

# 1. Abhandlungen

## Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise – Abschaffung der Finanztabus als Ausweg?

*Christian Waldhoff/Hanka von Aswege*

### *A. Grenzenloses Budget und ungesunde Staatsfinanzen – Fehlende Domesticierung der staatlichen Finanzgewalt durch die verfahrens- und materiellrechtlichen Vorgaben der Finanzverfassung*

Bei Untersuchung des Bundeshaushalts gesellt sich zur Diagnose<sup>1</sup> einer Entgrenzung der staatlichen Finanztätigkeit die der Begrenzung des staatlichen Handlungsspielraums. Den paradoxal anmutenden Zusammenhang erhellt eine Nahaufnahme des Budgets: Der kontinuierliche Anstieg des Haushaltsvolumens (seit 1969 von 42,6 Mrd. auf 305,8 Mrd. €) geht Hand in Hand mit einer rasant wachsenden Nettokreditaufnahme (seit 1969 von null auf 48,4 Mrd. €) und daraus resultierenden Zinsverpflichtungen (Anstieg seit 1969 von 1,1 Mrd. auf 37,2 Mrd. €).<sup>2</sup> Das im Bundeshaushalt klaffende Defizit entlarvt dessen Umfang als konsequentes Wirtschaften über die eigenen Verhältnisse. Längst fordert nicht mehr nur die „intertemporale Lastengerechtigkeit“, die Ausgaben hervorruhende Staatstätigkeit und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates nachhaltig aufeinander abzustimmen.<sup>3</sup> Die Finanzkrise hat den öffentlichen Schuldenstand auf

1 Zur Krankheitsmetaphorik in Bezug auf staatliche Missstände *A. Burkhardt*, Deutsche Sprachgeschichte und politische Geschichte, in: W. Besch u.a. (Hrsg.), Sprachgeschichte – Ein Handbuch zur Geschichte der deutschen Sprache und ihrer Erforschung, 1. Teilband, 2. Aufl. Berlin/New York 1998, S. 98 (108).

2 Zum Ausmaß der Staatsverschuldung siehe *H. Pünder*, Staatsverschuldung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. Heidelberg 2007, § 123 Rn. 11 ff. und *C. Waldhoff/P. Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 24 (2009), 97 (97 f.) – jeweils m.w.N.

3 *P. Badura*, Die Talfahrt der öffentlichen Finanzen und die verfassungsrechtlichen Grenzen von Staatsausgaben und Sanierungsmaßnahmen, in: K. Grupp/U. Hufeld (Hrsg.), Recht – Kultur – Finanzen, Festschrift für Reinhard Mußgnug, Heidelberg 2005, S. 149 (150 ff., Zitat S. 150).

die schwindelerregende Höhe von 1.998,8 Milliarden €<sup>4</sup> katapultiert. Wer den Blick noch etwas höher zu heben wagt, erblickt das über dem Bundeshaushalt schwebende Damoklesschwert zur Stabilisierung der Euro-Zone erteilter Gewährleistungsermächtigungen in Höhe von bisher 233,4 Milliarden €.<sup>5</sup> Die „demokratische Gestaltungsfähigkeit [...] [des] Gemeinwesen[s]“<sup>6</sup> schlechthin steht auf dem Spiel – wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm formuliert.

Das bislang zu konstatierende Unvermögen, die Staatsfinanzen zu domestizieren, findet seinen Ausgangspunkt in der institutionellen Architektur der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Der Schutzmechanismus der konstitutionellen Monarchie, in der das Finanzgebaren der monarchischen Exekutive durch den parlamentarischen Gegenspieler eingehegt wurde, greift nicht mehr. Er war wesentlich mit dem Charakter des Parlaments verbunden, das als „[Interessens-] Vertretung [der] abgabenleistende[n] und steuerzahlende[n] Volksteile“ die Staatsausgaben zügelte und damit die Steuerbelastung und Staatsverschuldung im Rahmen hielt. Mit der Rückführung der Staatsgewalt auf eine monistische Legitimationsgrundlage, die Volkssouveränität, hat sich das Parlament zur Vertretung des *ganzen* Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) gewandelt. Egoistische Motive zur Sparsamkeit entfallen, wenn Abgaben „nicht mehr aus der eigenen Tasche“ bewirkt werden müssen.<sup>7</sup> Polit-ökonomisch ist klar, dass es für die Abgeordneten attraktiver ist, über höhere Staatsausgaben ihre Wiederwahl zu sichern, als durch eine restriktive Finanzpolitik solide Staatsfinanzen zu gewährleisten. Es ist nun das – den Haushaltsplan bewilligende und zur Kreditaufnahme ermächtigende (Art. 110 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG) – Parlament selbst, das eines Gegenspielers bedarf.<sup>8</sup> Das Grundgesetz sucht zwar nach einer institutionellen Einbindung und weist der Bundesregierung das Initiativrecht bei der

4 Bezogen auf die öffentlichen Haushalte insgesamt am 31.12.2010 (Angaben des Statistischen Bundesamts, abrufbar unter [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/02/PD11\\_069\\_713.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/02/PD11_069_713.psml)).

5 Siehe die Gewährleistungsermächtigungen i.H.v. 22,4 Milliarden Euro in § 1 des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes (Absicherung von Krediten zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands) und i.H.v. 211 Milliarden Euro in § 1 des Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes (Absicherung von Krediten zur Finanzierung von Notmaßnahmen im Rahmen des sog. Euro-Rettungsschirms), zuletzt gesetzlich erweitert am 29.9.2011. Fälle unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs könnten dazu führen, dass das Garantievolumen bezüglich des Euro-Rettungsschirms um 20% überschritten werden muss (BVerfG NJW 2011, 2946 [2952, Nr. 135] zum ersten Euro-Rettungsschirm).

6 BVerfG NJW 2011, 2946 [2948, Nr. 104].

7 C. Schmitt, Demokratie und Finanz, in: ders., Positionen und Begriffe, 3. Aufl. Berlin 1994, S. 97 (98, Zitate ebd.).

8 C. Degenhart, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, Der Staat 31 (1992), 77 (94).

Haushaltsgesetzgebung sowie einen Zustimmungsvorbehalt bei ausgabenerhöhenden Gesetzen zu (Art. 113 GG)<sup>9</sup>; dies führt jedoch nur eher oberflächlich zu einer gegenseitigen Kontrolle und Balance der Gewalten. Das Grundproblem der Explosion staatlicher Ausgabentätigkeit bleibt unberührt: In der parlamentarischen Demokratie bilden Parlamentsmehrheit und Regierung eine „Interessensgemeinschaft“, in der eine parlamentarische Kontrolle und Mäßigung der Exekutive keinen Platz hat und spiegelbildlich die institutionelle Einhegung des Gesetzgebers fehlschlagen muss.<sup>10</sup>

Die Lücke institutioneller Einhegung können materiell-rechtliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die staatliche Finanztätigkeit nicht füllen. Die Wechselwirkung Staatsaufgaben und -einnahmengenerierung leitender verfassungsrechtlicher Vorgaben, insbesondere des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG) auf der einen und rechtsstaatlicher Verbürgungen wie der Eigentumsgewährleistung (Art. 14 GG) auf der anderen Seite, lässt zwar erwarten, dass sich die staatliche Finanztätigkeit auf ein gesundes Maß einpendelt.<sup>11</sup> Es handelt sich indes um verfassungsrechtliche Maßstäbe, die angesichts ihrer Unbestimmtheit eine Maßlosigkeit des Staates nicht verhindern können.<sup>12</sup> Auch die Bemühungen des verfassungsändernden Gesetzgebers, einen Ausgleich zwischen der Anerkennung des Budgets als Gestaltungsinstrument konjunktureller Prozesse und den Konsolidierungserfordernissen öffentlicher Haushalte herzustellen, drohen in Gestalt der Kreditlimitierung des Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG lediglich ein stumpfes Schwert hervorzubringen. Die Aufnahme einer numerisch bestimmten Schuldengrenze in die Verfassung in Form am Bruttoinlandsprodukt gemessener Grenzwerte<sup>13</sup> könnte sich in der zukünftigen Staatspraxis aufgrund ihrer

- 9 C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch V (Fn. 2), § 116 Rn. 131; J. Platter, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, ZParl. 35 (2004), 496 (505).
- 10 H.-J. Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. Berlin/New York 1995, § 18 Rn. 107 (Zitat ebd.); P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. Heidelberg 2004, § 25 Rn. 8. Siehe auch C. Starck, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. Heidelberg 2005, § 33 Rn. 11.
- 11 Vgl. E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch II (Fn. 10), § 24 Rn. 101 f. – allerdings mit anderen Schlussfolgerungen, als sie hier vertreten werden.
- 12 Im Zusammenhang mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip staatlichen Handelns C. Gröpl, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch V (Fn. 2), § 121 Rn. 15. Zu Art. 14 GG als untauglicher Schranke der Steuerbelastung Waldhoff, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 116 ff.
- 13 Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG stellt den Grundsatz des Verbots jeglicher Schuldenaufnahme auf. Wann Bund und Länder der Verpflichtung eines ausgeglichenen Haushalts entsprechen, konkretisieren Art. 109 Abs. 3 S. 4 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG für den Bund

Kombination mit unbestimmten Ausnahmeklauseln als bloß kosmetischer Eingriff des verfassungsändernden Gesetzgebers erweisen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich einer dauerhaften Abweichungsmöglichkeit zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung.<sup>14</sup>

*B. Die mäßige Funktion direktdemokratischer Mitwirkungsrechte in finanzwirksamen Entscheidungen – Der Verfassungsvergleich zur Schweiz*

In der Schweiz stellen Finanzfragen einen Schwerpunkt direktdemokratischer Mitwirkung auf sämtlichen staatlichen Ebenen dar. Steuergesetzgebungs- und Finanzreferenden (als Ausgabenreferenden) üben gegenüber der staatlichen Finanzpolitik eine umfassende Kontrollfunktion aus.<sup>15</sup> Eine funktionale Betrachtung gibt zwar noch keinen Aufschluss darüber, mit welcher Tendenz das Volk seine Kontrollrechte gegenüber dem Gesetzgeber tatsächlich geltend macht, insgesamt kann der Ausübung von Volksrechten in der Schweiz aber auch nach

und Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG für die Länder. Auf Bundesebene darf die jährliche Neuverschuldung 0,35% des BIP nicht überschreiten. Den Gliedstaaten ist jegliche Nettokreditaufnahme verboten.

14 Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG räumt Bund und Ländern finanzielle Flexibilität im Falle „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung[en]“ und bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ ein. Der Bund macht in Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG von der Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG Gebrauch, indem er u.a. den Kreditrahmen dauerhaft an die konjunkturelle Entwicklung bindet (symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Haushalt). Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind kaum justizabel; es ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesteht. Zurückhaltender, mit Vorschlägen zur effektiveren Ausgestaltung des Neuverschuldungsverbots *Waldhoff/Dieterich*, Föderalismusreform II (Fn. 2), S. 116. Zur Rechtslage vor der Verfassungsreform und der vergleichbaren Problematik beim Ausnahmetatbestand „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F.) *Papier*, Wirtschaftsordnung (Fn. 10), Rn. 105 ff. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Kritik sich nicht auf die Möglichkeit der Kreditaufnahme schlechthin bezieht, sondern ihre grundsätzliche Bedeutung zur staatlichen Einflussnahme auf konjunkturelle Entwicklungen anerkannt wird. Zur Bedeutung der Kreditaufnahme als Instrument staatlicher Gestaltung *Waldhoff/Dieterich*, Föderalismusreform II (Fn. 2), S. 112, 116. Eine effektive Konsolidierung ist auch nicht bei Einbeziehung der europarechtlichen Ebene und der materiell-rechtlichen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erwarten. Es besteht zwar ein Sanktionsmechanismus, dessen Kriterien sind jedoch „weich gefasst“ und zielen eher auf den politischen Druck der Öffentlichkeit als eine normativ strikte Einhegung der nationalen Finanzstaaten. *F. Kirchhof*, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBl. 2002, 1569 (1573, Zitat ebd.).

15 Zu der Plurifunktionalität der schweizerischen Volksrechte am Beispiel der Steuergesetzgebung *C. Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, München 1997, S. 176 f. m.w.N.

empirischen Untersuchungen ein konservativer, zurückhaltender und einschränkender Zug attestiert werden. Bei der Steuergesetzgebung überwiegt die Einstellung: „nicht mehr Steuern als unbedingt notwendig, keine Steuern auf Vorrat“.<sup>16</sup> Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte zeitigen mäßigende Wirkung.<sup>17</sup>

Es stellt sich die Frage der Übertragbarkeit des Schweizer Modells auf die Verfassungsordnung des Grundgesetzes. In der – einer hinreichenden Tatsachengrundlage häufig entbehrenden<sup>18</sup> – Debatte über direkte Demokratie gehen verfassungspolitische, -theoretische und -normative Argumente oftmals durcheinander. Soweit das finanzwirksame Plebiszit nicht zum Anlass eines Umsturzes der Verfassungsordnung schlechthin genommen werden soll, besteht verfassungspolitischer Diskussionsbedarf indes nur in verfassungsnormativen Spielräumen. Es gilt daher zuallererst die Offenheit von Grundgesetz und Landesverfassungen für direktdemokratische Entscheidungen in Finanzfragen zu untersuchen.<sup>19</sup>

- 16 *M. Weber*, Das Verhalten der Stimmberechtigten gegenüber Finanzproblemen im schweizerischen Bundesstaat, in: Schweizerische Gesellschaft für Konjunkturforschung (Hrsg.), Kultur und Wirtschaft, Festschrift für Eugen Böhler zum 70. Geburtstag, Zürich 1963, S. 87 (95 f.).
- 17 *C. Schaltegger/L. Feld*, Behindert die direkte Demokratie eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik?, in: M. Freitag u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie – Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 363 (366 ff., insb. 368 f.). Siehe auch den finanzwissenschaftlichen Überblick bei *G. Kirchgässner/W.W. Pommerehne* (Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: D. Grimm [Hrsg.], Staatsaufgaben, Baden Baden 1994, S. 149 ff.), die durch einen Vergleich wichtiger finanzwirtschaftlicher Daten in historischer Entwicklung der Bundesrepublik und der Schweiz folgende These aufstellen (S. 153) und verifizieren (zusammenfassend S. 172): „In Staaten mit direkter Demokratie sind Staatsausgaben und Steuern im Verhältnis zum Sozialprodukt – ceteris paribus – geringer als in Staaten mit repräsentativer Demokratie.“ *Waldhoff*, Steuergesetzgebung (Fn. 15), S. 179 m.w.N.
- 18 *F. Wittreck*, Direkte Demokratie vor Gericht oder: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Ein gestörtes Verhältnis, in: H.K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. München 2009, S. 397 (408). Eine empirische Untersuchung kann und soll vorliegend nicht geleistet werden. Die Diskussion um die Umsetzbarkeit des finanzwirksamen Plebiszits (Einwand: Komplexität von Finanzfragen, dazu: *C. Waldhoff*, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: M. Bertschi u.a. [Hrsg.], Demokratie und Freiheit, Stuttgart u.a. 1999, S. 181 [218]; *D. Merten*, Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder, in: W. Blümel u.a. [Hrsg.], Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, 1993, S. 51 [58]) und dessen tatsächliche Folgewirkungen (Vorwurf: Durchsetzung von Partikularinteressen) soll bewusst zurückgestellt werden.
- 19 Vgl. *P. Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch III (Fn. 10), § 35 Rn. 3 f.

## C. Ausschluss direktdemokratischer Entscheidungen über Finanzfragen im deutschen Verfassungsrecht

### I. Fehlen direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen auf Bundesebene

Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bestimmt, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und *Abstimmungen* ausgeübt wird. Im Grundgesetz sind jedoch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes an der Staatswillensbildung jenseits von Wahlen verankert. Direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene sind nur im Fall der Länderneugliederung vorgesehen, Art. 29, 118 und 118a GG.<sup>20</sup> Der Weg zur Begrenzung staatlicher Finanzgewalt über die volksdemokratischen Elemente *de lege lata* ist versperrt.

### II. Begrenzung der direkten Demokratie auf Landesebene – die Finanzausschlussklauseln in den Landesverfassungen

Hiervon heben sich die Länderverfassungen mit der Normierung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten ab.<sup>21</sup> Sie sind allgemein formuliert, gehen also über die Entscheidung spezifischer Sachfragen hinaus. In den Ländern Baden-Württemberg (Art. 59), Bayern (Art. 71, 74), Berlin (Art. 61-63), Brandenburg (Art. 75-78), Hessen (Art. 117, 124), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59, 60), Saarland (Art. 99), Nordrhein-Westfalen (Art. 68), Rheinland-Pfalz (Art. 107-109, 115), Sachsen (Art. 70-73), Sachsen-Anhalt (Art. 77, 80-81), Thüringen (Art. 82), Bremen (Art. 70 I c, 71), Schleswig-Holstein (Art. 41, 42), Niedersachsen (Art. 47-50) und Hamburg (Art. 48, 50)<sup>22</sup> kann das Volk – bei im Ein-

20 *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 19. Z.T. wird vorgebracht, es handele sich auch bei den genannten Fällen nicht um *Volksabstimmungen* i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, da nur die durch die Gebietsänderungen betroffenen Bevölkerungsteile abstimmen würden, nicht das Staatsvolk insgesamt – *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 104; *H. Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. München 2010, § 7 Rn. 38 f.; *T. Wolff*, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. jur. Bochum 1993, S. 133 ff.

21 Vgl. die Übersicht bei *A. Weber*, Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht, DÖV 1985, 178 ff.; *O. Jung*, Die Praxis direkter Demokratie unter den neuen Landesverfassungen, ZG 13 (1998), 295 ff. Die im Vergleich zum GG andere Einstellung zu diesen Institutionen kommt auch in den landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Volkssouveränität zum Ausdruck; vgl. *M. Abelein*, Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, ZParl. 2 (1971), 187 ff. mit der Zusammenstellung in Fn. 1.

22 Hamburg ergänzt als letztes Bundesland 1996 seine Verfassung um Vorschriften zur Volksgesetzgebung (Volksbegehren, -entscheid und -initiative). Nach vorübergehenden

zelen unterschiedlicher technischer Ausgestaltung<sup>23</sup> – an der Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid teilnehmen. Als Charakteristikum des deutschen Verfassungsrechts in diesem Bereich verdient hervorgehoben zu werden, dass keine Volksgesetzgebung völlig am Parlament vorbei möglich ist.<sup>24</sup> Teils ist in den Landesverfassungen auch die Möglichkeit der Volksinitiative vorgesehen, durch die das Landesparlament zur Beratung und Beschlussfassung gezwungen werden kann. Nach einigen Landesverfassungen können die Landesparlamente Referenden über einfache Landesgesetze anordnen. Bei Verfassungsänderungen sind Referenden teils obligatorisch.<sup>25</sup> Finanzfragen sind jedoch auch auf Landesebene durch sog. Finanzausschlussklauseln<sup>26</sup> in unterschiedlicher Art und Weise und in unterschiedlichem Ausmaß von den Verfahren der Volksgesetzgebung ausgeschlossen oder zumindest erschwert.<sup>27</sup>

Einschränkungen der Volksgesetzgebung in der Verfassung 2005 wird 2007 abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen wieder der status quo ante hergestellt.

- 23 Vgl. dazu näher *Weber*, Demokratie (Fn. 21), S. 181-183; *Abelein*, Elemente (Fn. 21), S. 193-196; zu den Grenzen *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 31 ff. sowie die einzelnen Kommentierungen zu den Landesverfassungen.
- 24 *Weber*, Demokratie (Fn. 21), S. 181; *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 31.
- 25 *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 30, 36 f. Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG steht der Diskrepanz in der demokratischen Ausgestaltung von Bund und Ländern nicht im Wege. Dies liegt daran, dass sich die demokratische Ordnung von Bund und Ländern nicht im Detail entsprechen muss. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG bindet die Länder zwar an die Grundsätze der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes, ist aber zugleich Ausdruck einer grundsätzlichen Anerkennung der Verfassungsautonomie der Länder. Nach st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts ist nur „eine gewisse [, keine völlige] Homogenität durch Bindung an die leitenden Prinzipien“ des Grundgesetzes (BVerfGE 9, 268 [279] = st. Rspr.) gefordert. Die Benennung von Abstimmungen als unmittelbare Form der Ausübung von Staatsgewalt in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG deckt die landesverfassungsrechtlichen Plebiszitregelungen. *Weber*, Demokratie (Fn. 21), S. 179; *F.E. Schnapp*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. München 2001, Art. 20 Rn. 19; *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 27; *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 41. Grundsätzlich zur Auslegung des Art. 28 Abs. 1 GG *M. Nierhaus*, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. München 2011, Art. 28 Rn. 7 ff.
- 26 *O. Jung*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, NVwZ 1998, 372 (372), verwendet den Begriff „Finanztabu“; *G.C. Burmeister*, Verwaltungsorganisation und finanzwirksame Gesetze im Blickfeld plebiszitärer Gesetzgebungsschranken der niederländischen Verfassung, Die Verwaltung 29 (1996), 181 (202), verwendet den Begriff „Finanzverhaltensklauseln“; wie hier: *D. Stöffler*, Kann über ein Volksbegehren zur Änderung der Landesverfassung der Weg zum finanzwirksamen Volksbegehren eröffnet werden? ThürVBl. 1999, 33 (33).
- 27 Finanzausschlussklauseln finden sich in allen Landesverfassungen: Art. 60 Abs. 6 BadWürttVerf.; Art. 73 BayVerf.; Art. 62 Abs. 2 BerlinVerf.; Art. 76 Abs. 2 BrandenbVerf.; Art. 70 Abs. 2 BremVerf.; Art. 50 Abs. 1 S. 2 HambVerf.; Art. 124 Abs. 1 S. 2 HessVerf.; Art. 59 Abs. 3 i.V.m. Art. 60 Abs. 2 MecklenbVorpVerf.; Art. 48 Abs. 1 S. 3 NdsVerf.; Art. 68 Abs. 1 S. 4 NordrhWestfVerf.; Art. 109 Abs. 3 S. 3 RheinlPalzVerf.; Art. 99 Abs. 1 S. 3 SaarVerf.; Art. 73 Abs. 1 SachsVerf.; Art. 81 Abs. 1 S. 3 SachsAnhVerf.; Art. 41 Abs. 2 SchlHolVerf. und Art. 82 Abs. 2 ThürVerf. Zur direkten Demokra-

### III. Die deutsche Regelungstradition und die Finanzausschlussklausel der Weimarer Reichsverfassung als fortwährender Bezugspunkt von Verfassungsgebung und -reform

Die landesverfassungsrechtlichen Regelungen knüpfen an die Tradition von Finanzausschlussklauseln in der deutschen Verfassungsgeschichte an.<sup>28</sup> Maßgeblicher verfassungshistorischer Bezugspunkt – auch bei den Beratungen über Erlass und Reform des Grundgesetzes – ist die Weimarer Reichsverfassung. Als staats-theoretisch und verfassungspolitisch bemerkenswerte Neuerung<sup>29</sup> wurde dort neben die parlamentarische Gesetzgebung als gleichwertige Form die unmittelbare „Volksgesetzgebung“ gestellt.<sup>30</sup> Der spätere Art. 73 Abs. 4 WRV steht in der Tradition der badischen Verfassung vom 21. März 1919, in der erstmals eine Finanzausschlussklausel verankert wurde.<sup>31</sup> Er besitzt Vorbildcharakter für alle weiteren Verfassungen bis in die Zeit nach 1945 hinein:

tie auf Landesebene allgemein *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 27 ff.; zu den Finanzausschlussklauseln ebd. Rn. 33.

- 28 *G.A. Zinn/E. Stein*, Die Verfassung des Landes Hessen. Kommentar, Bad Homburg 1954, Art. 124, Anm. III 3; *A. Dickersbach*, in: N. Geller/K. Kleinrahm (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen, Art. 68 (1977), Anm. 1c; *Weber*, Demokratie (Fn. 21), S. 182; *K. Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, Baden-Baden 1991, S. 303. Zur Entstehungsgeschichte *H.K. Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln 1994, S. 167, Fn. 428-431. Ebenso die Entwürfe und in Kraft getretenen Landesverfassungen in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone; vgl. erster Landesverfassungsentwurf der SED, Art. 39 Abs. 4; Zweiter Landesverfassungsentwurf der SED, Art. 60 Abs. 4; Entwurf der CDU für eine Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 14 Abs. 3; Landesverfassungsentwurf der CDU – endgültige Fassung des zentralen Musterentwurfs, Art. 13 Abs. 3 Vgl. auch die ganz überwiegende Zahl der Verfassungsentwürfe für die neuen Bundesländer in JöR 39 n.F. (1990), S. 350-493; sowie JöR 40 n.F. (1990/91), S. 366-499.
- 29 Im konstitutionellen Staatsrecht fehlten derartige Institutionen noch vollständig. Gleichwohl gab es seit der Revolution von 1848 eine entsprechende politische Diskussion. Vgl. dazu zusammenfassend *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 28), S. 57 ff.
- 30 Der Begriff „Volksgesetzgebung“ wurde v.a. durch *C. Schmitts* Schrift „Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie“ (Berlin u. Leipzig 1927) gebräuchlich. Auch außerhalb der Gesetzgebung war die unmittelbare Beteiligung des Volkes vergleichsweise stark ausgeprägt, v.a. durch die direkte Volkswahl des Reichspräsidenten gem. Art. 41 WRV; vgl. *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 8. Zu den verschiedenen Formen und Verfahren der Volksgesetzgebung *Krause*, ebd., Rn. 8; *W. Frotscher*, Direkte Demokratie in der Weimarer Verfassung, DVBl. 1989, 541 (544 f.).
- 31 § 23 Abs. 3 des Gesetzes, die badische Verfassung betreffend, lautet: „Ausgeschlossen von der Volksabstimmung sind: [...] das *Finanzgesetz*; die Gesetze über Steuern und Abgaben, soweit bei diesen nicht das Staatsministerium die Vornahme der Volksabstimmung beschließt.“ Bei den Beratungen bzgl. der Verankerung einer Finanzausschlussklausel in der Weimarer Reichsverfassung wird auf die badische Regelung Bezug genommen. Siehe die Äußerung des Abgeordneten *Keil* (Verhandlungen der verfassungsge-

„Über den *Haushaltsplan*, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.“

In der 27. Sitzung des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung am 10. April 1919 wurden die Argumente ausgetauscht, die zur Aufnahme dieser Bestimmung in die Verfassung führten.<sup>32</sup> Der Ausschluss von Haushalts- und Finanzgesetzen<sup>33</sup> sowie Besoldungsordnungen<sup>34</sup> von der Volksgesetzgebung war zwar kaum umstritten, gleichzeitig wurde jedoch vor einer zu großen Einengung der Volksgesetzgebung im Finanzbereich gewarnt.<sup>35</sup> Die Bedenken führten schließlich statt zum völligen Ausschluss zur formellen Erschwerung der Volksrechte in diesem Bereich. Ein mit besonderer Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan, in der Weimarer Reichsverfassung der Reichspräsident, musste die Volksabstimmung über die an sich ausgeschlossene Materie anordnen.<sup>36</sup> Auch der ganz überwiegende Teil der Landesverfassungen,<sup>37</sup> die – von Baden und

benden Deutschen Nationalversammlung, Band 336, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Nr. 391, Bericht des Verfassungsausschusses, Berlin 1920, S. 295). Näher zu der Entstehungsgeschichte und den Motiven der Neuschöpfung *Waldhoff*, Entscheidungen (Fn. 18), S. 191 f.

32 Verhandlungen (Fn. 31), Band 336, S. 296 ff. Ausführlich zu den Beratungen *Waldhoff*, Entscheidungen (Fn. 18), S. 193 f. Vgl. auch *R. Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 133 f.

33 Siehe die Argumente des Abgeordneten *A. Gröber* (ebd., S. 310), der das Zustandekommen von Steuergesetzen bei Einbeziehung der unmittelbar Betroffenen als außerordentlich schwierig erachtet, und des Vertreters des Reichsfinanzministeriums *F. Saemisch* (ebd., S. 312). Letzterer verweist darauf, dass Abgabengesetze i.d.R. als Teil eines Kompromisses zustande kämen, aus dem sie sich nur schwerlich herausreißen ließen.

34 Zur Ausnahme von Haushaltsgesetz und Besoldungsordnungen von der Volksgesetzgebung vgl. die Äußerungen des Abgeordneten *W. Keil* (ebd., S. 294), des Abgeordneten *A. Gröber* (ebd., S. 310) und des Vertreters des Reichsfinanzministeriums *F. Saemisch* (ebd., S. 312).

35 Siehe die Ausführungen des Abgeordneten *S. Katzenstein* (ebd., S. 310), des Abgeordneten *O. Cohn* (ebd., S. 312), des Abgeordneten *Koch* (ebd., S. 311) und des Abgeordneten *Dr. M. Quarck* (ebd., S. 312).

36 Die in den Verfassungsberatungen zum Ausdruck gekommene Grundeinstellung findet entsprechenden Widerhall in der Weimarer Staatsrechtslehre, so wenn *G. Anschütz* von einer „vernünftigen Bestimmung“ spricht (Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 1933, Art. 73 Anm. 10). *H. Liermann* fasst diesen Trend wie folgt zusammen: „Als Grundzug geht durch die Reichsverfassung ein tiefes Mißtrauen gegen das Staatsbürgervolk als Staatsorgan hindurch. Man bezweifelt seine Fähigkeit als gerechter Gesetzgeber und schaltet es daher bei denjenigen Fragen möglichst aus, die besondere Objektivität voraussetzen, weil sie den einzelnen Wähler an seiner empfindlichsten Stelle, als Steuerzahler, treffen. Es sind das die Fragen finanzieller Natur: Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen.“ (Das Deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichs-Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1927, S. 151).

37 Vgl. zu den ähnlichen Motiven in den Verfassungsberatungen auf Landesebene statt vieler nur die Sitzungsberichte der verfassungsgebenden Preussischen Landesversammlung, Tagung 1919/21, 10. Bd., 150. bis 175. Sitzung (22.9. bis 15.11.1920), Sp. 12331-13682, Berlin 1921, Sp. 13295: 171. Sitzung am 29.10.1920: Abgeordneter *Dr. C. Berndt* (Stet-

auch Württemberg abgesehen – zeitlich nach der Reichsverfassung erlassen wurden, enthielten ähnliche Bestimmungen, durch die Volksabstimmungen (Volksbegehren und/oder Volksentscheide)<sup>38</sup> entweder ganz ausgeschlossen wurden oder, ähnlich wie in Art. 73 Abs. 4 WRV, an erschwerende Bedingungen geknüpft waren.<sup>39</sup> Lediglich die Verfassungen von Anhalt und Lübeck sahen keine solchen Einschränkungen vor.

#### D. Verankerung bzw. Aktivierung plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten in Finanzfragen de constitutione ferenda

Offen bleibt, ob die heute fehlende Möglichkeit finanzwirksamer, direktdemokratischer Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene (Verfassungs-)Änderungen zugänglich ist. Es kommt auf den Spielraum an, den Art. 79 Abs. 3 GG der Etablierung direktdemokratischer Entscheidungen einräumt.

### I. Etablierung finanzwirksamer Plebiszite auf Bundesebene?

#### 1. Verfassungsvorbehalt

Das Grundgesetz sieht in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zwar neben den Wahlen auch „Abstimmungen“ als Form der unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk vor; hierbei handelt es sich aber nicht um eine Ermächtigungsgrundlage für den einfachen Gesetzgeber, im Wege der Verfassungskonkretisierung plebiszitäre Elemente auf Bundesebene einzuführen. Angesichts der damit verbundenen grundlegenden Modifikation der staatlichen Entscheidungsfindung und (teilweisen) Neuordnung der Kompetenzen können die (außerhalb der Länderneugliederung) fehlenden Regelungen zu Gegenstand, Voraussetzungen und Verfahren plebiszitärer Beteiligungsformen nicht außerhalb der Verfassung erfolgen.<sup>40</sup> Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates (1948/49) und der Gemeinsamen Verfassungskommission (1992-1994), direktdemokratische Entscheidungsformen trotz eingehender Diskussion *nicht* im Grundgesetz zu verankern,

tin) als Berichterstatter: „Eine Ausnahme ist gemacht worden für Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen; über diese ist mit Rücksicht auf die ganze Natur dieser Fragen ein Volksbegehren nach der Verfassung ausgeschlossen.“

38 Zu den verschiedenen Ansatzpunkten vgl. *Schmitt*, Volksentscheid (Rn. 30), S. 15 ff.

39 Zu den einzelnen Verfassungsbestimmungen *Waldhoff*, Entscheidungen (Fn. 18), S. 196 f., Fn. 94 u. 95.

40 *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 39; *Dreier* (Fn. 20), Art. 20 (Demokratie) Rn. 110.

darf auf einfachgesetzlicher Ebene nicht unterlaufen werden.<sup>41</sup> Die Systematik stützt den Verfassungsvorbehalt: Art. 77 ff. GG verteilen die Kompetenzen im förmlichen Gesetzgebungsverfahren abschließend, für ein Volksgesetzgebungsverfahren bleibt kein Raum.<sup>42</sup>

## 2. Prinzipielle Offenheit des Grundgesetzes für die Etablierung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen im Wege der Verfassungsänderung

Inhaltlich muss sich die Einführung von (finanzwirksamen) Plebisziten in das Grundgesetz an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Die Etablierung direktdemokratischer geht zu Lasten parlamentarisch-repräsentativer Entscheidungen und führt zu einer Verschiebung im Kompetenz- und Entscheidungsgefüge. Sie wirft die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Demokratie- (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) und Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) auf. Bei der Auslegung dieser Prüfungsmaßstäbe ist dem Verfassungsgeber Rechnung zu tragen, der dauerhafte – im Sinne von Verfassungsänderungen überdauernde – Garantien schaffen will, ohne über die „Zementierung[en]“<sup>43</sup> der Verfassungsordnung ihre eigene Abschaffung zu begünstigen. Eine Balance schafft nur die Reduktion des „Schutzbereichs“ von Art. 79 Abs. 3 GG auf einen unabänderlichen Verfassungskern. Es muss daher zwischen dem unantastbarem Kerngehalt und einer Modifikationen zugänglichen Peripherie von Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip differenziert werden.<sup>44</sup>

Art. 79 Abs. 3 GG steht der Einführung plebiszitärer Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene grundsätzlich nicht entgegen. Die Normierung von „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zeigt die Offenheit der Verfassung für die Auslagerung von Entscheidungen aus der repräsentativen in die direktdemo-

41 *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 40.

42 *Dreier* (Fn. 20), Art. 20 (Demokratie) Rn. 110; *ders.*, Das Demokratieprinzip im Grundgesetz, Jura 1997, 249 (252); *B. Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 II (2010), Rn. 113; *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 22; *M. Sachs*, in: *ders.*, GG (Fn. 25), Art. 20 Rn. 32.

43 *T. Maunz/G. Dürig*, in: *dies.*, Grundgesetz, Art. 79 (1960) Rn. 31.

44 *M. Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 59 ff., 78 u. 108; *B.-O. Bryde*, in: I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 4./5. Aufl. München 2003, Art. 79 Rn. 28; *M. Sachs*, in: *ders.*, GG (Fn. 25), Art. 79 Rn. 38. Siehe auch *H. Dreier*, in: *ders.*, GG II (Fn. 20), Art. 79 III Rn. 19. A.A. *B. Piero*, dem zufolge zwischen einer Konkretisierung des Art. 20 GG und den in Art. 79 Abs. 3 genannten „Grundsätzen“ nicht unterschieden werden könne – in *H.D. Jarass/B. Piero*, Grundgesetz, 11. Aufl. München 2011, Art. 79 Rn. 7. Zu einem ähnlichen Fehlschluss verleitet der Hinweis von *M. Sachs*, Art. 20 GG verfüge über eine grundsätzliche Rechtsnatur im Sinne der Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG; *ders.* (Fn. 42), Art. 20 Rn. 3.

kratische Entscheidungsfindung an. Die Verfassung fällt keine grundsätzliche Entscheidung für ein rein repräsentativ-demokratisches System.<sup>45</sup>

### 3. Unvereinbarkeit *finanzwirksamer* direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen und der Budgethoheit des Parlaments

Die Überlegung, über *finanzrelevante* Plebiszite eine bessere Einhegung der staatlichen Finanzgewalt zu erreichen, wirft die Frage nach den *Grenzen* direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz auf. Über die Eignung der Finanzausschlussklauseln als Ansatzpunkt für Reformen kann nur entschieden werden, wenn das Verhältnis repräsentativer und direkter Demokratie – wie es der unabänderliche Verfassungskern der Art. 20 Abs. 1, 2; 79 Abs. 3 GG vorgibt – Klarheit gewonnen wird. Gegen direktdemokratische Reformüberlegungen wird zuweilen das Konzept der repräsentativen Demokratie mit der Begründung in Stellung gebracht, es handle sich um die „eigentliche“ Form demokratischer Staatsorganisation.<sup>46</sup> Verfassungsnormativ wird ein genereller Vorrang der repräsentativen Demokratie proklamiert und der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung den repräsentativen Staatsorganen zugewiesen.<sup>47</sup>

#### a) Die demokratische Ordnung nach dem Grundgesetz – die derzeitige Gestalt der Verfassung und ihr unabänderlicher Gehalt

Tatsächlich begründet die auf Art. 20 Abs. 1, 2 GG aufbauende, die abstrakten Vorgaben des Demokratieprinzips konkretisierende Organisation des Staates eine Vorrangstellung der mittelbar-repräsentativen<sup>48</sup> Demokratie im Grundgesetz.

45 Übereinstimmend *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 77; *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 41; *Sachs* (Fn. 42), Art. 20 Rn. 33; *Sachs* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 68. Siehe auch *Dreier*, Demokratieprinzip (Fn. 42), S. 252; *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 27. Gegen die Errichtung einer endgültigen Sperre direktdemokratischer Verfahren im Grundgesetz kann auch entwicklungsgeschichtlich argumentiert werden: Der Parlamentarische Rat lehnt in der Schlussphase seiner Beratungen einen Antrag, die Worte „und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zu streichen, ab: *J. Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 209 f.

46 *Dreier*, Demokratieprinzip (Fn. 42), S. 251.

47 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 77, 115; *S. Müller-Franken*, Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, *Der Staat* 44 (2005), 19 (30 f.). Zu den Details Fn. 53 u. 54.

48 Die Zulässigkeit der Ausgestaltung der mittelbaren Demokratie als repräsentativ ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Sie betrifft das Verhältnis der Staatsorgane zum Staatsvolk, d.h. die Art ihrer – gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geforderten – Rückbindung. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG kann das Volk die Staatsgewalt durch Wahlen ausüben; sie legitimieren die Staatsorgane hinreichend. Diese sind bei der Entscheidungsfindung nicht an

Die Regelungen zum Staatsorganisationsrecht formen die Ausübung der Staatsgewalt durch Staatsorgane detailliert aus, während es für Abstimmungen – sofern man von der Länderneugliederung absieht – bereits an Anwendungsfällen fehlt.<sup>49</sup> Diese „prononciert antiplebiszitär[e]“<sup>50</sup> Ausrichtung des Grundgesetzes mit einer Verankerung des Schwerpunkts der Entscheidungsfindung bei den Staatsorganen darf jedoch nicht ohne weiteres mit ihrem unabänderlichen Gehalt gleichgesetzt werden.<sup>51</sup> Eine systematische Auslegung zur Bestimmung des unveränderlichen Kerns der demokratischen Herrschaftsordnung nach dem Grundgesetz ist problematisch, zumindest soweit Normen einbezogen werden, die in Art. 79 Abs. 3 GG keine Erwähnung finden.<sup>52</sup> Ein etwaiger änderungsfester Vorrang der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz müsste in Art. 20 Abs. 1, 2 GG selbst zumindest angedeutet sein.<sup>53</sup>

den konkret festzustellenden, tatsächlichen Volkswillen gebunden: *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 63, 66 ff.

49 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 63, 112.

50 *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. München 1984, S. 608. *B. Grzeszick* spricht von „der betont repräsentativen Ausgestaltung der grundgesetzlichen Demokratie“: (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 112.

51 *Wittreck*, Demokratie (Fn. 18), S. 404; *H. Dreier/F. Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 11 (18).

52 Art. 79 Abs. 3 GG bezieht sich einerseits auf die in Art. 20 GG niedergelegten „Grundsätze“. Sie können auch an anderer Stelle des Grundgesetzes zum Tragen kommen. Dies spricht dafür, die Konkretisierungen des Demokratieprinzips (außerhalb der expliziten Verweisungen des Art. 79 Abs. 3 GG) zur Bestimmung des änderungsfesten Kerns der Verfassung heranzuziehen. Art. 79 Abs. 3 GG bezieht sich auf das grundgesetzliche Demokratieprinzip in seinen „Realbedingungen“, nicht auf ein von der Verfassungsordnung losgelöstes abstraktes Prinzip. Die Ewigkeitsgarantie kann andererseits aber nicht beliebig auf andere Bestimmungen ausgedehnt werden. Ihr Schutzbereich ist eng auszulegen. Art. 79 Abs. 3 GG will die Grundentscheidung für die Demokratie schützen wie sie in Art. 20 Abs. 1, 2 GG niedergelegt ist. *Sachs* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 38 f., 59; *Bryde* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 39 (Zitat); *M. Kriele*, Das Demokratieprinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46 (46 f.). Siehe auch *K. Bugiel*, nach dem eine systematische Auslegung des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Demokratieprinzips „prinzipiell zu unterbleiben hat“. Es sei „streng vom Wortlaut“ des Art. 20 GG und „diesen erschließenden Interpretationsmethoden“ auszugehen – *ders.*, Volkswille (Fn. 28), S. 449. Dazu auch *Schnapp* (Fn. 25), Art. 20 Rn. 14: „Aber auch eine verf.immanente Deutung des Demokratiebegriffs muß sich daran orientieren, daß nicht alle Einzelbestimmungen des GG, deren Inhalt sich dem Typus ‚Demokratie‘ zuordnen läßt, zum erwähnten ‚Typuskern‘ gehören, weil ansonsten – nach Art einer ‚Kettenreaktion‘ – weit mehr Vorschriften einer Verf.änderung entzogen wären als der GG-Geber gewollt hat [...]“.

53 *Müller-Franken* läßt, wenn er die Repräsentationsorgane als gegenüber Verfassungsänderungen gefeite „Zentren demokratisch legitimierter Entscheidung“ herauskristallisiert, die von Art. 79 Abs. 3 GG geforderte Differenzierung zwischen dem absolut geschützten Kernbereich des Demokratieprinzips und dessen konkreter Ausgestaltung im Grundgesetz vermissen. Über das bei der systematischen Auslegung zu beachtende „Andeutungs-erfordernis“ (siehe Text) geht er hinweg, wenn er darauf verweist, dass alle von Art. 79

b) Kein genereller Vorrang mittelbar-repräsentativer Entscheidungsstrukturen nach Art. 20 Abs. 1, 2; 79 Abs. 3 GG

Für eine änderungsfeste generelle Präponderanz mittelbarer Entscheidungsstrukturen findet sich in Art. 20 Abs. 1, 2; 79 Abs. 3 GG jedoch keine normative Grundlage. Die Auslegung ergibt eine Indifferenz des Grundgesetzes, was ein allgemeines Rangverhältnis repräsentativ- und direktdemokratischen Formen der Herrschaftsausübung angeht.<sup>54</sup> Seinem Wortlaut nach fordert Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“) weder eine ausschließlich unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk noch formuliert er deren Legitimitätsvorrang. Der Vorschrift ist „keine Zuständigkeitsregelung“, sondern „ein Legitimations- und Verantwortungsprinzip“<sup>55</sup> zu entnehmen.<sup>56</sup> Im Zusammenhang des Satzes 2, nach dem die Staatsgewalt unmittelbar „in Wahlen und Abstimmungen“ und (bei Rückbindung an das Staatsvolk) mittelbar „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ werden kann, finden sich sowohl Argumente für eine Gleich-

Abs. 3 GG geschützten Konkretisierungen des Demokratieprinzips auf die repräsentative Entscheidungsfindung bezogen sind – *ders.*, Demokratie (Fn. 47), S. 30 f. (Zitat S. 31). Dass der überwiegende Teil der – zum Kerngehalt des Art. 20 Abs. 1, 2 GG zählenden und somit in den Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG fallenden – Konkretisierungen des Demokratieprinzips auf repräsentativ-demokratische Strukturen bezogen sind, kann nicht entscheidend sein. Dies würde vernachlässigen, dass direktdemokratische Entscheidungsstrukturen *erstmalig* im GG verankert werden sollen. Dessen antiplebiszitäre Ausrichtung im Einzelnen, auch der für den änderungsfesten Verfassungskern relevanten Konkretisierungen versteht sich daher von selbst und kann nicht ohne weiteres zum änderungsfesten Vorrang repräsentativer Entscheidungsstrukturen hochgezogen werden. Siehe auch *Grzeszick*, der zur Begründung eines änderungsfesten Schwerpunkts der politischen Entscheidungsfindung bei den Staatsorganen pauschal auf die Systematik des Grundgesetzes verweist, nach der plebiszitäre Elemente die Ausnahme seien – (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 77.

54 So im Ergebnis auch *Bryde* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 40; *Dreier*, Demokratieprinzip (Fn. 42), S. 252: „Art. 20 I, II GG ist ‚offen für beide Formen‘“; *ders.* (Fn. 20), Art. 20 (Demokratie) Rn. 103; *Bugiel*, Volkswille (Fn. 28), S. 450. A.A. *Grzeszick* (Rn. 42), Art. 20 II Rn. 77, 110, 115. Er wertet die hervorgehobene Stellung des Parlaments im Grundgesetz als Aspekt eines umfangreicheren Vorrangs der mittelbar-repräsentativen Demokratie, der durch Art. 79 Abs. 3 GG in den Grundzügen geschützt sei: „Selbst bei einer Erweiterung der plebiszitären Elemente durch Verfassungsänderung müsste der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung bei den Staatsorganen bleiben.“ (Rn. 77). Siehe auch *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 19 ff. (31). *Wittreck* legt Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dahingehend aus, dass repräsentative und identitäre Demokratie *gleichrangig* verankert seien – Demokratie (Fn. 18), S. 404, 406 ff. Siehe auch *Dreier/Wittreck*, Demokratie (Fn. 51), S. 16.

55 *R. Grawert*, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch II (Fn. 10), § 16 Rn. 30.

56 *Dreier*, Demokratieprinzip (Fn. 42), S. 250 f.

ordnung<sup>57</sup> als auch für eine Vorrangstellung der unmittelbaren<sup>58</sup> bzw. mittelbaren<sup>59</sup> Herrschaftsausübung. Die semantische Analyse ist unergründlich.<sup>60</sup> Berücksichtigt man das Zusammenspiel von Art. 20 Abs. 2 GG mit den weiteren von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Strukturprinzipien,<sup>61</sup> gerät die Festlegung von Republik und Rechtsstaat<sup>62</sup> in das Blickfeld. Sie spezifiziert die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Entscheidungsfindung, die sich am Gemeinwohl orientieren<sup>63</sup> und objektive Distanz zu den betroffenen Interessen wahren muss.<sup>64</sup> In der verfassungsrechtlichen Architektur der parlamentarischen Entscheidungsfindung, lässt sich argumentieren, stoßen diese Anforderungen auf Resonanz, sei es in der Nahsicht auf die Entscheidung des einzelnen Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) oder in der Weitsicht auf institutionelle Besonderheiten, nach denen Entscheidungen der parlamentarischen Mehrheit aus der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Opposition hervorgehen.<sup>65</sup> Demgegenüber wird bei unmittelbarer Einbeziehung des Volkes in die Entscheidungsfindung die Gefahr der Durchsetzung von Sonderinteressen heraufbeschworen und die – hier in Rede stehende – Abstimmung in Finanzfragen als „organisierte Of-

57 Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe [...] ausgeübt“. Die Verwendung der Konjunktion „und“ könnte eine gleichrangige Aufzählung indizieren. Jedoch ist auch eine technische Vorstellung der Entscheidungsformen denkbar, an der sich eine Gewichtung nicht ablesen ließe. *Bugiel*, Volkswille (Fn. 28), S. 114 f.

58 *C. Pestalozza* folgert aus der Reihenfolge, in der die verschiedenen Formen demokratischer Herrschaftsausübung aufgezählt werden, einen Popularvorbehalt. Das Volk übe die Staatsgewalt allein aus, Zuständigkeiten der genannten Organe müssten besonders zugewiesen werden: *ders.*, Der Popularvorbehalt: direkte Demokratie in Deutschland, Berlin/New York 1981, S. 12; *Bugiel*, Volkswille (Fn. 28), S. 110.

59 Ein näherer Blick auf die bereitgestellten Formen unmittelbarer Herrschaftsausübung („Wahlen und Abstimmungen“) könnte die Annahme einer gleichrangigen Verankerung der unmittelbaren und mittelbaren Demokratie in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG entkräften: Wahlen haftet eine Mittlerposition an – sie dienen der demokratischen Legitimation mittelbarer Entscheidungsfindung.

60 *Bugiel*, Volkswille (Fn. 28), S. 109 ff. Siehe auch *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 77.

61 Dazu *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 248 ff.; *Herdegen* (Fn. 44), Art. 79 Abs. 3 Rn. 110.

62 Die Festlegung eines von konkreten Gewährleistungen abstrahierenden Rechtsstaatsprinzips in Art. 20 GG ist umstritten. Bejahend *Sachs* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 73; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II (Fn. 20), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 40.

63 Die Verankerung der Verpflichtung auf das Gemeinwohl im Verfassungsprinzip der Republik ist umstritten. Bejahend *J. Isensee*, Plebiszit unter Finanzvorbehalt, in: K. Grupp/U. Hufeld (Hrsg.), Recht – Kultur – Finanzen, FS R. Mußgnug, Heidelberg 2005, S. 101 (109 m.w.N.); *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 27. Ablehnend *Herdegen* (Fn. 44), Art. 79 Abs. 3 Rn. 124.

64 Für den Fall finanzwirksamer Volksentscheide *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 26 f.

65 *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 109 f.; *Stöffler*, Volksbegehren (Fn. 26), S. 35 f.

ferte zur Selbstbedienung auf Kosten der Allgemeinheit“ gezeißelt.<sup>66</sup> Die Gegenüberstellung lässt sich in der dargebotenen Schärfe jedoch nicht aufrechterhalten. Sie blendet die normative Feinstruktur der direkten Demokratie aus, nach der sich Partikularinteressen nicht unvermittelt durchsetzen können. Sie müssen die Stufen von Volksinitiative, -begehren und -entscheid nehmen, dabei Beteiligungs- und Abstimmungsquoten überwinden – ein Interessenausgleich ist unvermeidlich. Es besteht die Gefahr, dass sich die Ablehnung direktdemokratischer Instrumente gegen den demokratischen Gedanken schlechthin wendet, der „die politische Willensbildung der Urteilkraft und der Aktivität der Bürger anvertraut“. <sup>67</sup> Hinzu kommt, dass das normative Design der parlamentarischen Entscheidungsfindung in der Verfassungswirklichkeit stark relativiert wird. Partikularinteressen spielen hier – vermittelt etwa durch Lobbyisten – eine weitaus größere Rolle, als dies nach den Verfassungsbestimmungen den Anschein hat. <sup>68</sup> Um sich nicht in bloßen Behauptungen zu verlieren und ein umfassendes Bild zu gewinnen, wären empirische Untersuchungen zu den Verwirklichungsbedingungen der parlamentarischen und direkten Demokratie geboten. <sup>69</sup> Der *Kerngehalt* der Strukturprinzipien des Art. 20 GG jedenfalls ist grundsätzlich auch bei der direktdemokratischen Entscheidungsfindung gewahrt. <sup>70</sup>

Ein änderungsfester allgemeiner Vorrang der repräsentativen Demokratie soll auch nach dem Willen des Parlamentarischen Rates nicht installiert werden. Die Mehrheit der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates lehnt die direkte Beteiligung des Volkes an der politischen Entscheidungsfindung nach ihren negativen Erfahrungen in der Weimarer Republik<sup>71</sup> und der ihnen noch deutlich vor Augen

66 Allgemein *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 65. Im Zusammenhang finanzwirksamer Entscheidungen *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 27 f.; *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 109 (Zitat ebd.).

67 *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 29.

68 *Wittreck*, Demokratie (Fn. 18), S. 408.

69 Verweise auf „ausländische Erfahrungen“, die bei der Einfügung eines Finanzvorbehalts in die Weimarer Reichsverfassung eine Rolle gespielt haben sollen, können mangels Aktualität kaum genügen. So aber *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 109, Fn. 41.

70 Bezogen auf den Sonderfall der finanzwirksamen Volksgesetzgebung *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 28 f.

71 Die direktdemokratischen Verfahren der Weimarer Republik werden für die politische Polarisierung der Gesellschaft und die zunehmende Fragilität des politischen Systems verantwortlich gemacht. In der unmittelbaren Nachkriegszeit fehlt die Aufarbeitung der Weimarer Verfassungswirklichkeit. Tatsächlich spielen direktdemokratische Verfahren trotz der einhergehenden Propaganda eine untergeordnete Rolle. Es kommt lediglich zu acht Volksbegehren und in zwei Fällen zu Volksentscheiden, die jeweils an der erforderlichen Mehrheit scheitern. Für die Destabilisierung der Weimarer Republik sind die direktdemokratischen Verfahren nicht ursächlich und bilden nur ohnehin bestehende Konflikte ab. *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 52, zur vermeintlichen Gefahr des demagogischen Missbrauchs siehe auch Rn. 43; *Rux*, Demokratie (Fn. 45), S. 108 f., 189 ff., 207.

stehenden „Verführbarkeit“ der „Massen“ in der nationalsozialistischen Diktatur<sup>72</sup> ab.<sup>73</sup> Die Entscheidung für eine bewusst repräsentative Ausrichtung der Demokratie entspringt der „soziologischen [Nachkriegs-]Situation“<sup>74</sup>; sie ist für „grundlegende Neuorientierungen“ nicht von vornherein verschlossen.<sup>75</sup>

c) Schutz der Existenz und substantiellen Kompetenzen des Parlaments

aa) Als änderungsfeste Systemvorgabe der Art. 20 Abs. 1, 2; 79 Abs. 3 GG

Der Verfassungsgesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des demokratischen Systems gleichwohl nicht völlig frei: Bei der Bestimmung des änderungsfesten Kerns des Demokratieprinzips müssen die Ausführungsbestimmungen des Art. 20 Abs. 1, 2 GG zwar weitgehend ausgeblendet werden,<sup>76</sup> etwas anderes gilt jedoch hinsichtlich Art. 28 Abs. 1 GG. Als Homogenitätsklausel sichert er einen Gleichlauf des unabdingbaren Kernbestands von Grundgesetz und Landesverfassungen, indem er gegenüber den Ländern die Leitprinzipien des Grundgesetzes wiederholt. Aus der Sicht des Grundgesetzinterpreten bedeutet dies, dass Art. 28 Abs. 1 GG in seinen Kernforderungen als authentische Interpretation des Art. 79 Abs. 3 GG herangezogen werden kann.<sup>77</sup> Aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG ergibt sich eine Existenzgarantie einer Volksvertretung, der auch nach Verfassungsänderungen und Verschiebungen im Kompetenzgefüge substantielle Befugnisse verbleiben müssen.<sup>78</sup>

72 *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 14. In der nationalsozialistischen Diktatur spielt die direkte Demokratie im eigentlichen Sinne (trotz formaler Fortgeltung der Weimarer Reichsverfassung und des Ausführungsgesetzes über den Volksentscheid) keine Rolle mehr. Das 1933 erlassene „Gesetz über Volksabstimmung“ dient als Grundlage der Akklamation bereits vollzogener Entscheidungen. *Rux*, Demokratie (Fn. 45), S. 196 ff.; *Maurer*, Staatsrecht I (Fn. 20), § 7 Rn. 52.

73 Darüber hinaus ist man daran interessiert, eine durch die KPD initiierte Abstimmung über die gesamtdeutsche Frage zu verhindern (parteiübergreifend) und die in den Verhandlungen erreichte Trennung von Staat und Kirche zu sichern (SPD). *Rux*, Demokratie (Fn. 45), S. 206 f., 208 f. (Zitat S. 206).

74 *T. Heuß*, Parlamentarischer Rat, Hauptausschuss, Stenographisches Protokoll, 22. Sitzung am 8.12.1948, S. 264 (zitiert nach: *Rux*, Demokratie [Fn. 45], S. 207).

75 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 64 (Zitat ebd.); *Rux*, Demokratie (Fn. 45), S. 206 ff.

76 Siehe oben unter D.I.3.a).

77 Umgekehrt kann Art. 28 Abs. 1 GG im Lichte des Art. 79 Abs. 3 GG ausgelegt werden. Die Charakterisierung des Art. 28 Abs. 1 GG als Homogenitätsprinzip bedeutet im Verhältnis zu Art. 79 Abs. 3 GG ein wechselseitiges Konkretisierungspotential. *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 20 f.; *Nierhaus* (Fn. 25), Art. 28 Rn. 7-12.

78 *Bugiel*, Volkswille (Fn. 28), S. 452 ff.; *Sachs* (Fn. 44), Art. 79 Rn. 72; *Krause*, Möglichkeiten (Fn. 19), Rn. 27; *Stöffler*, Volksbegehren (Fn. 26), S. 34. *Müller-Franken* (Demokratie [Fn. 47], S. 31) stimmt im Ergebnis überein, nimmt allerdings einen allgemeinen

bb) Als Systemzwang in der derzeit repräsentativen Ausrichtung des demokratischen Systems

Diese Zentrierung auf das Parlament ergibt sich als Systemzwang auch aus der aktuellen Ausrichtung der Demokratie als strikt repräsentativ-parlamentarisch. Die *Ablösung* des repräsentativ-parlamentarischen Systems wird nicht diskutiert; es geht immer nur um dessen *Ergänzung* durch plebiszitäre Elemente.<sup>79</sup> In diesem Fall ist es für die Ausgestaltung der staatlichen Entscheidungsfindung ausschlaggebend, dass die Gleichwertigkeit der demokratischen Legitimation von Entscheidungen des Volkes und staatlicher Organe nach Art. 20 Abs. 2 S. 2<sup>80</sup> kein – im Hinblick auf Satz 1 (Prinzip der Volkssouveränität<sup>81</sup>) – identisches Legitimationsniveau nach sich zieht. Über ein Höchstmaß demokratischer Legitimation verfügen neben den unmittelbaren Entscheidungen des Volkes auf Seiten der Staatsorgane nur Entscheidungen des durch Wahlen unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments, als besonderem Organ der Gesetzgebung.<sup>82</sup> Das Grundgesetz trägt dem in seiner aktuellen Ausgestaltung Rechnung und weist dem Parlament im institutionellen Gefüge eine hervorgehobene Stellung und entsprechende „Aufgabenfülle“ zu.<sup>83</sup> Hieran darf eine Verfassungsreform – sofern am parlamentarisch-repräsentativen System festgehalten wird – im Kern nichts ändern. Unter der Ägide der grundgesetzlichen Ordnung sind nur diejenigen Veränderungen staatlicher Entscheidungsfindung „systemgerecht“, die die Existenz einschließlich der substantiellen Befugnisse des Parlaments wahren.<sup>84</sup> Im

Vorrang der Repräsentationsorgane als Zentren demokratisch legitimierter Entscheidungen an und weist dem Parlament unter den Organen eine Sonderstellung zu. Dabei verfehlt er eine saubere Trennung von Systemvorgaben und Erwägungen der Systemgerechtigkeit. A.A. *B.-O. Bryde*, nach dem das „Verhältnis direktdemokratischer und repräsentativer Elemente“ und „die Frage, welche Organe unmittelbar vom Volk gewählt [...] werden“ „unentschieden“ bleibt. Die Ausgestaltung des demokratischen Systems steht demnach zur Disposition des Verfassungsgebers (*Bugiel*, Volkswille [Fn. 28], S. 445) – (Fn. 44), Art. 79 Rn. 40. Das parlamentarische Regierungssystem fällt hingegen nicht unter den Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG. Dazu *Dreier* (Fn. 44), Art. 79 III Rn. 42.

79 *H. Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, Heidelberg 1997, S. 1.

80 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 62 f., 111.

81 Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt, dass sich alle Staatsgewalt von einer Willensbekundung des Volkes ableiten lässt – *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 61.

82 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 109; *Herdegen* (Fn. 44), Art. 79 Abs. 3 Rn. 127; *M. Brenner*, Das Prinzip Parlamentarismus, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch III (Fn. 10), § 44 Rn. 1.

83 *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 110; *Dreier* (Fn. 20), Art. 20 (Demokratie) Rn. 98 (Zitat ebd.).

84 Vgl. *H. Maurer*, nach dem plebiszitäre Mechanismen mit den repräsentativen Strukturen des Grundgesetzes organisatorisch und funktionell verzahnt werden müssen, um zulässig zu sein – Staatsrecht I, 3. Aufl. München 2003, § 7 Rn. 50. *Dreier* differenziert nicht zwi-

Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG wirkt das Demokratie- mit dem Gewaltenteilungsprinzip zusammen, nach dem den einzelnen Trägern der Gewalten ihre Kernfunktionen nicht entzogen werden dürfen.<sup>85</sup>

#### d) Budgetrecht als Kernkompetenz des Parlaments

Über die Flexibilität der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Haushaltsbereich entscheidet die Charakterisierung des Budgetrechts (Feststellung des Haushaltsplans durch Parlamentsgesetz, Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) als unentziehbare Kern- oder zur Disposition stehende Randkompetenz des Parlaments. Ihr folgt die Einordnung des derzeitigen Ausschlusses von Plebisziten in Finanzfragen als Systemnotwendigkeit oder obrigkeitstaatliche Reminiszenz der deutschen Verfassungstradition<sup>86</sup> in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes.

Über die Bedeutung des Budgetrechts geben die Funktionen des Haushalts Aufschluss. Die Funktionen des Staatshaushalts begreift, wer das Budgetrecht zu den parlamentarischer Kontroll- und Einflussmöglichkeiten im System geteilter

schen Systemvorgaben und Erwägungen der Systemgerechtigkeit, wenn er die Leitfunktion des Parlaments wegen seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation als von Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ansieht – *ders.* (Fn. 44), Art. 79 III Rn. 42. Eine Feinsteuerung des Verhältnisses repräsentativer und direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz, über die grobe normative Richtungsweisung hinaus, wird über die praktischen Wirklichungsbedingungen demokratischer Herrschaftsorganisation erreicht. Die Bewertung und Berücksichtigung der praktischen Erwägungen ist der verfassungspolitischen Klugheit des Verfassungsgebers anvertraut. Sie lassen sich in der Regel nicht in einen verfassungsnormativen Zwang übersetzen. *Dreier*, Demokratieprinzip (Fn. 42), S. 252; *K.-E. Hain*, Die Grundsätze des Grundgesetzes, Baden-Baden 1999, S. 332 (einschl. Fn. 39). *E.-W. Böckenförde* vermischt entgegen eigener Annahme (Rn. 12) die notwendige Unterscheidung zwischen der Bestimmung des unbedingten, normativen Gehalts des Demokratieprinzips und dessen Einpassung in die tatsächlichen Umsetzungsbedingungen – *ders.*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch III (Fn. 10), § 34 Rn. 4-12. Ob der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung angesichts der Bedingungen im modernen, bevölkerungsreichen Großflächenstaat und der Komplexität ihrer politischen Probleme zwingend bei Repräsentationsorganen anzusiedeln ist, erscheint fraglich. Zumindest die Weite des Großflächenstaats wird durch die digitale Vernetzung zunehmend überwunden und der organisatorische Aufwand der unmittelbaren Entscheidung von Sachfragen durch das Volk minimiert. Anders noch *Dreier*, Demokratieprinzip, ebd., S. 250 ff.; *Grzeszick* (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 65; *Hain*, Grundsätze, ebd., S. 333; *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 29.

85 *Herdegen* (Fn. 44), Art. 79 Abs. 3 Rn. 127, 139 ff.

86 *J.D. Kühne* formuliert plastisch, die Finanzausschlussklauseln seien „verfassungspolitisch-anthropologisch nichts anderes als der bemerkenswerte Fall eines Mißtrauens gegenüber dem Volk durch die von ihm eingesetzten Organe“ – *ders.*, Volksgesetzgebung in Deutschland, ZG 6 (1991), 116 (118).

Staatsgewalt und zum Umfang der Staatstätigkeit in Bezug setzt. Die originäre Funktion des Haushaltsplans ergibt sich aus der Verfassungsgeschichte; sie erhellt auch seine funktionelle Erweiterung. Die erbitterte Auseinandersetzung um das Budget zwischen monarchischer Exekutive und Parlament im Dualismus der konstitutionellen Monarchie, die im Preußischen Heeres- und Verfassungskonflikt<sup>87</sup> ihren verfassungshistorischen Höhepunkt erreichte, birgt den Schlüssel zum Verständnis des Budgets als Stellschraube im Machtgefüge staatlicher Teilmächte. Die Volksvertretung nutzte die Abhängigkeit der Exekutive von der Mittelbewilligung im Haushaltsplan als Hebel, um deren fehlende parlamentarische Verantwortlichkeit auszugleichen und über den Gesetzesvorbehalt bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum hinaus Einfluss auszuüben. Die Überwindung des absolutistischen Totalzugriffs durch den Staat galt es zu sichern; das Budgetrecht diente der Kontrolle und Einhegung staatlicher Einflussnahme. Idealbild war das eines „niedrigen und neutralen Haushalt[s]“.<sup>88</sup> Dass der Haushaltsplan im modernen Verfassungsstaat diese originäre Kontrollfunktion weit hinter sich gelassen hat, liegt an zwei verfassungshistorischen Wendepunkten und deren haushaltsrechtlichen Folgewirkungen: Die Wiederbelebung des Staates als sozial- und wirtschaftspolitischer Akteur in und seit der Industrialisierung fordert(e) eine parallele Ausweitung des Budgetvolumens zur Finanzierung des staatlichen Aktionsradius. Mit Etablierung des parlamentarischen Regierungssystems 1918/1919 wird das Budgetrecht zum Element einer umfassenderen parlamentarischen Legitimation der Exekutive. In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes kann eine nüchtern-technische Definition des Haushaltsplans als Instrument zur „planvollen Beschaffung und Nutzung von Gütern zur Deckung des staatlichen Bedarfs“<sup>89</sup> nur Ausgangspunkt der Funktionsbeschreibung sein. Das Budgetrecht ist zum Königsrecht des Parlaments als Zentrum des Institutionengefüges erstarkt.<sup>90</sup> Der Haushaltsplan ist Gesamt- und Ausgleichsentscheidung über die Einnahmen und Ausgaben. Er ist gleichzeitig numerischer Ausdruck des politischen Gesamtkonzepts des Parlaments, ein politisches Programm in Zahlen, wie dies jüngst auch wieder durch das Bundesverfassungsgericht eindrucksvoll herausgestellt wurde:

„Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltsplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch Einnahmen gedeckt werden müssen [...]. Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielba-

87 Hierzu *W. Frotzcher/B. Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 9. Aufl. München 2010, § 12 Rn. 387 ff. m.w.N.

88 *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 33 (Zitat ebd.); *Waldhoff*, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 121 m.w.N.

89 *D. Birk*, Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109-115 GG), JA 1983, 563 (ebd.).

90 *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 33 f.; *Waldhoff*, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 122.

ren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt [...] als politische Generaldebatte verstanden [...].<sup>91</sup>

Der Haushaltsplan ist zugleich mehr als die Zusammenfassung eines politischen Konzepts. Die Übersetzung politischer Vorgaben in die Posten des Haushaltsplans bedeutet deren exekutive Umsetzung, begründet damit die politische Entscheidungsmacht des Parlaments. Es erreicht über die zweckgebundene Zuweisung von Finanzmitteln eine effektive Steuerung und Koordination von Regierung und Verwaltung, die die Wahl der Exekutivspitze und die Sachgesetzgebung allein nicht auszurichten vermögen. Die einst bemühte Vetomacht gegenüber ausgabenwirksamen Programmen der monarchischen Exekutive ist in den Händen des Parlaments zum umfassenden Steuerungsinstrument zur Umsetzung eigener politischer Vorstellungen erstarkt. Über das Budgetrecht hebt sich das politische Konzept des Parlaments (bzw. der parlamentarischen Mehrheit) von allen alternativen Modellen und Ideen des politischen Spektrums ab.<sup>92</sup> Die Erweiterung der Perspektive auf die Opposition vervollständigt das Mosaik des parlamentarischen Budgetrechts als Funktionsgarant im repräsentativ-parlamentarischen System. Das Haushaltsgesetz stellt den entscheidenden Angriffspunkt, um die Politik der Parlamentsmehrheit als *Gesamtkonzept* in Frage zu stellen. Es sichert damit effektive Einflussmöglichkeiten der Opposition und deren Chance auf einen Machtwechsel.<sup>93</sup> Das Budgetrecht ist Kernkompetenz des Parlaments; es gehört zum absolut geschützten Kern des Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG). Die Einfügung finanzwirksamer Plebiszite muss sich an ihm als parlamentarischem Vorbehaltsrecht messen lassen.<sup>94</sup>

91 BVerfG NJW 2011, 2946 (2950, Nr. 123).

92 Müller-Franken, Demokratie (Fn. 47), S. 34 f.; Waldhoff, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 124 ff. m.w.N.

93 Der budgetäre Konflikt zwischen Regierung und Parlament ist allein Merkmal der konstitutionellen Monarchie. Er hat sich auf die interne parlamentarische Debatte zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition verlagert. Müller-Franken, Demokratie (Fn. 47), S. 35 f. Allgemein zum Schutz der parlamentarischen Minderheit in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes Grzeszick (Fn. 42), Art. 20 II Rn. 53; Dreier (Fn. 20), Art. 20 (Demokratie) Rn. 80 f.

94 Brenner, Parlamentarismus (Fn. 82), Rn. 33; Dreier (Fn. 44), Art. 79 III Rn. 41; Herdogen (Fn. 44), Art. 79 Abs. 3 Rn. 145. Müller-Franken, Demokratie (Fn. 47), S. 35. Die Budgethoheit wird zuletzt vom BVerfG im Urteil zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm als Kernkompetenz des Parlaments verortet (NJW 2946, Rn. 98, 122, 124). Zweifelnd Sachs (Fn. 44), Art. 79 Rn. 72, Fn. 196. O. Jung erkennt mit seiner Kritik an der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur parlamentarischen Budgethoheit („Das „Budgetrecht, historisch von den Parlamenten den Monarchen aberungen, [wird] heute von den Volksvertretungen wie ein Privileg gegenüber ihren eigenen demokratischen Auftraggebern verteidigt [...]“; in: Unverdient höchster Segen – Das BVerfG folgt

e) Verletzung der parlamentarischen Budgethoheit durch die direktdemokratische Auslagerung von Befugnissen im Haushaltsrecht

Bei der Beurteilung von Verfassungsreformen durch Etablierung finanzwirksamer direktdemokratischer Entscheidungen kann zunächst formal differenziert werden: zwischen direktdemokratischen Entscheidungen, die den Haushaltsplan bzw. einzelne Haushaltsansätze unmittelbar zum Gegenstand haben, und solchen, die sachpolitische Anliegen betreffen, angesichts ihrer finanziellen Auswirkungen aber mittelbar auf den Haushaltsplan einwirken.<sup>95</sup>

Aus der Perspektive materieller Beeinträchtigungen sticht die Auslagerung der Gesamtentscheidung über den Haushaltsplan hervor: Sie entzieht dem Parlament seine Budgethoheit, auf einen Schlag. In der Nahsicht auf die Spezifika der parlamentarischen Budgetentscheidung erscheint die plebiszitäre Beeinflussung der Haushaltsentscheidung, sei es direkt durch die Inbezugnahme einzelner Haushaltsansätze oder indirekt im Wege finanzieller Folgewirkungen eines sachpolitischen Anliegens, jedoch nicht minder als „Strukturwidrigkeit“ in der Zuordnung repräsentativer und direktdemokratischer Elemente durch die Verfassung.<sup>96</sup> Ohne dass es auf ihre Zielrichtung (Haushaltseinnahmen/-ausgaben, Einnahmekenürzungen bzw. Ausgabenerhöhungen/Einnahmenerhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen<sup>97</sup>) ankäme, plebiszitäre Einflussnahmen entfalten (ab Überschreiten einer Bagatellgrenze<sup>98</sup>) gegenüber der Budgetentscheidung des Parlaments ein erhebliches Störungspotential: Der Haushaltsplan wird als *Gesamtentscheidung* und politisches *Gesamtkonzept* durchkreuzt. Dies liegt vor allem an der Durchbrechung

der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung [Anm. zu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000 – 2 BvK 3/98, NVwZ 2002, 67], NVwZ 2002, 41 [42]), dass zwischen der Demokratie als verfassungsspezifischem Strukturprinzip und verfassungstheoretischem Herrschaftsideal differenziert werden muss. Die Budgethoheit des Parlaments ist Konsequenz dessen verfassungsnormativ ausgeformter zentraler Stellung im demokratischen System des Grundgesetzes. A.A. auch *Dreier/Wittreck*, Demokratie (Fn. 51), S. 26.

95 Siehe die Unterscheidung des BayVerfGH bei Auslegung der Finanzausschlussklausel der bayerischen Landesverfassung: BayVerfGH v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08, Rn. 47 ff.

96 Allgemein *E. Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a.M. 1991, S. 153 (176 f.) u. *Brenner*, Parlamentarismus (Fn. 82), Rn. 34.

97 Plebiszite, die Einnahmenerhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen nach sich ziehen, führen nur in Bezug auf die Budget- als Ausgleichsentscheidung zu einer Vergrößerung des parlamentarischen Handlungsspielraums. Im Übrigen ist ihr Störungspotential unvermindert. A.A. *Jung*, Segen (Fn. 94), S. 43.

98 Eine Bagatellgrenze gilt jedenfalls bei mittelbaren Beeinträchtigungen der Budgethoheit. Sofern ein Volksbegehren/-entscheid unmittelbar über einzelne Haushaltsansätze bestimmt, kann bereits formal auf den teilweisen Entzug der parlamentarischen Entscheidung über das Budget abgestellt werden. Für die Landesverfassungsebene BayVerfGH v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08, Rn. 61 ff. Zur Bestimmung der Bagatellgrenze E.II.2. u. III.

und Verschleierung politischer Verantwortungszusammenhänge. Das Parlament kann nicht mehr ohne weiteres zur Verantwortung für die Folgen Haushaltspolitik gezogen werden. Eine eindeutige Nachzeichnung des Einflusses finanzwirksamer Volksentscheide ist kaum möglich; die Initiatoren und Unterstützer eines finanzwirksamen Volksentscheids sind niemandem verantwortlich.<sup>99</sup> Gegenüber der Komplexität haushalterheblicher Entscheidungen ist der Zugschnitt direktdemokratischer Entscheidungen auf ein einfaches plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ außerdem mit Blindheit geschlagen.<sup>100</sup> Das Parlament muss bei der Haushaltsentscheidung die begrenzten Mittel und die durch die Ressorts mannigfaltig herangetragenen Wünsche in Deckung bringen. Es kann dies gewährleisten, weil und soweit es alle Einnahmen und Ausgaben des Staates überblickt. Haushaltswirksame Plebiszite sind aus dem Zusammenhang einer Ausgleichsentscheidung nicht nur herausgelöst, sondern gefährden den Ausgleich, indem sie den Handlungsspielraum des Parlaments mindern.<sup>101</sup> Das Parlament intendiert darüber hinaus im Rahmen seiner Wirtschafts- und Konjunkturpolitik mit der Haushaltswirtschaft ökonomische Konsequenzen (vgl. Art. 109 Abs. 2 GG, auch in der neuen Fassung). In die parlamentarische Budget- als Gesamtentscheidung werden die Wechselwirkungen verschiedener staatlicher Maßnahmen eingestellt. Plebiszite, die auf den Haushalt Einfluss nehmen, sind auch dazu nicht in der Lage und führen äußerstenfalls dazu, dass sich die verschiedenen budgetären Maßnahmen wirtschaftspolitisch konterkarieren. Sie ignorieren die kontinuierlichen politischen Programme, die dem Haushalt und ihn begleitenden finanzwirksamen Gesetzen zu Grunde liegen und die angesichts der vielfältigen Interdependenz staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen bzw. staatlichen und gesellschaftlichen Handelns notwendig sind, um staatliche Steuerung sicher zu stellen.<sup>102</sup> Die Folgewirkungen plebiszitärer Einflussnahmen auf das Budget erklären, warum das Parlament nicht nur überhaupt, sondern eigenverantwortlich und vollumfänglich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden können, d.h. „frei von Fremdbestimmung“ und „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben muss.<sup>103</sup> Sie ent-

99 Müller-Franken, Demokratie (Fn. 47), S. 38 ff. m.w.N. (Zitate S. 39).

100 Isensee, Plebiszit (Fn. 63), S. 107.

101 Isensee, Plebiszit (Fn. 63), S. 111.

102 Müller-Franken, Demokratie (Fn. 47), S. 39.

103 BVerfG NJW 2011, 2946 (2951, Nr. 127). Was das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm im Verhältnis zu den Organen der EU und anderen EU-Mitgliedstaaten betont, gilt auch gegenüber direktdemokratischen Entscheidungen. Die bereits bestehende externe Einbindung der parlamentarischen Gesamtentscheidung über das Budget kann die direktdemokratischen Einwirkungen nicht rechtfertigen. Sie streiten im Gegenteil für eine Wiederherstellung des parlamentarischen Handlungsspielraums. A.A. Jung, Segen (Fn. 94), S. 42. Zu den vielfältigen Gefährdungen der parlamentarischen Haushaltsautonomie Waldhoff, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 132.

hüllen die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Haushaltsbereich, nach der die Budgetverabschiedung des Parlaments um das Initiativmonopol der Regierung (Art. 110 Abs. 3 Hs. 1 GG) ergänzt wird, als funktionsgerechte Gewaltenteilung. Auch wenn bezweifelt werden mag, ob die Haushaltsinitiative zum änderungsfesten Kernbestand exekutiver Aufgaben gehört<sup>104</sup> – plebiszitäre Einflussnahmen auf das Budget sind Sand im Getriebe des derzeit fein austarierten Haushaltsverfahrens<sup>105</sup> zwischen Exekutive und Parlament.<sup>106</sup>

Über die eingangs dargestellte formale Differenzierung hinweg gilt daher, dass finanzwirksame direktdemokratische Entscheidungsmechanismen der Budgethoheit als änderungsfestem Baustein der grundgesetzlichen Ordnung und Ausdruck der aus der Volkssouveränität folgenden Staatsleitung durch das Parlament<sup>107</sup> grundsätzlich<sup>108</sup> zuwider laufen. Die Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite in der Schweiz<sup>109</sup> stellt dazu keinen Widerspruch dar, sondern erklärt sich aus den Spezifika ihrer demokratischen Ordnung: Es handelt sich um eine Referendumsdemokratie, in der praktisch alle repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidungen unter plebiszitärem Vorbehalt stehen. Aus der Zuordnung repräsentativer und direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen geht eine hervorgehobene Stellung des Parlaments, wie sie im Grundgesetz normiert ist, und eine daraus resultierende Budgethoheit nicht in gleicher Eindeutigkeit hervor.<sup>110</sup>

104 *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 24 f.

105 Für den Bundeshaushalt *Waldhoff*, Grundzüge (Fn. 9), Rn. 154; vgl. ferner *BremStGH NVwZ* 1998, 388 (389); *BVerfGE* 102, 176 (187); *ThürVerfGH LKV* 2002, 83; *Sächs-VerfGH NVwZ* 2003, 472 (475).

106 *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 107 f.; *Platter*, Entwicklungen (Fn. 9), S. 505 ff. (insb. S. 505 u. 508). *P. Lerche* formuliert anschaulich, dass durch Volksabstimmungen getroffene Entscheidungen „in das organisatorische und zeitliche Funktionieren der Staatsorgane sozusagen hineingeschnitten werden“ – *ders.*, Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie, in: P. Huber/W. Möhle/M. Stock (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, Tübingen 1995, S. 179 (184).

107 Siehe oben D.I.3.c)bb) und *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 106, 108; *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 35 ff., 38 ff.; siehe auch *P. Badura*, Die Entscheidung über die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung in der parlamentarischen Demokratie, in: FS für Peter Selmer, Berlin 2004, S. 19 (26 f.).

108 Über den verbleibenden Spielraum für ihre Einführung gibt die Verfassungsrechtslage in den Ländern Auskunft. Siehe E.III.

109 Zur Rechtslage dort *Waldhoff*, Steuergesetzgebung (Fn. 15), S. 162 ff.; vgl. ferner *S. Landwehr*, Die finanzwirksame Volksgesetzgebung im Volksgesetzgebungsverfahren der Länder, Hamburg 2004, S. 83 ff.

110 Für die Übertragbarkeit ohne überzeugende Argumente jedoch *H. Weber-Grellet*, Steuern im modernen Verfassungsstaat, 2001, S. 61 ff.; wie hier *Landwehr*, Volksgesetzgebung (Fn. 109), S. 86 f. Siehe auch *Waldhoff*, Entscheidungen (Fn. 18), S. 186 ff.

## II. Aktivierung finanzwirksamer Plebiszite auf Landesebene?

Auch auf Landesebene wäre die ersatzlose Streichung der Finanzausschlussklauseln zur umfassenden Aktivierung direktdemokratischer Volksrechte für Finanzfragen nicht möglich.<sup>111</sup> Dem steht – wie auf Bundesebene – der parlamentarische Haushaltsvorbehalt entgegen. Er ergibt sich als Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, der die änderungsfesten Vorgaben des Grundgesetzes auf die Landesebene reflektiert.<sup>112</sup> Soweit die Landesverfassungen über eigene „Ewigkeitsklauseln“ verfügen, leitet Art. 28 Abs. 1 GG deren Auslegung.

### *E. Aktivierung plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten in Finanzfragen de constitutione lata – Restriktive Auslegung der Finanzausschlussklauseln in den Landesverfassungen?*

Zur näheren Auslotung der Grenzen direktdemokratischer Entscheidungen in Finanzfragen sind die unterschiedlichen Fassungen der Finanzausschlussklauseln in den Landesverfassungen sowie ihre Auslegung durch die Landesverfassungsgerichte in den Blick zu nehmen.

#### I. Die Terminologie

Die Finanzausschlussklauseln der Landesverfassungen weisen unterschiedlich weite Formulierungen auf. Ihre historischen Wurzeln reichen bis in die Finanzausschlussklauseln der Weimarer Reichsverfassung<sup>113</sup> und der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 zurück. Zumeist knüpfen sie an die Formulierung des Art. 73 Abs. 4 WRV an und beziehen sich auf den „Staatshaushalt“. Einzig die Verfassungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wählen nach dem Vorbild des Art. 6 Abs. 3 der letzten preußischen Verfas-

111 Ausgeschlossen sind auch Änderungen der Finanzausschlussklauseln, nach denen plebiszitäre Einwirkungen auf den Haushalt grundsätzlich zugelassen werden sollen. Vgl. entsprechende Volksbegehren in Bremen, Bayern und Thüringen im Jahr 2000 bzw. 2001, nach denen nur noch die Abstimmung über den Gesamthaushalt der Volksgesetzgebung entzogen sein sollte, und deren Abweisung durch die Landesverfassungsgerichte. Kritisch Wittreck, Demokratie (Fn. 18), S. 403 ff. Zu den einzelnen Verfahren *ders.*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR n. F. 53 (2005), 111 (132 ff., 138 ff., 151 ff.). Zu möglichen Restriktionen im Rahmen der *Auslegung* der Finanzausschlussklauseln sogleich unter E.II. u. III.

112 Siehe oben D.I.3.c.aa.

113 Dazu oben unter C.III.

sung<sup>114</sup> die allgemeinere Formulierung der „Finanzfragen“.<sup>115</sup> Die Ausschlusstatbestände werden in fast allen Ländern um Gesetze über Abgaben und Besoldungsfragen, zum Teil auch um die Tarife der öffentlichen Unternehmen ergänzt.<sup>116</sup> Zum Teil wird beim Volksbegehren, zum Teil beim Volksentscheid angesetzt.<sup>117</sup>

## II. Fokus: Auslegung der Haushaltsvorbehalte durch die Landesverfassungsgerichte

Die Abweichungen im Wortlaut geben indes noch keine Auskunft über die tatsächliche Reichweite der Finanzausschlussklauseln.<sup>118</sup> Bei der Auslegung herrscht Einigkeit allein darüber, dass Volksbegehren und -entscheide nicht das Landeshausaltsgesetz als Ganzes zum Gegenstand haben dürfen.<sup>119</sup>

### 1. Formelle und materielle Begriffsverständnisse

Im Mittelpunkt steht der Streit um die Auslegung des Begriffs des „Haushaltsplans“. Er entzündete sich bereits unter der Geltung des Art. 73 Abs. 4 WRV.

114 „Über *Finanzfragen*, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.“

115 Zwei Landesverfassungen scheren aus diesem Kanon aus. In der Bayerischen Verfassung ist die Finanzausschlussklausel auf einen einzigen Ausschlusstatbestand reduziert („Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“, Art. 73); die Verfassung des Saarlands erweitert sie zur Generalklausel („Über finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt, finden Volksbegehren nicht statt.“, Art. 99 Abs. 1 S. 3). *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 101-104.

116 *Wittreck*, Demokratie (Fn. 18), S. 399. Zu den unterschiedlichen Ausschlussfassungen näher *G. Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Stuttgart/München 1993, S. 131 ff.; zu undifferenziert demgegenüber *T. v. Danwitz*, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, DÖV 1992, 602 (603).

117 Damit tritt die Frage nach dem Ausschluss auch der nichtgenannten Formen direktdemokratischer Mitwirkung auf (strukturell ähnlich schon bzgl. Art. 73 Abs. 4 WRV). Allgemein *K. Tipke*, Das Recht des Volksentscheids und des Volksbegehrens in den Verfassungen der „Bundesrepublik Deutschland“, der „Deutschen Demokratischen Republik“ und den deutschen Ländern und die Bedeutung dieser Institutionen für die Demokratie, Hamburg 1952, S. 44 f. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 28), S. 163 f., sieht eine Funktion der Volksbeteiligung auch dann gewahrt, wenn das „imperfekte Volksbegehren“ nicht zu einem Volksentscheid über Finanzfragen führen kann und hält daher ein „volksentscheidentkleidetes“ imperfektes Volksbegehren über Finanzfragen für zulässig; so auch *F.-R. Jach*, Der Ausschluß finanzwirksamer Gesetze von der Volksgesetzgebung, DVP 1999, 179 (180); a.A. *Jürgens*, Demokratie (Fn. 116), S. 132.

118 *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 104.

119 *Jach*, Ausschluß (Fn. 117), S. 180.

Die Front verläuft zwischen einem formellen bzw. engen und einem materiellem bzw. weitem Verständnis.<sup>120</sup> *Heinrich Triepel* trat für eine Interpretation im strikten Wortsinn ein,<sup>121</sup> nach dem nur die direkte Einflussnahme auf den Haushalt ausgeschlossen ist. Die maßgeblich von *Carl Schmitt*<sup>122</sup> gestützte herrschende Lehre setzte dem einen materiellen Haushaltsbegriff entgegen, der maßgeblich auf die *Finanzwirksamkeit* des in Rede stehenden Gesetzes abstellt.<sup>123</sup> In der Staatspraxis der Weimarer Republik diente die extensive Auslegung des Begriffs des Haushaltsplans der Nichtzulassung zahlreicher Initiativen schon im Vorfeld des eigentlichen Volksgesetzgebungsverfahrens.<sup>124</sup>

Die Auseinandersetzungen der Weimarer Zeit sind bis heute prägend. Aus dem herrschenden materiellen, weiten Begriffsverständnis der Landesverfassungsgerichte<sup>125</sup> scheren allein der Sächsische und Berliner Verfassungsgerichtshof aus. Während der sächsische Verfassungsgerichtshof mit einer restriktiv-formellen Auslegung den Anfang macht,<sup>126</sup> lässt der Berliner Verfassungsge-

- 120 Ausführlich *Isensee*, Plebiszit (Fn. 63), S. 106 f.; *ders.*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, DVBl. 2001, 1161 ff.; *J. Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt in der Volksgesetzgebung, Berlin 2005, S. 25 ff., vgl. zur Weimarer Diskussion *Frotscher*, Demokratie (Fn. 30), S. 545 f.; *C. Schwieger*, Volksgesetzgebung in Deutschland, Berlin 2005, S. 133 ff.; *O. Jung*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, Der Staat 38 (1999), 41 ff.
- 121 *H. Triepel*, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), 456 (507).
- 122 *Schmitt*, Volksentscheid (Fn. 30), S. 22 f.; *ders.*, Verfassungslehre, 7. Aufl. Berlin 1989, S. 261, 264. Gegen die Argumentation Schmitts jedoch *F. Glum*, Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 der Reichsverfassung, JW 1929, 1099 ff.
- 123 *Anschütz*, Verfassung (Fn. 36), Art. 73 Anm. 10; *G. Kaisenberg*, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, ZÖR 6 (1927), 169 (188); *ders.*, Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids, in: G. Anschütz/R. Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 204 (207).
- 124 *E.R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, Stuttgart 1981, S. 433; *Schiffers*, Elemente (Fn. 32), S. 134; *Kaisenberg*, Ordnung (Fn. 123), S. 207; *W. Hartwig*, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Berlin 1930, S. 27 ff.; *Tipke*, Volksentscheid (Fn. 117), S. 40 f. Dass Art. 73 Abs. 4 WRV auch die Volksinitiative (das Volksbegehren) in den aufgeführten Fällen ausschloss, war ganz h.M. So vor allem *Triepel*, Gesetzgebung (Fn. 121), S. 494 f., mit dem Argument, dass ein Volksbegehren keinen Sinn habe, wenn dem Volke gegenüber dem Parlament nicht das Letztentscheidungsrecht zustehe. *Schmitt*, Volksentscheid (Fn. 30), S. 13 ff.; *Anschütz*, Verfassung (Fn. 36), Art. 73 Anm. 10; sowie die Staatspraxis, vgl. die bei *Anschütz*, ebd., Anm. 11 aufgeführten Fälle 2, 4 und 5.
- 125 Zuletzt BayVerfGH v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08, Rn. 45. Siehe auch HmbVerfG DVBl. 2006, 631 (633); ThürVerfGH LKV 2002, 83 (93) und VerfG Bbg DVBl. 2001, 1777; BVerfGE 102, 176 (188). Zur Entwicklung der Rechtsprechung *Platter*, Entwicklungen (Fn. 9), S. 502 ff.; *J. Kertels/S. Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, 435 ff.
- 126 SächsVerfGH NVwZ 2003, 472 (473, 475). Dazu *Kertels/Brink*, Volksgesetzgebung (Fn. 125), S. 436 ff.; *O. Jung*, Direkte Demokratie – vom Kopf auf die Füße gestellt – Ein Ur-

richtshof mit einer primär zeitlichen Abgrenzung den tradierten Dualismus materieller und formeller Begriffsverständnisse in den Hintergrund treten: Der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 BerlVerf. schließe „nicht nur Volksbegehren [aus], die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet [...] [seien], sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich [...] [zögen]“. Er erstrecke sich „nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirk[t]en.“ Wie der Sächsische setzt der Berliner Verfassungsgerichtshof zur Wahrung der Haushaltshoheit und Sicherung eines verfassungsgemäßen Haushalts auf die Selbsthilfe des Parlaments in Form der möglichen Derogation finanzwirksamer Volksgesetze.<sup>127</sup> Unterstellt man ein materielles Begriffsverständnis, stimmen die Finanzausschlussklauseln in den Landesverfassungen inhaltlich weitgehend überein.<sup>128</sup>

## 2. Wann ist ein Gesetz finanzwirksam? – Festlegung einer Erheblichkeitschwelle bei mittelbarer Einflussnahme auf den Haushalt

Folgeproblem eines materiellen Begriffsverständnisses ist die Frage, wann ein Gesetz „finanzwirksam“ ist. In Anlehnung an die Weimarer Diskussion überwiegt ein Verständnis, nach dem die Finanzvorbehalte (neben der eigentlichen Haushaltsgesetzgebung) nicht *alle* Regelungen mit finanziellen Folgen ausschließen.<sup>129</sup> Es muss eine Bagatellgrenze überschritten werden. Zu deren Bestimmung wird eine wertende Gesamtbetrachtung des Einzelfalls vorgenommen, in die neben qualitativen zum Teil auch quantitative Kriterien eingestellt werden. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs darf ein Volksbegehren bzw. -entscheid etwa nicht „auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen“.<sup>130</sup>

teil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen eröffnet die Debatte neu, LKV 2003, 308 ff.

127 BerlVerfGH NVwZ-RR 2010, 169 (170, 172, Zitate ebd.); siehe auch BerlVerfGH LKV 2009, 514 mit einer Anm. v. *M. Hellriegel/T. Schmitt*. Der BerlVerfGH rückt nach Änderung der Finanzausschlussklausel in der Verfassung von Berlin 2006 von seinem einst materiellen Verständnis ab. Zu Art. 62 Abs. 5 BerlVerf. a.F. BerlVerfGH v. 22.11.2005 – VerfGH 35/04.

128 Vgl. NWVerfGH NVwZ 1982, 188.

129 So nur der Saarländische Verfassungsgerichtshof, siehe SVerfGH v. 21.1.2006 – Lv 3/05.

130 BayVerfGH v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08, Rn. 45, 59 (Zitat Rn. 45). Die Unterscheidung von *Wittreck*, nach dem einige Gerichte eine fixe numerische Grenze, andere qualitative

### III. Parlamentarische Budgethoheit als (teleologische) Auslegungsmaxime: Geringer Spielraum für finanzwirksame, direktdemokratische Entscheidungen auf Landesebene

Die Landesverfassungsrechtsprechung zeigt mögliche Ansatzpunkte für eine restriktive Auslegung der Haushaltsvorbehalte in den Finanzausschlussklauseln auf.<sup>131</sup>

Der Schutz der parlamentarischen Budgethoheit als teleologische Auslegungsmaxime verlangt indes die Abwehr auch indirekter, sich erst in zukünftigen Haushaltsperioden auswirkender Einflussnahmen auf das Budget.<sup>132</sup> Landesverfassungsrechtliche Spezifika der Finanzausschlussklauseln, insbesondere auf ein formelles Verständnis hindeutende Formulierungen, müssen zurücktreten. Die Hierarchie der Auslegungsparameter ist Konsequenz ihrer Einordnung in die Normenhierarchie: Als Vorgabe für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Volk und Repräsentativorganen ergibt sich die Budgethoheit nicht (nur) aus den Vorschriften der einzelnen Landesverfassungen, sondern gehört über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG darüber hinaus zum „*aquis communautaire*“ der bundesdeutschen Verfassungsordnung.<sup>133</sup> Die Argumentation des Sächsischen und Berliner Verfassungsgerichtshofs, die über die Änderungs- und Aufhebungsmöglichkeit finanzwirksamer Volksgesetze durch das Parlament dessen Budgethoheit gewahrt sehen wollen, verfängt nicht. Das Parlament würde von der Aktion in die Reaktion und „Rolle des bloßen Nachvollzuges“ abgedrängt. Wenn es bloß genehmigt, was andere beschlossen haben, verfügt es nicht mehr über unverminderte Gestaltungskraft.<sup>134</sup> Die ggf. erforderliche separate Aufhebung finanzwirksamer Gesetze des Volkes vor der Haushaltsverabschiedung bedeutete eine „Durchlö-

Kriterien aufstellen, lässt sich in dieser Schärfe nicht aufrecht erhalten: *ders.*, Demokratie (Fn. 18), S. 400.

131 Dazu gehören die Art (unmittelbar/mittelbar) und das Objekt direktdemokratischer Einflussnahme (laufender Haushaltsplan/künftige Haushaltspläne) sowie die Erheblichkeitschwelle beim Ausschluss indirekter Einflussnahmen auf den Haushalt.

132 Zur Verletzung der parlamentarischen Haushaltshoheit durch indirekte Einflussnahmen auf das Budget D.I.3.e.

133 Die Wahrung der parlamentarischen Budgethoheit gilt auf Länderebene damit nicht nur als Maxime für die Ausgestaltung, sondern auch für die Auslegung der Verfassungen und ihrer Finanzausschlussklauseln. *Wittreck*, Demokratie (Fn. 18), S. 407. Der Vorwurf „einer unstatthaften Nivellierung des [...] Landesverfassungsrechts“ zu „einer Art gemeindeutschem Finanztabu“ (*Jung*, Segen [Fn. 94], S. 41 f.) verengt den Blick auf den Eigenstand der Landesverfassungen und blendet die Homogenitätsanforderungen im Bundesstaat (Art. 28 Abs. 1 GG) aus.

134 Vgl. BVerfG NJW 2011, 2946 (2951, Nr. 124, 127 [Zitat Nr. 124]). Siehe auch die Artikel zur Bundesverfassungsgerichtsentscheidung von *H. Prantl* in der Süddeutschen Zeitung v. 8.9.2011 „Die Verfassung quietscht“ (S. 4) u. „Marmor, Stein und Eisen bricht, doch der Bundeshaushalt nicht“ (S. 7).

cherung“ der Entscheidung über das Budget als parlamentarische Gesamtentcheidung, damit den Verlust der unmittelbaren Einsehbarkeit zu Grunde liegender Verantwortungszusammenhänge. Es käme zur Verkehrung der Mehrheitserfordernisse im Parlament bei haushaltsrelevanten Fragen. Die Abwendung (bzw. Änderung) finanzwirksamer Entscheidungen des Volkes bedürfte einer Mehrheit der Abgeordneten.

Indirekte Einflussnahmen auf den Haushalt sind damit jedoch nicht umfassend ausgeschlossen. Die Wahrung der parlamentarischen Haushaltshoheit verlangt nicht den Ausschluss jeder noch so marginalen budgetären Auswirkung. Im modernen Finanzstaat, in dem nahezu jedes Gesetz finanzwirksam ist, würde dies zur weitgehenden Abschaffung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen überhaupt führen. Die grundsätzliche Offenheit des Grundgesetzes für die direkte Demokratie, die über Art. 28 Abs. 1 GG auf die Landesverfassungen ausstrahlt und dort auch Niederschlag gefunden hat, würde ignoriert.<sup>135</sup> Ob die Budgethoheit des Parlaments durch mittelbare Einflussnahmen tangiert wird, kann nur für den Einzelfall entschieden werden kann. In der Regel sind substantielle Auswirkungen auf das Volumen des Haushalts erforderlich.<sup>136</sup>

Der geringe Spielraum für finanzwirksame direktdemokratische Entscheidungen zeigt sich vor allem in der Zusammenschau der einzelnen Ausschlussstatbestände. Mag die finanzwirksame Beteiligung des Volkes auch nicht gänzlich ausgeschlossen sein – ihre möglicherweise mäßigende Wirkung auf das staatliche Finanzgebaren fällt nicht ins Gewicht. Es liegt im Gegenteil die Vermutung nahe, dass im System punktueller plebiszitärer Interventionen auf Landesebene

135 *Krafczyk*, Finanzvorbehalt (Fn. 120), S. 175 f.; *Müller-Franken*, Demokratie (Fn. 47), S. 21 f., 40 ff. Vgl. im Ergebnis auch *Brenner*, Parlamentarismus (Fn. 82), Rn. 64 f.

136 Die Festlegung fester numerischer Grenzen (*Krafczyk*, Finanzvorbehalt [Fn. 120], S. 204, 216 ff.) im Rahmen eines mathematischen Bewertungssystems verfügt demgegenüber weder über einen Rationalitäts- noch Praktikabilitätsgewinn. Der Quantifizierung juristischer Begriffe wohnt unausweichlich ein Willkürelement inne. Es würde in den Händen des (Verfassungs-)Gesetzgebers angesichts dessen verfassungs- bzw. rechtspolitischen Spielraums zwar nicht zum Vorwurf gereichen, entlarvt jedoch jede Formelfestlegung als bloße „Scheinrationalität“. Um Einzelfallgerechtigkeit sicherzustellen, käme zudem nur die Kopplung numerischer Grenzen mit unbestimmten Ausnahmeklauseln in Frage. Der Unterschied zum ursprünglichen Regelungsmodus wäre marginal. *R. Wernsmann*, Buchbesprechung von: Jürgen Krafczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, DVBl. 2006, 36 (37, Zitat ebd.); *C. Waldhoff*, Rezension von: Jürgen Krafczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, Der Staat 47 (2008), 644: „Es zeigt sich vielmehr sehr deutlich eine Kernfrage bei jeglichen Versuchen einer Mathematisierung juristischer Wertungsprobleme: Die eigentliche Wertentscheidung kann gerade nicht mit Hilfe mathematischer Operationen abgebildet werden, sie bleibt Axiom.“ (S. 646). Vgl. auch die Ausführungen zur Schuldengrenze des Grundgesetzes unter A.

eher die ausgabenintensiven Initiativen im Vordergrund stehen – das müsste freilich noch genauer empirisch untersucht werden.

*F. Domestizierung der staatlichen Finanzgewalt als verfassungspolitische Aufgabe?*

Ein verantwortliches staatliches Finanzgebaren muss dennoch nicht allein der Verfassungspolitik und den politischen Akteuren überantwortet werden. Mit der Finanzverfassung bleibt ein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt. Deren zwischen Bund und Ländern verflochtenen, uneinsehbaren, ja verworrenen Verantwortungszusammenhänge begünstigen derzeit die Staatsverschuldung als unverzichtbare Einnahmenquelle auf sämtlichen Ebenen.<sup>137</sup> Hier kann eine demokratisch inspirierte Neukonzeption der Verfassungsordnung bei der Aufteilung der Finanzhoheiten abhelfen. Die Verantwortung der Staatsorgane in Finanzfragen muss zurechenbar und transparent sein, um eine Rückbindung an die Wahlentscheidung des Bürgers zu ermöglichen. Eine Kontrolle der staatlichen Finanzgewalt seitens der Wähler würde erreicht, indem ein politischer Zusammenhang zwischen Staatsleistungen und Abgaben hergestellt und die demokratische Mitbestimmung in einer Sachfrage und in Bezug auf die Staatsfinanzierung miteinander verknüpft würde. Dies implizierte zugleich ein Mehr an Eigenständigkeit der Länder in Finanzfragen. Die zwischen den Ländern entstehende Wettbewerbssituation täte ein Übriges in der institutionellen Begrenzung der staatlichen Finanzgewalt: Eine „Zähmung“ der staatlichen Finanzgewalt wäre systemimmanent, aus dem repräsentativ-demokratischen System heraus möglich.<sup>138</sup>

137 Siehe die parallele Begründung einer Verletzung der parlamentarischen Budgethoheit durch direktdemokratische Entscheidungen in Finanzfragen, D.I.3.e). Die Auflösung und Verschleierung politischer Verantwortungszusammenhänge könnte hier ebenfalls dazu führen, dass die Staatsverschuldung eher begünstigt als gebremst würde.

138 C. Waldhoff, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: VVDStRL 66 (2007), S. 216 ff. m.w.N.

