

–
Pressemitteilung
–

zur
**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“

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. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat dies verneint und
daher die Sache dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung gemäß Art. 64
Landeswahlgesetz (LWG) vorgelegt.

II.

Das **Bayerische Staatsministerium des Innern** ist der Auffassung, das Volksbegehren
widerspreche Art. 73 Bayerische Verfassung (BV), wonach über den Staatshaushalt kein
Volksentscheid stattfindet. Es wende sich gegen die im Nachtragshaushalt 2008 zur Förderung
der Errichtung einer Magnetschwebebahn enthaltenen Haushaltsansätze (Ausgabenansatz von
20 Mio. € und Verpflichtungsermächtigung von 470 Mio. €). Damit trete es erkennbar in
Konkurrenz zur parlamentarischen Budgetverantwortung und richte sich gezielt gegen die
Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers für ein bestimmtes Finanzierungskonzept. Das
Finanzierungsverbot betreffe einen Ansatz, der seiner Höhe und Art nach erhebliche Bedeutung
für die Planung der gesamten Staatsfinanzen besitze, zumal der Freistaat Bayern für eine
beschleunigte S-Bahn-Verbindung, die alternativ diskutiert werde, erheblich höhere Mittel
aufzuwenden hätte.

Die **Beauftragte des Volksbegehrens** hält die Voraussetzungen seiner Zulassung für
gegeben. Die vom Staatsministerium des Innern vertretene Auffassung werde der
Grundsatzentscheidung der Bayerischen Verfassung für eine gleichwertig neben die
parlamentarische Gesetzgebung tretende Volksgesetzgebung nicht gerecht. 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. Vom Volksentscheid ausgeschlossen sei nur der

Haushaltsplan „als solcher“ und nicht das möglicherweise haushaltsrelevante einzelne Gesetz, selbst wenn es sich auf Teilbeträge aus dem Haushalt beziehe. Ein Verzicht auf das Vorhaben bedeute keine Haushaltsbelastung, die zur Anwendung des Art. 73 BV führen könnte.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 4. April 2008 entschieden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben sind. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

1. Aus Art. 73 BV ergibt sich, dass Volksbegehren über den Staatshaushalt nicht zulässig sind.

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.

Sondervotum:

-

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs ist der Auffassung, das Volksbegehren sei mit Art. 73 BV vereinbar.

-

Zur Entscheidung im Einzelnen:

1. 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 zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung – hier mit Art. 73 BV – im Einklang steht. 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.

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.

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. 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. In diesem Fall sind die finanziellen Auswirkungen Folge eines konkreten inhaltlichen Regelungsvorschlags.

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-Magnetschwebbahn 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. 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.

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. Unzulässig ist nicht nur ein Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze, unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt. 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.

Damit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der einem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf 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. Für die Beurteilung ist auch nicht maßgeblich, ob das Gesetzesvorhaben Einsparungen oder Mehrausgaben zum Gegenstand hat 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. 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.

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat ein **Sondervotum** abgegeben:

Für die Auslegung des Art. 73 BV sei der klare und eindeutige Wille des Verfassungsgebers maßgeblich. Aus der Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung ergebe sich, dass nur über den Staatshaushalt selbst kein Volksentscheid stattfinden könne. Die gebotene restriktive Auslegung des Art. 73 BV verbiete eine Privilegierung des parlamentarischen Budgetrechts zulasten der Volksgesetzgebung. Die Beteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Magnetschwebbahn in München sei sachpolitischer Gegenstand der Landesgesetzgebung und, da keine Beschränkung nach Art. 73 BV vorliege, auch möglicher Gegenstand eines Volksentscheids.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

