

**Verfassungsgerichtshof
des Landes Berlin**

Im Namen des Volkes

Urteil

**Geschäftsnummer:
VerfGH 143/08**

Verkündet am 6. Oktober 2009
J. Körner
Justizfachangestellte

In dem Verfahren über den Einspruch

1. des Herrn B. **E.**,
2. der Frau A. **W.**,
3. des Herrn B. **S.**,
4. der Frau A. **B.**,
5. des Herrn J. **H.**,

als Vertrauenspersonen der Initiative des Landeselternausschusses Berliner Kindertagesstätten (LEAK), Trägerin des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“

- Einspruchsführer -

- Verfahrensbevollmächtigte:
E. M. Rechtsanwälte -

g e g e n

die Entscheidung des Senats von Berlin vom 26. August 2008 über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“

Weiterer Beteiligter:

Senat von Berlin,
vertreten durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport,
Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

- Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte R., S., D. und W. -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Diwell,
den Vizepräsidenten Hund und die Richterinnen und Richter Körner,
Prof. Dr. Krieger, Libera, Müller-Gazurek, Dr. Rueß, Dr. Stresemann und Wesel

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Juli 2009
für R e c h t erkannt:

Die Entscheidung des Senats von Berlin vom 26. August 2008 über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ wird aufgehoben.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat den Einspruchsführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

I.

Trägerin des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ ist eine Initiative des Landeselternausschusses Berliner Kindertagesstätten (LEAK). Die Einspruchsführer sind die von dieser Initiative bestimmten Vertrauenspersonen und Vertreter des Volksbegehrens.

1. Am 28. Juli 2008 stellten die Einspruchsführer bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen von 58.720 Bürgern unterstützten Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens, dem folgender mit Gründen versehener Gesetzentwurf zur Ände-

rung des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG –) vom 23. Juni 2005 (GVBl. S. 322) beigefügt war:

„Das Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KitaFöG) vom 23. Juni 2005 (GVBl. Seite 322) wird wie folgt geändert:

1. § 4 (Anspruch und bedarfsgerechte Förderung) wird wie folgt geändert:

a) In Abs. 1 erhalten die Sätze 1 bis 3 folgende Fassung:

(1) Jedes Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung und Bildung in einer Tageseinrichtung. Kinder, die bis zum 31. Juli des nächsten Jahres das dritte Lebensjahr vollenden, können ohne Vorliegen eines Bedarfs ab dem 1. August des laufenden Jahres gefördert werden. Kinder unter drei Jahren sollen einen geeigneten Platz in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege erhalten, wenn ein entsprechender Bedarf festgestellt wird. Gleiches gilt für Kinder nach Satz 1 und 2, soweit ein über eine Teilzeitförderung hinausgehender Bedarf oder eine Betreuung in Kindertagespflege beantragt wird.

b) In Abs. 3 wird das Wort „Halbtagsförderung“ durch das Wort „Teilzeitförderung“ ersetzt.

c) Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Erfüllung eines Förder- und Betreuungsbedarfs nach § 4 Abs. 1 Satz 2, 3 und 4 setzt einen vorherigen Antrag und die Feststellung nach § 7 voraus.“

2. In § 5 (Betreuungsumfang) erhält Satz 1 folgende Fassung:

„Der tägliche Betreuungsumfang muss dem Anspruch auf Bildung und Förderung und dem Wohl des Kindes Rechnung tragen.“

3. § 7 (Anmeldung, Bedarfsprüfung und Nachweisverfahren) wird wie folgt geändert:

a) es wird folgender Absatz 1 neu eingefügt:

„(1) Kinder mit einem Förderungs- und Bildungsanspruch nach § 4 Abs.1 Satz 1 und § 4 Abs. 1 Satz 2 erhalten auf Antrag ohne weitere Bedarfsprüfung einen Teilzeitplatz.

b) Die bisherigen Absätze 1-9 werden zu den Absätzen 2-10.

c) In Abs. 3 (neu) wird nach „unterstützen“ ergänzt:

„Dabei werden Eltern im Rahmen des Willkommenpakt bei Geburt des Kindes auf den Anspruch und Förderung der Betreuungsmöglichkeiten in Tageseinrichtungen informiert.“

d) In Abs. 3 (neu) erhalten die Sätze 1 bis 3 folgende Fassung:

„(3) Die Eltern melden den Förderungs- und Betreuungsbedarf nach § 4 Abs. 1 Satz 2, 3 und 4 bei dem zuständigen Jugendamt durch Antrag an.“

e) In Abs. 7 (neu) erhalten die Sätze 1 bis 3 folgende Fassung:

„(7) Eine Bedarfsprüfung ist notwendig, wenn

1. eine Erweiterung des Betreuungsumfangs über den Teilzeitplatz hinaus beantragt wird,

2. die in der Rechtsverordnung nach Absatz 10 festzulegende Frist, bis zu der die Förderung begonnen haben muss, abgelaufen ist, diese Frist soll 4 Monate betragen.“

f) In Abs. 8 (neu) Satz 1 werden die Worte „Absatz 9“ ersetzt durch „Absatz 10“ und „Absatz 6“ ersetzt durch „Absatz 7“

g) In Abs. 9 (neu) werden in Satz 2 die Worte „Absatz 6“ ersetzt durch „Absatz 7“

4. § 11 (Personalausstattung) wird der Abs. 1 wie folgt geändert:

a) „(1) Die Förderung der Kinder in den Tageseinrichtungen ist durch ausreichendes sozialpädagogisches Personal sicherzustellen. Die Voraussetzungen für die Anerkennung des sozialpädagogischen Personals sowie die Personalbemessung entsprechend dem Aufgabeninhalt, dem Aufgabenumfang und der Aufgabenintensität sind durch Rechtsverordnung zu regeln. In den Vorgaben für die Personalausstattung nach Absatz 2 sind alle Ausfallzeiten bereits abschließend berücksichtigt, unter anderem für die Vor- und Nachbereitung 5 Std. in der Woche pro pädagogischer Fachkraft (bei 38,5 Stunden Wochenarbeitszeit) und für die Fort- und Weiterbildung mind. 3 Tage im Jahr einer pädagogischen Fachkraft (bei 38,5 Stunden Wochenarbeitszeit)“

b) In Abs. (2) erhält der 1. Punkt folgende Fassung:

„38,5 Wochenstunden pädagogisches Fachpersonals sind vorzusehen

a) bei Kindern vor Vollendung des zweiten Lebensjahres

- für jeweils fünf Kinder bei Ganztagsförderung,
- für jeweils sechs Kinder Teilzeitförderung,
- für jeweils acht Kinder Halbtagsförderung;

b) bei Kindern nach Vollendung des zweiten und vor Vollendung des dritten Lebensjahres

- für jeweils sechs Kinder bei Ganztagsförderung,
- für jeweils sieben Kinder bei Teilzeitförderung,
- für jeweils neun Kinder bei Halbtagsförderung;

c) bei Kindern nach Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt

- für jeweils neun Kinder bei Ganztagsförderung,
- für jeweils elf Kinder bei Teilzeitförderung,
- für jeweils vierzehn Kinder bei Halbtagsförderung.“

c) Abs. (2) erhält zusätzlich einen 4. Punkt wie folgt :

„4. Für die Leitung der Tageseinrichtung sind zusätzliche Personalzuschläge zu gewähren, die bei 100 Kindern mit 38,5 Wochenarbeitsstunden bemessen sind.“

Die Einspruchsführer gaben in dem Einleitungsantrag an, die Unterstützungsunterschriften datierten zwischen dem 7. Februar und 28. Juli 2008.

2. Mit Beschluss vom 26. August 2008 stellte der Senat von Berlin fest, das Volksbegehren sei unzulässig. Hierüber informierte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Einspruchsführer mit Schreiben vom 11. September 2008 unter Beifügung der Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 9. September 2008 (Abghs-Drs. 16/1719). Darin wird die Entscheidung des Senats im Wesentlichen wie folgt erläutert:

Das Volksbegehren sei unzulässig, weil es das Budgetrecht des Parlaments als verfassungsimmanente Grenze der Volksgesetzgebung verletze. Der Antrag auf Einlei-

tung eines Volksbegehrens sei daher zurückzuweisen. Die weiteren formalen Anforderungen an ein Volksbegehren seien erfüllt.

Unterstelle man, dass etwa die Hälfte der bislang nicht betreuten Kinder künftig einen Kitaplatz in Anspruch nähme, würde die Umsetzung des Gesetzentwurfs insgesamt Kosten von 166 Millionen Euro verursachen. Bei einer Inanspruchnahme durch alle bislang nicht betreuten Kinder wären es insgesamt 212 Millionen Euro.

Mit der Ersetzung der Formulierung „Landeshaushalt“ in Art. 62 Abs. 5 der Verfassung von Berlin – VvB – a. F. durch „Landeshaushaltsgesetz“ in Art. 62 Abs. 2 VvB n. F. habe der verfassungsändernde Gesetzgeber lediglich klarstellen wollen, dass Volksbegehren nicht allein deshalb unzulässig seien, weil sie Einnahmen oder Ausgaben auslösten. Die Volksgesetzgebung sei nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt, weil sonst weite Regelungsbereiche von der direkten Demokratie ausgeschlossen wären. Mit der Begründung, es sei verfassungsrechtlich nicht bestimmbar, ab wann ein finanzwirksames Volksbegehren den Landeshaushalt verletze, sei die Konkretisierung auf den Begriff des „Haushaltsgesetzes“ für erforderlich gehalten worden, wobei dieser Begriff die Bestandteile des Haushaltsgesetzes und damit auch den Haushaltsplan umfasse. Auch wenn der Gesetzgeber mit der Verfassungsänderung die Gegenstände der Volksinitiative und Volksgesetzgebung als Instrumente der direkten Demokratie habe erweitern wollen, bleibe festzuhalten, dass die Volksgesetzgebung ihre verfassungsimmanenten Grenzen im Budgetrecht des Parlaments sowie in den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt finde, für den das Parlament die alleinige Verantwortung trage. Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben nach sich zögen und damit den Haushalt des Landes wesentlich und nachhaltig beeinflussten, seien auch nach der Verfassungsänderung unzulässig.

Der Senat halte den Gesetzentwurf des Volksbegehrens materiell-rechtlich für Haushaltsgesetzgebung und damit für einen unzulässigen Abstimmungsgegenstand. Maßgeblich sei nach wie vor die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. dargelegte verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle, die durch eine wertende Gesamtbetrachtung im konkreten Fall zu ermitteln sei. Diese Rechtsprechung entspreche insbesondere auch derjenigen des Bundesverfassungs-

gerichts zur Landesverfassung für Schleswig-Holstein und anderer Landesverfassungsgerichte. Soweit der sächsische Verfassungsgerichtshof die Volksgesetzgebung auch im Falle unüberwindbarer haushaltsrechtlicher Schwierigkeiten als zulässig ansehe, da der parlamentarische Gesetzgeber die Möglichkeit habe, notfalls das vom Volk beschlossene Gesetz ausgabenneutral aufzuheben, habe der Verfassungsgerichtshof Berlin diesen Ansatz als „realitätsfern“ verworfen.

Das Volksbegehren ziehe im Erfolgsfalle Kosten nach sich, die zur Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle führten. Mehrkosten in Höhe von 166 bzw. 212 Millionen Euro entsprächen einer Mehrbelastung von 0,83 % bzw. 1,06 % des Gesamtvolumens der im Berliner Landeshaushalt veranschlagten Ausgaben. Das Bundesverfassungsgericht habe für Schleswig-Holstein eine Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle bei einer zusätzlichen Belastung von circa 0,5 % bis 0,7 % des Gesamthaushalts angenommen.

Entscheidend sei, dass das Volksbegehren in Bezug auf die Tageseinrichtungen gewichtige und unmittelbar wirkende finanzpolitische Entscheidungen zum Gegenstand habe, die – auch wegen seiner Pflicht, einen verfassungsgemäßen Haushalt zu verabschieden – allein der Haushaltsgesetzgeber treffen könne. Darüber hinaus unterliege der finanzielle Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum bezüglich der Ausgaben des Landes Berlin einer Vielzahl von Beschränkungen, insbesondere durch nicht veränderbare Ausgaben für den Schuldendienst und allenfalls mittel- und langfristig zu verändernden Personalausgaben. Das Kita-Volksbegehren müsse im Zusammenhang mit der finanziellen und personellen Ausstattung anderer Bereiche betrachtet werden, für die vergleichbare ausgabenintensive Volksbegehren ebenfalls zugelassen werden müssten. Die Volksgesetzgebung finde deshalb nach der Verfassung von Berlin ihre Schranken dort, wo grundlegende finanzpolitische Entscheidungen zu Gunsten oder zu Lasten verschiedener Betroffenenengruppen unter Abwägung widerstreitender öffentlicher und privater Interessen getroffen werden müssten. Insoweit trage allein der parlamentarische Gesetzgeber die Verantwortung, weil nur er im System der repräsentativen Demokratie in der Lage sei, die Folgewirkungen von Entscheidungen zu berücksichtigen und die notwendigen Kompromisse zu finden, die einer Volksgesetzgebung mit einer bloßen „Ja/Nein – Entscheidung“ nicht zugänglich seien.

Soweit in dem Gesetzentwurf die Vor- und Nachbereitung und die Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte festgelegt werde, stelle die vorgesehene Regelung darüber hinaus einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie dar.

Der dem Gesetzentwurf anhaftende Mangel sei nicht nach § 17 Abs. 2 AbstG im Wege der Änderung durch die Trägerin des Volksbegehrens behebbar. Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens komme nicht in Betracht, da die Regelungsbereiche nicht trennbar erschienen.

3. Der vorliegende Einspruch vom 25. September 2008 richtet sich gegen die Entscheidung des Senats von Berlin über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens.

Zur Begründung tragen die Einspruchsführer vor:

Das Volksbegehren verstoße nicht gegen Art. 62 Abs. 2 VvB. Der Haushaltsvorbehalt erfasse lediglich Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz im formellen Sinne nach der Legaldefinition des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut, aber auch nach der Entstehungsgeschichte, der Systematik und Sinn und Zweck des Art. 62 Abs. 2 VvB.

Aus den Materialien zur Verfassungsänderung und dem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22. November 2005 zum Volksbegehren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal“ werde deutlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Haushaltsvorbehalt entsprechend Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen in der Interpretation des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs als Haushaltsgesetz im formellen Sinne habe verstanden wissen wollen. Die Beschränkung des Haushaltsvorbehalts auf das „Landeshaushaltsgesetz“ habe die verfassungsrechtliche Grenze für haushaltsrelevante Volksgesetzgebung im Vergleich zu Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. bestimmbar machen sollen. Damit sei es ausgeschlossen, die Vorschrift im Wege einer teleologischen Auslegung entsprechend der alten Rechtslage anzuwenden.

Gegen eine finanzwirksame Gesetze erfassende Auslegung des Haushaltsvorbehalts spreche auch die Entstehungsgeschichte des § 15 Abs. 1 Satz 3 AbstG, wonach die Unterschriftsliste bzw. die Unterschriftsbögen zur Unterstützung eines Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens eine amtliche Kostenschätzung aufweisen müssten. Durch diese Regelung sei eine Anregung aus dem Verfahren zur Verfassungsänderung im Jahre 2006 mit dem Ziel aufgenommen worden, die notwendige Transparenz zu den finanziellen Auswirkungen schon auf der ersten Stufe eines Volksbegehrens zu schaffen. Eine Berücksichtigung dieses Aspektes im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung durch den Senat sei somit überflüssig.

Die systematische Auslegung der Berliner Verfassung bestätige die auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkte Auslegung. Die weiteren Unzulässigkeitsgründe nach Art. 62 Abs. 2 VvB hätten bei einer Auslegung, wie sie der Senat vornehme, keine eigenständige Bedeutung. Da der Volksgesetzgeber im System der Haushaltsgesetzgebung normativ nicht vorgesehen sei, verliere der Haushaltsvorbehalt bei einer Begrenzung auf das formelle Haushaltsgesetz seinerseits nicht jede eigenständige Funktion.

Nach seinem Sinn und Zweck habe ein finanzbezogener Ausschluss der Volksgesetzgebung seit jeher den spezifischen Bedingungen des auf „Ja/Nein - Abstimmungen“ über Sachfragen beschränkten und von seiner technischen Eigenart inneren Schranken unterworfenen Volksgesetzgebungsverfahrens Rechnung tragen sollen. Der Haushaltsvorbehalt diene nicht der Abwehr einer missbräuchlichen Instrumentalisierung von Plebisziten zur Bedienung von Sonderinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls.

Ein auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkter Vorbehalt für die Volksgesetzgebung führe nicht zu einer Verletzung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses. Durch die jeweilige Ausgestaltung der Volksgesetzgebung und der Budgethoheit des parlamentarischen Gesetzgebers schaffe die Verfassung von Berlin die erforderliche praktische Konkordanz zwischen beiden Verfassungsprinzipien. Aufgrund des Haushalts- und Abgabenvorbehalts in Art. 62 Abs. 2 VvB, der Mitwirkungsrechte des Abgeordnetenhauses im Volksgesetzgebungsverfahren, der Höhe der Quoren, der Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens sowie zeitlicher Beschränkungen

für Volksbegehren sei ein ausreichender Schutz des parlamentarischen Budgetrechts hergestellt.

Die Budgethoheit des Parlaments sei so lange nicht in Frage gestellt, wie dieses in der Lage sei, einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Haushalt vorzulegen. Das sei erst dann nicht mehr der Fall, wenn es dem Haushaltsgesetzgeber nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen Positionen aufzuheben oder den Haushalt entsprechend anzupassen. Das Abgeordnetenhaus habe – auch im vorliegenden Fall – unter anderem die Möglichkeit, das im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommene Gesetz rechtzeitig aufzuheben. Die Möglichkeit der Aufhebung eines Volksgesetzes sei nicht realitätsfern. Entsprechende Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs seien im Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. gemacht worden und würden der Ausweitung der Volksgesetzgebung durch die Verfassungsänderung im Jahre 2006 nicht mehr gerecht. Das mit der Verfassungsänderung institutionalisierte und verfestigte Spannungsverhältnis zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung dürfe nicht interpretatorisch beseitigt werden, indem der Volks- oder Parlamentsgesetzgebung ein in der Verfassung nicht vorgesehener Vorrang eingeräumt werde. Dass das Ansehen des Parlaments in der Bevölkerung leiden könne, sogar eine Beendigung der Wahlperiode möglich wäre, sei eine politische Konsequenz und keine verfassungsrechtliche Schranke.

Solange die Zuständigkeit des Parlaments für die formelle Haushaltsgesetzgebung nicht angetastet werde, halte sich der landesverfassungsrechtliche Haushaltsvorbehalt auch innerhalb der vom Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Grenze. Durch die Forderung, dass es dem Haushaltsgesetzgeber möglich bleiben müsse, nach erfolgreicher Volksgesetzgebung einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen, werde auch der Verpflichtung des Art. 109 Abs. 2 GG zur Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen.

Dessen ungeachtet sei das Volksbegehren auch gemessen an den Maßstäben zulässig, die der Verfassungsgerichtshof zu Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. aufgestellt habe. Bei wertender Gesamtbetrachtung überschritten die Auswirkungen des erfolgreichen Volksbegehrens auf den Haushalt des Landes Berlin nicht die verfassungsrechtliche

Erheblichkeitsschwelle. Entgegen der Kostenschätzung des Senats sei mit einer dauerhaften jährlichen Finanzbelastung in Höhe von 95,9 Millionen Euro zu rechnen, was im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Berliner Haushalts eine Mehrbelastung von 0,48 % bedeuten würde. Neben den finanziellen Auswirkungen sei insbesondere das Kriterium „Sachgehalt und Wertigkeit des Anliegens“ zu berücksichtigen. Auch müsse das Ziel der Verfassungsänderung, die Zulässigkeit von Volksbegehren auszuweiten, in der Abwägung Berücksichtigung finden.

Durch die Ausweitung der Zeiten für Vor- und Nachbereitung bzw. Fort- und Weiterbildung des Personals im Rahmen des Betreuungsschlüssels zur Feststellung des Personalbedarfs nach § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens werde nicht in den Schutzbereich der Tarifautonomie eingegriffen.

Die Einspruchsführer beantragen,

die Entscheidung des Senats von Berlin vom 26. August 2008 aufzuheben.

Der Senat beantragt,

den Einspruch zurückzuweisen.

Nach seiner Auffassung verstößt das Volksbegehren gegen den in Art. 62 Abs. 2 VvB verankerten Haushaltsvorbehalt. Es sei zwar nicht auf eine Änderung des Haushaltsgesetzes gerichtet, wohl aber auf eine Änderung des rechtlich mit diesem eine Einheit bildenden Haushaltsplanes. Art. 62 Abs. 2 VvB entspreche in seinem Regelungsgehalt Art. 62 Abs. 5 VvB alter Fassung. Ausweislich der Begründung der Vorlage zur Änderung der Verfassung im Jahr 2006 – Abghs-Drs 15/5038 – habe der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der sprachlichen Neufassung des Haushaltsvorbehalts lediglich klargestellt, dass die Volksgesetzgebung nicht unter einem pauschalen Finanzvorbehalt stehe. Damit habe aber nur die vom Verfassungsgerichtshof gegen Wortlaut und Entstehungsgeschichte vorgenommene einschränkende Auslegung des Haushaltsvorbehalts entbehrlich werden, nicht aber die Unzulässigkeit solcher Volksbegehren beseitigt werden sollen. Aus der Neufassung des § 15 Abs. 1 Satz 3 AbstG, mit dem eine Pflicht zur Offenlegung der Kostenschätzung auf den

Unterschriftsbögen für die Volksbegehren eingeführt worden sei, lasse sich kein anderer Wille des Gesetzgebers ableiten.

Bei einem auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkten Verständnis liefe der Haushaltsvorbehalt letztlich leer, da sich bereits aus den Regelungen zum Finanzwesen in der Verfassung von Berlin ergebe, dass die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes allein Sache des Abgeordnetenhauses sei. Zweck des Haushaltsvorbehalts sei, Volksbegehren mit Kostenauswirkungen jedenfalls von einer gewissen haushaltswirtschaftlichen Schwelle an zu unterbinden und derartige Entscheidungen dem Abgeordnetenhaus vorzubehalten, das auch nach der Verfassungsänderung die Aufgabe und Verantwortung habe, sämtliche Einnahmen und notwendigen Ausgaben unter Beachtung der Vorgaben der Verfassung in eine sachgerechte Relation zueinander zu setzen und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu sorgen.

Ein Begriffsverständnis, das den Haushaltsvorbehalt auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkte, wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar. Art. 62 Abs. 2 VvB müsse daher jedenfalls verfassungskonform ausgelegt werden. Ein enges Begriffsverständnis widerspräche dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Aus dem dort verankerten Demokratieprinzip folge die Pflicht zur Wahrung der Budgethoheit des Parlaments, die für den demokratisch verfassten Staat ein unverzichtbares Mittel zur Steuerung des gesamten staatlichen Handelns darstelle. Seien Volksbegehren zulässig, die sehr erhebliche Auswirkungen auf staatliche Einnahmen und Ausgaben hätten, wäre das Parlament ständig in Gefahr, in seiner Kernkompetenz erheblich beeinträchtigt zu werden. Wie das Bundesverfassungsgericht bestätigt habe, sei das Budgetrecht des Parlaments ein zentraler Bestandteil des Systems eines gewaltenteiligen demokratischen Verfassungsstaats. Dem Parlament komme im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Es treffe mit dem Haushaltsplan, der als Wirtschaftsplan ein gesetzesförmiger staatsleitender Hoheitsakt sei, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für alle Bereiche der Politik und für die gesamte vollziehende Staatsgewalt während des jeweiligen Planungszeitraums. Das so beschriebene Budgetrecht des Parlaments sei dabei ein wesentliches Instrument der Regierungskontrolle, die den Kernbereich der rechtsstaatlichen Demokratie betreffe und sie entscheidend mitpräge. Die Budgethoheit beinhalte das Recht der

parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung, ihr politisches Programm, das mit der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten habe, in Gestalt des – in der Regel in komplizierten politischen Aushandlungsprozessen erreichten – Haushaltsplans zu verwirklichen.

Wie sich aus §§ 28 ff. der Landeshaushaltsordnung – LHO – ergebe, komme die Budgetinitiative allein der Regierung zu. Damit werde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Regierung das Verfassungsorgan sei, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe, nämlich die Ziele der Politik zu bestimmen, das Regierungsprogramm aufzustellen und zu verwirklichen, als bestimmender Teil der Exekutive den übrigen Gewalten gegenüber stehe. Das Parlament als maßgebliches Organ der Legislative habe demgegenüber die Aufgabe, den Haushaltsplan festzustellen und durch Erlass des Haushaltsgesetzes in Gesetzeskraft erwachsen zu lassen, ohne dabei an die Budgetvorlage der Regierung gebunden zu sein. Parlament und Regierung trügen die Verantwortung für einen ausgeglichenen Haushalt. Ausgaben dürften grundsätzlich nur dann beschlossen werden, wenn auch ein entsprechender Haushaltsausgleich geschaffen werden könne (Art. 85 ff. VvB, § 8 LHO, § 2 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG –). Die Entscheidungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers bei der Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans und auch bei Erlass einzelner finanzwirksamer Gesetze seien durch kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze (z.B. sozialstaatliche Leistungsgesetze) und vertragliche Bindungen begrenzt.

Der Volksgesetzgeber sei hingegen nicht verpflichtet, bei seiner Willensbildung auf den künftigen Haushalt und die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rücksicht zu nehmen. Es bestehe auch keine Möglichkeit, im Gesetzgebungsverfahren eine Deckungsmöglichkeit unter Anpassung des Gesetzentwurfs zu schaffen. Unabhängig davon dürfte es dem Volksgesetzgeber aufgrund der Vielschichtigkeit der zu berücksichtigenden Faktoren auch praktisch kaum möglich sein, die Ausgabenplanung des Landes so zu überschauen, dass ein angemessener Ausgleich unter Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorgesehen werden könne. Eine haushaltswirksame Volksgesetzgebung könne deshalb in das austarierte Zusammenwirken von Regierung und Parlament bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts weitreichend eingreifen und ein vorhandenes Gleichgewicht

erheblich stören. Bei wiederholt erfolgreichen oder stark ausgabewirksamen Volksbegehren könne sich der Handlungsspielraum des Parlaments gegen Null bewegen und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments erheblich beeinträchtigt werden und eine Überforderung des staatlichen Leistungsvermögens eintreten. Müsse das Parlament für einen Deckungsausgleich sorgen, ohne sich zugleich die durch das Volksbegehren herbeigeführten Begünstigungen zurechnen lassen zu können, werde darüber hinaus auch sein Ansehen und damit seine Repräsentationsfunktion beeinträchtigt.

Das Volksgesetzgebungsverfahren sei nicht geeignet, die erforderliche Gemeinwohlorientierung sicherzustellen. Durch die mangelnde Verpflichtung des Volksgesetzgebers, für vorgesehene Ausgaben entsprechende Einnahmen vorzusehen, bestünde die Gefahr, dass Gesetze beschlossen würden, die mangels ausreichender Berücksichtigung der Finanzierungsfragen zu einer gemeinwohlschädlichen Belastung des Haushalts zu Lasten anderer Positionen führten. Darüber hinaus entspreche die Mitwirkung der Bürger am Gesetzgebungsprozess nicht demokratischen Grundsätzen, wenn sie mangels Regelung zur Haushaltsdeckung nicht aus dem Gesetzentwurf selbst oder dessen Begründung dessen Inhalt und Tragweite erkennen und zwischen den Zielen des finanzwirksamen Gesetzes und dessen haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen abwägen könnten.

Die vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof gezogene Grenze, wonach in die Kompetenzen des Parlaments erst dann eingegriffen werde, wenn es diesem durch ein mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen, sei zu eng. Zwar habe das Parlament rein rechtlich gesehen grundsätzlich die Möglichkeit, seinen budgetären Gestaltungsspielraum durch die Aufhebung finanzwirksamer Volksgesetze zurückzugewinnen^[MH1]. Die politische Hürde dürfte jedoch kaum zu überwinden sein. Volksbegehren böten dem Volk die Möglichkeit, seiner Unzufriedenheit mit den gewählten Volksvertretern Ausdruck zu verleihen. Durch die Rückgängigmachung von Volksgesetzen, die aus dieser Unzufriedenheit resultierten, begäbe sich das Parlament in einen direkten politischen Konflikt mit dem Volk, was seiner Legitimität Schaden zufügen würde. Dies gelte umso mehr, als in Berlin – anders als in Sachsen – in Art. 62 Abs. 6 VvB die Möglichkeit geschaf-

fen worden sei, die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses im Wege des Volksbegehrens vorzeitig zu beenden. Zudem befreie die Aufhebung eines finanzwirksamen Volksgesetzes, aufgrund dessen langfristige Investitionen vorgenommen worden seien, das Land nicht von sich zwangsläufig ergebenden Folgeausgaben.

Eine auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkte Auslegung des Haushaltsvorbehalts stünde ferner im Widerspruch zu Art. 109 Abs. 2 GG, da die Einhaltung der Verpflichtung, bei der Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, insbesondere übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden, nicht mehr sichergestellt wäre.

Eine unzulässige Beeinträchtigung des Landeshaushalts wäre auch dann anzunehmen, wenn die Berechnungen der Einspruchsführer als richtig unterstellt würden. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Landesverfassung von Schleswig-Holstein lasse sich nicht ableiten, dass eine Belastung, die knapp unter den dort genannten Prozentwerten liege, verfassungsrechtlich unbedenklich wäre. Vielmehr liege die Vermutung nahe, dass das Bundesverfassungsgericht eine absolute Mehrbelastung von 0,48 % ebenfalls nicht für zulässig gehalten hätte.

Wären die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle überschreitende finanzwirksame Gesetze nicht durch Art. 62 Abs. 2 VvB der Volksgesetzgebung entzogen, ergäbe sich diese Beschränkung aus der aus Art. 85 ff. VvB herzuleitenden verfassungsimmanenten Schranke des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses. Entgegen der Auffassung der Einspruchsführer genügten die grundsätzlichen Beschränkungen des Volksgesetzgebers durch den Abgabenvorbehalt und die Möglichkeiten des Parlaments, den begehrten Entwurf in seinen wesentlichen Bestandteilen anzunehmen oder einen eigenen „haushaltsverträglicheren“ Gesetzentwurf zur Abstimmung zu bringen, nicht dem besonderen Schutzbedürfnis des parlamentarischen Budgetrechts.

Der Senat habe ein Volksbegehren grundsätzlich auch auf seine Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin, dem Grundgesetz und sonstigem Bundesrecht zu überprüfen. Die Prüfung sei nicht auf Art. 62 Abs. 2 VvB und die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG zu beschränken. Aus § 17 Abs. 5 AbstG ergebe sich keine entspre-

chende Beschränkung des Kontrollmaßstabes, vielmehr lasse der Wortsinn die Prüfung weiterer Aspekte zu und sprächen systematische Erwägungen für diese Auffassung. Anderes lasse sich auch der Entstehungsgeschichte der Regelung nicht entnehmen. Eine weitreichende Präventivkontrolle sei aus verfahrensökonomischen Erwägungen und zum Grundrechtsschutz der potenziell Betroffenen geboten. Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 36 VvB stünden einer Mitwirkung des Senats an der Herbeiführung eines erkannt höherrangiges Recht verletzenden Volksentscheids entgegen.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin teilt die Ansicht des Senats zu einer umfassenden Prüfungskompetenz. Ergänzend verweist das Abgeordnetenhaus auf die Regelung in §§ 42a, 55 Abs. 3 VerfGHG. Diese eröffne die Möglichkeit, bereits vor Durchführung des Volksbegehrens den Verfassungsgerichtshof anzurufen, um ein Volksbegehren zu verhindern, das auf ein voraussichtlich für ungültig zu erklärendes Gesetz gerichtet sei. Es könne nicht gewollt sein, dass der Senat einerseits verpflichtet sei, ein erkannt verfassungswidriges Volksbegehren einzuleiten, um sodann den Verfassungsgerichtshof im Wege des bezeichneten Eilverfahrens hiermit befassen zu können und müssen.

II.

Der nach § 41 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG –) vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), geändert durch das Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (Anpassungsgesetz – AnpassG –) vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22) i. V. m. § 14 Nr. 7 und § 55 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – zulässige Einspruch gegen die Entscheidung des Senats vom 26. August 2008 ist begründet. Die Entscheidung des Senats, das Volksbegehren sei unzulässig, ist mit Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin – VvB – und § 17 Abs. 5 Satz 1 AbstG nicht vereinbar und aufzuheben (§ 55 Abs. 2 VerfGHG).

1. Rechtsgrundlage der angegriffenen Entscheidung ist § 17 Abs. 5 Satz 1 AbstG. Danach stellt der Senat für den Fall, dass das Volksbegehren nach Artikel 62 Abs. 2

der Verfassung von Berlin unzulässig ist oder nicht den Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG entspricht, dies durch Beschluss ausdrücklich fest.

§ 17 Abs. 5 Satz 1 AbstG legt durch den vorgegebenen Prüfkatalog den Maßstab der Zulässigkeitsprüfung im Stadium der Einleitung des Volksbegehrens abschließend fest. Für zwei genau bezeichnete Fälle (das Volksbegehren ist nach Artikel 62 Abs. 2 VvB unzulässig – Alt. 1 – oder entspricht nicht den Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG – Alt. 2 –) wird festgelegt, dass der Senat durch Beschluss die Unzulässigkeit des Volksbegehrens feststellt. Ein tatbestandsöffnender Zusatz, wie ihn entsprechende Bestimmungen anderer Bundesländer enthalten (vgl. etwa Art. 64 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz Bayern; § 3 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz Saarland), findet sich in § 17 Abs. 5 AbstG nicht. Danach ist der Senat von Berlin grundsätzlich nicht befugt, den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über diese Anforderungen hinaus auf Verstöße gegen höherrangiges Recht zu überprüfen. Weder Entstehungsgeschichte, Gesetzessystematik noch (landes- oder bundes)verfassungsrechtliche Vorgaben bieten Anlass für eine andere Auslegung (vgl. im Einzelnen Urteil vom heutigen Tage in dem Verfahren VerfGH 63/08 unter II. 3.).

2. Das Volksbegehren ist unter der Voraussetzung, dass es im Falle eines erfolgreichen Volksentscheides frühestens mit dem nächsten auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Haushaltsjahr in Kraft tritt, kein (unzulässiges) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz im Sinne des Art. 62 Abs. 2 VvB.

Der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 VvB (in der seit Beginn der 16. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin 2006 geltenden Fassung) schließt Volksbegehren aus, die die formelle Haushaltsgesetzgebung im Sinne der Art. 85 ff. VvB betreffen. Unzulässig sind danach nur Volksbegehren, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr unmittelbar zum Gegenstand haben. Dazu gehören auch Volksbegehren, die in einen im Zeitpunkt des Zustandekommens des Volksgesetzes geltenden Haushaltsplan eingreifen. Dagegen erstreckt sich der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 VvB nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken. Die nach der alten Fassung des Haushaltsvorbehalts in Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. bestehende Schranke für finanzwirksame

Volksbegehren, die in ihren Auswirkungen auf den Landeshaushalt eine durch Gesamtabwägung zu bestimmende „Erheblichkeitsschwelle“ überschreiten, gilt nach der hier anzuwendenden Neufassung des Art. 62 Abs. 2 VvB nicht. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und Sinn und Zweck des Haushaltsvorbehalts neuer Fassung.

a) Während nach Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. Volksbegehren zum "Landeshaushalt" unzulässig waren, sind nach der neuen Fassung des Art. 62 Abs. 2 VvB nur noch Volksbegehren "zum Landeshaushaltsgesetz" unzulässig. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit "Landeshaushaltsgesetz" einen in Art. 85 Abs. 1 VvB in seinem Bedeutungsgehalt eindeutig definierten Begriff gewählt: Durch das (Landes)Haushaltsgesetz wird der Haushaltsplan festgestellt, in dem für jedes Rechnungsjahr alle Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden müssen. Auch im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch ist "Haushaltsgesetz" das den Haushalt feststellende formelle Gesetz (vgl. Köbler, Juristisches Wörterbuch, 14. Auflage 2004).

Bei wortlautgetreuer Auslegung kommt diesem Begriff – anders als der Formulierung "Landeshaushalt" in Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. – kein über die Haushaltsgesetzgebung im engen Sinne hinausgehender materieller Gehalt zu. Das Haushaltsgesetz und der mit diesem eine Einheit bildende Haushaltsplan (BVerfGE 38, 121 <126>; Korbmacher, in: Driehaus, VvB, 2. Aufl. 2005, Art. 85, Rn. 12) sind in formeller, begrifflicher Hinsicht streng von den Einnahmen bzw. Ausgaben auslösenden finanzwirksamen Einzelgesetzen zu unterscheiden (Krafczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 77; Rosenke, Die Finanzbeschränkungen bei der Volksgesetzgebung in Deutschland, 2005, S. 254; vgl. auch Art. 110 Abs. 4 GG). Der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan, der keine Außenwirkung entfaltet (§ 3 Abs. 2 LHO; Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 89 Rn. 26; Schenke in: Sodan, Grundgesetz, 2009, Art. 110, Rn. 11), vollzieht im Wesentlichen die Entscheidungen der Sachgesetzgebung nach. Letztere verwirklicht die politische Konzeption, die im jährlichen Haushaltsplan in konkrete Ausgaben- und Einnahmenansätze zu transformieren ist (vgl. BVerfGE 119, 96 <126>; E 79, 311 <329 f.>). Der Haushaltsplan enthält zeitlich begrenzt und ausgabenbezogen ein die Regierungspolitik in Zahlen widerspiegelndes „Regierungsprogramm in Gesetzesform“ (BVerfGE 79, 311 <329>).

Dem Wortsinn nach umfasst der Begriff „Volksbegehren zum Haushaltsgesetz“ nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung eines bestehenden Haushaltsgesetzes gerichtet sind, sondern auch solche, die eine solche Änderung zwingend nach sich ziehen (vgl. auch Urteil vom 2. Juni 1999 – VerfGH 22/99 – LVerfGE 10, 64 <67 f.> und – wie alle im Folgenden zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs – unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de). Insoweit geht Art. 62 Abs. 2 VvB über Art. 73 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung in der Auslegung durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof hinaus.

b) Entgegen der Ansicht des Senats ergeben die Gesetzesmaterialien und die Entstehungsgeschichte keinen Anhalt für eine andere Auslegung.

Die Begründung zur Neufassung des Haushaltsvorbehalts in Art. 62 Abs. 2 VvB in dem von allen Fraktionen des Abgeordnetenhauses gemeinsam eingebrachten Entwurf des Achten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin (Abghs-Drs. 15/5038, S. 6) lautet wörtlich:

„2. Das Ausschlusskriterium -Landeshaushalt wird in -Landeshaushaltsgesetz geändert. Damit wird nur klargestellt, dass Volksbegehren auch dann zulässig sein können, wenn sie Einnahmen oder Ausgaben auslösen. Die Volksgesetzgebung wird nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt, da sonst weite Regelungsbereiche von der direkten Demokratie ausgeschlossen wären. Dies entspricht im Übrigen der bisherigen Rechtslage.“

Die Grenze, ab wann ein finanzwirksames Volksbegehren den -Landeshaushalt verletzt, ist verfassungsrechtlich nicht bestimmbar. Deshalb war es erforderlich, die Klausel auf den Begriff des „Haushaltsgesetzes“ zu konkretisieren, was seine Bestandteile und damit auch den Haushaltsplan umfasst. Dieses ist für die Volksgesetzgebung schon deshalb ungeeignet, weil es in einem festen zeitlichen Rahmen verabschiedet werden muss. Auch eignet sich die auf ein konkretes Vorhaben zugeschnittene direkte Demokratie nicht als Instrument der globalen Steuerung durch das Haushaltsgesetz, welches dem Parlament vorbehalten bleibt.

Volksgesetzgebung und direkte Demokratie finden auch jenseits des Landeshaushaltsgesetzes in der Verfassung selbst ihre immanenten Grenzen im Budgetrecht des Parlaments sowie in den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt, für den das Parlament die alleinige Verantwortung trägt.

Die Frage, wie die nötige Kostentransparenz geschaffen werden kann, damit die Bürgerinnen und Bürger auch wissen, welche finanziellen Auswirkungen ihre Entscheidungen haben, soll im Ausführungsgesetz ähnlich geregelt werden, wie beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.“

Ausweislich des zweiten Absatzes der Begründung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst den Begriff des „Haushaltsgesetzes“, der „seine Bestandteile und damit auch den Haushaltsplan umfasst“, in seiner haushaltsrechtlichen Bedeutung gewählt, um der Vorbehaltsklausel in Art. 62 Abs. 2 VvB einen eindeutig bestimmten Inhalt zu geben. Er hielt die Konkretisierung auf den Begriff des „Haushaltsgesetzes“ für „erforderlich“, weil Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. seiner Auffassung nach den Ausschlussgrund in „verfassungsrechtlich nicht bestimmbarer“ Weise formulierte. Die so als zumindest problematisch gekennzeichnete Verfassungslage sollte nicht aufrecht erhalten bleiben.

Zur Reichweite des Haushaltsvorbehalts nach Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. hatte der Verfassungsgerichtshof wenige Monate vor Einbringung des Antrages zur Verfassungsänderung im Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 – (LVerfGE 16, 41 ff.) entschieden, dass diese durch eine im jeweiligen Einzelfall im Ergebnis einer Gesamtabwägung festzustellende Erheblichkeitsschwelle bestimmt werde. Für ein auf das formelle Haushaltsgesetz beschränktes Begriffsverständnis sah er im Wortlaut des Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. keinen Anknüpfungspunkt, da der Verfassungsgeber gerade nicht den in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB ausdrücklich definierten Begriff „Haushaltsgesetz“ verwendet hatte (a. a. O. S. 61). In unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dieser Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber veranlasst gesehen, den Haushaltsvorbehalt neu zu formulieren und dabei gerade den in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB definierten Begriff „(Landes)haushaltsgesetz“ zu verwenden. Es hat sich dabei, wie aus der Gesetzesbegründung hervorgeht, von einem auf das formelle Haushaltsgesetz beschränkten Begriffsverständnis leiten lassen.

Auch aus der Formulierung, mit der Änderung des Ausschlusskriteriums „Landeshaushalt“ in „Landeshaushaltsgesetz“ werde „nur klargestellt, dass Volksbegehren auch dann zulässig sein können, wenn sie Einnahmen oder Ausgaben auslösen“, und es entspreche „im Übrigen der bisherigen Rechtslage“, wenn die Volksgesetzgebung nicht unter einen pauschalen Finanzvorbehalt gestellt werde, folgt nichts ande-

res. Insbesondere ergibt sich daraus nicht, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der „Konkretisierung“ des Ausschlusskriteriums lediglich eine redaktionelle Klarstellung vornehmen und die auf den alten Wortlaut bezogene Auslegung festschreiben, also letztlich alles beim Alten belassen wollte. Außerdem kann der erste Absatz der Begründung des Gesetzentwurfs auch in dem Sinne verstanden werden, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Auslegung von Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. durch den Verfassungsgerichtshof als zu eng ansah und aus diesem Grunde eine „Klarstellung“ der Zulässigkeit von Volksbegehren, die Einnahmen und Ausgaben auslösen, für erforderlich hielt.

Art. 62 Abs. 2 VvB ist schließlich nicht isoliert neu gefasst worden, sondern im Zuge einer generellen Erweiterung der Gegenstände der Volksinitiative und Volksgesetzgebung als Instrumente der direkten Demokratie und der Erleichterung ihrer Handhabung (Abghs-Drs. 15/5038, S. 3). Nunmehr kann selbst die Verfassung durch Volksentscheid geändert werden. Wie bereits die Einführung des Bürgerentscheids auf Bezirksebene im Jahr zuvor (Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 28. Juni 2005 – GVBl. S. 346 –; Siebentes Gesetz zur Änderung der Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 – GVBl. S. 390), ist die Erweiterung der plebiszitären Einflussmöglichkeiten auf Landesebene im Jahr 2006 Ausdruck einer verfassungspolitischen Entscheidung für mehr direkte Demokratie und eines gewachsenen Vertrauens in das Volk als Mitgestalter der landesrechtlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Dass der verfassungsändernde Gesetzgeber insoweit auch Entscheidungen der Bürger mit finanziellen Auswirkungen im Blick hatte, hat seinen Niederschlag auch im letzten Absatz der Begründung des Entwurfs zu Art. 62 Abs. 2 VvB gefunden. Entstehungsgeschichtlich drängt es sich deshalb auf, Art. 62 Abs. 2 VvB gerade nicht so eng wie Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. auszulegen, sondern entsprechend dem verfassungspolitischen Anliegen der Änderung zu Gunsten einer erheblichen Erweiterung der Zulässigkeit von finanzwirksamen Volksbegehren und Volksentscheiden.

c) Der Haushaltsvorbehalt dient nach seinem Sinn und Zweck der Regelung des Verhältnisses zwischen der Haushaltsgesetzgebung in ihrer Ausgestaltung durch Art. 85 ff. VvB und der Volksgesetzgebung. Insoweit trägt der Haushaltsvorbehalt dem

Budgetrecht des Parlaments und den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt Rechnung (vgl. Abghs-Drs. 15/5038, S. 6; s. o.).

Das Budgetrecht wird maßgeblich durch die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheitlichkeit (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB: „Alle Einnahmen und Ausgaben müssen.... in dem Haushaltsplan veranschlagt werden“), der Jährlichkeit (Art. 85 Abs. 1 Satz 1. „für jedes Rechnungsjahr“), der Vorherigkeit und der Ausgeglichenheit (Korbmacher, in: Driehaus, a. a. O., Art. 85 Rn. 9, 11) geprägt.

Diesen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben vermag das auf konkrete Sachfragen zugeschnittene und sich zwingend über einen mehrmonatigen Zeitraum erstreckende Volksgesetzgebungsverfahren nicht in allem gerecht zu werden. Art. 62 Abs. 2 VvB trägt dem Rechnung und stellt klar, dass sowohl die Budgetinitiative, d. h. das Recht, den Haushaltsplan einzubringen, als auch die Feststellung des Haushaltsplanes durch das Haushaltsgesetz dem Volksgesetzgeber entzogen sind. Diese Klarstellung ist entgegen der Ansicht der Senatsverwaltung für Inneres bei systematischer Betrachtung nicht überflüssig. Der Erlass des Haushaltsgesetzes ist in Art. 85 ff. VvB nicht ausdrücklich dem Abgeordnetenhaus vorbehalten. Auch der Grundsatz der Budgetinitiative der Regierung ist in der Verfassung von Berlin – anders als im Grundgesetz (Art. 110 Abs. 3 GG) – nicht ausdrücklich verankert. Lediglich aus Art. 86 Abs. 3 Satz 2 VvB, wonach die fünfjährige Finanzplanung dem Abgeordnetenhaus von Berlin mit dem Entwurf des Haushaltsplans für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen ist, lässt sich dieser Grundsatz mittelbar entnehmen (Korbmacher, in: Driehaus, a. a. O., Art. 85 Rn. 2).

Art. 62 Abs. 2 VvB verleiht darüber hinaus insbesondere dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans auch gegenüber der Volksgesetzgebung Wirkung. Das Jährlichkeitsprinzip und das Gebot der Vorherigkeit, wonach der Haushaltsplan grundsätzlich vor Beginn des Haushaltsjahres festzustellen ist (hierzu Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 217/04 –, LVerfGE 16, 80 <94>), zielen auf die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht und gewährleisten insbesondere die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 119, 96 <120>).

Nach Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB wird der Haushaltsplan für jedes Rechnungsjahr aufgestellt. Rechnungsjahr ist gemäß § 4 Satz 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG –; BGBl I 1969, S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz v. 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407) das Kalenderjahr. Auch der verspätet verabschiedete Haushaltsplan erstreckt sich auf das gesamte Rechnungsjahr und wird insoweit für die bereits verstrichene Zeit rückwirkend in Kraft gesetzt. Soweit Art. 85 Abs. 1 Satz 2 VvB eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt durch Gesetz zulässt und § 9 Abs. 1 HGrG bzw. § 12 Abs. 1 LHO (GVBl. 2009, S. 31) entsprechend die Möglichkeit eröffnen, den Haushaltsplan für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufzustellen, wird das Jährlichkeitsprinzip hierdurch nicht aufgehoben, sondern lediglich modifiziert, da es bei der Trennung nach Jahren bleibt (Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 217/04 –, a. a. O.).

Die Entscheidung über die Verteilung aller voraussichtlichen Einnahmen im Rechnungsjahr ist ungeachtet der Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre (Bundes-)Gesetze und vertragliche Bindungen in der Regel das Ergebnis eines komplizierten politischen Aushandlungsprozesses (Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 –, LVerfGE 16, 41 <64>). Der Haushaltsplan als Ergebnis dieses Aushandlungsprozesses stellt die für ein Jahr verbindliche Entscheidung über die Mittelverteilung dar. Mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, trifft das Parlament eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums (zum Bundesrecht: BVerfGE 45, 1 <32>). Nach Art. 62 Abs. 2 VvB soll der Volksgesetzgeber an diese Entscheidung strikt gebunden sein. Die außerbudgetäre Gesetzgebung des Abgeordnetenhauses zur Sicherung des Haushaltsausgleichs unterliegt Beschränkungen und lässt Maßnahmen, die eine Minderung der Einnahmen oder eine Erhöhung der Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan zur Folge haben, nur in einem besonderen Verfahren zu (Art. 90 Abs. 1 und 2 VvB). Dagegen soll sich der Volksgesetzgeber, dem dieses Verfahren nicht offen steht (vgl. ebenso Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 –, a. a. O., S. 67 und Krafczyk, a. a. O., S. 136), nicht über einen aktuellen Haushaltsplan hinwegsetzen können; ihm ist

jeder Eingriff in den Haushaltsplan und damit in den Kernbereich der Budgethoheit des Abgeordnetenhauses prinzipiell untersagt.

Hingegen muss sich der Volksgesetzgeber nicht auch solche Haushaltspläne entgegenhalten lassen, die in Anwendung von § 12 Abs. 1 LHO bereits für weitere künftige Haushaltsjahre festgestellt sind.

Art. 85 Abs. 1 VvB geht zwar einerseits von dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes aus, ermächtigt das Parlament aber andererseits, hiervon nach seinem nicht näher begrenzten, also grundsätzlich weiten haushaltspolitischen Ermessen abzuweichen und "eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt" zuzulassen. In der Staatspraxis haben sich zunehmend zweijährige Haushaltsgesetze durchgesetzt. Die Zulassung einer haushaltswirksamen Volksgesetzgebung durch Art. 62 VvB lässt diese Regelung unberührt. Gleichwohl ist bei der Prüfung, ob ein Volksbegehren im Sinne des Art. 62 Abs. 2 VvB einen Eingriff in den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan enthält, mit Rücksicht auf die vom verfassungsändernden Gesetzgeber bezweckte Stärkung der Volksgesetzgebung nur anzunehmen, wenn und soweit das Volksbegehren unter Beachtung des verfassungsrechtlich vorrangigen Jährlichkeitsprinzips einen aktuellen Haushaltsplan betreffen würde, d. h. im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids finanzwirksame Rechtswirkungen bereits in einem laufenden Rechnungsjahr (Kalenderjahr) entfalten könnte. Absehbare Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre können hingegen ein Volksbegehren nicht unzulässig machen; die sonst eintretenden zusätzlichen zeitlichen Verzögerungen des Inkrafttretens erfolgreicher Volksentscheide würden dem Anliegen des Art. 62 Abs. 2 VvB nicht gerecht.

Finanzwirksame Volksgesetze können danach in verfassungsrechtlich zulässiger Weise nach Art. 62 Abs. 2 VvB i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 1 nur für künftige Haushaltsjahre beschlossen werden und in Kraft treten. Art. 90 Abs. 2 VvB ist – wie ausgeführt – auf die Volksgesetzgebung nicht anwendbar; daran hält der Verfassungsgerichtshof in Übereinstimmung mit dem Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 – (a. a. O.) fest. Soweit der Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang zum Haushaltsvorbehalt nach der alten Verfassungsrechtslage weitere grundsätzli-

che Erwägungen zur Begrenzung der Volksgesetzgebung angestellt hat, sind diese auf die geänderte neue Fassung des Art. 62 Abs. 2 VvB nicht übertragbar.

d) Bundesrecht steht der dargelegten Auslegung von Art. 62 Abs. 2 VvB nicht entgegen. Dabei ist im Grundsatz unbestritten und steht nicht infrage, dass auch der Volksgesetzgeber an höherrangiges Recht, insbesondere Bundesrecht, in gleicher Weise wie das Abgeordnetenhaus gebunden ist. Aus dieser Bindung folgt indes weder eine Pflicht zur Vorabprüfung von Volksbegehren auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht (vgl. oben zu II. 1.) noch enthält das Bundesrecht Vorgaben, die eine Erstreckung des Haushaltsvorbehalts auf finanzwirksame (Volks-)Gesetze gebieten, welche in ihren Auswirkungen auf künftige Haushalte eine bestimmte Erheblichkeitsschwelle überschreiten.

aa) Aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen und das Volk eine nach verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen gewählte Vertretung haben muss, folgt keine solche Vorgabe.

Art. 28 Abs. 1 GG will dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, welches für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen (vgl. BVerfGE 9, 268 <279>). Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>; 64, 301 <317> m. w. N.). Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das inhaltlich in Art. 28 Abs. 1 GG umschrieben ist. Dieser Zurückhaltung gegenüber den Landesverfassungen entspricht eine enge Interpretation von Art. 28 Abs. 1 GG. Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfGE 90, 60 <85>). Dem Ermessen der Länder überlassen ist insbesondere, ob sie den Erlass von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen. In diesen Bereich der Gestaltungsfreiheit der Länder, der weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch

durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt wird, gehören auch die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen (BVerfGE 60, 175 <207>).

Die landesverfassungsrechtliche Zulassung finanzwirksamer Volksbegehren und Volksentscheide, die im Erfolgsfall vom Parlament bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen sind, stellt weder das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip noch die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Abgeordnetenhaus als durch Wahlen legitimierte Volksvertretung in Frage (Rosenke, a. a. O. S. 304 ff.; Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 242 ff., 282; Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Rn. 918 f.; a. A. ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 <449>; BayVerfGH, BayVerfGHE 53, 42 <64>; Isensee, DVBl. 2001, 1161 <1163>). Das ergibt sich bereits daraus, dass im Wege der Volksgesetzgebung beschlossene finanzwirksame Gesetze vom Abgeordnetenhaus jederzeit geändert oder aufgehoben werden können. Nach Art. 62 Abs. 2 VvB sind außerdem Volksbegehren unzulässig, die finanzwirksame Regelungen vorsehen, welche unmittelbar in bestehende Haushaltsgesetze eingreifen oder zu einem Zeitpunkt vor Ablauf eines aktuellen Haushaltsjahres in Kraft treten.

Die Budgethoheit als „wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt“ (BVerfGE 70, 324 <356>), bleibt in der Ausgestaltung durch Art. 85 ff. und 62 Abs. 2 VvB dem Abgeordnetenhaus vorbehalten. Das Abgeordnetenhaus hat im Verhältnis zum Senat die Letztentscheidungskompetenz über den für jedes Rechnungsjahr zu erstellenden Haushaltsplan, der während des Haushaltsjahres auch für den Volksgesetzgeber verbindlich ist. Mit dem alleinigen Haushaltsbewilligungsrecht ist und bleibt ihm die politische Kontrolle des gesamten Staatsapparats und Staatshandelns eröffnet (vgl. Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2000, Art. 110 Rn. 12 a. E.).

Außerbudgetäre Gesetze, die die Dispositionsfreiheit des parlamentarischen Haushaltsgesetzgebers einschränken, stellen die Budgethoheit des Parlaments nicht grundsätzlich in Frage. Sie „unterminieren“ (so Isensee, a. a. O.) nicht die Haushaltsverantwortung des Parlaments. Dessen Handlungsmöglichkeiten werden durch fi-

nanzwirksame Volksgesetze nicht in einem Maße beschnitten, dass das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG verletzt wäre.

Sieht sich das Abgeordnetenhaus wegen eines erfolgreichen Volksbegehrens veranlasst, seine Planungen und Prioritätensetzungen zu modifizieren, ist dies notwendige Folge der Verfassungsentscheidung für mehr direkte Demokratie und nicht per se demokratiewidrig (Degenhart, ThürVBl. 2001, 201 <210>). Es liegt in der Konsequenz der Modifikation des repräsentativ-demokratischen parlamentarischen Systems durch die Möglichkeit der plebiszitären Gesetzgebung, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm nicht mehr notwendig ungebrochen durchführen kann (SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315 <329>).

Außerdem erlegen Volksgesetze dem parlamentarischen Landesgesetzgeber – anders als zum Beispiel Bundesgesetze – keine von diesem zwingend hinzunehmenden Bindungen auf. Das Abgeordnetenhaus von Berlin kann plebiszitäre Gesetze jederzeit ganz oder teilweise aufheben. Die Verfassung von Berlin beschränkt seine Gesetzgebungskompetenz insoweit nicht, sondern stellt die Volksgesetzgebung in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 gleichwertig neben die parlamentarische Gesetzgebung, ohne ihr einen Vorrang einzuräumen. So wie der Volksgesetzgeber – mit der Begrenzung des Art 62 Abs. 1 Satz 3 VvB – Entscheidungen des Parlamentsgesetzgebers abändern kann (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB: „Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben,...“), muss umgekehrt auch das Parlament Entscheidungen des Volksgesetzgebers nicht als unumstößlich hinnehmen (vgl. so auch im Ansatz Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 –, a. a. O., S. 65 m. w. N.; HambVerfG, LVerfGE 15, 221 <234 f.> m. w. N. ; BayVerfGH, a. a. O., S. 61; SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315 <329>; Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 <418 f.>; Müller, LKV 2008, 451 <453>). Ob der Grundsatz der Organtreue im Verhältnis zwischen Volk und Parlament Anwendung findet, bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Entscheidung, da sich auch aus diesem Gebot keine den Parlamentsgesetzgeber „knebelnden“ Bindungen ergäben (vgl. Beschluss vom 27. Oktober 2008 – VerfGH 86/08 –, juris, Rn. 76 f.).

Angesichts des mit der beabsichtigten Stärkung der direkten Demokratie (Abghs-Drs. 15/5038, S. 5) zum Ausdruck gebrachten gewachsenen Vertrauens des verfas-

sungsändernden Gesetzgebers in das Zusammenwirken von repräsentativen und direkt-demokratischen Entscheidungsprozessen kann es verfassungsrechtlich auch nicht darauf ankommen, ob die Möglichkeit des Parlaments, den zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen budgetären Gestaltungsspielraum durch die Änderung oder Aufhebung finanzwirksamer Volksgesetze zurückzugewinnen, „realitätsfern“ ist, wie der Verfassungsgerichtshof noch im Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 –, (a. a. O., S. 65) angenommen hat. Das Nebeneinander von parlamentarischem und Volksgesetzgebungsverfahren für sich deckende Regelungsbereiche stellt beide Verfahren in ein Spannungsverhältnis zueinander. Setzt der verfassungsändernde Gesetzgeber das Parlament bewusst diesem Spannungsverhältnis aus, ist damit die Erwartung verbunden, dass es in der Lage ist, sich hierin zu behaupten, ohne dass die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Organe in Frage gestellt werden. Das Vertrauen in den mündigen und verantwortungsbewussten Bürger erstreckt sich nicht nur auf sein Abstimmungsverhalten, sondern auch auf seine Bereitschaft, sich sowohl im Vorfeld einer Abstimmung als auch in der öffentlichen Diskussion um den Vollzug beziehungsweise die Änderung oder Aufhebung eines Volksgesetzes mit den Argumenten von Senat und/oder Abgeordnetenhaus auseinanderzusetzen, wenn diese ein Volksgesetz und dessen Folgewirkungen für unvereinbar mit höherrangigem Recht oder dem Gemeinwohl halten. Schon bei der öffentlichen Erörterung eines Volksbegehrens - und ebenso im weiteren Verfahren - können der Senat und das Abgeordnetenhaus ihre Positionen wirksam öffentlich zur Geltung bringen und dabei auch darauf hinweisen, dass notfalls auch eine Korrektur durch Parlamentsgesetz ohne Bindung an einen erfolgreichen Volksentscheid möglich bleibt.

Auch die Komplexität haushaltsrechtlicher Entscheidungen gebietet nicht, die Urteilsfähigkeit der Bürger im Zusammenhang mit finanzwirksamen Gesetzen grundlegend in Zweifel zu ziehen (vgl. VerfGBbg, LVerfGE 12, 119 <139>). Mögen die haushaltsrechtlichen Folgen, insbesondere die Deckungsmöglichkeiten und die Notwendigkeit der Kürzung der Mittel für andere Aufgaben, für die Mehrzahl der Abstimmungsberechtigten nicht selbst ermittelbar sein, rechtfertigt dies noch nicht die Befürchtung, dass sie sich in der Mehrheit entsprechenden Darlegungen im Vorfeld einer Abstimmung verschließen oder die Entscheidung des Abgeordnetenhauses, ein Volksgesetz ganz oder teilweise wieder aufzuheben, nicht nachzuvollziehen bereit oder in der Lage wären. Führt ein Volksgesetz zu Folgen, die aus der Sicht des Abgeordne-

tenhauses nicht vertretbar erscheinen, und wird das Volksgesetz deshalb korrigiert, dürfte dies mündigen und verantwortungsbewussten Bürgern auch in Anbetracht komplizierter Sachzusammenhänge vermittelbar sein. Im Übrigen schützt die Verfassung den Senat und das Abgeordnetenhaus auch sonst nicht vor unpopulären Entscheidungen, die sie als verfassungsrechtlich oder politisch geboten erachten.

Schließlich verhindern die Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens, insbesondere das für die Annahme eines Gesetzes erforderliche Quorum der Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens eines Viertels der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 1 Satz 3 VvB) und das Quorum für eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses (Art. 63 Abs. 3 VvB) sowie die Einmaligkeit von Volksbegehren zu demselben Thema innerhalb einer Wahlperiode (Art. 62 Abs. 1 Satz 3 VvB), dass sich Sonderinteressen, die das Gemeinwohl ignorieren, gegen Entscheidungen des Abgeordnetenhauses durchsetzen (vgl. Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 –, a. a. O., S. 63). Auch insoweit hat die Landesverfassung hinreichende Vorkehrungen gegen eine gemeinwohlschädliche Volksgesetzgebung getroffen; es ist nicht erkennbar, dass höherrangiges Recht mehr oder anderes erfordert.

So wird das Demokratieprinzip auch durch etwaige Informationsdefizite der Abstimmungsberechtigten nicht durchgreifend in Frage gestellt. Eine demokratischen Grundsätzen entsprechende freie und unbeeinflusste Teilnahme der Staatsbürger an der staatlichen Willensbildung durch Volksbegehren und Volksentscheid setzt nicht zwingend voraus, dass sich dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens die zukünftige Haushaltsdeckung der mit dem Volksgesetz verbundenen Ausgaben entnehmen lässt (a. A. wohl Krafczyk, a. a. O., S. 290). Die Einschätzung, dass die Kenntnis der prognostizierten Kosten, die sich aus der Verwirklichung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens ergeben würden, für die Bürger die nötige Kostentransparenz zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheidung schaffe (vgl. Abghs-Drs. 15/5038, S. 6 a. E., § 45 Abs. 2 und § 46 Abs. 2 des Bezirksverwaltungsgesetzes – BezVG –, GVBl. 2006, S. 2), hält sich auch insoweit im Rahmen des Einschätzungs- und Prognosespielraums des verfassungsändernden Gesetzgebers (hierzu: Beschluss vom 1. November 2004 – VerfGH 120/03 – LKV 2005, 212; BVerfG, Beschluss vom 22. April 2009 – 1 BvR 121/08 – juris Rn. 41; BVerfGE 104, 337 <347

f.>). Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 22. November 2005 – VerfGH 35/04 – (a. a. O. S. 67) zu Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. auf ein Informations- und Abwägungsdefizit der Abstimmungsberechtigten bei haushaltswirksamen Gesetzen oberhalb der Erheblichkeitsschwelle des damaligen Haushaltsvorbehalts hingewiesen. Diese Ausführungen beziehen sich jedoch auf die frühere Fassung des Haushaltsvorbehalts in Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. und enthalten keine Aussage zu den Grenzen einer zulässigen Verfassungsänderung. Sie stellen deshalb auch die auf dem gewachsenen Vertrauen in die Möglichkeiten der direkten Demokratie beruhende Einschätzung des Gesetzgebers nicht durchgreifend in Frage. Gegenstand der Abstimmung ist in erster Linie die konkrete Sachfrage. Die haushaltsplanerische und haushaltsrechtliche Bewältigung der finanziellen Folgen ist nicht Voraussetzung der Zulässigkeit des Volksbegehrens nach Art. 62 Abs. 2 VvB. Sie bleibt ohne bindende und den Handlungsspielraum einschränkende Vorgaben dem Abgeordnetenhaus als Inhaber des Budgetrechts überlassen. Mit Rücksicht hierauf ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber die näheren Regelungen über die Bekanntgabe der Größenordnung der zu bewältigenden Kosten dem Ausführungsgesetz überlassen und das Abgeordnetenhaus die Regelungen in § 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 AbstG als eine ausreichende Grundlage angesehen hat, um den Bürgern die Tragweite des Volksbegehrens zu verdeutlichen und ihnen eine freie Willensbildung zu ermöglichen.

bb) Art. 109 GG steht der Zulassung finanzwirksamer Volksgesetze mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt weder in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden, letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwendenden Fassung (BGBl. I 1967, S. 587; Art. 143d eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d] vom 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248) noch in der ab dem 1. August 2009 geltenden, erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden Fassung (BGBl. I 2009, S. 2248) entgegen (s. aber StGH Bremen, LVerfGE 11, 179 <197> zu einer anders als Art. 62 Abs. 2 VvB die Volksgesetzgebung bis zur Grenze des „Haushaltsplans im ganzen“ zulassenden Vorbehaltsklausel).

Sollten einzelne finanzwirksame Volksgesetze dazu führen, dass das Abgeordnetenhaus als Inhaber des Budgetrechts den jeweiligen Anforderungen des Art. 109 Abs. 2

GG an eine am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientierte Haushaltswirtschaft bzw. die Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sowie der Verpflichtung des Art. 109 Abs. 3 GG n. F., den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, nicht mehr Rechnung tragen kann, kann es und muss es ggf. den erforderlichen Handlungsspielraum durch die Änderung oder Aufhebung dieser Gesetze zurückerlangen (s. o.; so auch Rosenke, a. a. O., S. 334). Findet Art. 109 GG auch auf die außerbudgetäre Gesetzgebung und damit auch auf die Volksgesetzgebung Anwendung (Rux, LKV 2002, 253 <257>; Krafczyk, a. a. O., S. 284; a. A. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 109 Rn. 4), können diesem widersprechende Volksgesetze darüber hinaus etwa im Wege einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden.

3. Im vorliegenden Verfahren steht angesichts der Höhe der durch das Volksbegehren „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ im Erfolgsfalle ausgelösten Kosten außer Zweifel, dass das Volksbegehren notwendig eine Änderung des im Zeitpunkt des Zustandekommens des Gesetzes aktuellen Haushaltsplanes nach sich zöge. Es unterliegt daher der oben dargestellten, aus Art. 62 Abs. 2 i. V. m. Art. 85 ff. VvB folgenden zeitlichen Beschränkung seines etwaigen Inkrafttretens nach einem erfolgreichen Volksentscheid.

Das Volksbegehren der Einspruchsführer enthält keine Bestimmung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes. Damit steht einer den Vorgaben des Art. 62 Abs. 2 VvB entsprechenden Ergänzung des Gesetzentwurfs im Sinne des § 17 Abs. 2 AbstG vor Einleitung des Volksbegehrens nichts entgegen. Der Gegenstand des Volksbegehrens bleibt hiervon unberührt. Die zur Unterstützung des Begehrens geleisteten Unterschriften verlieren durch eine entsprechende Ergänzung nicht ihre Aussagekraft. Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung hat die Trägerin des Volksbegehrens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens ihres Gesetzentwurfs auch keinen einer verfassungskonformen Ergänzung entgegenstehenden Willen gebildet. Insbesondere hat sie die Auffangregelung des Artikels 60 Abs. 3 VvB, wonach Gesetze, in denen eine Bestimmung zum Tag des Inkrafttretens fehlt, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft treten, an dem sie verkündet worden sind, nicht als abschließende und maßgebende Bestimmung in ihren Willen aufgenommen. Es beste-

hen daher auch keine Bedenken, das Volksbegehren so auszulegen, dass das mit ihm initiierte Volksgesetz erst zu Beginn des nächsten Haushaltsjahres in Kraft treten soll, das auf einen erfolgreichen Volksentscheid folgt.

4. Die weiteren Ausschließungsgründe des Art. 62 Abs. 2 VvB sind im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG sind gewahrt. Da die angegriffene Entscheidung dies ebenfalls nicht in Frage stellt, beschränkt sich der Verfassungsgerichtshof auf folgende Anmerkungen:

a) Der Senat hat die Ablehnung zutreffend nicht darauf gestützt, dass die mit dem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens eingereichten Unterschriftsbögen entgegen § 15 Abs. 1 Satz 3 AbstG keine amtliche Kostenschätzung enthielten. Die insoweit maßgebliche Änderung des Abstimmungsgesetzes durch das Anpassungsgesetz trat erst am 28. Februar 2008 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Trägerin des Volksbegehrens – wie im Einleitungsantrag kenntlich gemacht – bereits seit drei Wochen mit der Sammlung der für die Einleitung des Volksbegehrens geforderten Unterstützungsunterschriften begonnen. Obwohl der Gesetzgeber keine Übergangsregelung getroffen hat, durften die Initiatoren das Volksbegehren im Vertrauen auf die zur Zeit der Einleitung geltenden Bestimmungen fortführen, da sie bereits Unterschriften gesammelt und erhebliche Kosten und organisatorische Vorkehrungen für Unterschriftenlisten nach altem Recht aufgewendet hatten. Die Änderung des § 15 Abs. 1 Satz 3 AbstG durch das Anpassungsgesetz war daher nicht anzuwenden (vgl. zur Geltung des neuen Rechts im Übrigen das gleichzeitig ergehende Urteil im Verfahren VerfGH 63/08 unter II. 1.).

b) Ob die Festlegung von Vor- und Nachbereitungs- bzw. Fort- und Weiterbildungszeiten in § 11 des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens im Rahmen der Vorgaben für die Personalausstattung in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Tarifautonomie eingreift, ist nicht Gegenstand der Überprüfung des Volksbegehrens im Stadium seiner Einleitung (s. o. II. 1.).

5. Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Diwell

Hund

Körner

Prof. Dr. Krieger

Libera

Müller-Gazurek

Dr. Rueß

Dr. Stresemann

Wesel