlich betont die Funktion der Interessenmoderation und des Interessenausgleichs, welcher allein beim Parlament liegt.

Bestärkt wird diese Lesart des Haushaltsvorbehalts durch den ohnehin zu verzeichnenden Bedeutungsverlust des Budgetrechts. Das parlamentarische Regierungssystem hat eine Sach- und Personalautonomie des Parlaments gebracht, die den Umweg über das Budgetrecht entbehrlich macht, sofern es um die Durchsetzung der spezifisch parlamentarischen politischen Schwerpunktsetzung geht.

*H. Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 89.*

Diese Bedeutungsrelativierung des Budgetrechts einerseits und die politische Gesamtverantwortung des Parlaments andererseits drücken sich symbolisch auch darin aus, dass die parlamentarische Haushaltsdebatte genutzt wird als Gelegenheit zur politischen Generalabrechnung der Opposition – keineswegs stehen dabei haushälterische Feinheiten zur Debatte.

Entsprechend stellen sich Auseinandersetzungen über das Budgetrecht, wie die vorliegende, nicht mehr als Kampf um das System dar, sondern als Kampf innerhalb des Systems.

*H. Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 89.*

Diese Erkenntnis trägt nun in erheblichem Maße dazu bei, die überspannte Diskussion um das vorgeblich exklusive parlamentarische Budgetrecht zu relativieren und es für den Ausgleich mit konfligierenden Verfassungsrechtspositionen zu öffnen. Entscheidend ist dabei folgendes:

Der Volksvertretung kommt im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung die Funktion der Re-Integration fragmentierter Entscheidungsprozesse durch die Feststellung des Haushaltsplanes zu.

So grundlegend *E. Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 41.

Die Integrationsfunktion hat dabei eine prozedural-technische und natürlich eine politische Dimension. Die Feststellung des Haushaltsplans bindet die in Ausschüssen und Ministerien vorbereiteten „Einzelfäden“ zu einem gemeinsamen Strang. Gleichzeitig gestaltet der Haushaltsplan in der Sache durch die verbindliche Verteilung von gestaltungsermöglichenden Finanzleistungen. Das Parlaments trifft also den Ausgleich zwischen den widerstreitenden, um Durchsetzung und Einfluss ringenden Einzelinteressen.

Haushaltsmethodisch geschieht dies durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, durch Ausweis der politischen Funktion von Ausgaben und durch die Herstellung ökonomischer Sinnbezüge.

*E. Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 46 ff.

Schließlich begründet das Parlament durch den eigentlichen Vorgang der Beschlussfassung seine *eigene finanzwirtschaftliche Verantwortlichkeit* für den Haushaltsplan. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich auch das Verbot der Volksgesetzgebung zum Landeshaushalt selbst, wie es die Landesverfassung Thüringens in Art. 82 II statuiert. Das Parlament soll als politisch Gesamtverantwortlicher die politische Abwägungsentscheidung selbst treffen und darin frei von Interventionen Dritter sein. Es allein trägt das Privileg und die Bürde der politischen Autorschaft des Haushaltsgesetzes.

Die Ausnahme des Haushaltsgesetzes selbst von der Volksgesetzgebung ermöglicht also die deutliche *politische Verantwortungszuschreibung*. Es handelt sich dabei also um eine verfassungsrechtliche Vorschrift, die politischen Zuschrei-



bungsgehalt hat, aber nicht einen totalen Finanzvorbehalt des Parlaments begründet. Zwar ist das Parlament politischer und finanzwirtschaftlicher „Herr des Haushalts“ – darin liegt der Sinn der Haushaltsvorbehalte –, in der fachgesetzlichen Einzelfrage aber ist das Parlament im Verhältnis zum Volksgesetzgeber nur *primus inter pares*.

H. Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 90.

### 3. Konsequenz: Der Haushaltsvorbehalt als Konkordanzprinzip

Diese Sichtweise nun lässt den Haushaltsvorbehalt in neuem Licht erscheinen und vereinigt diverse Vorzüge: Nicht nur entspricht sie den Erkenntnissen einer demokratietheoretischen wie –prinzipiellen Deutung des vorliegenden Konflikts; sie ist daneben auch methodisch überzeugender, da sie die eingangs bereits thematisierten divergierenden Wortlautverfassungen der landesverfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalte deutlich besser einzufangen vermag.

Für das Verständnis des Haushaltsvorbehalts auch in Thüringen bedeutet dies nun: Er ist nicht Sicherungsmechanismus parlamentarischer Rechte und Autonomien, sondern ein *positiv verfassungsrechtlicher Konkordanzmechanismus*, um die Konkurrenz von parlamentarischer Gesamtverantwortung auf der einen Seite mit der normativ gleichrangigen, funktional aber nachgeordneten Volksgesetzgebung mit Haushaltsrelevanz in Einklang zu bringen.

Mit dieser Lesart sind insbesondere eine Reihe von Argumenten widerlegt, die regelmäßig gegen die haushaltsrelevante Volksgesetzgebung in Stellung gebracht werden. Der Vorwurf insbesondere, die Volksgesetzgebung eröffne in unzulässiger Weise Partikularinteressen den Weg, sich in Gesetzesform zu artikulieren geht fehl bzw. ist nicht als Vorwurf zu werten. Die Gleichzeitigkeit von parlamentarischer und volksunmittelbarer Gesetzgebung eröffnet von Verfassungs wegen die Durchbrechung des allgemeinen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zum Zwecke der Förderung bestimmter Interessen.

Etwaige Defizite des parlamentarischen Verfahrens werden so zurückgegeben an das Volk und seiner Disposition anheim gestellt. Demokratisch erträglich wird dies durch die fortbestehende politische Verantwortung des Parlaments und insbesondere durch seine Befugnis, volksbeschlossene Gesetze zu ändern. Entsprechendes gilt für die Befürchtung, der Volksgesetzgeber neige zu Unsolidität in Haushaltsdingen: Angesichts der marginalen Bedeutung der haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung in den Ländern und angesichts deren weitgehend angespannter Haushaltslage liegt im Gegenteil eher eine umgekehrte Lesart nahe. Die allgemein be-

klagte Überlastung bzw. Überschuldung der öffentlichen Haushalte ist aufgrund der Dominanz der parlamentarischen Gesetzgebung wesentlich parlamentsgemacht, und nicht durch Volksgesetzgebungsmaßnahmen initiiert.

*Josef Schumpeters* Bonmot, dass sich eher ein Mops einen Wurstvorrat anschaffen werde, als ein parlamentarisch regierter Staat Steuergelder auf die hohe Kante lege, erfährt angesichts der verbreiteten Haushaltspolitik der vorgeblich vernünftigen und gemeinwohlorientierten Parlamente brennende Bestätigung. Das repräsentativ angelegte demokratische System begünstigt die Staatsverschuldung, die „Massenloyalität ist eine ganz entscheidende Größe für die Einnahme-, Ausgabe- und Kürzungslogik moderner Staaten“.

*R. Wolf*, *Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts*, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 235.

Dabei handelt es sich nicht um ein deutsches, gar wiedervereinigungsbedingtes Problem, sondern um ein in allen parlamentarischen Demokratien verbreitetes Phänomen, das der Funktionslogik dieser Systeme geschuldet ist. Wenn Wahlentscheidungen nach Maßgabe des rational-choice-Modells getroffen werden, werden Politiker gewählt, deren politisches Programm Nutzenmaximierung und Lastenminimierung verspricht, die also – kurz gesprochen – kreditfinanzierte Staatsleistungen verteilen.

Zu alledem *J. Buchanan/R. Wagner*, *Democracy in Deficit*, 1977, insbes. S. 96 ff.

Erst in der jüngeren verfassungsrechtlichen Vergangenheit kommen Rechte künftiger Generationen als schützenswerte Positionen in den Blick, die auch nach einer zukunftsschonenden Finanzpolitik verlangen.

*R. Wolf*, *Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts*, FS Massing, 1995, S. 233 ff., 247, zur Verlagerungstendenz der Folgen der staatlichen Kreditpolitik auf die Zukunft.

Im Übrigen ist der Verweis auf die Haushaltslage auch insofern unbefriedigend, als dass die Parlamente auch unter den gegebenen finanzwirtschaftlichen Bedingungen politische Gestaltungsentscheidungen treffen, oftmals weitgehend kreditfinanziert. Es ist verfassungsrechtlich nicht begründbar, dem Souverän als Inhaber

der politischen Gestaltungsmacht ein Mitspracherecht über politische Prioritätsentscheidungen nur bei haushälterischem Sonnenschein zuzubilligen.

Vor dem Hintergrund einer fortbestehenden parlamentarischen Verantwortung wird also eine volksgesetzgebungsfeindliche Interpretation des Haushaltsvorbehaltes hinfällig, die die Volksgesetzgebung dem Vorbehalt einer haushaltsrechtlichen Machbarkeit unterwirft. Nicht die Verfassungsbestimmungen unterliegen dem Haushalt, sondern der Haushalt den Verfassungsbestimmungen – ebenso wie das Parlament also haushaltsrelevant beschließen kann, kann dies der Volksgesetzgeber.

## D. Anwendung der Auslegungsergebnisse

### I. Notwendigkeit wertender Gesamtbetrachtung

#### 1. Fehlkonzption der herrschenden Rechtsprechung

Insgesamt erweist sich, dass jeglicher formaler Ansatz zur Interpretation des Haushaltsvorbehaltes fehlgeht, dass insbesondere die Festlegung bestimmter Schwellenwerte, unterhalb derer ein haushaltsrelevantes Volksbegehren „noch gerade“ zulässig sein kann, nicht überzeugt.

Notwendig ist also eine wertende Gesamtbetrachtung, aus der sich *im Einzelfall die Frage nach der Zulässigkeit eines Volksgesetzes* beantworten lässt. Damit ist, darauf ist hinzuweisen, die Frage der Zulässigkeit eines Volksbegehrens *ex ante* nur schwer zu beurteilen. Diese Öffnung hin auf eine Einzelfallbetrachtung ist aber notwendig, um den von Verfassungs wegen angelegten Dualismus zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung nicht völlig zu Lasten der einen oder anderen Seite zu lösen. Einzelfallbezogene Wertungen sind verfassungsrechtlich immer dann geboten, wenn es um die Herstellung eines möglichst schonenden Ausgleichs zwischen konfligierenden Verfassungsgütern geht, seien dies Grundrechte, seien dies Verfassungsstrukturprinzipien. Eine solche Einzelfallbetrachtung muss sich dabei notwendig entfernen von starren und sachverhaltsindifferenten normativen Vorgaben – die Herstellung praktischer Konkordanz zwingt zur Empirie. Gleichzeitig müssen die in Ausgleich zu bringenden Verfassungsrechtsgüter zunächst einmal mit ihrem vollem Gewicht in Ansatz gebracht werden – eine interpretatorische Minderung des einen im Lichte des anderen im Vorfeld der Abwägung verbietet sich daher. Diesen Weg sind aber bislang die Landesverfassungsgerichte gegangen, wenn sie der Volksgesetzgebung einen normativ minderen Wert und eine begrenzte Fachgesetzgebungsbefugnis zugebilligt haben.

Dementsprechend ist der bislang herrschenden Auffassung, die Zulässigkeit von sachlich wirksamen Volksbegehren über die Einführung starrer und niedrigster Schwellenwerte weitgehend zu unterlaufen, eine klare Absage zu erteilen. Insbesondere sind die zum Teil in diesem Zusammenhang gehandelten festen Prozentsätze (z.B. 0,25 % oder 0,5 %) nicht geeignet, den erforderlichen schonenden Ausgleich zwischen den betroffenen Schutzgütern herzustellen, da sie einseitig nur zum Schutz des Budgetrechts des Parlaments bestimmt sind: Das schützenswerte Interesse des Volksgesetzgebers lassen sie aber gänzlich außer acht, wenn sie es nicht gar als Gefahr behandeln.

Hier wird die eminente methodische Schwäche der herrschenden landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung offenbar: Sie wird letztlich durchaus getragen von dem Bemühen um Konkordanz. Das Erfordernis, praktische Konkordanz herzustellen, wird aber verschleiert und durch Vorgaben einer höchst präjudizierend wirkenden Auslegung des demokratischen Prinzips unterlaufen. Der Versuch der Rechtsprechung, Konkordanz über die Einführung der Erheblichkeitsschwellen herzustellen, schlägt daher zu Lasten der Volksgesetzgebung fehl, wiewohl der Ansatz an sich zutreffend ist. Erheblich ist aber etwas deutlich anderes, je nachdem, ob man Volksgesetzgebung für ein quasi verfassungsfremdes Phänomen hält oder ihr konsequent normative Gleichrangigkeit mit parlamentarischer Gesetzgebung zubilligt.

## 2. *A priori unzulässige Einzelfallkriterien*

In die Beurteilung des Einzelfalls haben dabei verschiedene Kriterien Eingang zu finden. Als wesentlich beurteilt werden hierbei die Auswirkungen der Volksgesetzgebung auf die Haushaltslage bzw. das haushälterische Gleichgewicht insgesamt. Dabei spielt eine Rolle, inwieweit die Haushaltsplanung auf Dauer und in welcher Höhe sie beansprucht wird. Es geht um die tatsächliche Möglichkeit, einen verfassungsmäßigen, einen „vernünftigen“ Haushalt aufzustellen, wobei der im Wege der Volksgesetzgebung zum Ausdruck gebrachte politische Wille nicht von vornherein zurücksteht hinter den haushaltswirksamen parlamentsgesetzlichen Festlegungen.

Zu diesen Kriterien BVerfGE 102, 176 (187 f.).

Nicht tragfähig hingegen ist die vor allem durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg vertretene Argumentation, für die haushaltsrechtliche Erheblichkeit komme es darauf an, ob das Volksgesetz ein in engem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang ergangenes Parlamentsgesetz ändere oder sich allgemein zu einer sachlich verwandten und zeitnah ergangenen sonstigen Parlamentsentscheidung in Widerspruch setze.

Dazu und weiter *N. Janz*, Volksinitiativen versus Haushaltsvorbehalt, LKV 2002, S. 67.

Unerheblich ist weiter das Ausmaß der Staatsverschuldung bzw. die Auswirkungen der Volksgesetzgebung auf sie im Einzelfall. „Es ist teleologisch verfehlt,

Haushaltsdefizite in eine Beziehung mit plebiszitären Vorhaben zu setzen; sie haben nichts miteinander zu tun, zumal die Initianten schlechterdings nicht für die finanzielle Schieflage des Landes verantwortlich gemacht werden können“.

S. hierzu schon oben, C. II. 2.; *N. Janz*, Volksinitiativen versus Haushaltsvorbehalt, LKV 2002, S. 69; zur Bedeutung der Staatsverschuldung für das politische System in parlamentarischen Demokratien vgl. *J. Buchanan/R. Wagner*, *Democracy in Deficit*, 1977, insbes. S. 96 ff.

Insbesondere ist hier nochmals auf das grobe verfassungsrechtliche Missverständnis hinzuweisen, Konkretisierungen des Demokratieprinzips, wie die Volksgesetzgebung sie darstellt, stünden unter haushaltspolitischem Machbarkeitsvorbehalt. Das Gegenteil ist der Fall – jegliche anderslautende Interpretation bewegt sich auf einer verfassungsrechtlich höchst schiefen Ebene.

## **II. Wertende Gesamtbetrachtung im konkreten Einzelfall**

Haushaltsplanung ist als staatsleitendes Instrument auch ein gestalterisches Mittel der Politik. Im Sinne einer nicht starren und unbeweglichen, sondern flexiblen und anpassungsfähigen Haushaltsplanung sind verfahrensrechtliche Gewährleistungen dieser – mindestens teilweise unabdingbaren - Situationsgebundenheit des Haushalts vorgesehen, die sich aus Prognoserisiken und unvorhersehbaren Neu- oder Fehlentwicklungen ergeben.

Von diesem haushaltsgestalterischen Mittel macht auch der Thüringer Landtag in nicht unerheblichem Maße Gebrauch.

Ausweislich des Jahresberichts 2006 des Thüringer Rechnungshofes mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2004 (2.1, S. 20f.) wurden für den Doppelhaushalt 2003/2004 zwei Nachtragshaushalte beschlossen, die das ursprünglich veranschlagte Haushaltsvolumen in Höhe von 9.198.212.800 € zunächst um weitere 14.356.800 € und sodann um weitere 47.200.000 € auf insgesamt 9.259.769.600 € erhöhten. Darüber hinaus sind laut Jahresbericht 2006 (2.3, S. 25, s.a. Haushaltsrechnung 2004, Bd. II, Anlage 1, S. 806) über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt 136.189.903,38 € getätigt worden, wobei im Haushaltsjahr 2004 die Haushaltsüberschreitungen um ca. 18,2 Mio. € über denen im Haushaltsjahr 2003 lagen.

Aktuelle Zahlen als Beleg für die Flexibilität im Umgang mit den ursprünglichen haushaltsplanerischen Festlegungen liefert auch die Unterrichtung durch die Landesregierung über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Zeitraum vom 01. Juli bis 30. September 2006 für das Haushaltsjahr 2006 im Betrag von über

50.000 € (Thüringer Landtag, Drucksache 4/2417 v. 06.11.2006). Allein in diesem dritten Quartal des Haushaltsjahres belaufen sich die – in die Übersicht überhaupt nur einfließenden mehr als 50.000 € betragenden – Haushaltsüberschreitungen auf 14.909.594 €.

Dass der politische Diskurs in der parlamentarischen Auseinandersetzung auch die Haushaltsplanung betrifft und sich ihrer gleichermaßen bedient, zeigt sich auch in der Anzahl von "finanzwirksamen" Anträgen, die in den Landtag eingebracht werden. Allein die PDS-Fraktion stellte 40 Anträge zum Haushaltsplan 2005 mit einem Gesamtvolumen von 147,3 Mio. € - niemand käme auf den Gedanken, dies für verfassungswidrig zu halten.

Schon diese Eckdaten verdeutlichen, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan nach Verabschiedung die Mittelverteilung nicht im Sinne einer unabänderbaren Festlegung jeglicher Verfügungsmacht des Haushaltsgesetzgebers entziehen und dass von dieser Verfügungsmacht auch in laufenden Haushaltsperioden ausgiebig Gebrauch gemacht wird. Umso mehr kann der Haushaltsprozess darauf verwiesen werden, bestimmte finanzielle Lasten zu verarbeiten, die aus der Volksgesetzgebung resultieren.

Die verfassungsrechtliche Einschaltung des Volksgesetzgebers erweitert schließt den Kreis der hinsichtlich der konkreten Mittelverwendung Mitspracheberechtigten. Seine ihm per Verfassung grundsätzlich zuerkannte Sachkompetenz bedarf, soll sie nicht gänzlich unterlaufen werden, auch einer grundsätzlichen Finanzkompetenz.

Diese kann, soll sie wiederum nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtages und das Budgetinitiativrecht der Landesregierung unterlaufen, nicht grenzenlos sein. Die – in diesem Punkt gegenläufigen – Interessen der von der Verfassung grundsätzlich mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Beteiligten am Gesetzgebungs- und Haushaltsprozess, bedarf des nach allen Seiten hin schonenden Ausgleichs.

### *1. „Freie Spitze“ und Gesamthaushaltsvolumen*

Nach einer vertretenen Auffassung beschränkt sich das Recht der Volksgesetzgebung, haushaltsrelevant zu wirken, auf den Bereich der sog. „freien Spitze“.

Zum Problem der „freien Spitze“ auch *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerrherrschaft, in: *W./Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Abmann* (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, S. 97 unter dem Stichwort „fehlender Verfügungsmasse“.

Eine Begrenzung des für die wertende Gesamtbetrachtung maßgeblichen Haushaltsvolumens auf die sog. "freie Spitze" ist jedoch nicht angebracht. Nicht nur die Mittel der "freien Spitze" stehen dem Haushaltsgesetzgeber als planerische Größe zur Verfügung. Vielmehr spiegelt die Gesamtverteilung aller Mittel das politische Programm wider. Es gehört auch zur Umsetzung des politischen Programms, die "freie Spitze" zu schaffen, aufzustocken, zu kürzen und zwar durch Aufstockungen oder Kürzungen des Gesamthaushaltsvolumens. Deshalb sind die Zahlen auch in Bezug zum Gesamthaushaltsvolumen zu setzen, das zur möglichen Gegenfinanzierung des Gesetzgebungsvorhabens Einsparpotential bereitstellt, welche z.B. erfolgen kann durch Änderung fachgesetzlicher Bindungen des Landesrechts. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass dem parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber gegenüber dem Volksgesetzgeber ein erheblich umfangreicheres Instrumentarium haushaltswirtschaftlicher Handlungsmuster zur Verfügung steht, das einzusetzen er ggf. aufgerufen ist.

Einsparpotential bietet also nicht nur die Dispositionsmasse der "freien Spitze". Dies wird auch schon daran deutlich, dass mit dem in Rede stehenden Volksbegehren eine vom parlamentarischen Gesetzgeber geplante Kürzung der Förderung der Kindertagesstätten im Haushaltsjahr 2007 wieder revidiert und so der Einstufung des parlamentarischen Gesetzgebers, es handele sich diesbezüglich um Einsparpotential, widersprochen werden soll.

Eine Beschränkung des Rechts zur Volksgesetzgebung auf die „freie Spitze“ führte „auf kaltem Wege“ das hier bereits widerlegte Konzept einer normativen Nachrangigkeit volksunmittelbarer Gesetze gegenüber dem parlamentarischen Gesetz ein, da Volksgesetzgebung allein in Abhängigkeit einer parlamentarisch bestimmten „freien Spitze“ stünde.

Die Landeszuschüsse für die Kinderbetreuung beliefen sich im Haushaltsjahr 2005 auf 157,6 Mio. € und sollen für das Haushaltsjahr 2007 auf 106,476 Mio. € gekürzt werden. Der Gesetzentwurf, der Gegenstand des „Volksbegehrens für eine bessere Familienpolitik“ ist, prognostiziert demgegenüber aufgrund von Bedarfsanalysen einen Förderbedarf in Höhe von 182 Mio. €. Dies stellt gegenüber der geplanten Haushaltsmittel 2007 eine Steigerung in Höhe von 75,524 Mio. € dar. Zur unmittelbaren Gegenfinanzierung enthält der Gesetzentwurf den Verzicht auf die Einrichtung der einen Finanzbedarf in Höhe von 16 Mio. € verursachenden Stiftung FamilienSinn und sieht die Streichung des Landeserziehungsgeldes vor, wodurch 38 Mio. € eingespart werden, so dass es bei einem finanziellen Mehrbedarf in Höhe von 21,52 Mio. € verbleibt.

Ausgehend von der seitens des Thüringer Finanzministeriums ermittelten "freien Spitze" in Höhe von 167 Mio. € und einem Gesamthaushaltsvolumen in Höhe von 9.013 Mio. € ergibt sich, dass schon die dem parlamentarischen Gesetzgeber zur Verfügung stehende "freie Spitze" lediglich 1,85 % des Gesamthaushaltsvolumens ausmacht. Diese Mangelwirtschaft kann allerdings nicht einseitig zu Lasten des



Volksgesetzgebers gehen. Das Ausgabeverhalten seiner Finanzkapazität anzupassen,

BVerfG, Urt. v. 19.10.2006 (Berlin), Umdruck, S. 99 ff.

ist eine Forderung an und Verpflichtung für den Haushaltsgesetzgeber, der er sich generell – und nicht nur gegenüber dem Volksgesetzgeber – zu stellen hat und eine Aufgabe, die zu erfüllen zuvörderst ihm, als dem "vorrangig" Berechtigten und Verpflichteten obliegt.

*H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft, in: W. /Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 98.

Auf diese Weise wäre es anderenfalls dem parlamentarischen Gesetzgeber freigestellt, die verfassungsrechtlich anerkannte Volksgesetzgebung jedweder Handlungsoptionen zu berauben.

In Relation zur "freien Spitze" bindet das Volksbegehren mit den veranschlagten 21,52 Mio. € gerade einmal 12,89 % der Dispositionsmasse, im Verhältnis zum Gesamthaushaltsvolumen sind es gerade einmal 0,24 %. Letzterer Wert erreicht damit noch nicht einmal den in der verfassungsrechtlichen Diskussion derzeit niedrigsten gehandelten Schwellenwert. Allein mit Blick auf die Kostenrelation erreicht das Thüringer Volksbegehren daher schon nicht die den Haushaltsvorbehalt aktivierende Erheblichkeitsgrenze.

Es ist dem Volksgesetzgeber, dessen politische Einwirkungsmöglichkeit auf den Willensbildungsprozess zwischen den Wahlen verfassungskräftig geschützt ist, nicht verwehrt, diese politische Gestaltungsmacht auch in Bezug auf Sachthemen, die Gegenstand geplanter Haushaltssanierungsmaßnahmen des parlamentarischen Gesetzgebers sind, auszuüben und auf diese Weise, eigene Schwerpunkte setzend, in den politischen Gestaltungsprozess einzugreifen. Die Haushaltsplanung selbst fällt weiterhin in den Kompetenzbereich des parlamentarischen Gesetzgebers, der seinerseits berechtigt – aber auch verpflichtet – ist, die kompensatorischen Maßnahmen in Eigenregie umzusetzen, einen eigenen Gesetzentwurf vorzulegen oder aber gegebenenfalls sich durch Kassation des Gesetzes über den volksgesetzgeberischen Willen hinwegzusetzen. Zwar könnte der parlamentarische Gesetzgeber angesichts der politischen Brisanz der letzteren Möglichkeit eher abgeneigt sein. Dies zu entscheiden ist aber wiederum seine ureigenste Aufgabe, die er eigenver-

antwortlich und unabhängig zu erfüllen hat. Mangelnder politischer Mut ist kein verfassungsrechtliches Kriterium.

An dem gefundenen Ergebnis ändert sich im Übrigen auch dann nichts, wenn man auf Grundlage des Zahlenmaterials der Landesregierung der Auffassung sein sollte, dass in den Jahren 2006, 2007 und 2008 eine Mehrbelastung in Höhe von 27, 53 Mio. € *per annum* entstehen werde.

## 2. Einzelplan

Für die Zulässigkeit eines haushaltsrelevanten Volksbegehrens kann es nach dem Vorgenannten insbesondere auch nicht darauf ankommen, wie sich die finanziellen Folgen des Volksgesetzes ins Verhältnis zum einschlägigen Einzelplan setzen. Dies eröffnete nämlich dem Haushaltsgesetzgeber, über den Zuschnitt von Einzelplänen ein haushaltsrechtliches Werkzeug, die Volksgesetzgebung weitgehend auszuhebeln. Eine Unterminierung der Volksgesetzgebung durch ihre Kontextualisierung in den Einzelplan kommt daher nicht in Betracht.

## 3. Art und Dauer der Belastung

### a. Haushaltsrechtliche Dimension

Will man dem spezifischen Eigengewicht der parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung gerecht werden, so muss in die Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens die Art und Dauer der von ihm projektierten Ausgaben in den Blick genommen werden. Ebenso nämlich, wie eine Entleerung des Volksgesetzgebungsrechts durch den parlamentarischen Gesetzgeber nicht in Betracht kommt, darf der Volksgesetzgeber den parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber nicht auf unbestimmte Zeit hinaus mit irreversiblen Ausgaben belasten. Dies bedeutet freilich nicht, dass es dem Volksgesetzgeber verwehrt wäre, langfristige finanzielle Dispositionen zu treffen, auch können diese von nicht unerheblicher Art sein, sie unterliegen jedoch auch einer haushälterischen Verhältnismäßigkeit. In diese ist, abseits von haushälterischen Detailfragen, auch die verfassungsrechtliche Wertigkeit des Projekts als abwägungserheblicher Belang einzustellen.

Im vorliegenden Fall kann nicht in Abrede gestellt werden, dass ein erheblicher Teil der von der Initiative verursachten Kosten seiner Natur nach längerfristig ist, da er vornehmlich die Finanzierung von Arbeitsplätzen zum Gegenstand hat – es handelt sich also um Personalkosten.

In der Tat muss zugestanden werden, dass Personalentscheidungen nicht ebenso leicht revidierbar sind, wie die Bereitstellung von Sachleistungen. Dennoch gibt es auch in diesem Bereich Instrumente, die die zeitliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch Personalmittel beschränken, zu denken ist hier an die Befristung von Arbeitsverträgen.

Die Belastung des thüringischen Gesamthaushaltes bis 2008 ist, wie bereits dargestellt, nicht wesentlich im Sinne des Haushaltsvorbehaltes. Ab dem Jahre 2009, von dem an das Einsparpotential durch Nicht-Errichtung der Stiftung FamilienSinn entfällt und nach den Berechnungen des Finanzministeriums eine Mehrbelastung von 44,3 Mio. € für den Haushalt entstünde, mag sich die Haushaltslage auch insgesamt in einer Weise verändert haben, die wiederum andere Gestaltungsoptionen eröffnet. Diese Prognoseentscheidung wird plausibilisiert durch die Berechnungen des Finanzministeriums selbst, welches einen Zuwachs im Rahmen der „freien Spitze“ bereits im Jahre 2007 festgestellt hat. Sollten sich diese Erwartungen nicht erfüllen, ist erneut der parlamentarische Haushaltsgesetzgeber aufgerufen, seiner politischen Gesamtverantwortung dadurch gerecht zu werden, dass er einen haushälterischen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Ausgabtiteln herstellt. Dies kann durch Umschichtungen innerhalb des Haushaltes, Kreditaufnahme oder auch durch Kürzung des konkreten Haushaltstitels ebenso bewerkstelligt werden, wie durch Änderungen der Bindungen, denen der Haushaltsgesetzgeber durch Verpflichtungen aus einfachem Recht unterliegt, so z.B. durch Kürzung oder Umstellungen im Bereich anderer Staatsleistungen.

#### **b. Verfassungsrechtliche Dimension**

Maßgeblich für die Beurteilung der Wesentlichkeit eines finanzwirksamen Volksgesetzgebungsvorhabens sind neben haushälterischen Fragen im engeren Sinne auch die durch die *Verfassung als gemeinwohlerheblich erkannten Werte*.

Die verfassungsrechtliche Bedeutung der durch das Volksbegehren betroffenen Sachfragen wird auch durch die Landesverfassungsgerichte anerkannt.

BbgVerfG, Urt. v. 20.9.2001, LKV 2002, S. 77 ff. (79, 81).

ThürVerfG, Urt. v. 19.9.2001, LKV 2002, S. 83 ff. (87 f., 89 f.) fordert einen besonderen, das Begehren legitimierenden Sachverhalt.

Für das hier vorliegende Volksgesetzgebungsvorhaben nun trifft gerade die Landesverfassung des Freistaates Thüringen einige sehr wesentliche materielle Vorga-

ben. Die bereits angesprochene landesverfassungsrechtliche Profilierung entfaltet also auch hier besondere Wirkung.

Ausweislich der Präambel der Verfassung des Freistaates Thüringen erging die Verfassung in dem Willen, der Verantwortung für „zukünftige Generationen“ gerecht zu werden. Bei der Präambel und ihrem Inhalt handelt es sich nicht um eine bloße Absichtserklärung im Sinne einer „Verfassungsliturgie“, sondern um eine handfeste normative Aussage.

*K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 116; *H. Dreier*, in: ders., GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Präamb. Rn. 16; *Ch. Starck*, in: v. Mangoldt/Klein (Hrsg.), GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Präamb. Rn. 30; so auch BVerfGE 5, 85 (27); deutlicher noch in 36, 1 (Leits. 4 und 5).

Sie ist nicht allein politische Deklamation, sie nimmt als essentieller Teil der Verfassung an deren Normativität teil.

*S. Jutzi*, in: J. Linck/ders./J. Hopfe (Hrsg.), Verfassung Thüringen, 1994, Präamb. Rn. 2.

Sie entfaltet Direktionswirkung für das Verständnis und die Auslegung auch der restlichen Verfassungsvorschriften.

*S. Jutzi*, in: J. Linck/ders./J. Hopfe (Hrsg.), Verfassung Thüringen, 1994, Präamb. Rn. 2.

Mit der Verpflichtung der verfassungsrechtlichen Verantwortung auf die zukünftigen Generationen ist freilich noch keine familienpolitische Aussage von normativem Aussagekraft getroffen. Diese Zielvorgabe bedarf wesentlich einer Konkretisierung durch die einzelnen Gewalten, namentlich die Gesetzgebung. Diese ist allerdings noch weitergehend im Sinne des vorliegenden Volksbegehrens verfassungsrechtlich durchformt als durch die Präambel: Deren besondere Relevanz und normative Verbindlichkeit kommt nämlich greifbar darin zum Ausdruck, dass gerade der thüringische Verfassungsgeber sie an verschiedenen Stellen in eine ganz bestimmte Richtung konkretisiert hat.

Zuvörderst ist hier natürlich Art. 19 III LV Thür. zu nennen, der lautet:

„Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern Kindertageseinrichtungen, unabhängig von ihrer Trägerschaft“.

Angesichts dieses verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzgutes kann die politische Grundentscheidung des parlamentarischen Haushaltsgesetzgebers, ausgerechnet die Fördermittel für Kindertageseinrichtungen als primär ins Auge gefasstes Einsparpotential zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen, als *de constitutione lata* bedenklich gewertet werden.

Weiter sind sämtliche Vorschriften des 2. Abschnitts der Verfassung, der „Ehe und Familie“ gewidmet ist, sowie des 3. Abschnitts „Bildung und Kultur“ als verfassungsunmittelbare Referenzordnungen für den besonderen Rang der Kinderbetreuung im Freistaat Thüringen zu sehen.

Einen besonderen Rang nehmen – neben dem bereits erwähnten Art. 19 III LV Thür. – dabei die Art. 17 II und III LV Thür. sowie Art. 24 I LV Thür. ein. In ihnen kommt nicht allein der staatliche Schutzauftrag für die besondere Situation der Mutter zum Ausdruck, sondern auch seine *institutionelle Verpflichtetheit*, für geeignete Rahmenbedingungen für das gedeihliche Aufwachsen der Kinder zu sorgen – diese Verpflichtung gewinnt über die Vorschrift des Art. 24 I LV Thür. insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung von Bildungs- und Erziehungseinrichtungen Bedeutung.

In diesen Vorschriften zeigt sich im Übrigen wohl das vom Verfassungsgeber als schützenswert angesehene Erbe der Familien- und Kinderbetreuungs politik der DDR, welche durch flächendeckende Bereitstellung von Hort- und Kindergartenplätzen Kinderbetreuung gewährleistet und Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglicht hat. Dieser verfassungspolitische Hintergrund ist ein besonderes Merkmal der thüringischen Verfassung, der bei der Beurteilung verfassungsrechtlicher Fragen wie der vorliegenden nicht außer Betracht bleiben sollte. Verfassungsordnungen als Ordnungen eines kulturellen Gemeinwesens leben nämlich in besonderer Weise auch von ihren spezifischen historischen Bezügen.

Vor diesem Hintergrund nimmt das aktuelle Volksgesetzgebungsvorhaben bereits von Verfassungs wegen eine besondere Stellung ein. Dieser ist insbesondere dadurch Rechnung zu tragen, dass die übrigen mit dem Volksbegehren in Zusammenhang stehenden Verfassungsvorschriften in diesem Lichte zu interpretieren sind. Sie stehen zueinander in einem Verhältnis der Wechselwirkung, vermittels dessen den Vorschriften über die Finanzwirksamkeit und die demokratieprinzipielle Stellung der Volksgesetzgebung ein familien- und kinderfreundliches Gepräge gegeben wird.

Gleichzeitig erweist sich damit die Verfassungsgebundenheit auch der volksunmittelbaren Gesetzgebung – zudem verwirklicht sich gerade im aktuellen Volksbegehren die der Volksgesetzgebung durchaus anzuhängende Funktion einer Defizitkompensation gegenüber der parlamentarischen Gesetzgebung.

## E. Zusammenfassung

Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung sind verfassungsnormativ gleichrangig und verfügen über die gleichen Sachkompetenzen.

Entgegen der herrschenden Meinung der Landesverfassungsgerichte ist weiter festzustellen: Verfassungsunmittelbare Volksgesetzgebung erfasst ihrer demokratischen Natur nach auch finanzwirksame Gesetzgebung, es sei denn, dem stehen ausdrückliche Verfassungsbestimmungen entgegen. Die normative Gleichrangigkeit der Volksgesetzgebung bringt es mit sich, dass sie finanzwirksam sein darf, da sich die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk als Ausübung seiner Rechtsmacht wesentlich darstellt als *Einflussnahme auf die finanzielle Chancenverteilung*. Die Volksgesetzgebung ist dabei ein durch Beschluss von Fachgesetzen wirkender Akteur mit Auswirkungen auf den Haushalt.

Anders als das Parlament, das Träger der haushälterischen wie fachgesetzlichen Gesamtverantwortung in einer repräsentativen Demokratie ist, wird Volksgesetzgebung der Sache nach sich auf Einzelanliegen beziehen, deren effektive Artikulation im parlamentarischen Verfahren offenbar in nicht hinreichender Weise gewährleistet scheint. Volksgesetzgebung hat insoweit eine politische Kompensationsfunktion, die sinnvoll nicht von einer Finanzkompetenz zu trennen ist. Finanzkompetenz in diesem Sinne ist das Recht, finanzwirksame Gesetze zu erlassen.

Dem steht gegenüber das Budgetrecht des Parlaments, welches im Verhältnis zur Volksgesetzgebung gesichert ist durch die verfassungspositive Einrichtung eines Haushaltsvorbehalts: Dieser nun aber sichert dem Parlament den Zugriff auf die politische Dimension „der Finanzen“ nicht exklusiv, sondern sichert im Sinne einer *Konkordanzklausel* nur die im engeren Sinne haushälterische und haushaltsgesetzgeberische Letztverantwortung des Parlaments.

Ergänzt wird diese parlamentarische Letzt- und Gesamtverantwortung durch die uneingeschränkte Dispositionsbefugnis des Parlaments über Akte der Volksgesetzgebung. Hält dieses deren Revision für (haushaltspolitisch) notwendig, so steht ihm diese Revision jederzeit frei. Der parlamentarische (Haushalts-)Gesetzgeber ist durch die Volksgesetzgebung nicht an die Kette gelegt. Der Haushaltsvorbehalt aktualisiert also die politische Gesamtverantwortlichkeit des Parlaments für Haushaltsfragen und sichert dem Parlament die politische Autorschaft über das Haushaltsgesetz. Es geht dem Haushaltsvorbehalt also wesentlich um eine *Verfahrensgarantie, nicht um eine Sachzugriffsexklusivität*.

Dementsprechend kommt dem landläufig als zentralem Schutzgut des Haushaltsvorbehalts gehandelten Budgetrecht des Parlaments eine deutlich mindere verfassungsrechtliche Stellung zu als bislang angenommen wurde. Sieht man das Budgetrecht in seiner historischen Tradition, so richtet es sich zunächst schwer-

punktmäßig gegen die Exekutive als Hebel zur Durchsetzung materiell-politischer, nicht fiskalischer Interessen des Parlaments. Das Budgetrecht ist Hausgut einer bürgerschaftlichen Emanzipation aus der Abhängigkeit vom Monarchen – es als Kompetenz des Parlaments gegen das Volk zu verstehen, hieße, seine Bedeutung ins Gegenteil zu verkehren. Der Haushaltsvorbehalt sichert dem Parlament also allein den *Zugriff auf das Haushaltsgesetz*. Beide, Parlament und Volk, sind jedoch frei darin, haushaltserhebliche Rahmenbedingungen zu setzen.

Freilich ist damit nicht eine grenzenlose Interventionsbefugnis des Volksgesetzgebers begründet: Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung im Haushaltsverfahren rechtfertigt sich aus den spezifischen organisatorischen Stärken dieser beiden Organe. Der Haushaltsvorbehalt soll es faktisch nicht unmöglich machen, im Haushaltsverfahren einen verfassungsgemäßen Haushalt zu beschließen. Daraus folgt freilich nicht, dass dem Volksgesetzgeber in der Weise, wie er haushaltsrelevant agiert, keine generell in Zahlen ausdrückbare Schranken gezogen wären. Namentlich ist die Festlegung starrer „Grenzwerte“ der Haushaltsrelevanz als *verfassungsjudizielle Willkür* zu verurteilen. Es kommt vielmehr auf eine wertende Gesamtbetrachtung an, in die das Gesamthaushaltsvolumen, die freie Spitze und materiell auch der verfassungsrechtliche Rang des angestrebten Vorhabens ebenso einzustellen sind, wie Art und Dauer der angestrebten Belastung des Haushaltes, welche wiederum im Lichte der damit verfolgten Ziele zu sehen ist. Maßgeblich ist aber als Generalkorrektiv die haushaltstechnische Verkraftbarkeit. Das Haushaltsvorbehalt hat hier die Funktion, politische und rechtliche Verantwortung für das parlamentarische System zu sichern.

In der konkreten Abwägung vermögen Werte wie die „freie Spitze“ nur Richtgrößen zu bilden, da sie selbst weitgehend im Rahmen der Dispositionsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers liegen. Die *im Einzelfall* festzustellende Grenze kann im übrigen auch unter dem Aspekt vorgängig bereits stattgefundener Bindungen des Haushaltsgesetzgebers durch Volksgesetzgebung einmal niedriger und einmal höher ausfallen. Das Haushaltsverfahren als politischer Prozess bringt es mit sich, dass die Förderung und Privilegierung bestimmter Belange regelmäßig im Sinne eines Aushandlungsprozesses mit der Inkaufnahme von Einbußen an anderer Stelle verbunden ist. Gesteuert wird dieser Haushaltsprozess durch Vorgaben, die die Verfassung macht, oder auch durch fachgesetzliche Bindungen, die sich auch aus politischen Prioritätsentscheidungen des Volksgesetzgebers ergeben, soweit der parlamentarische Gesetzgeber an diesen Bindungen festhalten will.

Aus all dem ergibt sich im Ergebnis, dass die bislang postulierten „Grenzwerte“ der Haushaltserheblichkeit von 0,25% bis 0,5% *deutlich zu niedrig* angesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund ist der angestrebte Ausgabenzuwachs durch das thüringische „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ auch dann als verfassungsrechtlich unproblematisch anzusehen, wenn die hier im Einzelnen nicht nachgeprüften Berechnungsergebnisse eher im Bereich derjenigen des Finanzministeriums liegen sollten. Entscheidend ist dabei nicht zuletzt die *explizite verfas-*

*sungsrechtliche Aufwertung* von Belangen der Kinder- und Familienbetreuung durch die Landesverfassung Thüringen. Das Volksbegehren sieht sich daher in besonderer Weise verfassungsrechtlich legitimiert. Dieser Aufwertung ist auch bei der im engeren Sinne haushaltsrechtlichen Finanzkalkulation Rechnung zu tragen.

Düsseldorf, 5. Januar 2007

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Morlok', written in a cursive style.

Prof. Dr. Martin Morlok