

Reformvorschläge von Mehr Demokratie zum Umgang mit dem Haushaltsvorbehalt für Volksinitiativen in Brandenburg (Art. 76 Abs. 2 BbgVerf)

2. Mai 2011

Problembeschreibung

Die Brandenburgische Verfassung legt für Volksinitiativen bisher in Art. 76 Abs. 2 BbgVerf fest, dass „Initiativen zum Landeshaushalt ... unzulässig“ sind. Dieser Ausschluss stellt ein gravierendes Problem für die Brandenburger Volksgesetzgebung dar.

Die Volksinitiative „Für unsere Kinder – Volksinitiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs aller Kinder auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten“ hat am 13.07.2000 147.383 Unterschriften eingereicht. Die Volksinitiative wurde jedoch auf Beschluss des Hauptausschusses gemäß § 9 Abs. 6 VAGBbg für unzulässig erklärt, da sie in den Haushalt des Landes eingreifen würde. Dies wurde vom Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 20.09.2001 bestätigt.¹ Die Begründung lautete, dass es sich um eine „Volksinitiative zum Landeshaushalt“ handle, die gemäß Art. 76 Abs. 2 LV und Art. 5, Abs. 2 VAGBbg unzulässig sei. Solche Volksinitiativen führten zu „gewichtigen staatlichen Ausgaben“ und stellten damit eine „wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts“ dar.

Weiter wird im Urteil präzisiert, dass auch Initiativen, die nicht unmittelbar Einfluss auf Haushaltsgesetz und Haushaltsplan, „aber auf den Gesamtbestand des Haushalts“ nehmen, eine „wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen“. Die dauerhaften Folgekosten im Falle einer Zulassung des Volksbegehrens hätten im Jahr 2001 eine Mehrbelastung des Haushalts von 34 Mio. DM und in den Folgejahren von mind. 48 Mio. DM bedeutet. Dies entspricht einem Anteil von 0,18 bzw. 0,25 Prozent des Haushaltsvolumens. Da bereits 98,6 % des Landeshaushaltsplan finanziell gebunden waren, ließen sich die „anfallenden Mehraufwendungen (...) nicht über die Mobilisierung von Reserven verwirklichen, sondern erforderten eine Neugewichtung und Umgestaltung des Haushalts“ in einer Größenordnung, „durch die der Gesamthaushalt gegebenenfalls aus dem Gleichgewicht gerate“. Angesichts der knappen Haushaltslage wird in dem Urteil zudem die Befürchtung geäußert, dass eine Stattgabe des Einspruchs der haushaltswirksamen Initiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz „anderweitige Volksinitiativen zur Durchsetzung von Sonderinteressen zur Folge haben werde“

Durch das Urteil wird die Anwendbarkeit der Volksgesetzgebung erheblich eingeschränkt. Es ist davon ausgehen, dass alle Volksinitiativen, die mehr als 0,18 bzw. 0,25 Prozent des Haushaltes tangieren, nicht zugelassen werden. Für alle anderen Volksinitiativen bleibt eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Formulierungen wie „wesentliche Beeinträchtigung“ und „gewichtige“ Ausgaben beinhalten erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten und erlauben einen weiten Interpretationsspielraum. Dies entfaltet bereits jetzt eine abschreckende Wirkung auf Volksinitiativen. Mehr Demokratie ist ein Fall einer Volksinitiative bekannt, die aus Angst vor einer Nichtzulassung ihrer Volksinitiative den Initiativtext erheblich „weicher“ formuliert hat als es ihrem eigentlichen Anliegen entspricht.

¹ VerfGBbg, Urteil vom 20.09.2001 - VfGBbg 57/00

Reformvorschlag

Mehr Demokratie schlägt daher eine Lockerung des Haushaltsvorbehaltes des Art. 76 Abs. 2 BbgVerf vor. Konkret empfehlen wir, ähnlich wie die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ) sowie die Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, das Wort „Landeshaushalt“ durch „Haushaltsgesetz“ oder „Landeshaushaltsgesetz“ zu ersetzen.

Diese Formulierung würde die Brandenburgische Verfassung an die entsprechende Verfassungsrechtslage in Sachsen, Baden-Württemberg und Berlin angleichen, wo „Haushaltsgesetze“, das „Staatshaushaltsgesetz“ bzw. das „Landeshaushaltsgesetz“ ausgeschlossen ist/sind. Klar ist durch eine solche Formulierung, dass der Landtag der Haushaltssouverän bleibt und ihm das Königsrecht, nämlich die Verantwortung über das Zustandekommen und den Beschluss des Haushaltes weiterhin obliegt. Gleichzeitig wäre mit einer solchen Formulierung aber eine die haushaltswirksame Volksgesetzgebung stark einschränkende Auslegung in Zukunft ausgeschlossen.

Auch mit dieser Formulierung würde der Haushaltsvorbehalt nicht lediglich formal wirken, sondern auch materiell. Dies ergibt sich aus der entsprechenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in Sachsen und Berlin, an der sich das Brandenburger Verfassungsgericht mit großer Wahrscheinlichkeit orientieren würde.² In Sachsen ist die haushaltswirksame Volksgesetzgebung weiterhin durch das parlamentarische Budgetrecht sowie die Anforderung an einen verfassungsgemäßen Haushalt begrenzt: *„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.“*³ In Berlin wiederum sind Volksbegehren darüber hinaus auch dann unzulässig, wenn sie eine Änderung des Haushaltsgesetzes zwingend nach sich ziehen. Daher sind entsprechende Volksbegehren in Berlin nur zulässig, wenn sie für künftige Haushaltsjahre Wirkung entfalten und nicht für das laufende Haushaltsjahr.

Davon einmal abgesehen sind natürlich auch bundesrechtliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft der Bundesländer, z.B. die Schuldenbremse, auch im Rahmen der Volksgesetzgebung zu beachten.

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung

Ergänzend zur neuen Formulierung des Art. 76, Abs. 2 BbgVerf schlägt die ASJ vor, das für den Landtag gültige und in Art. 104 BbgVerf geregelte Ausgabendeckungsprinzip auch auf die Volksgesetzgebung anzuwenden und in einem ergänzenden Absatz zu regeln. Abs. 3 des Art. 76 hätte dann folgenden Wortlaut: *„Initiativen, welche Ausgaben mit sich bringen, müssen bestimmen, wie diese Ausgaben gedeckt werden sollen. Der Landtag kann bei der haushaltstechnischen Umsetzung andere Deckungsquellen vorsehen.“*⁴

² SächsVerfGH Vf. 91-VI-01 v. 11.7.2002 bzw. Berl. VerfGH 143/08 v. 6.10.2009.

³ SächsVerfGH Vf. 91-VI-01, S. 30.

⁴ ASJ 2011: Mehr direkte Demokratie. Diskussionspapier, S. 17

Dieser Vorschlag, Art. 76 BbgVerf um einen zusätzlichen Absatz zu ergänzen, wird von Mehr Demokratie aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Die Auflage, einen Gegenfinanzierungsvorschlag vorzulegen, bringt es für Bürgerinitiativen mit sich, in umfassender Kenntnis der Haushaltsgesetzgebung, der Länderfinanzen, der politischen Prioritäten und praktischer Sachzwänge einen solchen Vorschlag zu erarbeiten. Es handelt sich hierbei um Wissen, welches nur Experten und Haushaltspolitikern zugänglich ist. Volksinitiativen haben in der Regel hierfür nicht die ausreichenden Einblicke in den Haushalt des Landes. Damit würde eine solche Auflage die Gefahr bergen, dass Volksinitiativen aufgrund ihres Gegenfinanzierungsvorschlages, der sich eventuell nicht in die Erfordernisse des Haushaltes einfügt, für unzulässig erklärt werden.
Diese Problematik ist in Brandenburg und vielen anderen Bundesländern auf kommunaler Ebene bekannt. Hier wurden mehrfach Bürgerbegehren aufgrund unzureichender Finanzierungsvorschläge für unzulässig erklärt.
- Ist eine Volksinitiative verpflichtet, einen Gegenfinanzierungsvorschlag vorzulegen, besteht die Gefahr, dass dieser Gegenstand der Abstimmung wird. Damit ginge es nicht mehr um die eigentlich zu entscheidende Sachfrage, sondern um die Zustimmung oder Ablehnung einer spezifischen Finanzierungsvariante.
- Ginge es nach dem Entwurf der ASJ, wäre das Parlament an den Deckungsvorschlag nicht gebunden. Um das Vorhaben einer Initiative zu realisieren, könnten Einsparungen, beschlossen durch den Landtag, an anderer Stelle vorgenommen werden. Damit stellt sich die Frage, warum einer Initiative vorgeschrieben werden sollte, einen Gegenfinanzierungsvorschlag zu entwickeln, wenn in letzter Instanz das Parlament über die Finanzierung zu entscheiden hat.
- Die finanziellen Auswirkungen eines Volksbegehrens werden spätestens in der breiten öffentlichen Auseinandersetzung vor einem Volksentscheid eine wichtige Rolle spielen und für viele Bürger ein wichtiges Kriterium bei ihrer Stimmabgabe sein. Initiativen, die zu erheblichen Mehrhaushalten oder Mindereinnahmen führen, haben dadurch ohnehin größere Schwierigkeiten, die erforderliche Mehrheit beim Volksentscheid zu erreichen.

Um das Anliegen eines Kostendeckungsvorschlages aufzugreifen, dessen Nachteile aber zu vermeiden, kann sich Mehr Demokratie die Einführung einer sog. Kostenschätzungsregelung vorstellen. Diese würde so aussehen, dass eine von der Verwaltung erarbeitete Schätzung der Kosten der Umsetzung einer Volksinitiative auf den Unterschriftenlisten aufgeführt und im Falle eines Volksentscheides allen Wahlberechtigten mit den Abstimmungsunterlagen zugesandt wird. Eine Initiative kann der offiziellen Schätzung eine eigene Schätzung gegenüberstellen. Mit diesem Vorschlag kann sowohl bei den Initiatoren einer Volksinitiative als auch bei den Bürgern das Bewusstsein für die finanziellen Konsequenzen eines Vorschlages erhöht werden, ohne dass ein Gegenfinanzierungsvorschlag Gegenstand einer Abstimmung wird.

Zusammenfassung:

Mehr Demokratie schlägt vor, in Art. 75 Abs. 2 BbgVerf das Wort „Landeshaushalt“ durch „Haushaltsgesetz“ oder „Landeshaushaltsgesetz“ zu ersetzen. Damit bliebe der Landtag Haushaltssouverän, aber gleichzeitig würde der Spielraum haushaltswirksamer Volksgesetzgebung erweitert. Weiterhin wird angeregt, eine Kostenschätzungsregelung einzuführen, nach der eine von der Verwaltung erarbeitete Kostenschätzung der Umsetzung einer Volksinitiative auf den Unterschriftenlisten abgebildet und im Falle eines Volksentscheides allen Stimmberechtigten zugeschickt wird. Der Gefahr, dass Bürger Entscheidungen ohne Kenntnis der finanziellen Folgen einer Volksinitiative treffen würden, würde so vorgebeugt.

Verfasser: Sophia Cramer, Dr. Michael Efler

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel.: 030 – 42082370
Fax: 030 – 42082380
info@mehr-demokratie.de
www.bb.mehr-demokratie.de