

Der Finanzvorbehalt

Mit „Finanzvorbehalt“, „Finanztabu“, „Finanzausschlussklauseln“ und anderen Bezeichnungen werden Regelungen in der Normierung direkt-demokratischer Verfahren bezeichnet, die bestimmte finanzrelevante Angelegenheiten aus der Volksgesetzgebung ausnehmen. Sie gehören zur deutschen Regelungstradition dieses Bereichs von Anfang an. Das ist insofern bemerkenswert, als etwa in der Schweiz und auf einzelstaatlicher Ebene auch in den USA derartige Einschränkungen gerade nicht bestehen, Finanzfragen in gewisser Hinsicht einen Schwerpunkt der Abstimmungen bilden¹. Angesprochen ist damit das spannungsreiche Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Finanzfragen, die „auffällige Unsicherheit gegenüber der Frage, wieweit Finanzangelegenheiten sich für die Methoden der unmittelbaren Demokratie eignen“ wie es bereits *Carl Schmitt* formulierte².

Meine These in diesem Zusammenhang ist, dass sich die Finanzvorbehalte auf Ebene der Landesverfassungen in ihrer Funktion zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts rechtfertigen und dass insbesondere zwischen demokratischen Systemen, die flächendeckend direkt-demokratisch imprägniert sind und solchen, die lediglich punktuelle direkt-demokratische Intervention zulassen, unterschieden werden muss. Gleichwohl ist schon einleitend zu konzedieren, dass wir es hier mit einem Dilemma zu tun haben: Folgt man der formulierten These, sind die Möglichkeiten direkter Demokratie von vornherein entscheidend begrenzt, folgt man ihr nicht, erscheint das parlamentarische Budgetrecht an einer entscheidenden Flanke ungeschützt. Eine einfache Lösung zur Auflösung kann es nicht geben.

Im Folgenden werde ich zunächst kurz auf die Hintergründe der Entstehung dieser Vorbehalte eingehen, bevor die Interpretation der Reichweite – hier spielen sich die aktuellen Streitfragen

¹ *Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, 1997, S. 162 ff.; ferner *Andreas Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 111 ff.; *Hermann K. Heussner/Otmar Jung*, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: dies. (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 115 ff.; *Hermann K. Heussner*, Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, ebd., S. 135 ff.

² *Carl Schmitt*, Demokratie und Finanz, hier zitiert nach: Positionen und Begriffe, 3. Aufl. 1994, S. 97. Dieser Vortrag ist später auch in die Veröffentlichung: Volksentscheid und Volksbegehren, 1927, S. 51-53, eingeflossen. Zur Rückführung derartiger Auffassungen auf *Rousseau* vgl. *Christian Waldhoff*, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: Martin Bertschi u.a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 181 (183).

ab –, d.h. die teilweise schwankende Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte darzustellen und zu bewerten sein wird.

I. Zum historischen Hintergrund der Finanzvorbehalte

Die erste Vorschrift dieser Art stellt § 23 Abs. 3 des Gesetzes, die badische Verfassung betreffend, vom 21. März 1919 dar: „Ausgeschlossen von der Volksabstimmung sind: ... das Finanzgesetz; die Gesetze über Steuern und Abgaben soweit bei diesen nicht das Staatsministerium die Vornahme der Volksabstimmung beschließt.“ Auf diese Norm wurde dann auch bei den Beratungen des späteren Art. 73 Abs. 4 WRV, der wiederum Vorbildwirkungen für alle weiteren Verfassungen bis in die Zeit nach 1945 hinein entfaltete, Bezug genommen. Art. 73 Abs. 4 WRV lautet: „Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.“³

Finanzausschlussklauseln finden sich in der Gegenwart allen Landesverfassungen⁴: in Baden-Württemberg: Art. 60 Abs. 6, in Bayern: Art. 73, in Berlin: Art. 62 Abs. 2, in Brandenburg: Art. 76 Abs. 2; in Bremen: Art. 70 Abs. 2; in Hamburg: Art. 50 Abs. 1 S. 2, in Hessen: Art. 48 Abs. 1 S. 3, in Mecklenburg-Vorpommern: Art. 59 Abs. 3 i.V.m. Art. 60 Abs. 2, in Niedersachsen: Art. 48 Abs. 1 S. 3, in Nordrhein-Westfalen: Art. 68 Abs. 1 S. 4, in Rheinland-Pfalz: Art. 109 Abs. 3 S. 2, im Saarland: Art. 99 Abs. 1 S. 3, in Sachsen: Art. 73 Abs. 1; in Sachsen-Anhalt: Art. 81 Abs. 1 S. 3, in Schleswig-Holstein: Art. 41 Abs. 2 und in Thüringen: Art. 82 Abs. 2 der jeweiligen Landesverfassung.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob es sich bei den Klauseln um ein überholtes obrigkeitsstaatliches Relikt oder um eine Einschränkung mit einleuchtender, vielleicht zwingender Funktion handelt. Die Tatsache, dass es sich bei den Finanzausschlussklauseln um ein spezifisch deutsches Instrument handelt sowie ihre Genese, werfen dabei den Verdacht auf, es handle sich um ein obrigkeitsstaatliches Relikt. *Jörg Detlef Kühne* formuliert plastisch, diese

³ Näher *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (Fn. 1), S. 150 ff.; *Otmar Jung*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, *Der Staat* 38 (1999), S. 41; *Torsten Rosenke*, Die Finanzbeschränkungen bei der Volksgesetzgebung in Deutschland, 2005, S. 33 ff.

⁴ Zur direkten Demokratie auf Landesebene allgemein *Peter Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 35 Rdnr. 27 ff.; ferner *Gunther Jürgens/Frank Rehmet*, Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick, in: *Heußner/Jung* (Hrsg.), *Mehr Demokratie wagen*, 2. Aufl. 2009, S. 197 sowie die Beiträge von *Klaus Hahnzog*, *Andreas Kost*, *Christoph Degenhart* sowie *Michael Efler/Christian Posselt* ebd.

seien „verfassungspolitisch-anthropologisch nichts anderes als der bemerkenswerte Fall eines Misstrauens gegenüber der Volk durch die von ihm eingesetzten Organe“⁵. Teilweise wird gar eine übertriebene Sparsamkeit gegenüber Minderheiten als tieferer der Grund Finanzausschlussklauseln vermutet⁶.

Zuzugeben ist, dass das in den Materialien nachweisbare Argument, Finanzfragen seien zu komplex für die abstimmende Bevölkerung, in dieser Allgemeinheit noch nicht verfangt⁷: In hoch entwickelten Gesellschaften existieren kaum noch „unkomplexe“ Entscheidungslagen⁸. Dennoch liegt dieser Ansicht ein richtiger Gedanke zugrunde, der sich als Spezifikum des Haushaltsverfassungsrechts erweist: Ein einfaches plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ sprengte das fein austarierte Haushaltsverfahren⁹ zwischen alleiniger Budgetinitiative der Exekutive und alleiniger Budgethoheit des Parlaments¹⁰. Geht es lediglich um punktuelle „Korrekturmöglichkeiten“ durch das Volk bei im übrigen repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidungen – *Peter Lerche* formuliert anschaulich, dass durch Volksabstimmungen getroffene Entscheidungen „in das organisatorische und zeitliche Funktionieren der Staatsorgane sozusagen hineingeschnitten werden“¹¹ – handelt es sich bei den Finanzausschlussklauseln geradezu um eine zwingende Korrektur der Korrektur. Punktuelle direktdemokratische finanzwirtschaftliche Entscheidungen stellen in einem Repräsentativsystem ein Störungspotential, eine „Strukturwidrigkeit“¹², dar. Diese kann im Einzelfall die Funktionsfähigkeit der demokratischen Ordnung stärker beeinträchtigen, als punktuelle direktdemokratische (sonstige) Sachentscheidungen¹³. Mehr noch als jede andere Entscheidung ist eine solche über Finanzfragen auf die „Läuterung der Interessen durch Repräsentation“¹⁴, auf die erkenntnistheoretische Notwendigkeit der parlamentarischer Verfahren¹⁵ angewiesen¹⁶. Auch wenn das Parlament in

⁵ Volksgesetzgebung in Deutschland, ZG 1991, S. 116 (118).

⁶ So *Jürgen Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt in der Volksgesetzgebung, 2005, S. 62 – was allerdings die Frage aufwirft, wie Minderheiteninteressen ausgerechnet durch ein Plebiszit, bei dem schließlich auch Mehrheit entscheidet, durchgesetzt werden sollen.

⁷ Weitergehend allerdings noch *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (Fn. 1), S. 218 ff.; *ders.*, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen (Fn. 2), S. 180.

⁸ *Detlef Merten*, Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder, in: Willi Blümel u.a. (Hrsg.), Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, 1993, S. 51 (58).

⁹ Vgl. BremStGH, NVwZ 1998, S. 388 (389); ferner BVerfGE 102, 176 (187); ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83; SächsVerfGH, NVwZ 2003, S. 472 (475).

¹⁰ *Josef Isensee*, Plebiszit unter Finanzvorbehalt, in: FS für Reinhard Mußnug, 2005, S. 101 (107 f.); *Sebastian Müller-Franken*, Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, Der Staat 44 (2005), S. 19 (25 ff., 34 ff.)

¹¹ Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie, in: Peter Huber/Wilhelm Mößle/Martin Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 179 (184).

¹² *Ernst Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 1991, S. 153 (176).

¹³ A.A. *Rosenke* (Fn. 3), S. 214 ff.

¹⁴ *Isensee* (Fn. 10), S. 108 ff.

¹⁵ *Oliver Lepsius*, Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlamentarismus, in: Martin Bertschi u.a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 123, durchgehend.

¹⁶ Vgl. ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83 (93).

der parlamentarischen Demokratie kaum mehr die Schutzfunktionen erfüllt, die Staatsausgaben zu zügeln und damit die Steuerbelastung und Staatsverschuldung im Rahmen zu halten¹⁷, was letztlich zu dem Instrumentarium des Art. 113 GG geführt hat¹⁸, erfüllt der Ausschluss des Plebiszits in Finanzfragen eine fundamentale Aufgabe der Gewaltenteilung: Er gewährleistet die Budgethoheit und damit in letzter Konsequenz die aus der Volkssouveränität folgende Staatsleitung durch das Parlament¹⁹. Diese Deutung erklärt auch zwanglos die abweichende Rechtslage in der Schweiz sowie auf einzelstaatlicher Ebene in den USA²⁰: Sofern praktisch alle repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidungen in der Referendumsdemokratie unter plebiszitärem Vorbehalt stehen, entfällt die Interpretation der Finanzausschlussklauseln unter dem Leitgesichtspunkt der Erhaltung des parlamentarischen Budgetrechts²¹.

II. Die Interpretation der Klauseln in den Landesverfassungen

Nach dem Wortlaut der meisten Finanzausschlussklauseln beziehen sich diese auf den „Staatshaushalt“ (nebst einigen terminologischen Varianten), nur die Verfassungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wählen die allgemeinere Formulierung der „Finanzfragen“. Bereits unter der Geltung des Art. 73 Abs. 4 WRV war im höchsten Maße umstritten, ob der dort verwendete Begriff des „Haushaltsplans“ in einem formellen oder materiellen Sinn zu verstehen sei²². Während *Heinrich Triepel* für eine Interpretation im strikten Wortsinn eintrat²³ setzten andere Stimmen dem einen materiellen Haushaltsbegriff entgegen, der maßgeblich auf die Finanzwirksamkeit des in Rede stehenden Gesetzes abstellte²⁴. Diese beiden

¹⁷ *Christoph Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, *Der Staat* 31 (1992), 77 (94).

¹⁸ Auf Art. 113 GG stellt – als Argument zur Rechtfertigung der Finanzausschlussklauseln – auch ab: *Julia Platzer*, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, *ZParl.* 2004, S. 496 (505).

¹⁹ *Isensee* (Fn. 10), S. 106, 108; *Müller-Franken* (Fn. 10), S. 35 ff.; 38 ff.; vgl. *Peter Badura*, Die Entscheidung über die Staatsaufgaben und ihre Finanzierung in der parlamentarischen Demokratie, in: *FS für Peter Selmer*, 2004, S. 19 (26 f.).

²⁰ Zur Rechtslage dort *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (Fn. 1), S. 162 ff. und S. 378 ff.; vgl. ferner *Sandra Landwehr*, Die finanzwirksame Volksgesetzgebung im Volksgesetzgebungsverfahren der Länder, 2004, S. 83 ff.

²¹ Für die Übertragbarkeit ohne überzeugende Argumente jedoch *Heinrich Weber-Grellet*, Steuern im modernen Verfassungsstaat, 2001, S. 61 ff.; wie hier *Landwehr* (Fn. 20), S. 86 f.

²² Ausführlich *Isensee* (Fn. 10), S. 106 f.; *ders.*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? *DVBl.* 2001, S. 1161; *Krafczyk* (Fn. 6), S. 25 ff., vgl. zur Weimarer Diskussion *Christopher Schwieger*, Volksgesetzgebung in Deutschland, 2005, S. 133 ff.; *Otmar Jung*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, *Der Staat* 38 (1999), S. 41 ff.

²³ Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in: *AöR* 39 (1920), S. 456 (507).

²⁴ *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Art. 73, Anm.10; *Georg Kaisenberg*, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, *ZÖR* 1927, S. 169 (188); *Carl Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren, 1927, S. 22 f.

Begriffsverständnisse prägen die Rechtsprechung bis zum heutigen Tage: Während sich der sächsische Verfassungsgerichtshof der formellen Sicht angeschlossen hat²⁵, folgen die anderen Landesverfassungsgerichte dem materiellen Verständnis²⁶. Ein materielles Begriffsverständnis unterstellt, stimmen die Formulierungen der Finanzausschlussklauseln in den meisten Ländern mit derjenigen der „Finanzfragen“ in den restlichen Landesverfassungen inhaltlich überein²⁷. Als Folgeproblem stellt sich jedoch sogleich die Frage, wann ein Gesetz „finanzwirksam“ ist. Größtenteils kann hierbei auf die zu Art. 113 GG entwickelte Dogmatik zurückgegriffen werden²⁸. In jedem Fall ist eine substantielle Auswirkung auf das Volumen des Haushalts erforderlich. Es handelt sich mithin um das allgemeine Problem der Quantifizierung verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen. Abstrakt wird dies nicht bestimmbar sein, eine wertende Gesamtentscheidung unter Berücksichtigung aller Umstände ist erforderlich. Einen anderen Neuansatz verfolgt der Berliner Verfassungsgerichtshof²⁹: Mit einer primär zeitlichen Abgrenzung wird der tradierte Dualismus zwischen materiellem und formellem Begriffsverständnis in den Hintergrund gedrängt. 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 zur Sicherung eines verfassungsgemäßen Haushalts auf die Selbsthilfe des Parlaments in Form der möglichen Derogation finanzwirksamer Volksgesetze.

Die Frage der Interpretation der Klauseln des Landesverfassungsgerichts erscheint mir noch nicht abgeschlossen zu sein. Nach dem hier verfolgten Ansatz hat das materielle Verständnis die Argumente der Architektur des parlamentarischen Budgetrechts in der Demokratie auf seiner Seite, die „Berliner Lösung“ versucht das eingangs skizzierte Dilemma zu lösen, indem dem Parlament für die Zukunft ein Teil des Haushaltsrechts erhalten bleibt. Es bleibt abzuwarten, ob auch andere Landesverfassungsgerichte auf diese Linie einschwenken oder eigene

²⁵ NVwZ 2003, S. 472 (473, 475); vgl. zuvor *Frank Rüdiger Jach*, Der Ausschluß finanzwirksamer Gesetze von der Volksgesetzgebung, DVP 1997, S. 179 (182 f.); *Otmar Jung*, Unverdient höchster Segen, NVwZ 2002, S. 41 ff.

²⁶ BVerfGE 102, 176 (188); HmbVerfG, DVBl. 2006, 631 (633) ThürVerfGH, LKV 2002, S. 83 (93); VerfG Bbg, DVBl. 2001, S. 1777; vgl. auch zur Entwicklung der Rechtsprechung: *Platter* (Fn. 18), S. 502 ff.; *Jessica Kertels/Stefan Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, S. 435 ff.

²⁷ Vgl. NWVerfGH, NVwZ 1982, S. 188.

²⁸ *Isensee* (Fn. 10), S. 119, ausführlich S. 120 ff.

²⁹ BerlVerfGH NVwZ 2010, S. 169 ff.; LKV 2009, S. 514 mit Anm. *Hellriegel/Schmitt*. Damit rückt der VerfGH nach Änderung der Finanzausschlussklausel 2006 von seinem ursprünglich materiellen Verständnis – vgl. etwa BerlVerfGH v. 22. 11. 2005, VerfGH 35/04 – ab.

Ansätze entwickeln werden. Wie bei jedem echten Dilemma wird es auch hier keine alle Seiten befriedigende Lösung geben können³⁰.

³⁰ Vgl. insgesamt demnächst auch *Christian Waldhoff/Hanka von Aswege*, Direkte Demokratie und Staatsfinanzkrise – Abschaffung der Finanztabus als Ausweg? Erscheint in Jahrbuch der direkten Demokratie 2011.