

Die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die direktdemokratische Verfahren in den Verfassungen der neuen Bundesländer*

Erstmals erschienen in: Landes- und Kommunalverwaltung – LKV 2002, S. 252-257

Nachdem die direktdemokratischen Verfahren über lange Zeit praktisch keine Bedeutung für die politische Willensbildung in den Ländern gehabt haben, ist es in den letzten Jahren zu einer deutlichen Häufung von Volksinitiativen und Volksbegehren gekommen. Allerdings scheiterten viele Anträge schon auf der ersten Stufe des Verfahrens, noch bevor die Landesparlamente Gelegenheit dazu hatten, sich mit dem Anliegen der Initiatoren auseinander zu setzen. Zur Begründung wurde dabei sehr häufig darauf abgestellt, dass der Antrag im Falle seiner Annahme den Haushalt des Landes aus dem Gleichgewicht bringen und damit das Budgetrecht des Parlamentes verletzen würde.

Während es in der Schweiz sowohl auf der Ebene des Bundes als auch in den Kantonen und Gemeinden oder auch in zahlreichen Bundesstaaten der USA völlig selbstverständlich ist, dass die Bürger auch über finanzwirksame Vorlagen unmittelbar entscheiden können, und es teilweise sogar obligatorische Finanzreferenden gibt,¹ sind der Haushalt, die Abgaben und die Besoldung in Deutschland seit jeher weitgehend vom Anwendungsbereich der Volksinitiative,² des Volksbegehrens und des Volksentscheides ausgeschlossen.³ Dies gilt auch für die Verfassungen der neuen Bundesländer.⁴

Die praktische Bedeutung dieser Einschränkungen kann kaum unterschätzt werden: So hat das *BbgVerfG* am 20. September 2001 eine Volksinitiative unter Berufung auf den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 II BbgV für unzulässig erklärt, weil sie im Falle ihrer Annahme zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts führen würde.⁵ Schon einen Tag zuvor war der *ThürVerfGH* noch einen Schritt weiter gegangen und hatte festgestellt, dass der in Art. 82 II ThürV festgeschriebene Haushaltsvorbehalt grundsätzlich sogar der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen sei, da das Budgetrecht des Parlamentes zu den unantastbaren Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaates gehöre.⁶

Diese beiden Entscheidungen, die an die einschlägige Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte anknüpfen,⁷ geben Anlass, sich mit dem Geltungsgrund und der Reichweite der für die direktdemokratischen Verfahren geltenden Haushaltsvorbehalte auseinander zu setzen. Entsprechend dem Schwerpunkt dieser Zeitschrift wird der Schwerpunkt der Darstellung dabei auf dem Verfassungsrecht der neuen Länder liegen. Dennoch wird zumindest am Rande auch auf die Rechtslage in den übrigen Bundesländern einzugehen sein.⁸

1. Die Reichweite der Ausschlussklausel

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für für Staats- und Verwaltungsrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht der Eberhard-Karls-Universität Tübingen (Prof. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner).

¹ Neue Abgaben dürfen also nur mit Zustimmung der Bürger erhoben werden. Teilweise müssen auch besonders kostenintensive Maßnahmen in einem Volksentscheid bestätigt werden.

² Die Terminologie ist nicht ganz einheitlich: In Thüringen heißt der Antrag an das Parlament, sich mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung auseinander zu setzen, „Bürgerantrag“. In Sachsen gibt es keine Volksinitiative, sondern einen „Volksantrag“, der nur Gesetzentwürfe zum Gegenstand haben kann.

³ Zur aktuellen Rechtslage in den Bundesländern vgl. *Jung*, JöR 2000, S. 39 ff.; *ders.*, ZRP 2000, S. 440 ff., m.w.N.

⁴ Vgl. Artt. 61 II und 62 V VvB; 76 II BbgV; 60 II 1 MV-V; 73 I SächsV; 81 I 3 LSA-V; 68 II, 82 II ThürV.

⁵ *BbgVerfG*, LKV 2002, 77.

⁶ *ThürVerfGH*, LKV 2002, 83.

⁷ Vgl. einerseits *BayVerfGH*, BayVBl. 1995, S. 173; *BremStGH*, NVwZ 1998, S. 388; *BremStGH*, NVwZ-RR 2001, S. 1; *BVerfGE* 102, 176 – als Staatsgerichtshof für Schleswig-Holstein – zur Reichweite der geltenden Haushaltsvorbehalte und *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, S. 401; *BremStGH*, NVwZ-RR 2001, S. 1, zu den Möglichkeiten, diese Vorbehalte durch Volksbegehren und Volksentscheide zu modifizieren.

⁸ Vgl. Artt. 68 VI BW-V; 70 II BremV; 50 I 2 HambV; 124 I 3 HessV; 48 I 3 NdsV; 68 I 4 NRW-V; 109 III 3 RP-V; 99 I 3 SaarV und 41 I 2 SH-V. In Bayern ist gemäß Art. 73 BayV nur der Staatshaushalt selbst vom Volksentscheid ausgeschlossen.

Zumindest auf den ersten Blick müssen (mindestens) zwei Fallgruppen unterschieden werden: Während in Berlin, Brandenburg und Thüringen vom „Landeshaushalt“ die Rede ist, wurde in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt der Begriff „Haushaltsgesetz“ verwendet. Tatsächlich kommt diesem terminologischen Unterschied jedoch keine praktische Bedeutung zu, da der Landeshaushalt Gegenstand des Haushaltsgesetzes ist und beide Begriffe damit ein- und denselben Sachverhalt bezeichnen.

Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen ist eindeutig: Indem die Verfassungsgeber auf das Haushaltsgesetz bzw. den Staatshaushalt Bezug nahmen, haben sie klar gestellt, dass zunächst und in erster Linie das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes und seine allfälligen Ergänzungen in Form von „Nachtragshaushalten“ vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen sein soll.

Auch die innere Systematik der einschlägigen Bestimmungen deutet darauf hin, dass mit den Begriffen „Landeshaushalt“ bzw. „Haushaltsgesetz“ nur das Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplanes gemeint ist. Würde es nämlich darauf ankommen, ob ein Gesetz, den Haushalt unmittelbar oder gar mittelbar beeinflusst, dann wären die beiden anderen „Standard-Einschränkungen“ des Anwendungsbereiches der direktdemokratischen Verfahren schlicht überflüssig,⁹ da die öffentlichen Abgaben bzw. die Steuern die wichtigste Einnahmequelle für das Land darstellen und die Dienst- und Versorgungsbezüge – neben den Zins- und Tilgungsleistungen – den größten Ausgabenposten.¹⁰

Schließlich spricht auch die Entstehungsgeschichte für eine enge Auslegung. Dabei dürfen allerdings nicht nur die Materialien der Verfassungsberatungen in den einzelnen Ländern zugrunde gelegt werden. Vielmehr müssen diese Beratungen im Kontext der allgemeinen Verfassungsdiskussion betrachtet werden, die spätestens seit dem Fall der Mauer in Deutschland geführt worden ist und die auch von den Beteiligten des Verfassungsgebungsprozesses in den neuen Ländern zweifellos sehr aufmerksam verfolgt wurde. Besondere Bedeutung kam dabei der im Juni 1990 verabschiedeten neuen Landesverfassung von Schleswig-Holstein zu: So wurden etwa die Bestimmungen der Artt. 76 ff. BbgV über die direktdemokratischen Verfahren offensichtlich in Anlehnung an die Vorgabe der Artt. 41 ff. SH-V formuliert.¹¹ Zwar hat das *BVerfG* vor kurzem in seiner Funktion als Staatsgerichtshof für das Land Schleswig-Holstein behauptet, dass diese Bestimmung an eine in der Zeit der Weimarer Republik begründete Tradition anknüpfe und daher weit auszulegen sei.¹² Unabhängig davon, dass eine solche „Tradition“ tatsächlich überhaupt nicht nachweisbar ist,¹³ hat das Gericht dabei aber nicht nur die spezifischen Umstände der Entstehungsgeschichte der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, sondern auch die Verfassungsentwicklung in den Ländern seit 1945 ignoriert: Hätte der Verfassungsgeber den Bürgern nämlich jeden Einfluss auf die Staatsfinanzen verwehren wollen, dann wäre es nahe liegend gewesen, an die eindeutige Regelung des Art. 99 I 3 SaarV anzuknüpfen und alle „finanzwirksamen Gesetze“ vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren auszuschließen.¹⁴ Dies ist jedoch nicht geschehen. Vielmehr legt die konkrete Formulierung des Haushaltsvorbehaltes in Art. 41 II SH-V den Schluss nahe, dass man sich insofern an der deutlich restriktiveren Vorgabe des Art. 73 BayV orientieren wollte. Dies ist aber wiederum deshalb von entscheidender Bedeutung, weil der *BayVerfGH* den Begriff des „Staatshaushaltes“ zunächst sehr eng ausgelegt hatte. Zwar hat das Gericht seine Rechtsprechung mittlerweile geändert.¹⁵ Dies geschah aber erst

⁹ So auch *Birk/Wernsmann*, DVBl. 2000, S. 669, 671.

¹⁰ Entgegen der Ansicht des *BbgVerfG*, Abdruck S. 24 – B.II.1.c.aa.(1), handelt es sich bei diesen Beschränkungen nicht nur um eine „exemplifizierende Aufzählung“. Dagegen spricht schon der klare Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen. Auch die Vermutung des *ThürVerfGH*, Abdruck S. 55 – B.II.18.b., wonach sich diese Einschränkungen nur auf die landesrechtlichen Regelungen über die *Kommunalabgaben* und die Bezüge der *Kommunalbeamten* beziehen sollen, kann nicht überzeugen.

¹¹ Vgl. dazu auch *BbgVerfG*, Abdruck S. 21 – B.II.1.b. Entgegen der Ansicht des Gerichts (a.a.O., S. 24) kann und muss man davon ausgehen, dass den Mitgliedern des Verfassungsausschusses die Motive für die konkrete Formulierung des Art. 41 II SH-V bekannt waren.

¹² *BVerfGE* 102, 176, 186 ff. Gemäß Art. 75 V WRV war nur der Reichspräsident berechtigt, einen Volksentscheid über den Haushalt die Abgaben und die Besoldung herbeizuführen. In den Ländern galten vergleichbare Beschränkungen.

¹³ Vgl. zu den „Weimarer Erfahrungen“ ausführlich *Jung*, Der Staat 1999, S. 42 ff., sowie *Rux*, DVBl. 2001, S. 549 ff.

¹⁴ Auch in Artt. 68 I 4 NRW-V; 109 III 3 RP-V, ist anstelle des Haushaltes allgemeiner von „Finanzfragen“ die Rede.

¹⁵ Vgl. dazu *BayVerfGH* BayVBl. 1977, S. 143, 150, einerseits und *BayVerfGH*, DVBl. 1995, S. 419, 425 f., sowie *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, S. 401, 403, andererseits.

Mitte der neunziger Jahre und damit zu einem Zeitpunkt als die Verfassungsberatungen nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch in den meisten der neuen Bundesländer längst abgeschlossen waren.

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten, dass sowohl der Wortlaut als auch die innere Systematik und die Entstehungsgeschichte des Art. 76 II BbgV für eine enge Auslegung und damit dafür sprechen, dass grundsätzlich nur der Haushalt als Ganzes vom Anwendungsbereich der Verfahren ausgeschlossen sein soll. Zwar müssen die einschlägigen Bestimmungen der einzelnen Verfassungen grundsätzlich unabhängig voneinander ausgelegt werden. Da die Verfassungsgeber in Berlin und Thüringen insofern dem Vorbild Brandenburgs und Schleswig-Holsteins gefolgt sind, lässt sich dieses Ergebnis jedoch ohne weiteres auch auf diese Länder übertragen. Noch klarer ist die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, wo schon deshalb kein Spielraum für eine weite Auslegung besteht, da in den einschlägigen Bestimmungen ausdrücklich nur vom „Haushaltsgesetz“ die Rede ist.¹⁶

Dies bedeutet nun aber keineswegs, dass nur das formelle Haushaltsgesetz selbst vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen wäre. Selbst wenn man nämlich wie hier davon ausgeht, dass die einschlägigen Regelungen wie alle Ausnahmebestimmungen grundsätzlich restriktiv auszulegen sind, so darf diese Auslegung nicht dazu führen, dass den einschlägigen Bestimmungen kein eigenständiger Regelungsgehalt mehr zukommt: Genau dies wäre aber jedenfalls in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Fall, da in diesen Ländern ohnehin nur die Landesregierung dazu berechtigt ist, dem Landtag einen Entwurf für das Haushaltsgesetz vorzulegen.¹⁷

In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass der Haushalt bzw. das Haushaltsgesetz nicht nur deshalb vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen wurde, weil das Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplanes schon aus praktischen Gründen nicht als Gegenstand dieser Verfahren in Frage kommt.¹⁸ Vielmehr ergibt sich aus dem Zusammenhang der einschlägigen Normen, dass die Verfassungsgeber durch diese Vorbehalte vor allem das Budgetrecht des Parlamentes schützen wollten, und damit das neben der Gesetzgebung wichtigste Instrument zur Steuerung und Kontrolle der Regierungstätigkeit: Genau damit lässt sich nämlich erklären, wieso neben dem Haushalt auch Steuern bzw. Abgaben, sowie die Dienst- und Versorgungsbezüge aus dem Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren heraus genommen wurden. Denn wie bereits deutlich wurde, handelt es sich dabei – neben der Kreditaufnahme – um die wichtigste Einnahmequelle und – neben den Zins- und Tilgungszahlungen – um den größten Ausgabenposten, die jedoch beide nicht selbst Gegenstand des Haushaltsgesetzes sind.

Aus dieser Perspektive wird aber deutlich, dass nicht nur solche Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide unzulässig sind, die sich unmittelbar auf das Haushaltsgesetz bzw. den Haushaltsplan als Ganzes beziehen, sondern auch alle anderen Vorlagen als Gegenstand dieser Verfahren ausscheiden, die im Falle ihrer Annahme den gesamten Haushalt aus dem Gleichgewicht bringen und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlamentes führen würden – schließlich könnten die Haushaltsvorbehalte andernfalls problemlos umgangen werden.

Genau zu diesem Ergebnis sind auch sämtliche Landesverfassungsgerichte gekommen, die sich in der Vergangenheit mit den Haushaltsvorbehalten zu beschäftigen hatten.¹⁹ Eine genauere Betrachtung macht

¹⁶ Auch hier besteht ein enger Bezug zur Rechtslage in den alten Bundesländern: Besonders deutlich wird dies bei Art. 73 I SächsV, der in Anlehnung an Art. 60 V BW-V formuliert worden ist. In der einschlägigen Literatur zu dieser Bestimmung wird aber kein Zweifel daran gelassen, dass der Begriff des „Staatshaushaltsgesetzes“ sehr eng ausgelegt werden muss, vgl. *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 BW-V, Rn. 40; *Feuchte*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 59 BW-V, Rn. 7; sowie *Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 134.

¹⁷ Vgl. Artt. 61 III MV-V; 93 III LSA-V; 99 III 1 ThürV; in den übrigen Ländern finden sich keine vergleichbaren Vorgaben, vgl. Artt. 85 ff. VvB, 101 ff. BbgV; 93 ff. SächsV.

¹⁸ Die Haushaltsberatungen müssen notwendigerweise innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt werden, die im Rahmen der sehr zeitaufwendigen, in der Regel dreistufigen Verfahren bis zum Volksentscheid kaum eingehalten werden kann.

¹⁹ Vgl. *BhgVerfG*, Abdruck S. 29 ff. – B.II.1.d., *BremStGH*, NVwZ 1998, S. 388, 389; *BremStGH*, NordÖR 1998, S. 297, 299, *NRW-VerfGH*, NVwZ 1982, S. 188, 189, *BVerfGE* 102, 176, 185 ff., *ThürVerfGH*, Abdruck S. 52 ff. – B.II.18.a.; vgl. auch *BayVerfGH*, BayVBl. 1977, S. 143, 150, *BayVerfGH*, DVBl. 1995, S. 419, 425 f., *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, S. 401, 403. Die Frage wurde ausdrücklich offen gelassen vom *SaarVerfGH*, NVwZ 1988, S. 245, 246.

allerdings deutlich, dass die Auslegungsprobleme damit nur auf eine andere Ebene verlagert wurden: Denn nun stellt sich die Frage, ab wann von einer „wesentlichen“ Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechtes und damit von einer unzulässigen Umgehung des Haushaltsvorbehaltes auszugehen ist.²⁰ Die Verfassungsgerichte vertreten insofern fast durchweg die Auffassung, dass angesichts der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte schon eine sehr geringe Mehrbelastung zur Unzulässigkeit eines Antrags führen soll. Zur Begründung wird dabei regelmäßig darauf abgestellt, dass allein das Parlament alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick habe und daher auch nur das Parlament nach verantwortungsbewusster Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden könne, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagement des Staates liegen soll.²¹ Diese Einschätzung beruht wiederum auf der sowohl in der Rechtsprechung als auch in der einschlägigen Literatur weit verbreiteten Überzeugung von der höheren Qualität der parlamentarischen Gesetzgebung:²² Teilweise wird den Bürgern dabei „nur“ die fachliche Kompetenz abgesprochen,²³ teilweise werden sie für befangen gehalten.²⁴ Dahinter steckt aber letztendlich die Vorstellung, dass es sich bei den Bürgern um verantwortungslose Egoisten handelt, die entweder nicht bereit oder sogar nicht in der Lage sind, sich bei ihren Entscheidungen an den Belangen des Gemeinwohls zu orientieren.²⁵

Würden diese Vorbehalte zutreffen, dann wäre es in der Tat nicht nur sinnvoll, sondern sogar zwingend geboten, die Bürger von jedem unmittelbaren Einfluss auf finanzwirksame Entscheidungen auszuschließen. Darüber hinaus müsste man sich dann aber auch die Frage stellen, wieso die Bürger überhaupt Einfluss auf politische Entscheidungen haben sollten: Schließlich wäre unter diesen Umständen zu erwarten, dass auch bei den Wahlen nur solche Kandidaten gewählt werden, die versprechen oder durch ihr Abstimmungsverhalten in der Vergangenheit bereits belegt haben, dass sie die Interessen ihrer jeweiligen Klientel besonders vehement durchsetzen. Die von Herbert Krüger behauptete „Selbstvergütung“ des Volkes durch seine Repräsentanten²⁶ wäre unter diesen Umständen aber allenfalls dann möglich, wenn man die Abgeordneten vollständig dem Einfluss ihrer Wähler entzieht – und damit den demokratischen Legitimationszusammenhang endgültig unterbricht.

Tatsächlich muss man nicht so weit gehen, da die These von der höheren Qualität der parlamentarischen Gesetzgebung ohnehin weder verfassungsrechtlich begründet noch empirisch belegt werden kann. Sie beruht auf dem unzulässigen Vergleich einer Idealvorstellung von der Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie mit der Realität der direkten Demokratie – wobei deren unzweifelhaft vorhandenen Defizite zudem besonders drastisch herausgearbeitet und bis ins Grotteske verzerrt werden. Insbesondere die Erfahrungen mit der direkten Demokratie in der Schweiz und ihren Kantonen sowie in den US-amerikanischen Bundesstaaten belegen eindrucksvoll, dass die Bürger durchaus dazu in der Lage sind, auch und gerade über finanzwirksame Vorlagen sachgerecht zu entscheiden und dass durch eine entsprechende

²⁰ Auf diesen Umstand hat auch *Janz*, LKV 2002, 67, 68 f., in seiner Anmerkung zur Entscheidung des *BbgVerfG* hingewiesen. Sein Vorschlag zur Lösung des Auslegungsproblems kann jedoch nicht überzeugen: Wenn *Janz* ohne nähere Begründung vorschlägt, immer dann von einem „wesentlichen Einfluss“ auf den Gesamtbestand des Haushalts auszugehen, wenn im Falle der Annahme eines Antrags mit Mehraufwendungen in Höhe von 0,25 % des bisherigen Haushaltsvolumens zu rechnen sei, so mag dies ein beachtlicher Vorschlag für künftige Verfassungsreformen sein. Das geltende Recht bietet jedoch keine Grundlage für die Festlegung einer solchen pauschalen Grenze. Zudem bleibt nicht nur offen, ob und inwiefern die langfristigen Auswirkungen der Annahme eines Antrags zu berücksichtigen sind, sondern *Janz* ignoriert das Problem, dass die Bürger möglicherweise Einsparungen durchsetzen wollen, für die dann nicht ohne weiteres derselbe „Grenzwert“ gelten kann.

²¹ So etwa *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2001, S. 401, 403 f.

²² Vgl. etwa besonders deutlich *ThürVerfGH*, Abdruck S. 54 ff. – B.II.18.b., m.w.N., der von der „offensichtlichen Gefahr des Missbrauchs“ spricht; sowie schon früher *BayVerfGH*, BayVBl. 1977, S. 143, 149; *BayVerfGH*, DVBl. 1995, S. 419, 426. Das *BbgVerfG*, Abdruck S. 33 – B.II.1.d.aa.(2) und (3), hat sich diese Skepsis erfreulicherweise nicht zu eigen gemacht.

²³ Vgl. in diesem Sinne etwa *BVerfGE* 102, 176, 187 f., das darauf abstellt, dass es dem Volksgesetzgeber häufig schwer fallen werde, die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen im vollem Umfang zu ermessen. Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, dass das *BVerfG* hier als Staatsgerichtshof für das Land Schleswig-Holstein entschieden hat und seine Entscheidung daher kein „Präjudiz“ für die Auslegung der Verfassungsbestimmungen in anderen Bundesländern darstellt. Dies verkennt etwa *Janz*, LKV 2002, 67 ff., der immer wieder auf die „Vorgaben des *BVerfG*“ abstellt.

²⁴ Vgl. in diesem Sinne etwa *Isensee*, DVBl. 2001, S. 1161, 1164; *Stöffler*, ThürVBl. 1999, S. 33, 36.

²⁵ Besonders deutlich wird diese Skepsis bei *Isensee*, a.a.O., vgl. auch *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, S. 401, 404.

²⁶ *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 252.

Ausgestaltung der Verfahren auch einem übermäßigen Einfluss von Interessengruppen vorgebeugt werden kann.²⁷

Nachdem damit hinreichend deutlich geworden sein sollte, dass die Gerichte die Reichweite der Haushaltsvorbehalte in der Vergangenheit zu extensiv bestimmt haben, sollen im Folgenden andere Kriterien für die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen entwickelt werden. In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen muss dabei zwischen der Volksinitiative bzw. dem „Bürgerantrag“ und dem Volksgesetzgebungsverfahren differenziert werden: Zwar ist das jeweilige Landesparlament gegebenenfalls dazu verpflichtet, sich mit dem Anliegen einer Volksinitiative zu befassen. Lehnt es dieses Anliegen ab, dann ist das Verfahren aber wie bei einer normalen Petition endgültig beendet. Von einer wesentlichen Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechtes könnte daher allenfalls dann die Rede sein, wenn man schon die Verpflichtung des Parlamentes, sich mit einem finanzwirksamen Antrag auseinander zu setzen und über diesen Antrag abzustimmen als unzulässige Beeinflussung ansieht. Da dies jedoch offensichtlich nicht der Fall ist,²⁸ kommt es hier im Ergebnis doch nur darauf an, ob der Haushalt des Landes als Ganzes bzw. das Haushaltsgesetz selbst Gegenstand der Initiative ist.

Ganz anders stellt sich die Rechtslage in Brandenburg und Sachsen dar: Zwar führt die Volksinitiative bzw. der Volksantrag auch in diesen Ländern zunächst nur dazu, dass sich der Landtag mit dem Anliegen der Initiatoren befassen muss. Darüber hinaus handelt es sich aber zugleich um die erste Stufe auf dem Weg zum Volksentscheid und es besteht grundsätzlich auch nur auf dieser Stufe des Verfahrens die Möglichkeit, die Zulässigkeit eines Antrags zu überprüfen.²⁹ Die einschlägigen Bestimmungen sind daher – wie auch die Regelungen über das Volksbegehren und den Volksentscheid in den übrigen neuen Bundesländern – im Hinblick darauf auszulegen, dass möglicherweise ein Volksentscheid über den betreffenden Antrag stattfinden wird.

Um festzustellen, ob die Annahme eines bestimmten Antrags den Gesamtbestand des Haushaltes aus dem Gleichgewicht bringen würde, müssen zunächst die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen ermittelt werden. Zwar kommt es dabei grundsätzlich nicht darauf an, ob Mehraufwendungen bzw. Mindereinnahmen verursacht werden oder ob es den Antragstellern umgekehrt darum geht, die Staatsausgaben zu reduzieren bzw. dem Staat neue Einnahmequellen zu erschließen. Praktische Probleme ergeben sich aber nur dann, wenn die Antragsteller entweder einen Ausbau der staatlichen Leistungen oder finanzielle Entlastungen zugunsten der Bürger anstreben: Denn in diesem Fall besteht auf der einen Seite keine Möglichkeit, die Mehrbelastung des Haushaltes durch eine höhere Neuverschuldung auszugleichen, da sich die Grenzen der Kreditaufnahme aus dem Haushaltsgesetz ergeben. Und auf der anderen Seite können weder neue Abgaben eingeführt, noch bestehende Abgaben erhöht oder die Einnahmen aus Gebühren oder Beiträgen einem anderen Zweck gewidmet werden.

Die Annahme eines Antrags führt somit grundsätzlich dann und nur dann zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechtes, wenn die im Falle der Annahme erwarteten Mehrbelastungen nicht innerhalb des vorgegebenen Haushaltsvolumens ausgeglichen werden können. Daher müssen bei der Überprüfung der Zulässigkeit eines finanzwirksamen Antrags die „freien Spitzen“ des Haushaltes ermittelt werden, also diejenigen Positionen, die tatsächlich zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers stehen.³⁰ Sofern sich die finanziellen Auswirkungen im Falle der Annahme des Antrags

²⁷ Zur Rechtslage in der Schweiz umfassend *Linder*, Schweizerische Demokratie, 1999, sowie *Trechsel/Serdült*, Kaleidoskop Volksrechte, 1999, jeweils passim. Zur Rechtslage in den USA *Glaser*, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren, 1997; *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und Deutschland, 1994, sowie *Stelzenmüller*, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, 1994. Die praktischen Erfahrungen wurden vor kurzem von *Kirchgässner/Feld/Savioz*, Die direkte Demokratie, Basel et al. 1999, S. 71 ff. (zur Schweiz) und S. 111 ff. (zur USA), umfassend analysiert, vgl. dazu auch *Jung*, KritV 2001, S. 24, 49, m.w.N.

²⁸ Der Verfassungsgeber in Sachsen-Anhalt hat daher auf dieser Stufe des Verfahrens auf jede Beschränkung des Anwendungsbereiches verzichtet.

²⁹ In Sachsen sieht Art. 72 I 3 SächsV zwar eine weitere Prüfung auf der Ebene des Volksbegehrens vor. Dies gilt aber nur dann, wenn die Initiatoren ihren Antrag nach Abschluss des Volksantragsverfahrens nochmals geändert haben.

³⁰ Zwar kann die angespannte Haushaltssituation an sich kein Grund sein, eine Volksinitiative für unzulässig zu erklären, so zu Recht auch *Janz*, LKV 2002, S. 67, 69. Geht man jedoch wie hier davon aus, dass aufgrund der Haushaltsvorbehalte in den Landesverfassungen nicht nur das Haushaltsgesetz selbst vom Anwendungsbereich der Verfahren ausgeschlossen ist, kommt der finanziellen Schieflage eines Landes mittelbar durchaus Bedeutung zu, da

nicht auf die laufende Legislaturperiode beschränken, muss dabei auch die mittel- und langfristige Finanzplanung berücksichtigt werden. Entgegen der etwa vom *BbgVerfG* vertretenen Ansicht wird das durchaus legitime Ziel, den finanziellen Spielraum des Landes langfristig zu sichern, aber nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass sich eine Volksinitiative gegen eine vom Parlament beschlossene Maßnahme zur Konsolidierung der Staatsfinanzen richtet.³¹ Denn auch dann, wenn eine solche Maßnahme im Rahmen eines so genannten „Haushaltsstrukturgesetzes“ getroffen wurde, ändert das nichts daran, dass das Parlament hier eben nicht als Haushaltsgesetzgeber gehandelt sondern eine materiell-rechtliche Entscheidung getroffen hat. Daher ist es gegebenenfalls dazu verpflichtet, nach anderen Einsparmöglichkeiten zu suchen. Ob diese Suche erfolgreich sein könnte, hängt aber wiederum allein vom Umfang der finanziellen Auswirkungen bzw. davon ab, welcher Anteil des gesamten Haushaltsvolumens auf Dauer der Disposition des Gesetzgebers entzogen ist.

Bei alledem ist zu beachten, dass das Budgetrecht des Parlamentes selbstverständlich nur insoweit geschützt ist, als das Parlament dieses Recht auch tatsächlich in Anspruch nimmt bzw. nehmen muss: Schließlich entscheiden die Landtage auch sonst keineswegs völlig selbständig über die Einnahmen und Ausgaben des Landes. Vielmehr wird der Regierung im jeweiligen Haushaltsgesetz regelmäßig ein mehr oder weniger großer Spielraum für über- und außerplanmäßige Ausgaben eingeräumt, bzw. durch eine so genannte „globale Minderausgabe“ die Verantwortung dafür zugewiesen, bestimmte Sparziele zu erreichen. Die entsprechenden Ermächtigungen sind daher ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür, ob die finanziellen Auswirkungen der Annahme eines Antrags beim Volksentscheid eine übermäßige Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechtes und damit eine Umgehung des Haushaltsvorbehaltes darstellen.³²

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren nicht allein deshalb für unzulässig erklärt werden darf, weil das Parlament gegebenenfalls einigen Aufwand betreiben müsste, um die finanziellen Folgen der Annahme des betreffenden Antrags auszugleichen. Zwar kann ein Antrag insbesondere bei einer extrem angespannten Haushaltslage durchaus auch dann unzulässig sein, wenn seine Annahme nur vergleichsweise geringe Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zur Folge hätte. Im Zweifel ist das Volksbegehren aber als zulässig anzusehen und dem Parlament bleibt nur die Möglichkeit, die Bürger im Vorfeld einer Abstimmung über die voraussichtlichen finanziellen Konsequenzen zu informieren. Umgekehrt liegt es unabhängig von einer entsprechenden Verpflichtung auch im Interesse der Antragsteller, in der Begründung ihrer Vorlage auf diese Fragen einzugehen.

2. Die Möglichkeit für eine Modifikation bzw. Streichung des Haushaltsvorbehaltes

Wie bereits deutlich wurde, sind in den letzten Jahren zahlreiche Volksinitiativen und Volksbegehren unter Berufung auf die Haushaltsvorbehalte für unzulässig erklärt worden. Nachdem die Gerichte offenbar nicht dazu bereit sind, die Einschränkungen des Anwendungsbereiches der direktdemokratischen Verfahren in der für Ausnahmeregelungen gebotenen restriktiven Art und Weise auszulegen, hat es in mehreren Ländern Versuche gegeben, die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen so zu konkretisieren, dass Volksinitiativen bzw. Volksbegehren in Zukunft nicht mehr allein deshalb für unzulässig erklärt werden können, weil ihnen ein „finanzwirksamer Antrag“ zugrunde liegt, dessen Annahme sich mittelbar auf den Staatshaushalt auswirken würde.

Während in Hamburg ein entsprechendes Volksbegehren ohne weiteres zugelassen wurde – im Ergebnis allerdings erfolglos war³³ –, haben die Landesverfassungsgerichte von Bayern, Bremen und Thüringen³⁴

die Bürger keine Möglichkeit haben, neue Abgaben einzuführen oder die Regierung zur Aufnahme weiterer Kredite zu ermächtigen und daher an das vorgegebene Haushaltsvolumen gebunden sind. Dass sie „schlechterdings nicht für die finanzielle Schieflage des Landes verantwortlich gemacht werden können“ (*Janz*, a.a.O.), spielt dabei keine Rolle.

³¹ Vgl. *BbgVerfG*, Abdruck S. 43 ff. – B.II.2.b. Konkret sollte mit der Volksinitiative der erst im Juni 2000 im Rahmen eines Haushaltsstrukturgesetzes durch den Landtag eingeschränkte Rechtsanspruch aller Grundschulkinder auf einen Platz in einer Kindertagesstätte wieder hergestellt werden.

³² Vgl. in diesem Sinne auch das Sondervotum der Richter *Havemann* und *Jegutidse* zur Entscheidung des *BbgVerfG*, die allerdings verkannt haben, dass es insofern nicht auf die *Summe* der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in der laufenden Haushaltsperiode ankommen kann.

³³ Vgl. dazu *Ejfler* in *Heußner/Jung* (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, München, 1999, S. 205 ff.

³⁴ *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, S. 401; *BremStGH*, NVwZ-RR 2001, S. 1; *ThürVerfGH*, ##

vergleichbare Anträge für unzulässig erklärt. Zur Begründung wurde dabei stets darauf abgestellt, dass die Vorschläge zur Änderung der Landesverfassung mit zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes, respektive mit den in der jeweiligen Landesverfassung festgeschriebenen und auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber verbindlichen Struktursicherungsklauseln unvereinbar seien. Völlig unabhängig davon, ob dies verfassungspolitisch sinnvoll ist, stellt sich damit aber die Frage, ob es tatsächlich selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber unmöglich wäre, das System der politischen Willensbildung nach dem Vorbild der Schweiz und ihrer Kantone oder der US-amerikanischen Bundesstaaten umzugestalten.

Insofern ist zunächst festzuhalten, dass es ohne weiteres mit dem demokratischen Prinzip vereinbar wäre, die Haushaltsvorbehalte in den Landesverfassungen deutlich zu beschränken oder sogar ganz zu streichen. Denn dieses Prinzip verlangt lediglich, dass alle Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen der Staatsorgane zumindest mittelbar durch die Bürger legitimiert sein müssen. Zwar besteht ohne Zweifel die Notwendigkeit für eine weitgehende politische Arbeitsteilung, so dass eine „reine“ Basisdemokratie praktisch ausgeschlossen ist. Dennoch beinhaltet das Bekenntnis zur Demokratie für sich genommen noch nicht notwendigerweise, dass gerade dem Parlament eine zentrale Funktion im Prozess der politischen Willensbildung zukommen muss oder dass es überhaupt ein Parlament geben muss. Dann kann aber erst recht keine Rede davon sein, dass das Volk notwendigerweise von jedem unmittelbaren Einfluss auf den Staatshaushalt ausgeschlossen sein muss.

Dies wäre nur dann der Fall, wenn nicht nur die demokratische Organisation des politischen Willensbildungsprozesses an sich, sondern auch die Existenz – und damit die Funktionsfähigkeit – eines Parlamentes zwingend vorausgesetzt wird: Denn da das Budgetrecht neben der Gesetzgebung ohne Zweifel das wichtigste Instrument des Parlamentes zur Steuerung und Kontrolle der Regierungstätigkeit darstellt,³⁵ dürfte in diesem Fall jedenfalls der Landeshaushalt als Ganzes nicht zum Gegenstand eines Volksbegehrens oder Volksentscheides gemacht werden.

Tatsächlich sind die Länder durchweg dazu verpflichtet, eine parlamentarische Demokratie einzuführen: In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ergibt sich das bereits aus der Landesverfassung, da in diesen Ländern auch der Grundsatz der Gewaltenteilung ausdrücklich der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen ist.³⁶ Auch in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern³⁷ muss die zwingende Vorgabe des 28 I GG beachtet werden, nach dem die Länder eine „Volksvertretung“ einzurichten haben, also ein demokratisch gewähltes Parlament. Dieses Parlament muss dann aber auch das Recht haben, über den Haushaltsplan zu entscheiden.

Wiederum ist mit dieser Feststellung noch nicht viel gewonnen: Denn nun stellt sich die Frage, ob die derzeit geltenden Haushaltsvorbehalte auch in ihrem gegenwärtigen Bestand vor dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers geschützt sind oder ob und gegebenenfalls in wie weit den Bürgern durch eine Änderung und Konkretisierung der einschlägigen Bestimmungen die Möglichkeit eingeräumt werden darf, auch über finanzwirksame Vorlagen zu entscheiden.

Insofern ist zunächst festzuhalten, dass die so genannten „Ewigkeitsgarantien“ entgegen der umstrittenen Rechtsprechung des *BVerfG* zu Art. 79 III GG nicht nur dazu dienen, eine „legale Revolution“ zu verhindern.³⁸ Anders als der *ThürVerfGH* meint, sind Verfassungsänderungen dennoch nicht bereits dann unzulässig, wenn durch sie „ein allmählicher Verfallsprozess“ in Gang gesetzt würde.³⁹ Vielmehr müssen objektive Umstände mit hinreichender Sicherheit darauf hindeuten, dass einer der geschützten Grundsätze aufgegeben oder entkernt wird. Dies ist aber nicht schon dann der Fall, wenn die Bürger finanzwirksame Entscheidungen treffen können, sondern vielmehr erst dann, wenn das Parlament nicht mehr dazu in der

³⁵ Vgl. dazu auch *ThürVerfGH*, Abdruck S. 52 – B.II.18.a.

³⁶ Vgl. etwa Art. 74 I 2 SächsV; Art. 78 III LSA-V; Art. 83 III ThürV.

³⁷ In Artt. 56 II i.V.m. 2 MV-V, wird nur auf die Staatsstrukturprinzipien im Sinne der Artt. 20 I und 20a GG Bezug genommen. In Berlin und Brandenburg gibt es gar keine „Ewigkeitsklauseln“.

³⁸ Vgl. *BVerfGE* 30, 1, 25. Kritisch dazu das Sondervotum in *BVerfGE* 30, 1, 33, sowie *Dreier*-ders., Art. 79 III GG, Rn. 15; *BK-Evers*, Art. 79 III GG, Rn. 150 m.w.N.

³⁹ So auch *ThürVerfGH*, Abdruck S. 26 ff. – B.II.6.

Lage ist, die Tätigkeit der Regierung zu steuern und zu kontrollieren. (Nur) In diesem Fall wäre auch die zwingende Vorgabe des Art. 28 I 2 GG verletzt.⁴⁰

Tatsächlich belegen die bereits erwähnten Erfahrungen in der Schweiz und den US-amerikanischen Bundesstaaten, dass die Parlamente die ihnen zugewiesenen Aufgaben durchaus auch dann erfüllen können, wenn die Bürger über finanzwirksame Vorlagen abstimmen dürfen. Dass dies auch unter den spezifischen Bedingungen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder möglich ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Parlamente seit langem durchaus erfolgreich damit umgehen, dass ihre Entscheidungen durch einen Federstreich der (Verfassungs-)Gerichte wieder aufgehoben werden können – und zwar völlig unabhängig davon, ob und in wie weit sich dies auf den Haushalt des jeweiligen Landes auswirkt. Richtigerweise ist somit davon auszugehen, dass die Parlamente sogar dann handlungsfähig bleiben, wenn der Haushaltsplan infolge eines Volksentscheides von Grund auf überarbeitet werden muss. Sollte ein Parlament – bzw. die jeweilige Parlamentsmehrheit – im Einzelfall zu dem Ergebnis kommen, dass sich die von ihm angestrebten politischen Ziele unter diesen Umständen nicht mehr erreichen lassen, so kann es entweder das vom Volk beschlossene Gesetz wieder aufheben bzw. ändern⁴¹ oder aber dem Volk die Verantwortung zurück geben, indem es sich selbst auflöst. Diese Lösung des Konfliktes mag aus verfassungspolitischer Perspektive als unbefriedigend empfunden werden, verfassungsrechtlich zulässig wäre sie dennoch.

Auch wenn es mit dem demokratischen Prinzip und dem in einigen Landesverfassungen und Art. 28 I 2 GG verankerten Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie vereinbar wäre, den Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, auch über finanzwirksame Vorlagen abzustimmen, stellt sich die Frage, ob sich aus anderen Vorgaben des Grundgesetzes weitergehende Beschränkungen ergeben. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hat insofern allein die in Art. 109 II GG verankerte Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Rolle gespielt, die nur durch das Parlament als verfassungsmäßigen Inhaber des Budgetrechtes erfüllt werden könne.⁴² Tatsächlich nimmt Art. 109 II GG aber nur die Länder und nicht die Landesparlamente in die Pflicht.⁴³ Der Spielraum der Länder, ihr Staatsorganisationsrecht in den Grenzen des Art. 28 I GG selbst zu regeln, bleibt damit vollständig erhalten. Zwar sind auch die Bürger an die Vorgabe des Art. 109 II GG gebunden und sie müssen es daher gegebenenfalls hinnehmen, dass das Ergebnis eines Volksentscheides ebenso wie ein Parlamentsgesetz nachträglich wieder aufgehoben werden kann. Art. 109 II GG gebietet es jedoch nicht, schon die Diskussion über einen Antrag zu unterbinden, der im Falle seiner Annahme möglicherweise zu einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes führen könnte.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass es ohnehin keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ und den Haushaltsplänen bzw. -gesetzen des Bundes und der Länder gibt: Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ist in § 1 S. 2 Stabilitätsg⁴⁴ als ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Preisniveau, dem Beschäftigungsstand, den Außenhandelsbeziehungen und dem Wirtschaftswachstum definiert. Zwar kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Staat einen erheblichen Einfluss auf das wirtschaftliche Geschehen hat. Dennoch wird das

⁴⁰ Dies verkennt *Stöffler*, ThürVBl. 1999, S. 33, 37, der zwar zu Recht davon ausgeht, dass Art. 83 III ThürV eng auszulegen ist, dann aber den Anwendungsbereich des Art. 28 I GG überdehnt, indem er auch die Entstehungsgeschichte der ThürV (!) und den Vergleich mit den Verfassungen der anderen Bundesländer für die Auslegung dieser Bestimmung heran zieht.

⁴¹ Richtigerweise ist davon auszugehen, dass Volks- und Parlamentsgesetze gleichrangig nebeneinander stehen, da „das Volk“ hier tatsächlich nicht als Souverän, sondern als Organ des Staates handelt, vgl. dazu auch *Borowski*, DÖV 2000, S. 481 ff.; sowie schon *SaarVerfGH*, NVwZ 1988, S. 245. Dagegen *Jung*, FS Schefold, S. 145, 159 ff., der zwar den Volksgesetzen keinen höheren Rang zubilligt, aber aus dem Umstand, dass das Parlament das Verfahren nicht durch die Verabschiedung einer eigenen Vorlage abbrechen kann, auf eine „konkludente Aufhebungssperre“ schließt. Dabei übersieht er aber, dass dies dann auch umgekehrt gelten müsste und das Volk daher keine Möglichkeit hätte, sich vor einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Umstände mit den direktdemokratischen Verfahren gegen einen Parlamentsbeschluss zu wenden.

⁴² Vgl. dazu *ThürVerfGH*, Abdruck S. 60 ff. – B.II.18.g., und schon früher und noch deutlicher *BremStGH*, NVwZ-RR 2001, S. 1, 4.

⁴³ Vgl. dazu *Dreier-Henn*, Art. 109 GG, Rn. 28; von Mangoldt/Klein/Starck-Hillgruber, Art. 109 GG, Rn. 79.

⁴⁴ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I S. 582; zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.9.1994, BGBl. I S. 2325, 2389.

Gleichgewicht der genannten Faktoren durch eine Erhöhung, Verringerung oder Umschichtung der Staatsausgaben allenfalls mittelbar gestört.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass die Verfassungsgeber in den Ländern weder durch die Art. 79 III GG nachgebildeten „Ewigkeitsklauseln“, noch durch die Vorgaben der Artt. 28 I und 109 II GG daran gehindert sind, das Staatsorganisationsrecht des Landes nach dem Vorbild der Schweiz bzw. ihrer Kantone oder der US-amerikanischen Bundesstaaten umzugestalten und den Bürgern auf diese Weise die Möglichkeit zu verschaffen, auch über finanzwirksame Vorlagen unmittelbar zu entscheiden. Zwar muss der Haushaltsplan selbst dem Anwendungsbereich des Volksentscheids entzogen bleiben. Dies ist aber auch dann möglich, wenn die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid ersatzlos gestrichen würden.⁴⁵

Obwohl die Gerichte versucht haben, ihre Entscheidungen dogmatisch zu begründen, zeigt sich bei einer näheren Betrachtung, dass auch hier wieder die Angst vor der vermeintlichen Inkompetenz und Beeinflussbarkeit der Bürger im Mittelpunkt stand. Die Behauptung, dass ausschließlich das Parlament dazu in der Lage sein soll, sachgerecht über die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu entscheiden, wird jedoch auch durch ständige Wiederholung nicht richtig. Die Gerichte müssen sich daher den Vorwurf gefallen lassen, dass sie ihre Rechtsprechung nicht auf verfassungsrechtliche sondern auf verfassungspolitische Erwägungen gestützt und damit ihre Kompetenzen überschritten haben. Selbstverständlich kann und muss man die Frage stellen, ob es sinnvoll wäre, den Bürgern einen umfassenden Zugriff auf die Staatsfinanzen einzuräumen. Diese Frage muss aber nicht von den Verfassungsgerichten beantwortet werden, sondern von der Politik.

⁴⁵ Zum einen kann das Initiativrecht in der Verfassung ausschließlich der Regierung zugewiesen werden. Zum anderen muss der Haushaltsplan nicht notwendigerweise durch ein Gesetz beschlossen werden: In der Schweiz reicht hierfür etwa ein Beschluss der Bundesversammlung aus – damit kommt der Haushaltsplan selbst aber auch dort nicht als Gegenstand eines Referendums in Frage, vgl. Artt. 167 und 183 I CH-BV.