

Vf. 91-VI-01



Verkündet am :
11. Juli 2002

gez. Israel
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Verfahren

über die Zulässigkeit eines Volksantrages

des Präsidenten des Sächsischen Landtages, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Thomas Pfeiffer sowie die Richter Klaus Budewig, Ulrich Hagenloch, Alfred Graf von Keyserlingk, Hans Dietrich Knoth, Hans v. Mangoldt, Siegfried Reich, Hans-Peter Schneider und Hans-Heinrich Trute

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Juni 2002

für Recht erkannt:

- 1. Der Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ ist zulässig.**
- 2. Der Freistaat hat den Antragstellern, vertreten durch die Vertrauenspersonen des Volksantrages, ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e :

I.

Der Präsident des Sächsischen Landtages hat am 13. Dezember 2001 beim Sächsischen Verfassungsgerichtshof beantragt, über die Zulässigkeit des Volksantrages betreffend den "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen" vom 29. August 2001 gemäß Art. 71 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaates Sachsen zu entscheiden.

1. Der Volksantrag "Zukunft braucht Schule" hat folgenden Gesetzentwurf zum Gegenstand:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen

Artikel 1

Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen

Das Schulgesetz für den Freistaat Sachsen (SchulG) vom 3. Juli 1991 (SächsGVBl. S. 213), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 14. Dezember 2000 (SächsGVBl. S. 513), wird wie folgt geändert:

1.§ 5 (Grundschule) wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

"(2) Die Grundschule umfasst die Klassen 1 bis 4. Der Unterricht wird in der Regel nach Klassenstufen erteilt. Auf Beschluss der Schulkonferenz kann auch jahrgangsübergreifend unterrichtet werden."

2.§ 6 (Mittelschule) wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Die Schulträger können bestimmen, dass Mittelschulen einzügig geführt werden."

3.§ 7 (Gymnasien) wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

"(4) Die Schulträger können bestimmen, dass Gymnasien zweizügig geführt werden."

b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.

c) Im nunmehrigen Absatz 6 wird die Formulierung "Absatz 4" durch die Formulierung "Absatz 5" ersetzt.

4.§ 22 (Schulträger) wird wie folgt geändert:

Absatz 3 wird wie folgt neu gefasst:

"(3) Die Schulträger können gemeinsam Schulen betreiben (Schulverbünde). Die Vorschriften über die kommunale Zusammenarbeit bleiben unberührt."

5.§ 23a (Schulnetzplanung) wird wie folgt geändert:

Absatz 4 wird wie folgt neu gefasst:

„(4) Die Schulnetzpläne bedürfen der Genehmigung der obersten Schulaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn die Schulnetzplanung gegen Bestimmungen dieses Gesetzes oder der Verfassung des Freistaates Sachsen, insbesondere gegen Artikel 7, 29, 101 bis 104 und 106 der Verfassung des Freistaates Sachsen, verstößt.“

6.Nach § 35 (Lehrpläne, Studentafeln, Richtlinien) wird folgender § 35a eingefügt:

„§ 35a Klassenbildung, Klassengröße

(1) Für die Bildung einer Klasse in der jeweiligen Klassenstufe sind in der Regel an einer Grundschule wenigstens 10, an einer weiterführenden Schule in der Regel 15 Schülerinnen und Schüler erforderlich.

(2) Die maximale Größe einer Klasse liegt bei 25 Schülerinnen und Schülern.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Mit der Gesetzesänderung verfolgen die Antragsteller das Ziel, ein möglichst flächendeckendes Schulnetz im Freistaat Sachsen zu erhalten. Schulen sind nicht allein Einrichtungen, an denen Unterricht stattfindet; sie sind zugleich auch soziokulturelle Einrichtungen, Orte der Kultur, der

Bildung und der Freizeitgestaltung. Schulen prägen das öffentliche Leben in einer Kommune und die Identität der Bürgerinnen und Bürger. Im Falle der Schließung einer Schule sind folglich das öffentliche Leben einer Stadt oder Gemeinde und die Identität ihrer Bewohner beeinträchtigt. Um ein möglichst flächendeckendes schulisches Angebot im Freistaat Sachsen und damit den gleichen Zugang zu Bildung für alle garantieren zu können, ist das Sächsische Schulgesetz, wie oben vorgesehen, zu ändern.

Der jahrgangsübergreifende Unterricht an Grundschulen, § 5, fördert das soziale Miteinander an der Schule und die Zusammenarbeit aller Beteiligten. Mittels einer differenzierten Lernorganisation ist ein lerngerechter und schülerorientierter Zeitrhythmus möglich.

Mit der Änderung der §§ 6, 7 wird erstmalig eine gesetzliche Regelung der Mindestzügigkeit der Schularten erreicht. Dadurch wird eine bislang nicht vorhandene Rechtssicherheit hergestellt. Sie steht der Forderung nach Differenzierung und Profilangebot, wie sie dieselben Paragraphen vorsehen, nicht entgegen. Bisherige starre Normative zur Klassenbildung und Zügigkeit der Schularten seitens des Kultusministeriums haben im Gegenteil zu zahlreichen Klagen gegen diese Vorgaben geführt und ein deutliches Gefälle zwischen Stadt und Land im schulischen Angebot verursacht. Mit der gesetzlichen Regelung der Mindestzügigkeit kann in allen Regionen ein gleichmäßiges Bildungs- und Abschlussangebot gesichert werden.

Dem gleichen Ziel dienen auch die Regelungen zur Klassenbildung und Klassengröße, § 35a. Sie bieten zudem eine bessere Gewähr für die Erfüllung des schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrages. Kleine, überschaubare Klassen tragen zur Verbesserung der Schulkultur bei, sie fördern insbesondere die Lehr- und Lernmotivation und erlauben ein differenziertes Eingehen auf die Individualität der Schülerinnen und Schüler. Kleine Klassen bieten die Chance, traditionelle Unterrichtsmethoden, wie z. B. den Frontalunterricht, zu überwinden.

Beide Regelungen – die Mindestzügigkeit und die Klassenbildung bzw. -größe – entsprechen dem Prinzip der wohnortnahen Schule, das vor allem bei Grundschulen praktiziert werden sollte. Das Prinzip der wohnortnahen Schule ermöglicht den Schülerinnen und Schülern eine individuelle Zeiteinteilung, die lange Fahrzeiten zur Schule und zurück vermeidet. Die eingesparte Zeit kann nutzbringender angewendet werden, zum Lernen z. B. oder zur sinnvollen Freizeitgestaltung.

Der § 22 erlaubt die Einrichtung sog. Schulverbände, die den Schulträgern den gemeinsamen Betrieb einer Schule ermöglichen.

Die derzeitige Regelung der Schulnetzplanung in § 23a macht deren Umsetzen in erster Linie von der Zustimmung des Kultusministeriums abhängig. Die angestrebte Neuregelung stärkt die eigentlichen Entscheidungsträger, die kommunale Selbstverwaltung, diejenigen also, die die Schulnetzpläne erarbeiten und beschließen. Das sog. „Zustimmungserfordernis“ wird insoweit neu geregelt, als die Zustimmung des Kultusministeriums zur Einrichtung, Änderung oder Aufhebung einer Schule auf der Grundlage einer von den Landkreisen und Kreisfreien Städten beschlossenen Schulnetzplanung erfolgt und die Schließung einer Schule aus Gründen, die mit Bildung und Erziehung nichts zu tun haben, weitgehend ausschließt. Zudem wird die Entscheidungsfindung über den Erhalt oder die Schließung einer Schule demokratisiert.

2. Der Präsident des Sächsischen Landtages hält den Volksantrag zwar für formell mit der Verfassung vereinbar, ist jedoch der Auffassung, dieser Volksantrag verstoße gegen Art. 73 Abs. 1 SächsVerf. Es handele sich bei diesem Volksantrag um ein Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetz, über das Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht stattfinden. Maßgeblicher Prüfungsgegenstand sei dabei die in Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes vorgesehene Einfügung eines § 35 a in das Schulgesetz. Durch diese Vorschrift werde in verfassungswidriger Weise in die Entscheidungsfreiheit des Sächsischen Landtages als

Haushaltsgesetzgeber eingegriffen, denn ausgehend von der Prognose zur Schülerzahlenentwicklung und zum Lehrerbedarf der Staatsregierung vom 23. November 2001 werde – berücksichtige man die Entwicklung ab dem Schuljahr 2002/2003 – sich ein erheblicher Lehrerstellenmehrbedarf ergeben. Berechne man den Personalkostenmehrbedarf einerseits für das Schuljahr mit dem höchsten prognostizierten Lehrerstellenmehrbedarf (Schuljahr 2002/2003), andererseits für das Schuljahr mit dem geringsten prognostizierten Lehrerstellenmehrbedarf (Schuljahr 2008/2009), ergebe sich für das Schuljahr 2002/2003 ein zusätzlicher Stellenmehrbedarf von 4 821 Stellen, was einem Bruttokostenmehrbedarf von 459.388,1 TDM oder einem Nettokostenmehrbedarf von 398.727,69 TDM entspreche. Für das Schuljahr 2008/2009 ergebe sich ein zusätzlicher Stellenmehrbedarf von 3 659 Stellen. Dies entspreche einem Bruttokostenmehrbedarf von 322.209,83 TDM und einem Nettokostenmehrbedarf von 281.967,63 TDM. Bei Zugrundelegung dieser gegenüber den Berechnungen der sächsischen Staatsregierung günstigeren Zahlen sei der Nettokostenmehrbedarf im Verhältnis zum Gesamthaushalt des Haushaltsgesetzes 2001 in Höhe von 31.451.793 TDM etwa 1,26 v. H. und zur "freien Spitze" an allgemeinen Deckungsmitteln in Höhe von 4.100.000 TDM von 9,72 v. H. Dies stelle einen erheblichen Eingriff in die Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers dar. Nach der insoweit übereinstimmenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte sei damit ungeachtet des hohen Stellenwertes der Schul- und Bildungspolitik innerhalb der politischen Aufgaben und Ziele des Freistaates Sachsen eine so intensive Inanspruchnahme des Staatshaushaltes gegeben, dass dies zur Verfassungswidrigkeit des Volksantrages führen müsse. Auf die im Übrigen von der Staatsregierung in ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 23. November 2001 geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Regelungen des Art. 1 Nr. 1-3 des Gesetzesentwurfes im Hinblick auf Art. 103 SächsVerf komme es deshalb nicht mehr an. Die geltend gemachte Verfassungswidrigkeit betreffe im Übrigen das Kernanliegen des Volksantrages und mache diesen daher insgesamt unzulässig.

3. Die Vertrauenspersonen beantragen demgegenüber, die Zulässigkeit des Volksantrages festzustellen. Sie machen geltend, dass der Wortlaut des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf nichts dafür hergebe, dass von dieser Bestimmung über formelle Haushaltsgesetzesentwürfe hinaus auch haushaltswirksame Volksinitiativen erfasst würden. Im Vergleich zu anderen Länderverfassungen werde vielmehr mit der Formulierung "Haushaltsgesetze" die engst mögliche Begrifflichkeit gewählt. Während in anderen Verfassungen der Begriff des

"Landeshaushalts" oder "Haushaltsplans" oder "Finanzfragen" bzw. "finanzwirksame Gesetze" verwendet werde, liege hier eine enge Begriffsfassung vor. Diese entspreche im Übrigen der in Art. 93 Abs. 2 sowie Art. 98 SächsVerf verwendeten Begrifflichkeit. Eine Erstreckung des Haushaltsvorbehalts auch auf solche Gesetze, die den Landeshaushalt nur mittelbar beeinflussen, wäre im Übrigen auch begrifflich leicht möglich gewesen, indem man die Normtexte anderer Verfassungen übernommen hätte. Auch die Entstehungsgeschichte spreche jedenfalls nicht für eine über den Wortlaut hinausgehende Auslegung. Die Protokolle des Verfassungsausschusses zeigten vielmehr allein, dass dieser sich um Klarstellung bemühte, über Diäten und Ministergehälter dürfe nicht vom Volk abgestimmt werden. Eine Erörterung der Reichweite der Volksgesetzgebung im Hinblick auf den Haushaltsvorbehalt des Art. 74 der Entwurfsverfassung habe nicht stattgefunden. Entgegen der Auffassung der Staatsregierung könne auch nicht auf eine auf Art. 73 Abs. 4 Weimarer Verfassung (WRV) zurückgehende vermeintliche Verfassungstradition zurückgegriffen werden. Zwar möge es richtig sein, dass der Begriff des Haushaltsplans im Sinne von Art. 73 Abs. 4 WRV in der Staatspraxis der Weimarer Republik weit ausgelegt und dahin verstanden worden sei, dass er auch Gesetzesvorhaben erfasst habe, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussten. Von einer solchen bruchlosen Fortsetzung der Auffassung von einem weiten Haushaltsvorbehalt in der seit 1946 geschaffenen Länderverfassung könne jedoch nicht ohne weiteres ausgegangen werden.

Auch die systematische Auslegung des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf spreche nicht für eine weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts. Der Umstand, dass neben Haushaltsgesetzen auch Abgaben- und Besoldungsgesetze aufgeführt würden, lasse vielmehr auf eine enge und formale Auslegung des Begriffs "Haushaltsgesetze" schließen. Die Anführung von Abgaben- und Besoldungsgesetzen wäre sinnentleert, wenn als Haushaltsgesetz jedes Gesetz mit mittelbarer finanzieller Auswirkung auf den Haushalt verstanden würde, denn jedes Abgaben- und Besoldungsgesetz habe Auswirkungen auf den Haushalt. Eine solche enge Auslegung befinde sich auch nicht im Widerspruch zu sonstigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Anders als etwa Art. 50 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein enthalte die Sächsische Verfassung keine Vorschrift, wonach zwingend eine Volksgesetzgebung zur Aufstellung und Feststellung des Landeshaushalts unzulässig sei. Ohne den Vorbehalt in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf wäre daher jedenfalls eine Volksgesetzgebung über Haushaltsansätze möglich. So wäre ohne den Haushaltsvorbehalt des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf jedenfalls denkbar, dass eine Volksinitiative einzelne Haushaltsansätze im laufenden Haushaltsverfahren, beispielsweise durch Einbringung einer Ergänzungsvorlage zum

vorgelegten Haushalt, zum Gegenstand habe. Schließlich sei aus systematischen Gründen darauf hinzuweisen, dass der Landesverfassungsgeber parlamentarische und Volksgesetzgebung als prinzipiell gleichberechtigte Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 2 SächsVerf anerkannt habe. Das bedeute, dass Erschwerungen und Lästigkeiten, die ein erfolgreicher Volksentscheid mit sich bringe, bei der Haushaltsgesetzgebung hinzunehmen und auszutarieren seien. Finanzielle Auswirkungen von vom Volk beschlossenen Gesetzen auf die Haushaltsfeststellung seien ebenso zu beachten wie haushaltswirksame Vorfestlegungen von Exekutive und Judikative. Auch eine teleologische Auslegung komme zu keinem anderen Ergebnis. Sinn und Zweck der Regelung des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf sei die Sicherung der Budgethoheit des Landtages über den Kernbereich des Budgetrechts, die formelle Haushaltsgesetzgebung. Das Budgetrecht des Parlaments beinhalte nur, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in den vor Beginn des Rechnungsjahres durch formelles Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingestellt werden müssten. Zutreffend möge es im Übrigen sein, dass das Budgetrecht einen Funktionswandel von einem Recht des Parlaments auf Machtbegrenzung und Kontrolle der Regierung hin zu einer umfassenden Steuerungsfunktion erfahren habe, wodurch die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil erlangten. Hieraus sei – entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg – jedoch nicht abzuleiten, dass der Schutzgegenstand des Budgetrechts auch das Recht der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung sei, ihr politisches Programm, das mit der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten habe, in Gestalt des Haushaltsplanes zu verwirklichen. Das Budgetrecht möge zwar Steuerungsinstrument eines sich gegebenenfalls wandelnden politischen Programms sein, das heiße jedoch nicht zugleich, dass sich politische Programme unter der Schutzglocke des Budgetrechts des Parlaments befänden. Hätte der Verfassungsgeber politische Programme schützen wollen, hätte er keine Volksinitiativen zulassen dürfen, da jede Volksinitiative politischen Programmen der Regierungsmehrheit zuwiderlaufen könne. Vielmehr verbiete die verfassungsrechtliche Gleichstellung von Volksgesetzgebung und parlamentarischem Gesetzgeber eine weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf.

Im Übrigen erfahre das Budgetrecht des Parlaments nicht nur bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben eine maßgebliche Beschränkung. Vielmehr zeige auch Art. 97 SächsVerf eine solche Begrenzung, die offensichtlich darauf hinauslaufe, dass der parlamentarische Gesetzgeber eher vor sich selbst geschützt werden müsse. Denn während das parlamentarische Budgetrecht ursprünglich gegenüber der monarchischen Exekutive erkämpft

worden sei und dazu gedient habe, deren Ausgabenfreudigkeit zu begrenzen, sei mittlerweile erkennbar, dass der parlamentarische Gesetzgeber selbst durchaus zur Erhöhung der Staatsausgaben Neigung habe. In den zu den Haushaltsvorbehalten der jeweiligen Länder ergangenen Entscheidungen der Verfassungsgerichte spiegele sich eine elitäre Besorgnis fehlender Sachkenntnis und mangelnder Gemeinwohlfindung des Volksgesetzgebers wider. Dieses Verständnis von einem weitreichenden Finanztabu stelle indes eine deutsche Besonderheit dar. Vielmehr hätten sich in anderen Ländern gerade Volksbegehren und Volksentscheide über Steuergesetze und andere Gesetze, die mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden gewesen seien, als wirksame Eindämmung stetig zunehmender Staatsausgaben erwiesen. Auch die verschiedentlich geäußerte Befürchtung, Minderheiten könnten sich durch Volksinitiativen Sondervorteile verschaffen und insoweit das Instrument der Volksgesetzgebung missbrauchen, sei nicht stichhaltig. Schon das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg habe zu Recht darauf hingewiesen, dass spätestens im Stadium des Volksentscheides den Stimmberechtigten das Bewusstsein dafür vermittelt werde, dass Wohltaten für einzelne Gruppen durch Einnahmeerhöhung oder –abstriche in anderen Bereichen finanziert werden müssten. Aus teleologischer Sicht sei Art. 73 SächsVerf vielmehr dahingehend auszulegen, dass der Entscheidung der Sächsischen Verfassung in Art. 3 Abs. 2 für die direkte Demokratie zur Wirksamkeit zu verhelfen sei. Schließlich seien nur wenige Gegenstände der Landespolitik vorstellbar, die nicht in der einen oder anderen Weise finanzwirksam seien. Insbesondere im Bereich des Schulwesens stellten Gesetzesvorhaben, die nicht in irgendeiner Form haushaltswirksam seien, die Ausnahme dar. Durch eine faktische Beschränkung der Volksgesetzgebung auf Fragen der Kommunalverfassung oder staatlicher Eingriffsbefugnisse in Sicherheitsrechte müsse das Interesse an direkter Demokratie erlahmen. Schließlich sei die Ausdehnung des Haushaltsvorbehalts über den Kernbereich der formellen Haushaltsgesetzgebung hinaus auch nicht deshalb geboten, um den parlamentarischen Gesetzgeber zu schützen. Dieser könne vielmehr jederzeit ein derogierendes Gesetz erlassen. Das könne praktisch einengend und politisch schwierig sein. Die Budgethoheit werde jedoch nicht angetastet. Auch müsse das Verfahren der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden. Schließlich werde dem parlamentarischen Gesetzgeber durch einen Volksantrag lediglich ein Gesetzentwurf zur eigenen Befassung zugeleitet. Dem Landtag stehe es frei, den Volksantrag dadurch zu erledigen, dass er ihm ohne Änderung zustimme oder die Voraussetzung für die Einleitung eines Volksbegehrens durch Ablehnung des Volksantrages auslöse. Ebenso bleibe es dem Landtag unbenommen, sich die ihm zugeleitete Gesetzesvorlage in Teilen zu eigen zu machen oder abzuändern und

wie einem eigenen Gesetzentwurf zuzustimmen. Die Erfolgsaussichten eines daran anschließenden Volksbegehrens seien umso geringer, je weiter der Landtag der Volksinitiative entgegenkomme.

Aber auch wenn man im Ergebnis der weiten Interpretation des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf folgen wolle, ergebe sich letztlich nichts anderes. Nach der vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg gefundenen Definition wäre eine Volksgesetzgebung dann als unzulässig zu behandeln, wenn sie zu gewichtigen staatlichen Ausgaben führe und sich unter Berücksichtigung der Auswirkung auf das Gesamtgefüge des Haushalts und weiterer Umstände des Falles als eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Landtages darstelle. Kaum eine Aussagekraft besitze allerdings in diesem Zusammenhang die alleinige prozentuale Ermittlung der Mehrbelastung im Vergleich zum Gesamtetat. Diese Zahlen sagten nichts darüber aus, ob die Mehrbelastung durch zur Verfügung stehende freie Deckungsmittel aufgefangen werde. Für die Gesamtbetrachtung relevanter sei der Umfang der Inanspruchnahme der "freien Manövriermasse" innerhalb des Gesamthaushalts. So habe das Landesverfassungsgericht in Brandenburg selbst bei einer Bindung der "freien Spitze" durch die dortige Kita-Volksinitiative von zunächst 12,3 % und später 17,4 % sich nicht veranlasst gesehen, schon aus diesem Grunde die Volksinitiative unter den Haushaltsvorbehalt zu stellen. Insoweit sei darauf hinzuweisen, dass die von der Sächsischen Staatsregierung berechnete Belastung der "freien Spitze" an allgemeinen Deckungsmitteln von 4,1 Mrd. DM durch den vorgelegten Gesetzentwurf der Volksinitiative in Höhe von 9,72 % noch unter der prozentualen Belastung der im Land Brandenburg vorhandenen "freien Spitze" zurückbleibe. Insoweit ständen dem Haushaltsgesetzgeber weiterhin 90,28 % aus freien Mitteln zur Verfügung. Es erscheine geradezu paradox, von einer Beeinträchtigung der Freiheit des demokratisch gewählten Parlaments in Bezug auf eine Beanspruchung der geradezu für unvorhersehbare Ausgaben vorgesehenen "freien Spitze" zu sprechen. Insofern habe der parlamentarische Gesetzgeber durch die Festschreibung freier Deckungsmittel gerade seinen Willen bekundet, diese Mittel für nicht vorhergesehene Eventualitäten zur Verfügung zu stellen.

Im Übrigen sei die Berechnung der vom Antragsteller als Anlage zum Schriftsatz vom 12. Dezember 2001 vorgelegten Berechnung unzulänglich. Sowohl der Antragsteller als auch die Staatsregierung würden den Begriff der weiterführenden Schulen nach § 35 a SchulG-E missverstehen, indem sie meinten, auch Berufs- und Förderschulen fielen hierunter. Nach dem Willen der Initiatoren des Volksantrages solle sich diese Norm allein auf die im

Anschluss an den Besuch von Grundschulen und weiterführenden "allgemeinbildenden" Schulen erstrecken. Im Unterschied dazu seien Berufsschulen "berufsbildende" Schulen. Förderschulen schlossen sich auch nicht an Grundschulen an. Auf einen solchen Bestimmungsgehalt deute mittelbar auch die Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf hin, der zufolge die Initiatoren mit dem Gesetzentwurf auch auf die Erhaltung eines möglichen flächendeckenden Schulnetzes in Sachsen abstellten. Im Übrigen werde von der Staatsregierung und im Anschluss hieran auch von dem Antragsteller pauschal behauptet, an Grundschulen bestünde ein Lehrermehrbedarf in Höhe von 35 %, an Mittelschulen und Gymnasien in Höhe von je 25 %. Die von der Staatsregierung angefertigte Erläuterung vom 23. November 2001 verliere sich gerade zu diesem Punkt in reinen Vermutungen. In den Raum gestellt werde ein Absinken der Klassenfrequenz im Grundschulbereich von derzeit 20 Schülern auf 15 Schüler, im Mittelschulbereich und Gymnasialbereich von derzeit 25 auf 20 Schüler. Ohne dies im Einzelnen verifizieren zu können, werde behauptet, das Absinken der Klassenfrequenz beruhe auf "Erfahrungen, die auf der Grundlage der bisher geltenden Bandbreite für die Schülerzahlen der Klasse gewonnen werden könnten". Darüber hinaus habe sich gezeigt, dass die bisher maßgeblichen Untergrenzen von den Schulträgern häufig ausgeschöpft würden. Es möge zutreffend sein, dass es derzeit einen Trend gebe, Klassen unterhalb der Mindestschülerzahl oder des Klassenrichtwertes zu bilden. Dies habe natürlich etwas mit der jetzigen Höhe der Richtwerte zu tun, und es könne nicht unterstellt werden, dass dieser Trend auch bei niedrigeren Richtwerten anhalte. Selbstverständlich käme es bei der Umsetzung des Gesetzentwurfes zu einem eher leichten Absinken der Klassenfrequenz. Dies wäre jedoch auf die Bildung neuer Klassen zurückzuführen, nicht aber auf eine darüber hinaus unterstellte Tendenz zu weiterer Verkleinerung der Klassen. Auch sei die Auffassung der Staatsregierung in der ergänzenden Stellungnahme vom 23. November 2001 zur Frage, ob der sog. Schulkompromiss, der die Rückführung der Lehrerstellen bis höchstens 70 % des Niveaus des Schuljahres 2000/2001 bei zu erwartendem Schülerrückgang auf bis zu 50 % kompensatorischen Einfluss auf einen errechneten Stellenmehrbedarf habe, durchaus zweifelhaft. Es sei sehr wahrscheinlich, dass die an sich "freien" Lehrer bei erfolgreichem Volksentscheid für die Unterrichtung der zusätzlich entstandenen Klassen eingesetzt würden, was rechnerisch eine Reduzierung oder gar Aufzehrung des durch den Volksantrag herbeigeführten Lehrermehrbedarfs bewirken würde. Ferner fehle den Berechnungen der Staatsregierung und des Antragstellers eine Berücksichtigung ersparter Aufwendungen für Altersteilzeitregelungen und Abfindungen für das nach dem Schulkompromiss vorgesehene

Ausscheiden von Lehrkräften. Im Übrigen sei die Annahme, der vorgelegte Gesetzentwurf könne nicht kostenneutral umgesetzt werden, unzutreffend.

4. Der Sächsische Staatsminister der Justiz hält den Volksantrag "Zukunft braucht Schule" für verfassungswidrig. Er verweist auf ein dazu erstattetes Gutachten und führt ergänzend aus, der nach Art. 73 Abs. 1 SächsVerf geltende Haushaltsvorbehalt diene dem Schutz der Budgethoheit des Parlaments, eines wesentlichen Elements der rechtsstaatlichen Demokratie. Nach Art. 93 Abs. 1 SächsVerf seien alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates in den Haushaltsplan einzustellen, der in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen sei. Die Feststellung des Haushaltsplanes im Haushaltsgesetz sei gemäß Art. 93 Abs. 2 SächsVerf dem parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesen. Dieses Budgetrecht des Parlaments, das mit der unteilbaren Verantwortung für das Gleichgewicht des Haushaltes und die aufgabengerechte Zuweisung der verfügbaren Mittel verbunden sei, werde in unzulässiger Weise geschmälert, wenn es zulässig sei, im Wege der Volksgesetzgebung ohne Mitwirkung des Parlaments das Gesamtbild des Haushaltes und des Volumens der aufzubringenden Staatsausgaben wesentlich zu verändern. In einem demokratischen Staatswesen mit einer pluralistischen Gesellschaft müsse ein Ausgleich zwischen den Interessen einzelner Gruppen und dem Gemeininteresse gefunden werden. Diese Aufgabe sei nach der Verfassung des Freistaates Sachsen dem Parlament als der unmittelbar demokratisch legitimierten Institution zugewiesen. Der Haushaltsvorbehalt des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf sei außerdem dadurch gerechtfertigt, dass haushaltswirksame Entscheidungen komplexer Natur seien, die ein plebiszitäres "Ja" oder "Nein" weitgehend ausschließen. Haushaltswirksame Einnahmen und Ausgaben seien in ein sachgerechtes Verhältnis zu setzen, dafür sei die Volksgesetzgebung letztlich wenig geeignet. Dies entspreche im Übrigen einer auf Art. 73 Abs. 4 WRV zurückgehenden deutschen Verfassungstradition, vom Haushaltsplanvorbehalt nicht nur den Haushaltsplan oder das Haushaltsgesetz im formellen Sinne umfasst zu sehen, sondern auch sonstige Regelungen, die das Gesamtbild des Haushaltes und das Volumen der aufzubringenden Staatsaufgaben wesentlich veränderten. Hiervon gehe – bei im Wortlaut durchaus differierenden Regelungen in den einzelnen Landesverfassungen – übereinstimmend die Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichtes als auch der Landesverfassungsgerichte aus.

Selbst wenn der Wortlaut von Art. 73 Abs. 1 SächsVerf auch die Auslegung zulassen sollte, der Begriff "Haushaltsgesetze" sei eng im formellen Sinne zu verstehen, fänden sich keine

Anhaltspunkte in den Protokollen zur Entstehungsgeschichte der Sächsischen Verfassung, dass mit dieser Formulierung die Absicht verbunden gewesen sei, von der dargestellten Verfassungstradition abzuweichen. Nach diesen Maßstäben verletze der dem Volksantrag zugrunde liegende Gesetzentwurf Art. 73 Abs. 1 SächsVerf. Er löse erhebliche staatliche Mehrausgaben aus. Er beeinflusse die Haushaltsplanung wesentlich, beeinträchtige das Gleichgewicht des gesamten Haushalts und zwingt zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges. Die entstehenden Mehrkosten seien nicht nur eine mittelbare Nebenwirkung dieses Gesetzentwurfes. Vielmehr sei der Volksantrag gerade darauf ausgerichtet, unmittelbar auf die Zahl der Lehrerstellen und damit die Haushaltsplanung des Freistaates Sachsen Einfluss zu nehmen. Diese Mehrkosten würden durch die in Art. 1 Nr. 6 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Regelungen zur Mindest- und Maximalschülerzahl verursacht. Diese würden im Falle ihrer Wirksamkeit dazu führen, dass in erheblichem Umfang neue Klassen zu bilden seien. Bislang liege nach den insbesondere administrativen Vorschriften der Klassenteiler bei 33 Schülern, in Ausnahmefällen auch darunter. Nach den Vorgaben des Volksantrages käme dagegen der Klassenteiler 26 Schüler zur Anwendung. Neben der angestrebten Verringerung des Klassenteilers führe aber vor allem die nach dem Gesetzentwurf des Volksantrages vorgesehene Senkung der Mindestschülerzahl zu einer erheblichen Zahl von neu zu bildenden Klassen. Es habe sich in der bisherigen Praxis gezeigt, dass die Untergrenzen, die bislang in der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift über Bedarf und Schuljahresablauf näher geregelt seien, von den Schulträgern häufig ausgeschöpft worden seien.

Der Schulaufsicht würde bei einer nunmehr gesetzlich festgeschriebenen Mindestschülerzahl die Möglichkeit genommen, die Einrichtung oder Weiterführung von Schulen, die diese Mindestschülerzahl erreichten, zu untersagen. Vielmehr wäre der Freistaat verpflichtet, das notwendige Lehrpersonal zur Absicherung des Unterrichts bereitzustellen. Darüber hinaus ergäben sich Auswirkungen auf die Klassenfrequenzen. In den Grundschulen werde bei der bisher geltenden Bandbreite von 15 bis 32 Schülern je Klasse eine durchschnittliche Klassenfrequenz von 19,1 erreicht. Die Klassenfrequenz befinde sich damit im untersten Viertel der Bandbreite. Würde diese Bandbreite nach unten verschoben – wie im Volksantrag vorgesehen – und insbesondere im oberen Teil stark herabgesetzt, wäre lediglich noch eine durchschnittliche Klassenfrequenz von 14 zu erwarten. Die gleichen Erwägungen hätten für Mittelschulen zu gelten, wobei bei der bisher geltenden Bandbreite von 16 bis 32 Schülern je Klasse eine Klassenfrequenz von 24 erreicht worden sei. Derselbe Effekt wäre für Gymnasien zu erwarten, bei denen derzeit eine Klassenfrequenz von 25 zu verzeichnen gewesen sei. In beiden Schularten wäre mit einer durchschnittlichen Klassenfrequenz dann von 20 Schülern

zu rechnen. Darüber hinaus seien die künftigen Schülerzahlen und ihre Entwicklung sowie die Verteilung auf die einzelnen Schularten von Bedeutung. Die hierzu angestellten Prognosen des Staatsministeriums für Kultus beruhten auf einem Modell, das die Schülerströme in sächsischen Schulsystemen mit seinen verschiedenen Schularten, Verzweigungen, Übergangs- und Abschlussmöglichkeiten widerspiegele. Die Berechnung erfolge in Abbildung der Schülerströme. Dabei würden die Schülerzahlen getrennt nach Schularten und Jahrgangsstufen unter Benutzung differenzierter Eintritts-, Wiederholer-, Übergangs- und Abgangsquoten Jahr für Jahr fortgerechnet.

Aus der Anzahl zusätzlich zu bildender Klassen, die aufgrund der Senkung der Klassenfrequenz und der Entwicklung der Schülerzahlen zu erwarten wäre, lasse sich dann der zusätzliche Lehrbedarf ermitteln. Dies würde im Schuljahr 2002/2003 dazu führen, dass rd. 4 800 Lehrer neu eingestellt werden müssten. Für die Folgejahre bis zum Jahr 2011 ergebe sich ein Bedarf von jährlich zwischen rd. 3 600 und 4 400 zusätzlichen Lehrerstellen. Die zusätzlichen Personalkosten betrügen danach allein im Schuljahr 2002/2003 insgesamt über 256 Mio. EUR. In den Folgejahren würden jährliche Mehrkosten in Höhe von 96 bis 224 Mio. EUR hervorgerufen. Die entstehenden Mehrkosten berührten die Budgethoheit des Parlaments, unabhängig davon, ob man sie ins Verhältnis zum Haushalt des Freistaates Sachsen, dem Haushalt des Staatsministeriums für Kultus oder der "freien Spitze" von im Gesamthaushalt zur Verfügung stehenden Mitteln setze. Sie lösten damit den Haushaltsvorbehalt des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf aus. Für das Schuljahr 2002/2003 ergebe sich ein Anteil von rd. 1,6 % und für die weiteren Schuljahre Anteile zwischen 0,6 und 1,4 % am Haushalt. Setze man die Beträge zum Haushalt des Staatsministeriums für Kultus im Jahre 2002 in der Größenordnung von 2,2 Mrd. EUR ins Verhältnis, gelange man zu einem Anteil im Schuljahr 2002/2003 von knapp 15 % und in den Folgejahren zwischen 4,2 und 11 %. Ähnlich sei das Verhältnis zur sog. "freien Spitze", also der nicht bereits gesetzlich oder anderweitig gebundenen Mittel im Jahre 2002. Die "freie Spitze" belaufe sich im Jahre 2002 auf rd. 2,1 Mrd. EUR. Im Schuljahr 2002 betrüge das Verhältnis der durch den Gesetzentwurf entstehenden Mehrbelastung zur "freien Spitze" rd. 12 %, in den Folgejahren ergebe sich dann eine Inanspruchnahme zwischen 4 und 10 %. Daran werde deutlich, dass das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigt werde. Der haushaltspolitische Spielraum des Landtages werde dadurch wesentlich eingeengt.

Die dargestellten Mehrkosten würden nicht dadurch kompensiert, dass in Art. 1 Nr. 1 und Nr. 4 des Gesetzentwurfs, der dem Volksantrag zugrunde liege, die Möglichkeit

jahrgangsübergreifenden Unterrichts und der Einrichtung von Schulverbänden vorgesehen werde. Eine kompensatorische Wirkung könne nicht angenommen und schon gar nicht beziffert werden. Weder enthalte der Gesetzentwurf hinreichend genaue Angaben zur Organisation des jahrgangsübergreifenden Unterrichts, noch sei vorhersehbar, ob und in welchem Umfang von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht werde. Ebenso wenig ergebe sich ein solcher Effekt über die vorgesehene Möglichkeit der Einrichtung von Schulverbänden. Auch wenn es in nennenswertem Umfang zur Bildung von Verbänden käme, wäre deren Einrichtung nicht mit einer Minderung des Personalbedarfs, sondern mit einem Stellenmehrbedarf verbunden. Hierdurch entstehe nämlich ein zusätzlicher Zeitaufwand für das Lehrpersonal durch ständiges Pendeln. Auch das Vorhalten von bestimmten Unterrichtsangeboten an beiden Standorten des Schulverbundes sei mit einem Personalmehrbedarf verbunden. Dies entspreche auch der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes. Die aus der Einstellung zusätzlicher Lehrer resultierenden Mehreinnahmen aus direkten oder indirekten Steuern hätten keine nennenswerten kompensatorischen Wirkungen gegenüber den verursachten Personalmehrkosten. Zwar würden die zusätzlichen Einstellungen von 4 822 Lehrern im Schuljahr 2002/2003 zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer in der Größenordnung von 31 Mio. EUR führen. Diese Mehreinnahmen würden jedoch durch Mindereinnahmen des Freistaates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nahezu vollständig kompensiert. Ein ausgabeninduziertes überproportionales Wachstum der Steuereinnahmen in einem Bundesland werde durch den Länderfinanzausgleich weitgehend abgeschöpft. Insoweit ergebe sich letztlich nur ein Betrag von 2,17 Mio. EUR als Mehreinnahmen für den Landeshaushalt. Lediglich 0,9 % des Bruttokostenmehrbedarfs könnten somit durch die prognostizierten zusätzlichen Mehreinnahmen gedeckt werden.

Im Übrigen setze sich der eingereichte Volksantrag bewusst in Widerspruch zu bereits getroffenen haushaltspolitischen Grundsatzentscheidungen des Parlaments. Der parlamentarische Gesetzgeber habe sich in den Haushaltsplänen für die Jahre 1999 und 2000 sowie für die Jahre 2001 und 2002 entschlossen, zur Sicherung und Qualitätsverbesserung des Unterrichts Haushaltsmittel über den eigentlichen Bedarf hinaus bereitzustellen. Er folge damit der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2000 bis 2004, in die der sog. "Schulkompromiss" Eingang gefunden habe. Nach dem Schulkompromiss sollten auf der Grundlage der Prognosen aus dem Jahre 1999 für die Jahre 2001/2002 bis 2010/2011 jährlich etwa zwischen 1 100 und 3 500 Stellen zusätzlich zu der Stellenzahl, die sich nach gegenwärtiger Rechtslage ergebe, bereitgestellt werden. Trotz des zu erwartenden

Schülerrückgangs auf bis zu 50 % sollte die Zahl der Lehrerstellen auf höchstens 70 % des Niveaus des Schuljahres 2000/2001 zurückgeführt werden. Die damit zusätzlich zur Verfügung stehenden Stellen sollten für die Senkung des Unterrichtsausfalls im Grundschulbereich, für die möglichst weitgehende Ausreichung des Ergänzungsbereichs und für die Einführung von sog. Kontaktstunden ergänzt werden. Ihr Zweck liege nicht in dem Erhalt kleinster Schulstandorte mit sehr kleinen Klassen. Mit der Übernahme dieses Schulkompromisses in zwei Doppelhaushalte habe der Landesgesetzgeber eine bewusste längerfristige haushaltspolitische Entscheidung getroffen. Dabei habe er einerseits die Verbesserung der Unterrichtsqualität, andererseits aber auch die Fortführung der Haushaltskonsolidierung im Blick gehabt. Dieser gefundene Ausgleich werde durch die Initiative aus dem Gleichgewicht gebracht.

Außerdem spreche viel dafür, dass die Art. 1 Nr. 1 und 4 des Gesetzentwurfes mit Art. 103 Abs. 1 SächsVerf nicht vereinbar seien. Mit § 6 und § 7 SchulG-E solle die Entscheidung darüber, ob Mittelschulen einzügig oder Gymnasien zweizügig durchgeführt werden, auf die Schulträger übertragen werden. Damit würden wesentliche Entscheidungen über die Gestaltung der Schule auf den Schulträger übertragen. Nach § 5 Abs. 2 SchulG-E solle in der Grundschule auf Beschluss der Schulkonferenz jahrgangsübergreifender Unterricht möglich sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehörten jedoch die organisatorische Gliederung der Schule und die strukturellen Festlegungen des Ausbildungssystems, das inhaltliche und didaktische Programm der Lernvorgänge und das Setzen der Lernziele sowie die Entscheidung darüber, ob und inwieweit diese Ziele vom Schüler erreicht worden seien, zum staatlichen Verantwortungsbereich. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 17. November 1994 zu der mit Art. 103 SächsVerf vergleichbaren Regelung in Art. 130 BayVerf den Staat in der grundsätzlichen Pflicht gesehen, die Kompetenz, die durch die Zuerkennung einer staatlichen Schulaufsicht eingeräumt sei, auch wahrzunehmen. Die Verantwortlichkeit des für das Schulwesen zuständigen Ministers gegenüber dem Landesparlament dürfe durch die Selbstverwaltung der Schule nicht ausgehöhlt werden. Zu der organisatorischen Gliederung der Schule sei aber auch die Frage zu rechnen, ob der Unterricht jahrgangsweise oder jahrgangsübergreifend durchgeführt werde. Gleiches gelte für die Festlegung der Eckwerte für die Klassenstärke sowie die Bestimmung der zur Erreichung der Lernziele erforderlichen Züge der Schule.

II.

Der Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ ist zulässig.

Das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ist nicht schon deswegen entfallen, weil das Volksgesetzgebungsverfahren gem. Art. 72 Abs. 1 SächsVerf mit der Ablehnung des Volksantrags durch den Landtag bereits die zweite Stufe erreicht hat (dazu SächsVerfGH JbSächsOVG 6, 69, 71 f.). Diese Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs bezieht sich allein auf Fälle fehlender formeller Zulässigkeit des Antrages.

Der Volksantrag verstößt auch nicht gegen die Verfassung des Freistaates Sachsen, insbesondere betrifft er kein Haushaltsgesetz i.S.v. Art. 73 Abs. 1 SächsVerf.

1. Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen ist nach Art. 71 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf auf Antrag des Landtagspräsidenten berufen, über die Verfassungswidrigkeit eines Volksantrages zu entscheiden. Maßstab der Entscheidung sind dabei allein die Vorschriften der Sächsischen Verfassung.

- a) Alle Staatsgewalt geht im Freistaat Sachsen gemäß Art. 3 Abs. 1 SächsVerf vom Volk aus. Es übt sie in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus. Die Gesetzgebung steht dabei dem Landtag oder unmittelbar dem Volk zu (Art. 3 Abs. 2 SächsVerf). Mit der Aufnahme der Volksgesetzgebung hat der Verfassungsgeber sich dafür entschieden, dem Landtag den Volksgesetzgeber unmittelbar und gleichberechtigt an die Seite zu stellen (SächsVerfGH JbSächsOVG 6 (1998), 40, 42; für die Bayerische Verfassung ähnlich BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 401, 402; BayVerfGHE 29, 244, 265). Es liegt in der Konsequenz dieser Entscheidung, dass der Verfassungsgeber nicht nur in Art. 3 Abs. 2 SächsVerf beide Formen der Gesetzgebung ausdrücklich und ohne Vorrangentscheidung, sondern auch in Art. 70 Abs. 1 SächsVerf bei dem Gesetzesinitiativrecht ausdrücklich den vom Volk eingebrachten Volksantrag nennt.

Damit hat der Verfassungsgeber zugleich das repräsentative parlamentarische Regierungssystem, wie es etwa die grundgesetzliche Ordnung kennzeichnet, plebiszitär modifiziert. Ein Legitimationsvorrang des Parlaments, wie er für die grundgesetzliche Ordnung verbreitet angenommen wird (Böckenförde, HStR Bd. I § 22 Rdn. 16) besteht damit für den Bereich der Gesetzgebung in Sachsen nicht. Der Verfassungsgeber hat bewusst ein Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung institutionalisiert, das nicht durch einen Vorrang des einen oder anderen - soweit nicht durch die Verfassung vorgegeben - interpretatorisch beseitigt werden kann (BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 401, 402), ohne die Entscheidung für ein Volksgesetzgebungsverfahren um ihre Bedeutung zu bringen. Mag auch die Volksgesetzgebung schon aufgrund ihres Verfahrens faktisch die Ausnahme darstellen (zur Zahl der Volksgesetzgebungsverfahren und ihrer Analyse vgl. B.M. Weixner, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 2002, S. 207 ff.), eine normative Nachrangigkeit ergibt sich daraus nicht (vgl. aber BayVerfGH BayVBl 2000, 397, 401= NVwZ-RR 2000, 401, 402). Ebenso wenig begründet das verfassungspolitische Motiv, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung, wenn es sie denn gibt, zu kompensieren, eine bloße Ergänzungsfunktion (a.A. BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 401, 402). Das Volksgesetzgebungsverfahren ist auch kein Instrument, das vor allem der Durchsetzung politischer Anliegen mehr oder weniger randständiger Minderheiten dient, die sich im parlamentarischen Prozess nicht ausreichend repräsentiert fühlen (vgl. dazu BremStGH NVwZ - RR 2001, 1, 2). Es eröffnet dem Volk in seiner mehrstufigen Anlage vielmehr die Möglichkeit, auf den parlamentarischen Gesetzgeber mit Sachanliegen Einfluss zu nehmen und - für den Fall als unzureichend angesehener Reaktion - eine eigene Entscheidung in einer Sachfrage herbeizuführen.

- aa) Beide Formen der Gesetzgebung sind nicht ohne Einfluss aufeinander. Hat einerseits der parlamentarische Gesetzgeber schon durch das Verfahren die Möglichkeit, sich die aus der Mitte des Volkes entstehenden Anliegen zu eigen zu machen, so können sich beide in der Sache aber auch wechselseitig korrigieren. Der Volksgesetzgeber kann außerhalb der Wahlen eigene Prioritäten setzen, aber auch Veränderungen oder gar Aufhebungen der Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers herbeiführen (zu der Kontrollfunktion bereits Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, 1927, S. 9). Ebenso kann aber der Volksgesetzgeber durch den

parlamentarischen Gesetzgeber korrigiert werden (vgl. auch BayVerfGH NVwZ 2000, 401, 402). Gesetze der Volksgesetzgebung haben keinen anderen Rang als die des parlamentarischen Gesetzgebers.

bb) Etwaige Reibungsverluste, die sich aus diesem Spannungsverhältnis ergeben mögen, sind von der Verfassung gewollt und damit auch hinzunehmen. Sie können nicht Anlass sein, das Volksgesetzgebungsverfahren interpretatorisch zurückzuschneiden im Interesse der ungestörten Funktion des parlamentarischen Regierungssystems. Dieses ist durch das Volksgesetzgebungsverfahren mit dem Ziel seiner Beeinflussung gerade modifiziert worden. Insofern kann das parlamentarische Regierungssystem für den Bereich der Gesetzgebung nicht den unveränderten Gravitationspunkt der Verfassungsinterpretation bilden, auf den hin das Institut des Volksgesetzgebungsverfahrens gleichsam abzustimmen ist. Das hindert eine sachgerechte Zuordnung beider Verfahren nicht, wo sie um der Effektivität beider Instrumente und ihrer Einpassung in die Verfassungsordnung willen geboten ist.

cc) Es liegt in der Konsequenz dieser Modifikation des parlamentarischen Systems, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm, wie es etwa in dem Haushaltsplan seinen budgetären Ausdruck finden mag, nicht mehr notwendig ungebrochen durchführen kann. Der Sinn des Volksgesetzgebungsrechts würde verkannt, wollte man unter Berufung auf einen Legitimationsvorrang des parlamentarischen Gesetzgebers diesem und der von ihm getragenen Regierung eine im Wesentlichen vom Volksgesetzgeber ungestörte Durchsetzung seiner politischen Programme – etwa in Gestalt einer bewussten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments - zuerkennen zu wollen (a. A. Verfassungsgericht Brandenburg LKV 2002, 77, 83; in der Tendenz auch im Hinblick auf die bloße Ergänzungsfunktion des Volksgesetzgebungsverfahrens BayVerfGH NVwZ – RR 2000, 401, 403).

dd) Dies betrifft auch – im Rahmen noch zu erörternder verfassungsrechtlicher Grenzen (unten 2.) – das Budgetrecht in seinen inhaltlichen Prioritätsetzungen. Es ist das verfassungsrechtlich verbürgte Recht ebenso wie der Sinn der Volksgesetzgebung, andere Prioritäten in der Sache zu setzen als der parlamentarische Gesetzgeber, die dann selbstverständlich auch

haushaltmäßige Konsequenzen haben. Dagegen kann das parlamentarische Budgetrecht als solches nicht in Anschlag gebracht werden. Es liegt in der Logik der auf Sachfragen bezogenen Volksgesetzgebung, dass sie materielle Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber schafft; anders ist Volksgesetzgebung angesichts der finanziellen Folgewirkungen nahezu aller Gesetze ernsthaft nicht denkbar (so im Ansatz auch BayVerfGHE 29, 244, 269; BremStGH NVwZ 1998, 388, 390).

- b) Das Recht des Volksgesetzgebers besteht verfassungsrechtlich allerdings nicht unbeschränkt, es wird vielmehr durch Art. 73 Abs. 1 SächsVerf begrenzt. Danach finden über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt. Damit lehnt sich die Sächsische Verfassung an die Formulierung in Art. 73 Abs. 4 WRV an, verwendet allerdings insofern einen engeren Begriff, als nicht vom Haushaltsplan, sondern, ähnlich wie in Art. 60 Abs. 6 Verf BW, auf den Begriff der Haushaltsgesetze abgestellt wird. Im Grundsatz nimmt die Verfassung damit einen in der Entwicklung des Instituts der Volksgesetzgebung in deutschen Verfassungen weitgehend unstrittigen Vorbehalt auf: Den Ausschluss der Volksgesetzgebung aus dem Verfahren der Haushaltsplanerstellung und der Haushaltsgesetzgebung. Offen ist allerdings, ob und in welchem Umfang darüber hinaus dieser Vorbehalt auch auf finanzwirksame Gesetze zu erstrecken ist, ob also die Auswirkungen der Sachgesetze in finanzieller Hinsicht als Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber einer verfassungsrechtlichen Begrenzung unterliegen. Im Zentrum steht dabei für Art. 73 Abs. 1 SächsVerf der Begriff der Haushaltsgesetze.
- aa) Von seinem Wortlaut her verwendet die Verfassung einen Terminus technicus, indem sie nicht – wie andere Landesverfassungen – auf finanzwirksame Gesetze, Finanzgesetze, Initiativen über den Landeshaushalt oder Haushaltsplan abstellt, sondern auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt des Landes ist. In diesem Sinne verwendet die Sächsische Verfassung den Begriff auch in Art. 93 Abs. 2, 3 SächsVerf und – vergleichbar – in Art. 98 Abs. 1 SächsVerf. Dies weist auf einen engen Anwendungsbereich der Vorschriften hin, begrenzt auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt ist. Soweit die Verfassung den Begriff der Haushaltsgesetze im Plural verwendet, ergibt sich daraus nichts anderes. Selbst

wenn dies nicht nur der sprachlichen Konsequenz der Aufzählung geschuldet sein sollte, fallen darunter zwanglos mehrere Haushaltsgesetze.

Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift kann nicht erweiternd dafür in Anspruch genommen werden, der Verfassungsgeber habe sich in eine Verfassungstradition stellen wollen, die – beginnend mit Art. 73 Abs. 4 WRV – Finanzklauseln mehr oder weniger extensiv im Sinne finanzwirksamer Gesetze interpretierte. Weder besteht eine solche unumstrittene Tradition, noch gibt es einen Anhaltspunkt dafür, dass der Verfassungsgeber diese wirkliche oder vermeintliche Tradition sich habe zu eigen machen wollen.

Art. 73 Abs. 4 WRV schloss das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht aus, sondern überließ es dem Reichspräsidenten, über die genannten Fragen eine Abstimmung herbeizuführen. Die Bindung an die Kompetenz des Reichspräsidenten hatte dabei zwar eine Begrenzung des Rechts der Volksgesetzgebung zum Ziel, sollte aber zugleich sicherstellen, dass das Volk von der Gesetzgebung in diesem für wichtig erachteten Bereich nicht vollständig von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen wird (vgl. dazu Verhandlungen der Verfassung gebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Anlage zu den Stenographischen Berichten Nr. 391, Bericht des Verfassungsausschusses, Berlin 1920, S. 310 ff.). Es waren danach selbstverständlich Abstimmungen über den Haushaltsplan möglich. Die Vorschrift steht daher in einem anderen verfassungsrechtlichen Kontext und vermag die grundsätzlichen Bedenken gegen eine Volksgesetzgebung zu diesem Thema nicht zu stützen. Dies entspricht der Genese dieser Vorschrift wie auch der Vorgängervorschrift des § 23 Abs. 2 des Gesetzes die Badische Verfassung betreffend vom 21. März 1919 (dazu im Einzelnen auch Waldhof, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: M. Bertschi u. a., Demokratie und Freiheit, 1999, S. 180, 191 ff.). Vor allem ist gegenüber der zeitweilig zur Nivellierung der unterschiedlichen Tatbestände für den Ausschluss neigenden Staatspraxis und ihrer heutigen Rezeption darauf hinzuweisen, dass die Aufnahme der Trias von Ausschlussstatbeständen – Abgaben-, Besoldungsgesetze und Haushaltsplan – einer differenzierenden Diskussion folgte, die im Kontrast zur Behauptung einer einheitlichen Inanspruchnahme des Haushaltsplanes für finanzwirksame Gesetze steht (dazu etwa F. Glum, JW 1929, 1099).

bb) Soweit die Verfassungspraxis von Weimar in Rede steht, ist diese weder einheitlich noch auch nur konsistent für eine weite oder enge Befassung des Verständnisses von Art. 73 Abs. 4 WRV in Anspruch zu nehmen. Die Zulassung des Volksbegehrens „Panzerkreuzerverbot“ (1928) sowie des Volksbegehrens gegen den Young Plan („Freiheitsgesetz“) hatten ohne Zweifel erhebliche finanzielle Auswirkungen, oder dienten gar – wie in der Literatur geltend gemacht wurde – der Haushaltsdurchbrechung (dazu etwa E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VII, 1984, S. 644 f.; Jung, Der Staat 38 (1999), S. 41, 60 ff.). Selbst die Auffassung der Reichsregierung anlässlich des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes über den Volksentscheid (sog. „Abdrosselungsgesetz“), der Begriff des Haushaltsplans sei in einem weiteren Sinne zu verstehen und umfasse auch Gesetze, die einen unmittelbaren Einfluss auf den Gesamtbestand des Haushalts in der Weise ausübten, dass dieser tatsächlich umgestoßen würde, blieb schon seinerzeit nicht ohne erheblichen Widerspruch (Triepel, DJZ 1926, 845; Glum, aaO.). Im Übrigen fielen selbst nach der damaligen Auffassung nicht schon Gesetze darunter, die inhaltlich den Haushalt beeinflussen konnten. Die Auffassung von Carl Schmitt, wonach im Wesentlichen alle Gesetze mit geldlichem Charakter den Haushaltsplan unmittelbar betreffen, hat sich – wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner frühen Judikatur betonte – nicht durchsetzen können (BayVerfGHE 29, 244, 266). Es kann auch nicht übersehen werden, dass die materielle Aufladung des Begriffs Haushaltsplan in der Weimarer Verfassung durch Teile der Staatspraxis von politischen Gründen durchaus nicht frei war und damit die Gefahr eines eher selektiven Zugriffs auf missliebige Volksinitiativen deutlich zeigte (Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 202). Im Übrigen hat es neben der Rechtslage nach Art 73 Abs. 4 WRV als Bezugspunkt der Diskussion immer auch Art. 6 Abs. 3 der Preußischen Verfassung vom 30.11. 1920 gegeben, der auf Finanzfragen abstellte und in diesem Sinne einen auch in der Literatur und Staatspraxis deutlich weiteren Anwendungsbereich im Sinne finanzwirksamer Gesetze begründete (dazu Jung, Der Staat 1999, 41, 44, 68; Jach, DVP 1999, 179, 181). An diese hat denn auch und folgerichtig für den insoweit gleichen Text der Verfassung der Nordrhein-Westfälische Verfassungsgerichtshof angeknüpft (VerfGHNRW NVwZ 1982, 188, 189).

Ohnehin wird man nicht annehmen können, dieses Verständnis und diese durchaus nicht einheitliche Staatspraxis habe sich ohne weiteres in der Bundesrepublik fortgesetzt (so auch VerfGBbg LKV 2002, 77, 78). Vielmehr hat es immer beide historische Vorbilder und im Übrigen entsprechende Vorgängerverfassungen in den jeweiligen Ländern gegeben (dazu die Nachweise bei Waldhoff, aaO. S. 196 f. m. Fn. 94) und entsprechend unterschiedliche Normtexte der Landesverfassungen, die entweder stärker an die preußische Lösung anknüpften, wie etwa Art. 99 Abs. 1 S. 3 Verf Saarland, Art. 68 Abs. 1 S. 4 VerfNRW, Art. 109 Abs. 3 S. 3 Verf RhLPf, oder stärker an der Weimarer Formulierung orientiert waren, wie die Bayerische Verfassung in Art. 73 BayVerf, Art. 70 S. 2 BremVerf, Art. 124 S. 3 HessVerf. Darüber hinaus hat es vom Wortlaut her deutlich engere Fassungen gegeben, wie etwa Art. 60 Abs. 6 VerfBW. So hat denn auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner früheren Judikatur hervorgehoben, die Entstehungsgeschichte des Art. 73 BayVerf ergebe deutliche Anhaltspunkte für eine enge Interpretation (BayVerfGHE 29, 244, 265 f. = BayVBl 1977, 143, 149; dazu Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie: Ein Beitrag zur Praxis der Sachentscheide in Deutschland, 1995, S. 402 ff.). Die Entstehungsgeschichte der bayerischen Norm enthält nicht zuletzt unter Bezugnahme auf die Schweizer Erfahrungen Anhaltspunkte für ein enges Verständnis zur Zeit der Entstehung der Verfassung (Waldhoff, Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie, in: M. Bertschi u.a., Demokratie und Freiheit, 1999, S. 181, 201 ff.; Przygode, aaO.). In der bayerischen Norm ist im Übrigen die gängige Trias bewusst nicht aufgenommen worden, um auf dem wichtigen Feld der Steuern und Abgaben – durchaus im Einklang mit dem Weimarer Vorbild – Volksgesetzgebungsverfahren eben nicht auszuschließen (vgl. dazu die Stellungnahme des späteren Bayerischen Ministerpräsidenten H. Erhard, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. II, 13. – 24. Sitzung, 7. Aug. – 28. August 1946, S. 412.)

Wenn gleichwohl die Landesverfassungsgerichte überwiegend einem eher weiten, durchaus unterschiedlichen Verständnis der Finanzklauseln zuneigen, ergibt sich dies aus jeweils unterschiedlichen Normtexten sowie dem Zusammenhang der zugrunde liegenden Verfassung. Mag in ihnen auch eine

bestimmte Zuordnung des Verhältnisses von parlamentarischem und Volksgesetzgebungsverfahren zum Ausdruck kommen, so können gerade die Heterogenität der normativen Lage und die dafür gelieferten Begründungen keine Verfassungstradition in dem genannten Sinne begründen. In diesem Sinne hat etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof stets die Notwendigkeit einer Interpretation im Kontext der jeweiligen Verfassung betont (BayVerfGE 29, 244, 264). So hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen den – im Vergleich der Länderverfassungen – weiten Begriff der Finanzfragen in Art. 68 Abs. 1 S. 4 Verf NRW eher einengend dahingehend ausgelegt, dass darunter in der Regel nicht schon ein Gesetz falle, das finanzielle Auswirkungen mit sich bringe, etwa durch die Einführung neuer Schulen oder Ausbildungsstätten, sondern jedes Gesetz, dessen Schwerpunkt in der Anordnung von Einnahmen und Ausgaben des Landes liege, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussen (VerfGHNRW NVwZ 1982, 188, 189; nur unvollständig wiedergegeben in BVerfGE 102, 176, 189). Das Bundesverfassungsgericht hat für die Schleswig-Holsteinische Verfassung, die in Art. 41 Abs. 2 auf „Initiativen über den Haushalt des Landes“ abstellt, in Rekonstruktion von Entstehungsgeschichte, Systematik und Sinn und Zweck der dortigen Regelung auf eine materielle und damit eher weite Interpretation abgestellt (BVerfGE 102, 176, 184 ff.). In dieser Konsequenz liegt es, die Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein letztlich nur noch für Materien für zulässig zu erachten, die weder mittelbar noch unmittelbar wesentliche haushaltswirksame Ausgaben nach sich ziehen. Dieser Interpretation hat sich – freilich nicht ohne wesentliche Argumente der Begründung des BVerfG implizit oder explizit zurückzuweisen - wiederum im Ergebnis das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg angeschlossen, nicht zuletzt, weil die Brandenburgische Verfassung sich an der Schleswig-Holsteinischen Verfassung orientiert hat (VerfGBbg LKV 2002, 77, 79) und weil Sinn und Zweck und Gesamtzusammenhang der Verfassung in Brandenburg dafür sprechen, solche finanzwirksamen Regelungen unter Initiativen über den Landeshaushalt zu subsumieren, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben (oder Minderausgaben) führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen (VerfG Bbg LKV 2002, 77, 79).

Für die Sächsische Verfassung aber kommt hinzu, dass die Wurzeln des Art. 73 Nr. 1 SächsVerf auf den Art. 60 Abs. 6 VerfbW verweisen, der eine im Wesentlichen vergleichbare Vorschrift enthält, die abweichend insoweit nur vom Staatshaushaltsgesetz spricht. Diese Klausel wird in der Literatur verbreitet in einem engen Sinne verstanden, der auf das Haushaltsgesetz im formellen Sinne abstellt, jedenfalls aber nicht allgemein finanzwirksame Gesetz mit erheblichen Auswirkungen ausschließt (vgl. Przygode, aaO. S. 394 f.; Braun, VerfbW Art. 59 Rdnr. 40; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 134). Angesichts der Tatsache, dass die Baden-Württembergische Verfassung in vielerlei Hinsicht das Vorbild für die Sächsische Verfassung abgegeben hat, liegt es nahe, dass auch Art. 73 Nr. 1 SächsVerf hier seinen Ursprung hat. Die historische Interpretation weist ebenfalls auf ein eher enges Begriffsverständnis hin (vgl. auch Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Aufl. Art. 73 Rdn. 1).

cc) Dies wird durch die systematische Interpretation bestätigt. Verfassungsnormen sind so auszulegen, dass im systematischen Zusammenhang einzelne Begriffe nicht ohne Not um ihre Eigenständigkeit gebracht werden. Da Art. 73 Nr. 1 SächsVerf neben den Haushaltsgesetzen auch Abgaben- und Besoldungsgesetze nennt, liegt es nahe anzunehmen, dass eine weite Interpretation des Haushaltsgesetzes – etwa im Sinne der Finanzwirksamkeit des Gesetzes – für die Sächsische Verfassung schon deshalb nicht in Betracht kommt, weil damit die Eigenständigkeit der Abgaben- und Besoldungsgesetze als Begrenzung des Volksgesetzgebungsrechts ohne Bedeutung wäre. Schon für die Weimarer Verfassungsgebung mit einer ähnlichen Trias von Gegenständen lässt sich – wie oben dargelegt – die durchaus differenzierte Diskussion der einzelnen Ausschlussstatbestände nachweisen, denen jeweils ein eigenständiger Gehalt zugewiesen wurde. Es kann – zumal angesichts dieser Zusammenhänge – keinerlei Hinweis in der Entwicklung dieser Tatbestände gefunden werden, die Grund zur Annahme geben, der Verfassungsgeber habe mit dem Begriff der Abgabengesetze auf den auch bei weiter Interpretation verbleibenden Anwendungsbereich der Kommunalabgabengesetze verweisen wollen (so aber für Thüringen ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92). Abgesehen davon, dass diese Auslegung für die Besoldungsgesetze keine ernstzunehmende Bedeutung hätte und im Übrigen auch insoweit – zumal über den kommunalen Finanzausgleich – Rückwirkungen auf

den Landeshaushalt haben könnte, werden damit die entstehungsgeschichtlichen Zusammenhänge dieser und vergleichbarer Vorschriften in das Gegenteil verkehrt. Dies verbietet es anzunehmen, dass der Verfassungsgeber damit nur eine beispielhafte Aufzählung möglicher Gegenstände des Finanztabus habe geben wollen (so aber für Brandenburg VerfGBbg LKV 2002, 77, 78). Angesichts der dem Verfassungsgeber bekannten kontroversen Auslegung der Finanzklauseln kann ihm nicht unterstellt werden, er habe eine Fassung gewählt, die in wesentlichen Teilen überflüssig wäre. Ohne Schwierigkeiten hätte sich der Verfassungsgeber auf eine Begrifflichkeit stützen können, die – wie etwa die Saarländische, Nordrhein-Westfälische oder Hessische Verfassung – einen weiten Anwendungsbereich in Anknüpfung an Art. 6 Abs. 3 der Preußischen Verfassung durch die Wahl des Begriffs finanzwirksamer Gesetzes zum Ausdruck bringen kann. Es kann nicht angenommen werden, dem Verfassungsgeber seien diese durch einen Blick in andere Landesverfassungen leicht entschlüsselbaren Zusammenhänge unbekannt geblieben.

Ebenso wenig kann schon aus systematischen Gründen hergeleitet werden, der Begriff der Haushaltshaltsgesetze verlöre bei engem Verständnis seinerseits jede eigenständige Bedeutung, da im System der Haushaltsgesetzgebung der Volksgesetzgeber normativ nicht vorgesehen sei (vgl. zu dieser Argumentation etwa ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92; dagegen auch VerfGBbg LKV 2002, 77, 79). Das System der Haushaltsgesetzgebung und die in ihm zum Ausdruck kommende Systematik der Verteilung der Budgetkompetenzen zwischen Parlament und Regierung würde vielmehr ohne den Art. 73 Nr. 1 SächsVerf in der Tat dem Volksgesetzgeber offen stehen, ungeachtet der Frage, ob dies sinnvoll sein mag. Auch lässt sich der Teil der Finanzverfassung nicht in dem Sinne zu einem geschlossenen System aufwerten, dass durch diese Verteilung der Kompetenzen zwischen Regierung und parlamentarischem Gesetzgeber schon jeder Einfluss des Volksgesetzgebers von vornherein ausgeschlossen wäre (vgl. ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92). Wäre dies zutreffend, könnte der Begriff der Haushaltsgesetze sich schlechthin ohnehin nur auf mittelbar finanzwirksame Gesetze unter Ausschluss der Haushaltsgesetze im förmlichen Sinne beziehen. Eine solche Interpretation trifft weder die Entwicklungsgeschichte der Klauseln noch den Wortsinn und unterstellt dem Verfassungsgeber, einen irreführenden Begriff verwendet zu haben, der – wie gesehen – angesichts der bekannten

Kontroversen über Formulierung und Reichweite des sogenannten Finanztabus mühelos durch den bekannten Begriff der finanzwirksamen Gesetze hätte ersetzt werden können. Auch insoweit spricht die Systematik der Sächsischen Verfassung für eine enge Auslegung.

- dd) Auch Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen nicht für eine Erweiterung des engen Verständnisses des Begriffs der Haushaltsgesetze. Sinn der finanzbezogenen Ausschlussklauseln ist es seit jeher gewesen, den spezifischen Bedingungen des Volksgesetzgebungsverfahrens Rechnung zu tragen, das von seiner technischen Eigenart her inneren Schranken unterworfen ist: Es ist – anders als das parlamentarische Verfahren – auf Ja/Nein Abstimmungen über Sachfragen beschränkt und daher im Wesentlichen ungeeignet, komplexe Materien im Wege des Interessenausgleichs, wie er nun einmal das Haushaltsgesetz kennzeichnet, zu bewältigen, insbesondere ermöglicht das Verfahren keinen angemessenen Kompromiss unterschiedlicher Interessen und ist von seinem Verfahren her schon ungeeignet, innerhalb für eine Budgetfeststellung angemessener Zeit zu einem Ende zu kommen (zu diesem Problem bereits Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1918, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, S. 306, 398 ff.; C. Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 1927, S. 21 f.). Für Abgabengesetze stand die Befürchtung im Vordergrund, eine Volksabstimmung könnte das Zustandekommen von Steuergesetzen fast unmöglich machen, da es oftmals von den unmittelbar Betroffenen abgelehnt würde (vgl. Abgeordneter Gröber, *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, Bd. 336, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Nr. 391, Bericht des Verfassungsausschusses, Berlin 1920, S. 310) und zudem der innere Zusammenhang der Steuergesetze untereinander durch Einzeleingriffe gestört werden könnte. Ähnliches gilt für den Begriff der Besoldungsgesetze, der ebenfalls als so eng mit dem System der Staatsfinanzen zusammenhängend erachtet wurde, dass Einzeleingriffe hier für untunlich erachtet wurden.
- (1) Für ein weitergehendes Verständnis des Begriffs im Sinne finanzwirksamer Gesetze wird angeführt, dass die Volksgesetzgebung für den Missbrauch zu Gunsten bestimmter Gruppen anfällig sei, indem Interessengruppen den von ihnen vertretenen Bürgern Sondervorteile zu Lasten der Allgemeinheit verschafften

(ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92; dagegen auch VerfGBbg LKV 2002, 77, 80). Es ist hier nicht zu entscheiden, ob diese Annahme angesichts der hohen prozeduralen Hürden ebenso wie der öffentlichen Beobachtung jedes Volksgesetzgebungsverfahrens realitätsnah ist. Abgesehen davon, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass in Staaten mit finanzbezogenen Volksentscheidungen die Haushaltsdisziplin höher und die Staatsverschuldung geringer ist (dazu Waldhoff, aaO.; angesichts potentiellen Missbrauchsgefahr anders ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92; dagegen wiederum VerfGBbg LKV 2002, 77, 80), ist die Bedienung von Sonderinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls in der parlamentarischen Demokratie nicht schon aufgrund der Repräsentativverfassung des politischen Prozesses ausgeschlossen. Nicht zuletzt werden Elemente plebiszitärer Demokratie wegen der möglichen Defizite als ergänzendes Korrektiv des politisch-parlamentarischen Systems für sinnvoll erachtet. Die Auffassung, Volksgesetzgebung sei eine „Prämie für Demagogen“, lässt sich heute mit dem Stand der Forschung über Voraussetzungen und Wirkungen direkter Demokratie nicht belegen (vgl. dazu Schmidt, Demokratietheorien, 2. Aufl. 1997, 256 ff.). Normativ ist ein Generalverdacht partikularer Interessenverfolgung gegenüber der Volksgesetzgebung durchaus nicht mit der prinzipiellen Gleichwertigkeit beider Verfahren vereinbar (a.A. ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92), wie sie die Sächsische Verfassung kennzeichnet.

- (2) Ebenso wenig nötigt das System der Haushaltsgesetzgebung zur Erweiterung des Begriffs der Haushaltsgesetze in dem Sinne, dass dieser Begriff sich auf die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben beziehe. Dabei kann als selbstverständlich unterstellt werden, dass der Volksgesetzgeber in diesem System der Haushaltsgesetzgebung nicht berücksichtigt wird (ThürVerfGH LKV 2002, 83, 92); dies ist schon systematische Konsequenz des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf, rechtfertigt aber gerade deshalb keine weitergehenden Schlüsse. Zwar ist es Aufgabe und Recht des Parlaments, durch den Haushaltsplan und das ihn feststellende Haushaltsgesetz sein politisches Programm gleichsam in Geld zum Ausdruck zu bringen und damit die Zwecke und Mittel zu gestalten, die der Programmumsetzung dienen (zur Programmfunktion des Haushalts vgl. etwa Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 5 ff.). Ebenso ist naturgemäß ein nicht unerheblicher Teil der Mittel bereits gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich festgelegt. Daraus ergeben sich aber nicht ohne weiteres Grenzen des

Volksgesetzgebungsrechts. Dies erhellt schon daraus, dass dieses Recht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht angetastet wird. Er hat einzig materielle Entscheidungen des Volksgesetzgebers im Hinblick auf ihre finanziellen Konsequenzen zu berücksichtigen; es erfolgen also durch den Volksgesetzgeber in der Sache keine anderen Festlegungen als durch das Parlament als Sachgesetzgeber oder durch das Verfassungsgericht als Interpret der Verfassung (vgl. etwa BVerfGE 99, 216 ff., 246 ff., 268 ff., 273 ff.). Solange also der parlamentarische Gesetzgeber in der Lage ist, einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Haushalt vorzulegen, wird das Budgetrecht des Parlaments nicht gestört. Allerdings wird die Möglichkeit der Setzung politischer Prioritäten durch das Parlament und die mehrheitlich von ihm getragene Regierung verringert. Nimmt man die verfassungsrechtlich vorgegebene Gleichwertigkeit des parlamentarischen und des Volksgesetzgebers ernst, ist indes genau dies der Sinn der Volksgesetzgebung, die nicht nachträglich durch eine Ausdehnung des parlamentarischen Budgetrechts korrigiert und in der Sache marginalisiert werden darf.

Ein weiteres kommt hinzu: Die Auffassung, der Begriff der Haushaltsgesetze umfasse alle finanzwirksamen Gesetze, wenn sie gewichtige staatliche Ausgaben auslösten und den Landeshaushalt wesentlich beeinflussten, ist verfassungsrechtlich nicht bestimmbar und setzt das Volksgesetzgebungsrecht einer verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Ungewissheit aus, die dieses zu entwerfen geeignet ist. Beurteilt man die Wesentlichkeit des Einflusses auf den Gesamtbestand des Haushalts als maßgebliches Kriterium für die Überschreitung des dem Volksgesetzgeber zustehenden Spielraums nach Maßgabe des Einzelfalles im Rahmen einer differenziert bewertenden Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge des Gesamtvorhabens einzustellen sind (so ThürVerfGH, LKV 2002, 83, 93), wird deutlich, dass es für Initiativen zum Volksgesetzgebungsverfahren – sieht man einmal von dem Fall finanzneutraler Gesetzesvorhaben ab – praktisch nicht vorhersehbar ist, ob und ab wann ein solches Vorhaben die Grenze des Zulässigen überschreitet. Dies entwertet etwaige Initiativen von vornherein, da über diesen stets die im Übrigen nicht absehbare Entscheidung steht, die Verfassungswidrigkeit der Initiative geltend zu machen. Darüber hinaus macht dies die verfassungsrechtliche Zulässigkeit letztlich von der Gestaltung der

Rahmenbedingungen durch den Haushaltsgesetzgeber abhängig, der es in der Hand hat, etwa den Umfang der freien Spitze politisch nach Maßgabe der Opportunität zu gestalten und damit auch ein missliebiges Volksgesetzgebungsverfahren zu verhindern. Nicht zuletzt aber verlagert es in weitem Umfang die Fragen der Zulässigkeit auf den Verfassungsgerichtshof, der damit in die Lage gebracht wird, wesentliche Ermittlungen über die Gestaltung des Haushalts und seiner künftigen Entwicklung einer detaillierten Analyse daraufhin zu unterziehen, ob sich ein wesentlicher Einfluss auf den Haushalt ergibt. Es kann nicht sinnvoll sein, diese politischen Fragen letztlich als verfassungsrechtliche umzuformulieren und dem Verfassungsgericht zur Entscheidung zuzuweisen. Zur Vermeidung dieser weithin anerkannten und in ihren Folgen für das Volksgesetzgebungsrecht nicht zu unterschätzenden Wirkung auf feste Quoten abzustellen, ist letztlich nicht praktikabel. Abgesehen davon, dass die eigentlichen Unsicherheiten der Berechnung und die politischen Wertungen der Modellrechnungen damit ebenso wenig vermieden werden, wie die Verhinderungsmöglichkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers damit schon unterbunden sind, lässt sich eine abstrakte Quote verfassungsrechtlich in der Sache kaum rechtfertigen.

2. Der Volksantrag greift auch nicht in verfassungswidriger Weise in Rechte des sächsischen Landtages ein.

- a) Allerdings ist das Volksgesetzgebungsverfahren auch außerhalb des Art. 73 Abs. 1 SächsVerf nicht ohne Schranken gewährleistet, sondern durch das parlamentarische Budgetrecht und die Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt sowie durch etwaige bundesrechtliche oder europarechtliche Vorgaben begrenzt.

Dies besagt aber nicht, dass es dem Volksgesetzgeber zur Wahrung der Rechte des parlamentarischen Gesetzgebers von vornherein verschlossen wäre, ein auf haushaltswirksame Maßnahmen gerichtetes Volksgesetzgebungsverfahren durchzuführen. In Kompetenzen des Parlaments wird vielmehr erst dann eingegriffen, wenn es diesem selbst durch ein mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren aus Rechtsgründen nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen.

Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze ist erst gegeben, wenn der Haushalt in Folge des Volksgesetzes mit Art. 93 bis Art 95 SächsVerf unvereinbar würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.

- b) Hiervon ausgehend ist für eine Begrenzung der Kompetenz des Volksgesetzgebers nichts zu erkennen, da es dem parlamentarischen Gesetzgeber sehr wohl möglich ist, es ausgabenneutral aufzuheben, da es unentziehbare Rechte – auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes – nicht begründet. Das Volksbegehren – würde es Gesetz – mag den Spielraum des parlamentarischen Gesetzgebers verringern und auch seine bisherige Politik korrigieren wollen. Aber es führt nicht dazu, dass es dem Gesetzgeber unmöglich gemacht wird, einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Haushalt vorzulegen.

3. Auch ansonsten greifen verfassungsrechtliche Bedenken – wie sie die Sächsische Staatsregierung gegen den Antrag erhebt – nicht durch. Soweit § 5 Abs. 2 S. 3 SchulG-E vorsieht, dass auf Beschluss der Schulkonferenz auch jahrgangübergreifend unterrichtet werden kann, unterliegt der Entwurf jedenfalls unter dem Gesichtspunkt staatlicher Schulaufsicht, wie er sich aus Art. 103 Abs. 1 SächsVerf ergibt, keinerlei Bedenken. Es handelt sich bei der Frage, ob jahrgangübergreifender Unterricht möglich sein soll, um eine Frage pädagogisch sinnvoller Gestaltung der Lernorganisation. Der Gesetzgeber ist aber gerade insoweit nicht gehindert, auch der Schulkonferenz im Interesse einer professionellen Gestaltung der Schule Entscheidungskompetenzen zuzuweisen. Dies gilt um so mehr, als die Regelung nicht die der Fachaufsicht zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschließt. Ebenso wenig verstoßen die Regelungen der § 6 Abs. 4, § 7 Abs. 4 SchulG-E gegen Art. 103 Abs. 1 SächsVerf. Insofern hat der Volksgesetzgeber als gesetzgebendes Organ des Freistaates gehandelt.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG.

gez. Pfeiffer

gez. Budewig

gez. Hagenloch

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Reich

gez. Schneider

gez. Trute