

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 4. April 2008
über die Vorlage
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes über eine Nichtbeteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München“

Aktenzeichen: Vf. 8-IX-08

Leitsätze:

1. Zur Auslegung des Begriffs „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV.
2. Ein Gesetzentwurf, wonach sich der Freistaat Bayern nicht an der Finanzierung einer Transrapid-Magnetschwebebahn beteiligt, ist seiner funktionalen Bedeutung und seinen rechtlichen Wirkungen nach als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu bewerten.
3. Art. 73 BV verbietet nicht nur Volksbegehren und Volksentscheide über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze. Dies gilt unabhängig davon, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit Einsparungen oder Mehrausgaben verbunden ist und welchen Umfang die finanziellen Auswirkungen haben.

Entscheidung:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes über eine Nichtbeteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München“ sind nicht gegeben.

Gründe:

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München gegeben sind.

Am 20. Dezember 2007 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Für Bayern – Nein zum Transrapid“ mit dem „Entwurf eines Gesetzes über eine Nichtbeteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München“ zuzulassen. Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, es seien 38.125 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

Art. 1

Der Freistaat Bayern beteiligt sich nicht an der Finanzierung einer Transrapid-Magnetschwebebahn zwischen München Hauptbahnhof und dem Flughafen München. Insbesondere darf dafür nicht das Grundstockvermögen verwendet werden.

Art. 2

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:

Dieses Gesetz verbietet dem Freistaat Bayern jegliche finanzielle Beteiligung an der Magnetschwebebahn Transrapid und zwar sowohl in direkter als auch in indirekter Form. Insbesondere die von der Staatsregierung angekündigte Verwendung von Privatisierungserlösen in Höhe von 490 Millionen Euro (Staatsminister Huber am 10.10.2007 im Plenum des Bayerischen Landtages) wird untersagt.

Für das Verbot einer freistaatlichen Mitfinanzierung sprechen vor allem die folgenden Erwägungen:

Die Finanzierung des Baus und des Betriebes der Magnetschwebebahn ist nicht gesichert, so dass es langfristig zu erheblichen Risiken für den Staatshaushalt oder für andere öffentliche Institutionen kommen kann. Das gesamte Projekt Transrapid würde somit für die kommenden Generationen und auch für zukünftige Landeshaushaltsgesetzgeber eine Einschränkung des Gestaltungsspielraumes bedeuten. Mit den Mitteln aus Privatisierungserlösen ließen sich neben der Bestandserhaltung in der bisherigen Form viele sinnvollere Investitionen im Grundstockvermögen des Freistaates herbeiführen, dabei hätte der Landtag einen weiten Spielraum.

Der Transrapid ist allein für die Verbindung zwischen München Hauptbahnhof und dem Flughafen gedacht, was einen Zeitgewinn von wenigen Minuten bedeutet. Die Anbindung anderer Teile Bayerns an den Flughafen würde dadurch allerdings nicht verbessert und somit ist der Transrapid kein Teil eines sinnvollen Verkehrsnetzes.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Betrieb der Magnetschwebebahn eine unzumutbare Lärmbelästigung für die anwohnenden Menschen und enorme Energiekosten zur Folge hätte.

Für die deutsche Industrie und ihre Exportchancen ist dieses Transrapid-Projekt mit lediglich 37 km Streckenlänge unbedeutend, da es bereits eine Teststrecke in Norddeutschland und eine Referenzstrecke in China gibt. Ob eine Magnetschwebebahn auf längeren Strecken sinnvoll ist, kann durch eine derartige Kurzstrecke nicht erprobt werden.

Dieses Gesetz soll baldmöglichst nach einer Volksentscheidung in Kraft treten.

II.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat am 21. Januar 2008 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet. Das Volksbegehren sei mit Art. 73 BV und Art. 62 Abs. 2 Satz 1 LWG, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinde, nicht vereinbar.

1. Mit dem Transrapid solle die Verkehrsanbindung des Flughafens München verbessert werden. Das Projekt sei im Hinblick auf seine überregionale Bedeutung sowohl in industriepolitischer wie auch in infrastruktureller Hinsicht dem Aufgabenbereich des Bundes zuzuordnen. Da aber auch regionalpolitische und nahverkehrliche Interessen des Landes berührt seien, sehe der Freistaat Bayern eine Mitverantwortung für die Realisierung des Projekts.

Am 24. September 2007 hätten die DB AG und das Herstellerkonsortium vereinbart, den Transrapid zu einem Festpreis anzubieten. Es bestehe die Bereitschaft, das Vorhaben als Zielkostenprojekt (1,85 Mrd. €) zu realisieren. Der Projektträger habe sich in den bisherigen Gesprächen zu einer Beteiligung von 285 Mio. € bereit erklärt, wovon die Herstellerindustrie 50 Mio. € übernehmen werde. Der Freistaat Bayern wolle sich mit 490 Mio. €, der Bund mit 925 Mio. € beteiligen. Es werde davon ausgegangen, dass die Flughafen München GmbH weitere 100 Mio. € übernehmen werde. Ferner habe sich der Bund bereit erklärt, bei der Europäischen Union Mittel in Höhe von 50 Mio. € sukzessive zu beantragen.

Der Doppelhaushalt 2007/2008 des Freistaates Bayern enthalte für das Jahr 2007 im Hinblick auf die Gewährung von Zuschüssen zur Errichtung der Magnetschnellbahn eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 300 Mio. €, die jedoch nicht in Anspruch genommen worden sei. Ferner seien zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens sowie zur Vorbereitung der Realisierung des Projekts 6,3 Mio. € veranschlagt. Seit Beginn der Planungen 2001/2002 seien 55,86 Mio. € veraus-

gabt worden. Der am 15. Januar 2008 im Landtag eingebrachte Entwurf des Nachtragshaushalts 2008 des Freistaates Bayern sehe zur Förderung der Errichtung einer Magnetschwebbahn einen Mittelansatz von 20 Mio. € und eine Verpflichtungsermächtigung von 470 Mio. € vor. Im Gegensatz zur Verpflichtungsermächtigung über 925 Mio. € im Bundeshaushalt 2008 seien die Haushaltsansätze im Nachtragshaushalt 2008 des Freistaates Bayern nicht mit einem Parlamentsvorbehalt versehen.

2. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Volksbegehrens sei von folgenden Überlegungen auszugehen:

Der in Art. 73 BV verwendete Begriff des Staatshaushalts meine nicht nur das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Die Regelung erfasse auch punktuelle Änderungen einzelner Haushaltsansätze. Volksbegehren, die direkt in das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan eingriffen, seien ausnahmslos nicht mit Art. 73 BV vereinbar. Die grundsätzliche Gleichrangigkeit des parlamentarischen und des Volksgesetzgebers sei für den Bereich des Haushalts ausdrücklich aufgehoben. Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung der parlamentarischen Budgethoheit betreffe das Verbot des Art. 73 BV nicht nur den Staatshaushalt als solchen, sondern die haushaltswirksame Gesetzgebung insgesamt. Mit Art. 73 BV unvereinbar seien unter diesem Gesichtspunkt Volksbegehren, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nähmen, demnach das Gleichgewicht des Haushalts störten und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führten.

Auch Gesetze, die auf eine Senkung, Begrenzung oder auf ein Verbot von Ausgaben abzielten, könnten die Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung des Budgetgesetzgebers wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Volksgesetzgebung in der Bayerischen Verfassung werde allerdings in der Regel davon auszugehen sein, dass eine Ausgabenreduzierung infolge einer durch die Volksgesetzgebung beschlossenen sach-

politischen Entscheidung nicht unter den Haushaltsvorbehalt falle. Anders sei dies jedoch zu beurteilen, wenn vorrangig nicht die sachpolitische Entscheidung über den Wegfall oder die Beschränkung einer Aufgabe Gegenstand eines Volksbegehrens sei, sondern die Finanzierung eines bestimmten Vorhabens. Gesetze, die sich ihrem Inhalt nach allein auf Finanzierungen bezögen, seien funktional Haushaltsgesetzgebung. Die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts sei in einem solchen Fall besonders schwerwiegend, weil der Volksgesetzgeber die Entscheidung zur Wahrnehmung einer Sachaufgabe (bewusst) offenlasse, damit einerseits dem parlamentarischen Gesetzgeber die politische Verantwortung nicht abnehme, zugleich aber dessen Möglichkeiten der Art und Weise der Aufgabewahrnehmung und Finanzierung beschränke.

3. Die Anwendung dieser Grundsätze führe zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Volksbegehrens nicht gegeben seien:

Seine normativen Wirkungen erschöpften sich in Regelungen, wie sie im Rahmen der Festsetzung des Haushalts getroffen würden. Das vorgesehene Finanzierungsverbot sei Gegenstück (*actus contrarius*) zu einer Finanzierungsermächtigung und ebenso wie das Verbot der Verwendung von Grundstockvermögen der Sache nach Haushaltsgesetzgebung. Das Volksbegehren wende sich gegen die im Nachtragshaushalt 2008 zur Förderung der Errichtung einer Magnetschwebebahn enthaltenen konkreten Haushaltsansätze (Ausgabenansatz von 20 Mio. € und Verpflichtungsermächtigung von 470 Mio. €). Es trete damit in unmittelbare Konkurrenz zur parlamentarischen Budgetverantwortung und richte sich gezielt gegen die zu den Kernaufgaben des Haushaltsgesetzgebers gehörende Entscheidung für ein bestimmtes Finanzierungskonzept. Wesentlicher Bestandteil dieses Konzepts sei die Bundesbeteiligung in Höhe von 925 Mio. €. Bundesmittel in vergleichbarer Höhe seien für eine beschleunigte S-Bahn-Verbindung, über die alternativ diskutiert werde, nicht zu erwarten.

Dem Volksbegehren liege keine sachpolitische Entscheidung zugrunde; die Aufgabe, den Flughafen verkehrsmäßig besser anzubinden, werde durch das Volks-

begehren nicht berührt. Damit sei es letztlich nicht auf eine Haushaltsentlastung, sondern nur gegen eine konkrete Zweckbestimmung ausgerichtet. Dem Budgetgesetzgeber bleibe die politische Verantwortung für eine Verbesserung der Verkehrsanbindung zugewiesen, zugleich werde ihm aber die Umsetzungs- und Finanzierungsalternative versperrt, die nach seiner Ansicht die günstigste sei. Damit hätte das Volksbegehren eine Wirkung, wie sie sonst nur durch eine Verpflichtung zur Realisierung der alternativen Anbindung erzielt werden könnte, deren Durchsetzung dem Volksgesetzgeber aber im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten verwehrt wäre.

Das Finanzierungsverbot betreffe einen Ansatz, der seiner Höhe und Art nach erhebliche Bedeutung für die Planung der gesamten Staatsfinanzen und für die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts besitze. Der vorgesehenen Belastung mit 490 Mio. € stehe ein Gesamtvolumen des Haushalts 2008 von 39 Mrd. € gegenüber. Auch wenn die Mittel aufgrund der Bauzeit über voraussichtlich fünf Jahre hinweg sukzessive abfließen würden, handle es sich um Summen, die im staatlichen Gefüge eine erhebliche Rolle spielten.

Demgegenüber erscheine eine Beschränkung der Volksgesetzgebung weniger schwerwiegend. Aus kompetenzrechtlichen Gründen könne mit einem Finanzierungs- und Verwendungsverbot keine Entscheidung über die Zulässigkeit und den Bedarf einer Magnetschwebebahn verbunden werden. Beide Aspekte seien abschließend bundesrechtlich geregelt. Das Fehlen sachpolitischer Regelungsmöglichkeiten des Landes eröffne keine diese Beschränkung gleichsam kompensierende Regelungsmöglichkeit des Volksgesetzgebers im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. Eine Nichtzulassung des Volksbegehrens schneide den Volksgesetzgeber nicht von sachpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten ab; vielmehr stünden ihm diese aufgrund weitgehend fehlender Sachkompetenz für die betroffene Materie von vornherein nur sehr eingeschränkt zu.

III.

1. Der Bayerische Landtag ist der Auffassung, das Volksbegehren widerspreche Art. 73 BV. Bereits aus dem Wortlaut des geplanten Gesetzes ergebe sich, dass eine Abstimmung über eine Haushaltsfrage herbeigeführt werden solle. Es gebe auch keine inhaltliche Rechtfertigung für ein Gesetz, das den Bau einer Magnetschwebebahn generell verbiete. Der Angriffspunkt der Gegner des Transrapidprojekts sei ein indirekter. Man versuche, die rein finanzielle Beteiligung des Freistaates Bayern an dem Projekt anzugreifen und damit das Projekt als solches zu Fall zu bringen. Da der Freistaat Bayern nicht Projektträger sei und es sich bei der Planung des Transrapids der Sache nach um Bundesrecht handle, gehe es nicht um eine Sachfrage, sondern allein darum, über eine Finanzfrage Einfluss auf die Sache zu nehmen. Nicht durchgreifen könne das Argument der Transrapid-Gegner, durch die Verhinderung des Projekts würde Geld gespart, da eine verkehrstechnische Erschließungsmaßnahme für den Flughafen München nötig sei und die Alternative einer Express-S-Bahn zu höheren Kosten für den Haushalt führen würde.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat keine zusätzliche Stellungnahme abgegeben.

3. Die Beauftragte des Volksbegehrens ist der Auffassung, Art. 73 BV stehe der Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht entgegen.

a) Haushaltsplan und Haushaltsgesetz seien nicht Gegenstand des Volksbegehrens. Es gehe um ein „Ja“ oder „Nein“ zur Frage der finanziellen Beteiligung des Freistaates Bayern am Transrapid-Projekt; hierin liege eine punktuelle Sachentscheidung, zumal eine Realisierung noch den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung erfordere. Das Volksbegehren ziele nicht darauf ab, dem Landtag bestimmte Haushaltsposten vorzugeben. Die vom Staatsministerium des Innern vertretene Auffassung werde der Grundsatzentscheidung der Bayerischen Verfassung für eine gleichwertig neben die parlamentarische Gesetzgebung tretende

Volksgesetzgebung nicht gerecht. Während die Verfassung dem Volk vertraue, misstraue das Innenministerium dem Volk. Doch selbst auf der Grundlage jenes unzulässig „weiten“ Begriffsverständnisses des Staatshaushalts im Sinn des Art. 73 BV, wie er in der Vorlage vertreten werde, dürfe das Volksbegehren nicht als unzulässig behandelt werden.

b) Der Ausnahmecharakter der Norm spreche aber tendenziell für ein enges Begriffsverständnis. Nur so könne dem direktdemokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung Rechnung getragen werden.

Ausgangspunkt der Interpretation sei der Wortlaut der Norm. Im Rechtssinn bedeute Staatshaushalt den durch förmliches Gesetz beschlossenen Haushaltsplan. Mit der gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans werde „über den Staatshaushalt“ entschieden. Das Gesetz, mit dem diese Feststellung getroffen werde, könne nur vom Landtag verabschiedet werden und sei dem Volksentscheid entzogen.

Diese Wortinterpretation werde durch die historische (genetische) Auslegung bestätigt. In den Beratungen des Verfassungsausschusses sei zwischen dem Haushaltsplan und Einzelgesetzen klar unterschieden worden. Die Volksgesetzgebung habe nicht mehr als unbedingt nötig beschränkt werden sollen. Vom Volksentscheid ausgeschlossen sei demnach der Haushaltsplan „als solcher“ und nicht das möglicherweise haushaltsrelevante einzelne Gesetz, selbst wenn es sich auf Teilbeträge aus dem Haushalt beziehe. Der Verfassungsgeber habe klar gesehen, dass sich der Haushaltsplan, und nur dieser, angesichts der Kompliziertheit der Materie nicht für eine Feststellung im Weg des Volksentscheids eigne. Demgegenüber sei dem Verfassungsgeber die Vorstellung, die Budgethoheit des Landtags müsse um ihrer selbst willen geschützt werden, ersichtlich fremd gewesen.

Auch die systematische Stellung des Art. 73 BV spreche für ein auf die förmliche Haushaltsgesetzgebung abstellendes Begriffsverständnis. Im Verhältnis zu den Regelungen über den Staatshaushalt in Art. 78, 79 BV habe Art. 73 BV eine ei-

genständige Bedeutung. Verfassungsnormen seien im Übrigen so auszulegen, dass sie optimale Wirkkraft entfalten könnten. Das in der Vorlage vertretene weite Verständnis der Ausnahmvorschrift des Art. 73 BV würde den Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung entscheidend verkürzen.

Das Budgetrecht des Parlaments begründe keine vorrangige Sachentscheidungskompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers im Verhältnis zur Volksgesetzgebung. Die Vorstellung, das Parlament müsse vor dem direktdemokratischen Zugriff geschützt werden, habe bei der Entstehung der Bayerischen Verfassung nicht im Vordergrund gestanden. Mit der Hürde des zehnpromzentigen Unterstützungsquorums enthalte die Verfassung eine hinreichende Sicherung gegenüber einem Einsatz der Volksgesetzgebung zur Verfolgung von Partikularinteressen. Der gebotene Ausgleich zwischen der Institution der Volksgesetzgebung und den budgetären Belangen des Parlaments wäre verfehlt, wenn jedes Gesetz, das Rückwirkungen auf die Haushaltsgestaltung habe, von der Ausnahmvorschrift des Art. 73 BV erfasst würde.

c) Dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung den Haushaltsvorbehalt über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinaus erstrecke und dabei auf Art und Intensität der finanziellen Belastung abstelle, sei bereits vom Wortlaut des Art. 73 BV her eher fernliegend, stehe im klaren Widerspruch zur Entstehungsgeschichte und sei auch nicht in der systematischen Stellung der Norm angelegt. Selbst wenn Art. 73 BV aber weit ausgelegt werde, würden nur solche Gesetze vom Schutzzweck der Norm erfasst, die zu relevanten Belastungen des Haushalts führen könnten, nicht aber Ausgaben mindernde Gesetze.

d) Da das Volksbegehren keinen Akt der förmlichen Haushaltsgesetzgebung, sondern eine klar zu beantwortende Sachfrage betreffe, sei für die Beurteilung der Zulässigkeit nach der Rechtsprechung zu Art. 73 BV entscheidend, ob es nach Umfang, Art oder Dauer nachhaltige Belastungen des Haushalts bewirke. Ein intensiver „Eingriff“ in die Budgethoheit des Landtags könne nicht daraus hergeleitet werden, dass dem Projekt ein Finanzierungskonzept zugrunde liege, das dann,

wenn das Volksbegehren Gesetz werden sollte, nicht mehr verwirklicht werden könnte. Es gebe kein verfassungsmäßiges Recht des Parlaments bzw. der parlamentarischen Mehrheit auf ungestörte Durchführung ihrer politischen Programme und der dort vorgesehenen Sachentscheidungen. Ein Verzicht auf das Vorhaben bedeute keine Haushaltsbelastung, die zur Anwendung des Art. 73 BV führen könnte. Die Ausführungen des Staatsministeriums des Innern zu den Haushaltsbelastungen bei Verzicht auf den Transrapid seien nicht stichhaltig. Als weitere Anbindungsmöglichkeit werde nur die Express-S-Bahn genannt; in Wirklichkeit gebe es aber sieben Alternativen. Soweit diese überhaupt höhere Kosten verursachen würden, seien sie jedenfalls mit zusätzlichen Vorteilen verbunden. Dass sich das Volksbegehren auf das Grundstockvermögen des Freistaates beziehe, bewirke ebenfalls keinen Verstoß gegen Art. 73 BV.

IV.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes über eine Nichtbeteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München“ sind nicht gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Dabei hat er vor allem zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung – hier mit Art. 73 BV – im Einklang steht; auf weitere Prüfungsmaßstäbe kommt es vorliegend nicht an (VerfGH vom 31.3.2004 = VerfGH 53, 42/60; VerfGH vom 6.5.2005 = VerfGH 58, 113/124). Es ist dagegen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs darüber zu befinden, ob der Bau einer Magnetschwebebahn sachgerecht, zweckmäßig und praktikabel ist oder ob andere Lösungen zur Verkehrsanbindung des Flughafens München den Vorzug verdienen (vgl. VerfGH vom 17.11.1994 = VerfGH 47, 276/292).

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen stehen im Widerspruch zu Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet. Art. 73 BV spricht zwar nur vom Volksentscheid, schließt aber bereits ein Volksbegehren über den Staatshaushalt aus, weil das Volksbegehren auf die Herbeiführung eines Volksentscheids abzielt (VerfGH vom 15.12.1976 = VerfGH 29, 244/263; VerfGH 47, 276/303).

1. Der Begriff „Staatshaushalt“ hat in der Bayerischen Verfassung keinen eindeutig festgelegten Inhalt; er erscheint an verschiedenen Stellen der Verfassung (Art. 70 Abs. 2, Art. 73, 78 Abs. 4 BV). Einmal wird der Begriff im weiteren Sinn als die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates verwendet (Art. 70 Abs. 2 BV); zum anderen aber wird der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 78 Abs. 4 BV gleichbedeutend mit „Haushaltsgesetz“ gebraucht (VerfGH 29, 244/263 f.).

Der Verfassungsgerichtshof geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV nicht nur das formelle Haushaltsgesetz umfasst, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Diesen Inhalt des Art. 73 BV hat der Verfassungsgerichtshof aufgrund einer Analyse der historischen Vorläufer des Art. 73 BV, der Entstehungsgeschichte und der Äußerungen der Berichterstatter in der Verfassunggebenden Landesversammlung sowie anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung festgestellt. Bei Volksbegehren, die nicht unmittelbar das formelle Haushaltsgesetz betreffen, sondern finanzwirksame sachpolitische Anliegen zum Gegenstand haben, ist entscheidend, welche finanziellen Auswirkungen das begehrte Gesetz nach seinem Gesamtinhalt auf die Haushaltsplanung im Ganzen hat. Mit Art. 73 BV unvereinbar sind Volksbegehren, die 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 können (VerfGH 29, 244/267 ff.; 47, 276/303 ff.; 53, 42/67 f.). Diese Beurteilung entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der meisten anderen Landesverfassungsgerichte zu vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen (BVerfG vom 3.7.2000 = BVerfGE 102, 176 zur Rechtslage in Schleswig-Holstein;

VerfGH Berlin vom 22.11.2005; VerfG Brandenburg vom 20.9.2001 = LVerfGE 12, 119; StGH Bremen vom 17.6.1997 = NVwZ 1998, 388; vom 11.5.1998 = LVerfGE 8, 203; vom 14.2.2000 = NVwZ-RR 2001, 1; VerfG Hamburg vom 3.3.2005 = NVwZ-RR 2006, 370; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.6.1981 = NVwZ 1982, 188; VerfGH Saarland vom 23.1.2006 für alle finanzwirksamen Gesetze; VerfGH Thüringen vom 19.9.2001 = LKV 2002, 83; a. A. VerfGH Sachsen vom 11.7.2002 = LVerfGE 13, 315 zum Ausschluss von Volksbegehren bei „Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetzen“).

2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist seiner funktionalen Bedeutung und seinen rechtlichen Wirkungen nach als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu bewerten.

a) Gesetzesvorhaben können auf unterschiedliche Weise Einfluss auf die öffentlichen Finanzen nehmen. Dabei ist nach dem Regelungsgehalt zwischen der Haushaltsgesetzgebung einerseits und sonstigen finanzwirksamen Gesetzesvorhaben andererseits zu unterscheiden:

aa) Finanzielle Auswirkungen haben zum einen Gesetzesvorhaben, die unmittelbar den Haushalt im Ganzen oder einzelne Haushaltsansätze betreffen, die also in erster Linie bestimmte Einnahmen oder Ausgaben zum Gegenstand haben. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden, der vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt wird (Art. 78 Abs. 1 und 3 BV). Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Staates im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist; er ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 2 Sätze 1 und 2 BayHO). Dabei liegt jedem Ausgabenposten insofern eine „sachliche“ Entscheidung zugrunde, als der Haushaltsgesetzgeber darüber zu befinden hat, ob und wofür Ausgaben getätigt werden. Damit wird zugleich über die Realisierung bestimmter Anliegen und Projekte entschieden. Einen darüber hinausgehenden, gesonderten sachpolitischen

Inhalt hat die Einstellung eines Ausgabenansatzes in den Staatshaushalt jedoch nicht.

bb) Andererseits können Gesetzentwürfe, die nicht den Haushalt selbst betreffen, sondern einen an sich rein sachpolitischen Regelungsgehalt aufweisen, dann finanzwirksam werden, wenn sie in der Praxis vollzogen werden, weil ihre Umsetzung beispielsweise zusätzliches Personal erfordert oder sonstige Ausgaben verursacht (vgl. VerfGH 29, 244; 47, 276). In diesem Fall sind die finanziellen Auswirkungen Folge eines konkreten inhaltlichen Regelungsvorschlags. Ihnen muss der Haushaltsgesetzgeber wiederum Rechnung tragen, indem er etwa voraussichtliche (Mehr-)Ausgaben im Haushaltsplan ansetzt und für den notwendigen Ausgleich sorgt.

b) Für die verfassungsrechtliche Einordnung des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs sind folgende Gesichtspunkte maßgeblich:

aa) Der Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs erschöpft sich darin, dass dem Freistaat Bayern untersagt wird, sich an der Finanzierung einer Transrapid-Magnetschwebebahn zwischen dem Münchner Hauptbahnhof und dem Flughafen München zu beteiligen. Der Gesetzentwurf bezweckt damit nicht die Normierung eines – über die Ausgabenentscheidung und das damit verbundene Verbot einer finanziellen Förderung des Projekts hinausgehenden – inhaltlichen Anliegens. Mangels entsprechender Kompetenz des Landesgesetzgebers käme etwa eine gesetzliche Bestimmung, den Bau der Bahn zu unterlassen, ohnehin nicht in Betracht. Das Volksbegehren hat vielmehr schon dem Wortlaut nach in erster Linie eine finanzpolitische Entscheidung zum Gegenstand.

bb) Zwar sieht es nicht unmittelbar eine Änderung des formellen Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplans vor; im Hinblick auf seine funktionale Bedeutung und seine rechtlichen Wirkungen stellt es sich jedoch der Sache nach als Akt der Haushaltsgesetzgebung dar. Für die Gewährung von Zuschüssen zur Errichtung des Transrapids weist der Doppelhaushalt 2007/2008 eine Verpflichtungsermäch-

tigung in Höhe von 300 Mio. € aus, die jedoch nicht in Anspruch genommen wurde. Im Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2007/2008 (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG – 2008) vom 15. Januar 2008 sind zur Förderung der Errichtung einer Magnetschwebbahn ein Ausgabenansatz von 20 Mio. € und eine Verpflichtungsermächtigung von 470 Mio. € enthalten (LT-Drs. 15/9646). Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, die in ihm enthaltenen Ausgaben zu leisten und die vorgesehenen Verpflichtungen einzugehen (vgl. Art. 3 Abs. 1 BayHO). Einer weiteren Legitimierung durch den (Sach-)Gesetzgeber bedarf es für die Ausgabenleistung nicht (BVerwG vom 8.4.1997 = BVerwGE 104, 220/222; BVerwG vom 18.7.2002 = BayVBI 2003, 631/632). Diese haushaltsgesetzliche Ermächtigung soll durch das Volksbegehren gegenstandslos werden. Nach der Begründung des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs soll „die von der Staatsregierung angekündigte Verwendung von Privatisierungserlösen in Höhe von 490 Millionen Euro“ untersagt werden. Damit wendet sich das Volksbegehren faktisch gegen die im Nachtragshaushalt 2008 zur Finanzierung des Transrapids enthaltenen Haushaltsansätze.

cc) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kann es keinen Unterschied machen, ob der Entwurf unmittelbar eine Änderung des Haushaltsplans vorsieht oder ob mit Hilfe eines gesonderten Gesetzgebungsvorhabens die gleiche Wirkung erzielt werden soll. Nicht entscheidend ist ferner, ob durch das Volksbegehren für die Zukunft die Aufnahme bestimmter Ansätze in den Haushalt verhindert oder ob bewirkt werden soll, dass bereits im Haushalt enthaltene Ansätze gegenstandslos werden.

Selbst wenn aber dem Gesetzentwurf nicht die Bedeutung eines „actus contrarius“ zur Haushaltsgesetzgebung beigemessen, sondern von einem – an die Staatsregierung gerichteten – Verbot der Mittelverwendung ausgegangen wird, spricht dies nicht für die Zulässigkeit des Volksbegehrens. Ein solcher „Sperrvermerk“ wäre entweder bereits wegen seines Charakters als außerbudgetäre Weisung unzulässig (vgl. VerfGH vom 30.9.1959 = VerfGH 12, 119/125 f.) oder jedenfalls dem In-

strumentarium des Haushaltsvollzugs zuzuordnen, der einer Regelung durch den Volksgesetzgeber ebenfalls nicht zugänglich ist.

dd) Auch das in Art. 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Verbot der Verwendung von Grundstockvermögen stellt der Sache nach Haushaltsgesetzgebung dar, da insoweit die Art und Weise einer Finanzierung Regelungsgegenstand ist.

3. Art. 73 BV verbietet nicht nur ein Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze, unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt.

a) Wie oben unter IV. 1. dargelegt, hat sich der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach mit der Auslegung des Begriffs „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV beschäftigt (VerfGH 29, 244; 47, 276; 53, 42).

In den Entscheidungen VerfGH 29, 244/269 (Lernmittelfreiheit) und VerfGH 47, 276/311 ff. (Beschränkung der Klassenstärke auf 30 Schüler) stand die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit Volksbegehren bei Gesetzentwürfen zulässig sind, die nicht die Haushaltsgesetzgebung, sondern ein konkretes sachpolitisches Anliegen zum Gegenstand hatten, deren Umsetzung aber zu Ausgabenmehrungen führte. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sind in diesen Fällen Volksbegehren, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen würden, mit Art. 73 BV unvereinbar. Bei der Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 73 BV gegeben sind, ist eine wertende Gesamtbeurteilung anzustellen, die neben der absoluten und relativen Höhe der Kosten eines Volksbegehrens auch die Umstände des Einzelfalls einbezieht, so z. B. die Art und Dauer der zu erwartenden Belastung.

In einem weiteren Verfahren (VerfGH 53, 42/67 ff.) hatte sich der Verfassungsgerichtshof mit einer Initiative zur Änderung der Bayerischen Verfassung zu befassen; danach sollten Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, ausdrücklich für zulässig erklärt und nur Volksentscheide über

das Haushaltsgesetz im Ganzen ausgeschlossen werden. Dieses Volksbegehren wurde im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments, das zu den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung gehört, nicht zugelassen. Eine Änderung der Verfassung, wonach auch solche Volksbegehren zulässig sein sollen, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, dadurch das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten, verstößt nach der angeführten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gegen Art. 75 Abs. 1 BV.

b) Mit der Frage, ob ein Volksbegehren, das sich – wie vorliegend – seiner Funktion und rechtlichen Wirkung nach auf einzelne Haushaltsansätze bezieht, von Art. 73 BV erfasst wird und ob es gegebenenfalls ohne Ausnahme unzulässig ist oder ob die Beurteilung von den Auswirkungen auf das Gesamtbudget abhängig ist, hat sich der Verfassungsgerichtshof bisher nicht ausdrücklich befasst. Unter Berücksichtigung der Grundsätze, die der Verfassungsgerichtshof in den genannten Entscheidungen (VerfGH 29, 244; 47, 276; 53, 42) zu Art. 73 BV entwickelt hat, ergibt sich im konkreten Fall folgende Bewertung:

aa) Bereits der Wortlaut des Art. 73 BV spricht dafür, dass nicht nur Volksbegehren über den Staatshaushalt insgesamt, sondern auch zu einzelnen Haushaltsansätzen unzulässig sind. Der Begriff „Staatshaushalt“ umfasst schon nach seiner reinen Wortbedeutung alle im Haushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben des Staates (vgl. Art. 78 BV); Art. 73 BV enthält insoweit keine Einschränkung oder Modifikation.

bb) Allerdings ergeben sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 73 BV Anhaltspunkte dafür, dass diese Verfassungsnorm restriktiv ausgelegt werden sollte. Dafür sprechen insbesondere die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Ehard in der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung vom 21. August 1946 (Stenographische Berichte, Bd. II, S. 412). Nach seinen Darlegungen sei die Beschränkung auf den Staatshaushalt

bewusst vorgenommen worden. Das Volksbegehren habe nicht weiter eingeschränkt werden sollen als notwendig. Über den Staatshaushalt als solchen ein Volksbegehren herbeizuführen, sei schon deshalb unzweckmäßig, weil die Sache viel zu kompliziert wäre. Nur mit Ja oder Nein könne man hier nicht antworten. Er (Dr. Ehard) könne sich dagegen vorstellen, dass man Einzelfragen aus dem Haushalt, z. B. ein notwendiges Gesetz, das Steuerergänzungen oder sonst etwas Ähnliches, das einen Teil mit einer Summe des Haushaltsplans enthalte, dem Volksentscheid unterstelle. Einzelgesetze wolle er nicht dem Volksentscheid entzogen wissen.

Insoweit handelt es sich jedoch um die Meinung einer einzelnen, an der Gesetzgebung beteiligten Person über Sinn und Bedeutung der Norm, die nicht entscheidend für die Auslegung sein kann, zumal sie im Widerspruch zur systematischen und teleologischen Bewertung steht (VerfGH 29, 244/264; 53, 42/67; BVerfG vom 15.12.1959 = BVerfGE 10, 234/244 f.). Art. 73 BV darf nicht isoliert betrachtet und nur aus sich selbst heraus – bezogen auf die Verfassungssituation im Zeitpunkt seiner Entstehung im Jahr 1946 – ausgelegt werden. Maßgebend ist vielmehr der in der Vorschrift zum Ausdruck kommende, objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (BVerfGE 10, 234/244 f.).

cc) Bei der systematischen Interpretation ist die Stellung im Gesamtgefüge der Verfassungsnormen zu berücksichtigen. Art. 73 BV steht in enger Beziehung zu Art. 78 und 79 BV, den Normen der Bayerischen Verfassung, die einen geordneten Staatshaushalt gewährleisten sollen (VerfGH 29, 244/268 f.). Nach Art. 78 Abs. 1 BV müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan wird gemäß Art. 78 Abs. 3 BV vor Beginn des Rechnungsjahrs durch Gesetz festgestellt. Das Recht der Budgetinitiative liegt allein bei der Staatsregierung (vgl. Art. 78 Abs. 5 BV, Art. 29, 30 BayHO; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 5 zu Art. 78). Es ergibt sich somit bereits aus Art. 78 BV, dass ein Initiativrecht des Volksgesetzgebers zur Aufstellung des Haushalts insgesamt

nicht in Betracht kommt. Im Übrigen erscheint es auch im Hinblick auf die Kompliziertheit und Komplexität der Materie ausgeschlossen, dass der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz Gegenstand einer Volksinitiative sein könnten (VerfGH 29, 244/ 267; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 3 zu Art. 73). Hätte der Verfassungsgeber nur den Haushalt und das Haushaltsgesetz insgesamt von der Volksgesetzgebung ausnehmen wollen, so hätte er mit Art. 73 BV eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht. Durch eine derart enge Auslegung würde Art. 73 BV jede eigenständige Funktion einbüßen. Es erscheint der Bedeutung einer Verfassungsnorm jedoch nicht angemessen, wenn ihr bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten eine rein deklaratorische Wirkung beigemessen wird (vgl. VerfGH 29, 244/ 267; 47, 276/303; vgl. auch BVerfGE 102, 176/187).

dd) Auch Sinn und Zweck der Regelung sprechen dafür, dass Volksbegehren zu einzelnen Haushaltsansätzen ohne Ausnahme ausgeschlossen sein sollen. Art. 73 BV trägt dem Budgetrecht (Haushaltsbewilligungsrecht) des Parlaments Rechnung, das in dem durch die Dreiteilung der Gewalten geprägten demokratischen Rechtsstaat von zentraler Bedeutung ist. Zwar unterliegt der finanzielle Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Parlaments im Hinblick auf vorgegebene rechtliche Verpflichtungen sowie mittel- und langfristige Planungen ohnehin einer Vielzahl von Beschränkungen. Soweit solche Vorgaben nicht bestehen, muss das Parlament jedoch die Möglichkeit haben, im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu entscheiden, wo jeweils die Schwerpunkte des finanziellen Engagements des Staates liegen sollen und in welcher Abstufung andere Bereiche demgegenüber zurückzutreten haben. Die Ausübung des Budgetrechts des Parlaments wird so nach maßgeblich von der verantwortungsbewussten Bewertung der Gesamtsituation des Staates, der Prioritätensetzung aufgrund dieser Einschätzung sowie dem insoweit ständig zu beachtenden Vorbehalt des Möglichen geprägt (VerfGH 47, 276/276 f.; 53, 42/65).

Damit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der einem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf – unmittelbar oder auch nur faktisch im oben dargestellten

Sinn – in den Haushaltsplan eingreifen könnte. Ein solches Gesetzesvorhaben ist – anders als ein finanzwirksames Volksbegehren mit sachpolitischem Inhalt – ausnahmslos unzulässig, ohne dass es auf den Umfang der finanziellen Auswirkungen ankommt (vgl. VerfGH Berlin vom 22.11.2005; Schweiger, a. a. O., RdNr. 8 zu Art. 73). Für die Beurteilung ist auch nicht maßgeblich, ob das Gesetzesvorhaben Einsparungen oder Mehrausgaben zum Gegenstand hat (vgl. VerfGH Berlin vom 22.11.2005; VerfG Brandenburg LVerfGE 12, 119/129, 137, 142) und ob günstigere Alternativen in Betracht kommen. Denn Art. 73 BV schließt Volksentscheide und Volksbegehren zur Haushaltsgesetzgebung generell aus, da die Budgethoheit des Parlaments unabhängig von den konkreten finanziellen Konsequenzen in jedem Fall beeinträchtigt wird. Insoweit ist der Vorrang des parlamentarischen Budgetrechts im Verhältnis zur Volksgesetzgebung in der Verfassung selbst angelegt.

Durch die Volksgesetzgebung soll dem Volk die Möglichkeit gegeben werden, sachpolitische Anliegen der Landesgesetzgebung aufzugreifen. Das Gesetzgebungsrecht des Volkes durch Volksbegehren und Volksentscheide steht gemäß Art. 72 Abs. 1 BV – abgesehen vom Staatshaushalt (Art. 73 BV) – gleichberechtigt neben der Gesetzgebungsbefugnis des Landtags (VerfGH vom 27.3.1990 = VerfGH 43, 35/55). Soweit jedoch – wie hier bei der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nach dem Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebbahnen – keine Kompetenz des Landesgesetzgebers gegeben ist, kommt auch eine Volksinitiative nicht in Betracht. Es widerspräche dem Sinn und Zweck des Art. 73 BV, wenn fehlende sachliche Regelungskompetenzen des Landesgesetzgebers durch die Eröffnung einer Einflussnahme auf den Haushalt kompensiert würden.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 4. April 2008 Vf. 8-IX-08 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Dabei hat er vor allem zu klären, ob der beantragte Gesetzentwurf mit der Bayer. Verfassung – hier mit Art. 73 BV – im Einklang steht.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen stehen nicht im Widerspruch zu Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt keine Volksentscheid stattfindet.

Der Begriff „Staatshaushalt“ wird an verschiedenen Stellen der Verfassung (Art. 70 Abs. 2, Art. 73, 78 Abs. 4 BV) verwendet. Entscheidungsrelevant ist der Begriffsinhalt „Staatshaushalt“ in Art 73 BV.

Dieser Inhalt ist aufgrund der Entstehungsgeschichte, sowie einer systematischen und teleologischen Auslegung festzustellen.

Vorrangig ist der Wille des Verfassungsgebers selbst, der von ihm der Verfassungsnorm des Art. 73 BV gegebene Sinn und Zweck zu ermitteln.

Die historisch zutreffende und dem Telos des Verfassungsgebers gerecht werdende Auslegung erfordert eine vollständige, wörtliche Wiedergabe der in den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung und über die Verhandlungen der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung festgehaltenen Äußerungen. Das Zitat bildet Fundament und Ausgangspunkt der Argumentation und

ist zur Begründung unerlässlich notwendig; es ist integraler Bestandteil des Votums.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung

Band I, S. 166-169
Siebente Sitzung vom 29. Juli 1946

Art. 48.

Vorsitzender: Wir kommen zu Art. 48:

„Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“

Hierzu liegt ein Antrag der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung vor, unterschrieben von den Abg. Eser, Leupoldt, Löblein, Loritz, Römer, Schlicht, Schmidt, Stern. Dieser Antrag lautet:

„Der Ausschuß wolle beschließen, dem Art. 48 folgende Fassung zu geben: Gesetze, die eine Erhöhung der Neuverteilung von Steuerlasten, eine Abänderung des Geldwertes, Gewährung von Staatskrediten, Festsetzung des Haushaltsplanes, Zwangsentziehungen oder Beschlagnahmen, Einschränkungen der persönlichen oder gewerblichen Freiheit sowie der Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit anordnen, bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Annahme durch das Volk.

Diese geschieht in geheimer Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Abstimmung muß an einem Sonn- oder Feiertag stattfinden und kann auch den vorhergehenden oder nachfolgenden Werktag ganz oder teilweise mitumfassen. Das Nähere bestimmt das Landeswahlgesetz.“

Dr. Hoegner (SPD) [Berichterstatter]: Wir treten in die grundsätzliche Erörterung über die Volksgesetzgebung ein. Ich möchte hier den Vortritt den Herren Antragstellern lassen, die uns zweifellos eine Menge zu dieser Angelegenheit sagen werden. In dem vorliegenden Verfassungsentwurf ist die Volksgesetzgebung natürlich auch vorgesehen. Es ist das nicht in allen Verfassungen der Welt der Fall. Doch hat sich in der Schweiz die Volksgesetzgebung im allgemeinen gut bewährt, das muß ganz offen ausgesprochen werden. Allerdings sind die Schweizer auch das Volk, das die Demokratie am längsten in ganz Europa besitzt. Ob gewisse Beschränkungen der Volksgesetzgebung notwendig sind, darüber mag dann die Debatte entscheiden. Meines Erachtens eignen sich gerade auch nach den Erfahrungen, die in der Schweiz gemacht wurden, Steuergesetze und Haushaltsgesetze am allerwenigsten für eine Volksabstimmung. Gewiß, manche Kantone zeichnen sich durch hervorragende Disziplin und ein großes Verantwortungsgefühl der Staatsbürger aus. Das ist z. B. im Kanton Zürich der Fall. In anderen Kantonen aber ist es tatsächlich vorgekommen, daß ein Steuergesetz nach dem anderen von den Staatsbürgern verworfen wurde und dann der betreffende Kanton in Verlegenheit kam, wie er die notwendigen Bedürfnisse überhaupt decken sollte, z. B. die Lasten für Siedlungszwecke und Wohnbauten. Hier hat sich der Nachteil der Volksgesetzgebung erwiesen bei Staatsbürgern, die für die Bedürfnisse der All-

gemeinheit doch nicht das richtige Verständnis haben, sondern nur an ihren eigenen Geldbeutel denken. Diese wollen natürlich von Steuern überhaupt nichts wissen.

Wir wollen aber zunächst die Begründung des Antrags zu Art. 48 durch die Herren Antragsteller abwarten.

Dr. Ehard (CSU) [Mitberichterstatter]: Ich darf mich dieser grundsätzlichen Erörterung durchaus anschließen. Ich bin der Meinung, daß man auf der einen Seite natürlich die Volksgesetzgebung nicht beseitigen kann und darf, andererseits aber vernünftige Grenzen finden muß, weil man sonst zu keinem brauchbaren Ergebnis in der Führung des Staates kommt.

Es ist vielleicht interessant, sich einmal in aller Kürze zu vergegenwärtigen, wie es bisher gehandhabt wurde. Da zeigt sich, daß schon in unseren früheren Verfassungen – sowohl der Weimarer wie der Bamberger Verfassung – von vornherein gewisse Einschränkungen vorgesehen waren oder aber, daß umgekehrt gesagt die Volksgesetzgebung nur für bestimmte Gebiete vorgesehen war.

Art. 73 der Weimarer Verfassung hat diese Einschränkungen in einer allgemeineren Form gebracht. Da war vorgesehen, daß ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen war, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmte. Ein Gesetz mußte auch dann dem Volksentscheid unterbreitet werden, wenn seine Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt war und wenn außerdem mindestens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt hatte. Ferner mußte ein Volksentscheid ganz generell herbeigeführt werden, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellte. Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen konnte nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.

Etwas komplizierter und nicht ganz übersichtlich waren Volksbegehren und Volksentscheid in der Bayerischen – Bamberger – Verfassung geregelt. Hier sind die hauptsächlichsten Bestimmungen in den §§ 10, 30, 76 und 77 enthalten. Man muß diese Dinge etwas aufeinander abstimmen, sonst kommt man zu keiner Übersicht. Ich will es einmal versuchen. – Zunächst das Volksbegehren: Da ist eine allgemeine Einschränkung bereits in § 10 getroffen, wonach Volksbegehren nur gerichtet werden konnten einmal auf Abänderung der Verfassung, sodann auf Erlaß, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen, aber nur soweit diese Gesetze der Volksentscheidung unterlagen, und drittens auf Einberufung oder Auflösung des Landtags. Vom Volksentscheid war ausgenommen eine ganze Reihe von Gesetzen, insbesondere wieder Verfassungsgesetze – das Einschlägige findet sich im § 77 –, Finanzgesetze und Gesetze über Steuern und Abgaben, Staatsverträge, Gesetze über Grenzregelungen, Gesetze, die sich auf die Einrichtung von Behörden und die Besoldung von Staatsbeamten beziehen, Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen, sofern diese bindende Anweisungen über Erlassung oder Inhalt der Ausführungsgesetze geben, und die vom Landtag als dringend bezeichneten Gesetze. Bei anderen Gesetzen, die der Landtag ohne Volksbegehren beschlossen hatte, konnte durch Volksbegehren oder Beschluß des Gesamtministeriums die Volksentscheidung binnen zwei Monaten angerufen werden.

Das Volksbegehren erforderte bei einfachen Gesetzen einen Antrag von mindestens einem Zehntel der Staatsbürger – das findet sich wieder in § 10 Abs. II –, bei

Verfassungsgesetzen einen Antrag von mindestens einem Fünftel der Staatsbürger.

Beim Volksentscheid (§ 10 Abs. III) war die Teilnahme von einem Fünftel der stimmberechtigten Staatsbürger bei einfachen Gesetzen vorgesehen, bei Verfassungsgesetzen die Teilnahme von zwei Fünfteln. Regelmäßig entschied einfache Mehrheit, bei Verfassungsänderungen Zweidrittelmehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

Eine Besonderheit hat noch bei Auflösung des Landtags gegolten. Die entsprechende Bestimmung findet sich in § 30 Abs. V. Hier konnte nämlich ein Fünftel der stimmberechtigten Staatsbürger die Auflösung des Landtags begehren, und dann war Volksentscheidung hierüber anzuordnen. Für die Rechtswirksamkeit der Abstimmung war erforderlich, daß an ihr mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen und eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für die Auflösung sich ausgesprochen hatte. So war bisher die Regelung.

Entscheidend für den Augenblick scheint mir zu sein, daß in beiden Verfassungen, insbesondere in der Bayerischen Verfassung, eine Volksentscheidung nur zulässig war in den Fällen, die die Verfassung ausdrücklich vorsah, und daß eine Reihe von Gesetzen, wie sie beispielsweise jetzt in dem Antrag „Loritz“ enthalten sind, von der Volksentscheidung ausdrücklich ausgenommen waren.

Ich möchte mich zunächst einmal auf diese Bemerkungen beschränken, die dazu dienen, einen Vergleich mit der bisherigen Rechtslage herbeizuführen.

Loritz (WAV): Die Sache ist doch folgende: Wir haben einen Landtag gewählt auf vier Jahre, wir haben Abgeordnete, die zu entscheiden haben, was Gesetz werden soll und was nicht. Große Teile der Bevölkerung, insbesondere auch die Abgeordneten einer großen Partei hier, wollen ja ein Korrektiv schaffen gegen einen Mißbrauch dieser unerhört großen Vollmachten des Landtags oder der Landtagsmehrheit. Dieses Korrektiv soll nach dem Willen der betreffenden großen Partei eine Zweite Kammer sein. Damit wird implizite bereits zugegeben, daß man unter gar keinen Umständen mehr es darauf ankommen lassen darf, daß und ob der Landtag von sich aus eine vernünftige Gesetzgebung vier Jahre lang durchführt, sondern daß man unter allen Umständen ein Korrektiv einschaltet, gestützt auf die furchtbar schlechten Erfahrungen, die wir in Deutschland und in Bayern mit der unbeschränkten oder fast unbeschränkten Vollmacht unserer Abgeordneten gemacht haben.

Wir von der WAV glauben, daß dieses Korrektiv gegen eine fast unbeschränkte Allmacht der Landtagsabgeordneten nicht heißen darf Senat oder Zweite Kammer, und zwar aus folgenden Erwägungen heraus: Der Senat soll gewählt werden nach den Eventualbestimmungen vom Landtag mit oder ohne Mitwirkung der Regierung. Er wird praktisch nichts anderes sein als ein Ausschuß der Landtagsmehrheit in etwas anderer Form und Zusammensetzung. Vielleicht werden viel ältere Persönlichkeiten in diesem Senat sitzen als durchschnittlich im Landtag. Sachlich wird sich sehr wenig ändern. Es ist wiederum ein kleiner Kreis, der keineswegs den Anspruch erheben kann und auch nicht erheben darf, vier Jahre lang oder gar noch länger im Senat darüber zu entscheiden, was Recht sein soll und was nicht Recht sein soll, also mit anderen Worten die ganze Wählerschaft bei der Gesetzgebung vier Jahre lang in die Rolle eines passiven Zuschauers zu drängen.

Gegen den Mißbrauch der Abgeordnetenvollmacht kann es nach Auffassung der WAV nur ein vernünftiges Korrektiv geben, und das heißt: Der Wille des Volkes, die Mehrheit des Volkes selbst! Und das ist wahre Demokratie und entspricht genau dem, was Sie, meine Herren, eingangs unserer neuen Verfassung beschlossen haben, daß nämlich Träger der Staatsgewalt das Volk selbst sein soll. Wenn dieser Begriff, daß Träger der Staatsgewalt das Volk sein soll, nicht eine leere Phrase bleiben soll, dann müssen Sie dem Volk die Möglichkeit, und zwar die praktische Möglichkeit geben, wirklich dann einzuschreiten, wenn wirtschaftsfeindliche oder sonstwie unvernünftige Gesetze auf dem Rücken des Volkes gemacht werden sollen.

Der Herr Korreferent hat Möglichkeiten erwähnt, in denen das Volk nach der Reichsverfassung und der alten Bayerischen Verfassung trotz entgegenstehender Beschlüsse der Landtagsmehrheit seinen Willen durchsetzen konnte. Dazu darf ich eines erwähnen: Diese Schutzbestimmungen zugunsten des Volkes und der Wähler schauen auf dem Papier wunderbar aus, praktisch aber kommen sie so gut wie gar nicht in Frage. Warum nicht? Weil solche Volksbegehren erst möglich sind, wenn große Massen der Bevölkerung – in einem Fall ein Zehntel aller stimmberechtigten Staatsbürger, das sind also mindestens 400 000 Personen, im anderen Falle noch größere Massen – schriftlich, unterschriftlich den Antrag stellen, man soll gegen die allmächtige Landtagsmehrheit vorgehen, indem man irgendein Gesetz aufhebt oder anders formuliert usw. Wir sind leider in der Entwicklung des demokratischen Gedankens noch nicht so weit fortgeschritten, daß man etwas derartiges durchführen könnte. Das setzt eine Staatsform voraus, bei der man wirklich jeden Andersdenkenden als gleichberechtigt achtet, und nicht Leute, die einen solchen Antrag auf Aufhebung eines Gesetzes bzw. auf Schaffung neuer Gesetze entgegen der Regierungsmehrheit stellen, gleich in Grund und Boden hinein verdonnert, sie mit wirtschaftlichen Nachteilen bedenkt, sie als Feinde der Regierung bezeichnet usw., wie wir das ja heute schon erleben, wenn irgend jemand hergeht und auch nur etwas derartiges gegenüber den Ansichten der großen Regierungsparteien vorzuschlagen wagt. Das müßte schon so sein wie in Amerika, wo jeder einzelne Staatsbürger, der einfache Herr Brown aus Chicago, es jederzeit wagt und wagen darf, in aller Öffentlichkeit zu erklären, der Beschluß der Republikanischen oder Demokratischen Partei ist ein Nonsense, und wo ihm keiner darum böse ist, eben weil dort eine wahre demokratische Freiheit besteht. Die müssen wir bei uns erst lernen, und zwar in vielen Jahrzehnten erst lernen. Bei uns können und dürfen Sie es vom einzelnen Staatsbürger noch nicht erwarten, daß er in voller Öffentlichkeit seinen Namen preisgibt, um gegen irgendein Gesetz oder irgendeine Regierungsmaßnahme einzuschreiten. Was ist schon im Wahlkampf gegen uns vom Stapel gelassen worden! Es ging so weit, daß uns einzelne Dorfgeistliche gar als Kommunisten verleumdete. (Zuruf Schirmer.) Ja, als Kommunisten bezeichneten! „Verleumdung“ heißt da nur Behauptung unwahrer Tatsachen, es hat keinen moralischen Beigeschmack. Ich sage, daß man Leute von uns in der schlimmsten Art und Weise sogar von der Kanzel herab zu blamieren versuchte. Das läßt tief blicken und zeigt, wohin die Entwicklung bei uns führen würde. Im übrigen haben sich auch andere Parteien solcher Dinge gegen uns schuldig gemacht. (Wimmer: Wir nicht!) Ich habe ja gesprochen von anderen Parteien. (Zuruf.) Sie dürfen und können nicht verlangen, daß mindestens 400 000

Leute herkommen und unterschriftlich mit Namen und Vornamen gegen irgendein Gesetz Sturm laufen, schon aus Gründen der persönlichen Beeinträchtigungen nicht, die dann für jeden einzelnen entstehen könnten, und vor allem auch nicht aus den Gründen, die ja noch wichtiger sind, nämlich wegen der Schwierigkeiten, die da für jeden einzelnen geschaffen werden. Denken Sie doch nur daran, wie schwer es ist, die Geldmittel aufzubringen, um in der breitesten Öffentlichkeit solche 400 000 Unterschriften zu sammeln usw. usw. Alles das wird es unmöglich machen und hat es schon unmöglich oder fast unmöglich gemacht, daß gegen den Willen des Landtags bzw. der Regierung, die ja mehr oder minder Exponent des Landtags ist, ein Gesetz vom Volke direkt beschlossen wird. Bitte, sagen Sie mir doch die Fälle in der Zeit der Weimarer Republik und der alten Bayerischen Verfassung, wo wir tatsächlich ein Gesetz zum Beschluß erhoben bekommen haben gegen den Willen der Regierung und des Landtags! Ich glaube, Sie können sie an Ihrer Hand aufzählen, wenn überhaupt schon solche Fälle in einzelnen Ländern vorgekommen sind. Das alles – nehmen Sie mir den Ausdruck nicht übel – ist Spiegelfechtereie, weil hier nämlich so gefochten wird, daß auf der andern Seite gar nicht die Kräfte vorhanden sind und vorhanden sein können, von denen hier die Rede ist.

Wir müssen ein wahres Korrektiv und eine wahre Schutzmaßnahme für das Volk selbst schaffen, damit nicht die Abgeordneten – ich nehme jetzt alle Abgeordneten – vor der Wahl das und jenes versprechen und sich dann vier Jahre lang nicht darum kümmern, was sie vorher zugesagt haben. (Schmidt Karl: Das tun wir grundsätzlich nicht.) Ob Sie das grundsätzlich tun oder nicht, steht ja hier gar nicht zur Debatte. Es steht nicht einmal die einzelne Partei zur Debatte. Es dreht sich hier um eine grundsätzliche Regelung, die von der größten Bedeutung dafür ist, daß wir eine wahre Demokratie bei uns in Deutschland und in Bayern bekommen. Hören Sie nur hinaus, was das Volk zu unseren Vorschlägen sagt! Bisher konnten wir mit unseren Vorschlägen leider nur zu einem geringen Bruchteil des bayerischen Volkes gelangen, weil es uns nämlich durch allerhand Maßnahmen, über die ich hier nicht reden möchte, unmöglich gemacht wurde, die Agitation in alle Landesteile hinauszubringen. Das hängt von Benzin und Autozuteilung und anderen so prosaischen Dingen wie Papierzuteilung, auch von der Zeit u. dgl. ab. Deshalb sind wir der Auffassung, daß jedes wichtige Gesetz dem Volk als dem eigentlichen Träger des Staates, als dem Souverän – ich betone diesen Ausdruck – vorgelegt werden muß. Wir sind durchaus der Auffassung, daß man nicht jedes vom Landtag beschlossene Gesetz dem Volke vorlegen soll und muß. Das ist sogar ein Gegensatz zu den Verhältnissen in der Schweiz, wie sie jetzt dort herrschen. Wir wollen also durchaus nicht jedes Gesetz der Volksabstimmung unterwerfen. Aber Gesetze, die eine so eminent große Tragweite haben wie Gesetze über die Materien, die Ihnen hier im Antrag schriftlich vorliegen, über die Steuererhöhung, über die Abänderung des Geldwertes, über die Gewährung von Staatskrediten, dann über die Festsetzung des Haushaltsplanes, der eine Korrektur der Regierungsmaßnahmen des vergangenen Jahres durch das Volk selbst beinhaltet, über Zwangsentzügen oder Beschlagnahmen und über Einschränkungen der persönlichen und gewerblichen Freiheit, müssen dem Willen der einige Dutzend oder hundert oder hundertfünfzig betragenden Zahl von Abgeordneten entzogen sein. Wir erblicken die Rolle der Abgeordneten darin, vernünftige Gesetzesvorschläge

zu machen, Vermittler zwischen dem Volk und der Regierung und Kontrollorgan der Regierung zu sein. Aber dann muß die letzte und oberste Instanz zu Wort kommen und diese heißt für uns das Volk und nicht irgendein Senat und Staatspräsident, die ja tatsächlich nichts anderes sind als der Exponent oder die Neuaufgabe einer jeweiligen Landtagsmehrheit, wenn auch in anderer Zusammensetzung und vielleicht mit einigen kleineren Modifikationen.

Nun möchte ich zu den einzelnen Punkten noch Stellung nehmen. Es wird vor allem dagegen Sturm gelaufen, daß wir die Steuergesetzgebung bei unserem Vorschlag der Vorlage von Gesetzen an das Volk mitinbegriffen wissen wollen. Herr Abg. Dr. Hoegner hat behauptet, daß zwar im Kanton Zürich die Sache sehr gut funktioniert, daß dagegen in anderen Kantonen die Regelung zu äußersten Schwierigkeiten in der Staats- und Steuerverwaltung geführt hat. Hätten wir nur gerade diese äußersten Schwierigkeiten, die da angeblich aufgetreten sind, tatsächlich aber nicht aufgetreten sind! Ich glaube, wir wären alle glücklich. In der Schweiz funktioniert dieses System ausgezeichnet und ich möchte Herrn Dr. Hoegner wirklich nicht empfehlen, in irgendeiner Versammlung in der Schweiz auch nur Einwendungen dagegen vorzubringen oder vorbringen zu lassen mit der Begründung, daß dieses System abgeschafft werden müßte, weil es nicht gut sei. (Prof. Dr. Nawiasky: Jahrhundertelange Entwicklung! Nicht mit einem Schlage!) Herr Professor Nawiasky! Ich bitte, mich erstens nicht im Satz zu unterbrechen, weil ich ihn noch nicht vollendet hatte, und im übrigen: Sie sprechen von hundertjähriger Entwicklung und ich antworte Ihnen, Herr Professor: Im Jahre 1813, als die „Neue Helvetik“ zusammengebrochen, als Napoleon besiegt war und in der Schweiz neue Verhältnisse geschaffen werden mußten, mußte das ja eingeführt werden und wir stehen halt nun einmal da, wo die Schweiz nach dem Zusammenbruch der napoleonischen Gewaltherrschaft stand. Wir müssen hier anfangen und tun das auch und hoffen, daß unsere Verfassung, die eine wahre Beteiligung des Volkes vorsieht, mehr denn hundert Jahre dauern wird. Soviel zu dem Einwurf des Herrn Professors Dr. Nawiasky.

Ich stelle fest, gerade bei der Erhöhung der Steuerlasten müssen wir der Volksvertretung das Recht entziehen, daß sie darüber allein und allmächtig – vier Jahre lang allmächtig – dekretiert. In der Schweiz braucht man genau so Steuern wie bei uns. Und der Schweizer zahlt genau so ungern Steuern wie irgendjemand bei uns. Aber in der Schweiz, meine Herren, die Sie darauf Bezug nehmen, Herr Dr. Hoegner und Herr Dr. Nawiasky, hat sich die Regierung daran gewöhnt und ist durch das Volk daran gewöhnt worden, sich nicht immer wieder darauf zu verlassen, daß sie alle Augenblicke zusammen mit einer gefügigen Landtagsmehrheit die Steuern am laufenden Band erhöhen kann. In der Schweiz gibt es auch höhere Steuereinnahmen, sie werden aber von der Regierung bewußt dadurch herbeigeführt, daß sich die Wirtschaft durch vernünftige Maßnahmen belebt und ein erhöhter Steuerertrag dadurch dann von selbst anfällt. Das ist ein gesundes System, wie man mehr Steuern erschließen kann, aber nicht in der Weise, daß man es einer Gruppe von 100 oder 150 Leuten – Abgeordneten und einigen Ministern – allein oder im Zusammenwirken mit einem Senat anheimstellt, über solche Gesetze allein verantwortlich zu bestimmen und zu entscheiden.

Ich bemerke, unser Antrag ist so formuliert, daß Sie sofort erkennen: Bereits bestehende Steuergesetze fallen nicht darunter, es sei denn, daß sie eine neue Erhöhung bringen oder daß die Steuerlasten neu verteilt werden sollen, was ebenfalls sehr wichtig ist innerhalb dieser Gesetze. Aber ich glaube, gerade da sollte ein Riegel vorgeschoben werden, daß nicht am laufenden Band neue Gesetze erlassen werden; denn das war es, was in der Zeit der Weimarer Republik den Mittelstand und auch weite Kreise der Arbeiterschaft so schwerstens geschädigt hat.

Nun zur Frage der Abänderung des Geldwertes. Eine enorm wichtige Forderung! Auch hier sollen die Regierung und 100 oder 150 Abgeordnete nicht allein bevollmächtigt über etwas zu entscheiden haben, was so tief in die wirtschaftliche Entwicklung unseres ganzen Volkes eingreift. Irgendwelche Maßnahmen der Militärregierung haben hier selbstverständlich außer Betracht zu bleiben, sie werden selbstverständlich übernommen werden müssen, wenn sie so angeordnet sind, ich glaube aber gar nicht, daß sie so erfolgen, wir machen ja eine auf bayerische Verhältnisse zugeschnittene Verfassung.

Dann die Gewährung von Staatskrediten. Denken Sie nur daran, wie im Reichstag eine gewisse Gruppe und gewisse Regierungskreise damals Staatskredite verteilt haben! Sie können sich vielleicht noch an die ostelbischen Geschichten erinnern. Dann die Festsetzung des Haushaltsplanes. Wir stehen mit Ihnen, mit der Mehrheit hier wohl auf dem Standpunkt, daß der Haushaltsplan durch Gesetz festzulegen ist. Dieses Gesetz muß dann aber als eines der wichtigsten Gesetze, die wir kennen, dem Volke vorgelegt werden. Das wird dazu führen, daß alle Jahre eine Kontrolle durch das Volk gegenüber der Regierungsgewalt erfolgt, übrigens etwas, was auch in England und Amerika sich vollzieht, nur in England auf ganz andere Art und Weise durch sogenannte Nachwahlen, wo eine ständige Kontrolle der Regierung durch das Volk gegeben ist und die Regierung den Puls des Volkes fühlen kann.

Dann Zwangsenteignungen oder Beschlagnahmen und sonstige Entscheidungen in Bezug auf die Einschränkung der persönlichen oder gewerblichen Freiheit usw. Das sind die Dinge, wo es das Volk satt hat, von 100 oder 150 Abgeordneten und einigen Ministern irgendwelcher Parteien Diktate vorgesetzt zu bekommen.

Nun zu dem Funktionieren dieses Systems. Daß eine geheime Abstimmung Platz greifen soll, ist selbstverständlich, weil nur so gewährleistet ist, daß jeder, der einfache Herr Maier und Müller ebenso wie irgendein abhängiger Geschäftsmann, sich seine Meinung klar und unverblümt zu sagen traut. Ebenso sind wir uns darüber im klaren, daß diese Abstimmung erfolgen muß, ohne daß noch irgendein vorhergehender Antrag seitens des Volkes dazu notwendig ist. Und daß die Abstimmung an einem Sonn- oder Feiertag stattfindet, ist auch selbstverständlich. Es soll so gehandhabt werden, weil es sich hier ja nicht um Wahlen handelt, sondern um die Abstimmung über ein Gesetz, bei dem es gleichgültig ist, ob die Abstimmung einen Tag länger oder kürzer dauert, so daß auch ein Teil wenigstens des Samstags mitinbegriffen ist und somit die Leute, wenn sie am Samstag aus ihrem Büro oder aus ihrer Fabrik herauskommen, zum Abstimmungslokal gehen und entweder ihr Ja oder ihr Nein in die Abstimmurne legen können. Kein Sonntagsurlaub soll durch diese Abstimmung verhindert werden.

Das ist das Wesentliche, was wir zu diesem Punkt zu sagen haben. Wir müssen eine Beschränkung der Allmacht der Abgeordneten bringen; denn wir haben leider zu schlechte Erfahrungen gemacht mit dem Mandat. Ich rede nicht von einzelnen Abgeordneten, insbesondere nicht von den Anwesenden, sondern im allgemeinen. Alle zusammen haben wir schlechte Erfahrungen gemacht mit der Vollmacht unserer Abgeordneten. Sagen Sie mir jetzt nicht, in anderen Ländern, mit Ausnahme der Schweiz, haben die Abgeordneten ebensolche Vollmachten. Das trifft nicht zu, weil dort ganz andere Möglichkeiten bestehen wie nach diesem Verfassungsentwurf, den wahren Volkswillen kontinuierlich gegen die Regierungsallmacht und die Allmacht des Parlamentes zum Durchbruch und zum Sieg zu bringen.

Vorsitzender: Herr Abg. Loritz, es ist jetzt 7 Uhr vorbei.

Loritz (WAV): Ich bin sowieso zu Ende. Es wäre aber schon nötig, daß die Mehrheit der Abgeordneten sich die Mühe nimmt, anzuhören, was zu diesem wichtigsten Punkt der Verfassung die WAV zu sagen hat, damit es nicht schließlich heißt, die WAV hätte nicht klar erklärt, was sie überhaupt will, oder der Begriff wichtige Gesetze sei nicht definiert worden oder ähnliche Dinge, wie sie in öffentlichen Versammlungen gerade von Exponenten Ihrer Partei uns schon oft genug entgegengehalten wurden.

Bd. II, S. 412

Neunzehnte Sitzung vom 21. August 1946

Art. 48 [73].

Dr. Ehard (CSU) [Berichterstatter]: Der Art. 48 ist ebenfalls unverändert aus dem Entwurf übernommen und lautet:

„Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“

Diese Beschränkung war schon in den früheren Verfassungen enthalten und ist aus diesen übernommen. Es ist zweckmäßig, sie beizubehalten. Ich beantrage Zustimmung.

Dr. Dehler (FDP) [Mitberichterstatter]: Ebenfalls.

Dr. Nawiasky: Der Herr Ministerpräsident hat Herrn Professor Glum und mir eine längere Eingabe des Herrn Finanzministers zu einzelnen Punkten überwiesen. Darin hat dieser vorgeschlagen, daß über Steuergesetze kein Volksentscheid stattfinden soll.

In der Weimarer Verfassung heißt es, daß nur der Reichspräsident darüber einen Volksentscheid herbeiführen soll. Unsere Auffassung ist aber unmaßgeblich die, daß diese Einschränkung nicht erfolgen soll. In der Schweiz werden z. B. die Steuergesetze grundsätzlich vom Volk beschlossen. Das Volk soll selbst beschließen, welche Leistungen es für den Staat macht. Dem steht natürlich auch die Verantwortung dafür gegenüber, wenn neue Aufgaben auf den Staat übertragen werden.

Die Einschränkung, die hier vom Herrn Finanzminister vorgeschlagene wird, findet von uns aus keine Unterstützung. Aber wir haben kein Antragsrecht. Wir wollten nur darüber berichten, damit man weiß, daß diese Anregung gegeben worden ist.

Dr. Ehard (CSU) [Berichterstatter]: In Art. 73 der Weimarer Verfassung hat es im Abs. 4 geheißen:

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

Die Beschränkung auf den Staatshaushalt ist bewußt vorgenommen worden. Man sollte es meines Erachtens aus den von Herrn Professor Dr. Nawiasky hervorgehobenen Gründen auch dabei belassen. Das Volksbegehren sollte nicht weiter eingeschränkt werden als es notwendig ist.

Über den Staatshaushalt als solchen ein Volksbegehren herbeizuführen, ist schon deshalb unzweckmäßig, weil die Sache viel zu kompliziert wäre. Ich würde es aber, wenn man schon einen Volksentscheid beläßt, nicht für tragbar halten, Abgabengesetze, Besoldungsordnungen, also einzelne Gesetze herauszunehmen und sie dem Volksentscheid zu entziehen. Unter Umständen kann nämlich ein Abgabengesetz – um diesen Ausdruck zu gebrauchen – mit einer Organisationsänderung sehr bedeutender Art verbunden sein, und es wäre unzweckmäßig und unberechtigt, solch ein ganzes Gebiet dem Volksentscheid zu entziehen.

Beim Haushaltsplan hat es einen Sinn; denn man kann einen Haushaltsplan kaum dem Volksentscheid unterstellen. Wie sollte man das auch praktisch machen? Nur mit Ja oder Nein kann man hier nicht antworten. Der Haushaltsplan enthält eine Fülle von Einzelheiten. Ich kann mir vorstellen, daß man Einzelfragen aus dem Haushalt, z. B. ein notwendiges Gesetz, das Steuerergänzungen oder sonst etwas Ähnliches, das einen Teil mit einer Summe des Haushaltsplans enthält, dem Volksentscheid unterstellt, aber den Haushaltsplan als solchen nicht. Einzelgesetze möchte ich nicht dem Volksentscheid entzogen wissen.

Dr. Dehler (FDP) [Mitberichterstatter]: Ich bin für die Annahme des Artikels in der Fassung der ersten Lesung.

Dr. Ehard (CSU) [Berichterstatter]: Ich stimme dem zu.

Vorsitzender: Ich stelle Art. 48 in der Fassung der ersten Lesung zur Abstimmung. –

Dr. Ehard (CSU): Einstimmig beschlossen, den Art. 48 in der Fassung der ersten Lesung unverändert zu übernehmen.

Verhandlungen der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung, Stenographische Berichte, Nr. 7, Seite 166

7. Sitzung vom 19. September 1946

(Präsident)

Art. 73, früher Art. 84, lautet in der Fassung der Vorlage:

„Ueber den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“ Hiezu liegt ein Antrag „Loritz“ vor, dem Artikel folgende Fassung zu geben:

Gesetze, die eine Erhöhung oder Neuverteilung von Steuerlasten, eine Abänderung des Geldwertes, Gewährung von Staatskrediten, Festsetzung des Haushaltsplanes, Zwangsentziehungen oder Beschlagnahmen, Einschränkungen der persönlichen oder gewerblichen Freiheit sowie der Presse-,

Vereins- und Versammlungsfreiheit anordnen, bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Annahme durch das Volk.

Wer für diesen Antrag stimmen will, den bitte ich, sich zu erheben. (Geschieht.) Das ist die Minderheit.

Loritz (WAV): Ich bitte im Protokoll festzulegen, daß für den Antrag lediglich die Abgeordneten der WAV gestimmt haben.

Präsident: Ich bitte das zu Protokoll zu nehmen.

Wir kommen dann zum zweiten Absatz des Antrags „Loritz“:

Diese geschieht in geheimer Abstimmung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Abstimmung muß an einem Sonn- oder Feiertag stattfinden und kann auch den vorhergehenden oder nachfolgenden Werktag ganz oder teilweise mitumfassen. Das Nähere bestimmt das Landeswahlgesetz.

Wer diesem Antrag zustimmen will, den bitte ich, sich vom Platz zu erheben. (Geschieht.) Das ist die Minderheit. Damit ist der Antrag „Loritz“ zu Art. 73 abgelehnt.

Loritz (WAV): Ich bitte im Protokoll festzustellen, daß auch Abs. 2 unseres Antrags lediglich gegen die Stimmen der WAV-Abgeordneten abgelehnt wurde.

Präsident: Es liegt auch noch ein Antrag „Dr. Dehler“ vor, diesen Artikel wie folgt zu fassen:

Ueber ein Finanz-, Steuer-, Besoldungs- oder Haushaltsgesetz findet kein Volksentscheid statt.

Wer diesem Antrag zustimmen will, den bitte ich, sich vom Platz zu erheben. (Geschieht.) Das ist die Minderheit; der Antrag ist abgelehnt. Wer dem Art. 73 in der Fassung „Ueber den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt“ zustimmen will, den bitte ich, sich vom Platz zu erheben. (Geschieht.) Ich stelle fest, daß das die große Mehrheit ist.

Die Verfassunggebende Landesversammlung nahm in der Schlussabstimmung mit großer Mehrheit (136 zu 14 Stimmen) den Entwurf an.

Der Entwurf wurde in einem Volksentscheid am 1. Dezember 1946 bei einer Beteiligung von 75,7 Prozent der Wahlberechtigten mit 70,6 Prozent Ja-Stimmen (= 2 090 500 Stimmen) gegen 22,3 Prozent Nein-Stimmen (= 870 100 Stimmen) als Bayerische Verfassung angenommen.

Der Wille des Verfassungsgebers ist insgesamt klar und eindeutig.

Dies gilt auch für Art. 73 BV.

Der unmittelbaren Gesetzgebung vom Volk durch Volksentscheid wird Gleichrangigkeit gegenüber der mittelbaren Gesetzgebung durch das Repräsentativorgan Landtag eingeräumt.

Die Volksgesetzgebung wird durch Art. 73 BV lediglich dahingehend begrenzt, dass über den Staatshaushalt selbst ein Volksentscheid nicht stattfinden kann. Die Äußerung Ehards in der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung vom 21. August 1946: „Ich kann mir vorstellen, dass man Einzelfragen aus dem Haushalt, z. B. ein notwendiges Gesetz, das Steuerergänzungen oder sonst etwas Ähnliches, das einen Teil mit einer Summe des Haushaltsplans enthält, dem Volksentscheid unterstellt, aber den Haushaltsplan als solchen nicht. Einzelgesetze möchte ich nicht dem Volksentscheid entzogen wissen.“ fasst authentisch, klar und rechtlich eindeutig die Meinung des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung, und zwar aller Mitglieder des Ausschusses, zusammen.

Unmittelbar nach der Festlegung Ehards wurde der Art. 48 (später wortgleich Art. 73 BV) einstimmig beschlossen.

Es handelt sich bei der präzisen Feststellung Ehards nicht um die Meinung einer einzelnen, an der Gesetzgebung beteiligten Person über Sinn und Bedeutung der Norm.

Dr. Hans Ehard definiert Sinn, Bedeutung und Zweck der Verfassungsnorm als Sprecher der 12 CSU-Mitglieder des Verfassungsausschusses und als Berichterstatter. Seine Festlegung wird, unwidersprochen oder in irgendeiner Weise verändert, Grundlage des zeitlich unmittelbar folgenden einstimmigen Beschlusses.

Dr. Ehard war zu diesem Zeitpunkt Staatssekretär im Justizministerium und ab 21. Dezember 1946 Ministerpräsident.

Dr. Wilhelm Hoegner war Ministerpräsident und zugleich Justizminister, ab 21. Dezember 1946 Justizminister und zugleich stellvertretender Ministerpräsident im Kabinett Dr. Ehard I.

Dr. Thomas Dehler war Repräsentant der FDP, Mitberichterstatter im Verfassungsausschuss und in der Verfassunggebenden Landesversammlung.

Alfred Loritz war der Vorsitzende der Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung und ab 21. Dezember 1946 Sonderminister im Kabinett Ehard I.

Biogramme der genannten einflussreichen Persönlichkeiten finden sich in den Protokollen des Bayerischen Ministerrats 1945-1954, herausgegeben von der Historischen Kommission der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, und zwar

für Ehard in Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Seite LVII u. LVIII, Hoegner in Kabinett Hoegner I, Bd. Seiten XXIX-XXXI, Dehler in Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Seite 926 und Loritz in Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Seite 766.

Der eindeutige, klar umrissene Wille des Verfassungsgebers liegt vor und ist jeglicher Auslegung zugrunde zu legen.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes vom 15. Dezember 1976 (= VerfGH 29, 244 ff.), 17. November 1994 (= VerfGH 47, 276 ff.) und vom 31. März 2000 (= VerfGH 53, 42 ff.) verkennen den Willen des Verfassungsgebers.

In der Entscheidung vom 15. Dezember 1976 wird der Begriff des Staatshaushalts, der einer unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk nicht zugänglich sein soll, dahingehend ausgeweitet, dass Volksbegehren mit Art. 73 BV dann unvereinbar sind, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nähmen, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts störten und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten (VerfGH 29, 244/269).

In der Entscheidung vom 17. November 1994 erfolgt eine Ausweitung des der Volksgesetzgebung unzugänglichen Bereichs zu Lasten der unmittelbaren Gesetzgebung. Aus den Wesenselementen der budgetrechtlichen Entscheidungen des Parlaments ergebe sich, dass auch schon solche Gesetze, die – absolut gesehen – einen relativ geringen Finanzbedarf erforderten, Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments hätten. Denn sie erforderten auf jeden Fall eine Revision der Gesamtbeurteilung, der Prioritätensetzung sowie der Überprüfung der einzelnen Haushaltsansätze untereinander. Bei der Volksgesetzgebung könnten ausgabenwirksame Gesetze nur dann mit Art. 73 BV in Einklang stehen, wenn sie in ihren finanziellen Auswirkungen die vom Parlament auf Grund seines Budgetrechts getroffene Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung nicht wesentlich beeinflussten und beeinträchtigten (VerfGH 47, 276/305).

Die Entscheidung vom 31. März 2000 geht noch einen Schritt weiter.

Die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen müsse auch durch die Budgetverantwortung des Parlaments gesichert sein. Art. 78, 79 BV, die die Ausgeglichenheit des Haushalts als Ziel vorgäben, und Art. 73 BV zeigten, dass es ein

Grundanliegen der Bayerischen Verfassung sei, die finanzielle Stabilität des Staates zu sichern. Das Budgetrecht des Parlaments sei daher nicht nur durch Art. 73 BV gesichert, seine Aufrechterhaltung gehöre vielmehr zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV (VerfGH 53, 35/65).

Die Entscheidung vom 4. April 2008 geht in „gefestigter Rechtsprechung“ unter Bezug auf die früheren Entscheidungen vom 15. Dezember 1976, 17. November 1994 und 31. März 2000 davon aus, dass der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV nicht nur das formelle Haushaltsgesetz, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates umfasse.

Art. 73 BV verbiete daher nicht nur ein Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze, unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt.

Damit stellt sich die Entscheidung in direkten Gegensatz zum Willen des Verfassungsgebers, wie er in der nur aus der im historischen Zusammenhang allein verständlichen Äußerung des Mitglieds der Verfassungsgebenden Landesversammlung Ehard in der Sitzung des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung vom 21. August 1946 zum Ausdruck kommt.

Die Auslegung einer Verfassungsnorm unterliegt strengen Auslegungsregeln. Eine Auslegung gegen die erklärte Intention des Verfassungsgebers ist nicht möglich.

Die im Einklang mit der Entstehungsgeschichte gebotene restriktive Auslegung des Art. 73 BV (Schweiger in Nawiasky-Leusser, Rand-Nr. 8 zu Art. 73 BV) verbietet eine Privilegierung des parlamentarischen Budgetrechts im weitesten Sinne zu Lasten der Gesetzgebung durch das Volk (so auch Schweiger in Nawiasky-Leusser, Rand-Nr. 7 zu Art. 73 BV).

Die Grenzen der Volksgesetzgebung unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf den Staatshaushalt sind in den Äußerungen der Staatsorgane, in Literatur und Rechtsprechung umstritten (Schweiger in Nawiasky-Leusser, Rand-Nr. 4 zu Art. 73 mit umfassenden Nachweisen).

Die Bemühungen, Volksbegehren materiell nach Art und Grad ihrer Auswirkungen auf den „Staatshaushalt“, verstanden nach der Auslegung des VerfGH als Ge-

samtheit der Einnahmen und Ausgaben, einzuschränken, finden keine rechtfertigende Begründung im Willen des Verfassungsgebers.

Das in der Verfassungssystematik angelegte, ausgewogene und sowohl in seinem Umfange als auch in seinen Grenzen klar festgelegte Verhältnis von mittelbarer und unmittelbarer Gesetzgebung kann nicht durch Rechtsprechung, die sich auf Auslegung stützt, zum Nachteil der Volksgesetzgebung verändert werden.

Materielle oder verfahrensmäßige Einschränkungen der Volksgesetzgebung könnten nur im Wege der Verfassungsänderung nach Art. 75 Abs. 2 BV geschaffen, nicht aber können sie aus dem jetzigen Art. 73 BV hergeleitet werden (Schweiger, Nawiasky-Leusser, Rand-Nr. 8 zu Art. 73 BV).

Durch die Volksgesetzgebung soll dem Volk die Möglichkeit gegeben werden, sachpolitische Anliegen, soweit sie der Landesgesetzgebung zugänglich sind, aufzugreifen.

Die Beteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Magnetschwebebahn in München ist sachpolitischer Gegenstand der Landesgesetzgebung allgemein und, da keine Beschränkung nach Art. 73 BV vorliegt, damit auch möglicher Gegenstand der – gegenüber der mittelbaren Gesetzgebung durch das Parlament – nach der Verfassung gleichrangigen unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids nach Art. 72 BV.