



VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES SAARLANDES

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

die Anfechtung der Nichtzulassung eines Volksbegehrens

des Vertrauensmannes für das Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland! – Für eine bessere Bildung unserer Kinder!“, Herrn Bernhard Strube, Fasanenweg 3 a in 66129 Saarbrücken, Stellvertreter Herr Jörg Dammann, Grüner Flur 6 in 66564 Ottweiler-Steinbach,

- Antragsteller -

- Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Zimmerling, Dr. Walter und Kollegen, Saarbrücken -

gegen

die Regierung des Saarlandes, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Herrn Peter Müller, dieser vertreten durch die Ministerin für Inneres, Familien, Frauen und Sport des Saarlandes, Frau Annegret Kramp-Karrenbauer, Franz-Josef-Röder-Straße 21, 66119 Saarbrücken,

- Antragsgegnerin -

- Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. Josef Isensee in Bonn -

hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes unter Mitwirkung
des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Rixecker
des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Wadle
des Verfassungsrichters Dietz
des Verfassungsrichters Prof. Dr. Ellscheid
der Verfassungsrichterin Hermanns
des Verfassungsrichters Schwarz
Verfassungsrichter Warken
des Verfassungsrichters Prof. Dr. Wendt

auf die mündliche Verhandlung vom 12. Dezember 2005

für R e c h t erkannt:

1)

Der Antrag wird zurückgewiesen.

2)

Die Antragsgegnerin hat dem Antragsteller seine außergerichtlichen Auslagen zu erstatten.

3)

Der Gegenstandswert wird auf 100.000€ festgesetzt.

Gründe:

A.

Der Antragsteller wendet sich gegen die Ablehnung seines Antrags, das Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland! – Für eine bessere Bildung unserer Kinder!“ zuzulassen.

Seit Jahren rückläufige Zahlen von Schulanfängern veranlassten die Regierung des Saarlandes, am 28.1.2005 einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vorzulegen. Sein Gegenstand war – unter anderem – die Änderung der Vorschrift des bis dahin geltenden Gesetzes Nr. 812 zur Ordnung des Schulwesens im Saarland (SchoG), die die Voraussetzungen eines geordneten Schulbetriebes regelte.

§ 9 SchoG lautete – in der Fassung der Bekanntmachung des Schulordnungsgesetzes vom 21.8.1996 (Amtsbl. S. 846, Amtsbl. 1997 S. 147), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23.6.2004 (Amtsbl. S. 510) wie folgt:

„§ 9 Geordneter Schulbetrieb.

(1) *Schulen sollen eine Größe haben, die eine fruchtbare Unterrichts- und Erziehungsarbeit gewährleistet, eine Differenzierung des Unterrichts erlaubt und einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz von personellen und sächlichen Mitteln sichert (geordneter Schulbetrieb).*

(2) *Ein geordneter Schulbetrieb ist noch gewährleistet, wenn*

- 1. Grundschulen wenigstens eine Klasse je Klassenstufe,*
- 2. Erweiterte Realschulen, Gesamtschulen und Gymnasien wenigstens jeweils drei Klassen je Klassenstufe,*
- 3. Berufsschulen in den Fachklassen der jeweils zugeordneten Ausbildungsberufe jeweils eine Klasse je zugeordneter Stufe (Grundstufe, Fachstufen),*
- 4. andere Formen der beruflichen Schulen in der Unterstufe (Eingangsklassenstufe) wenigstens jeweils zwei Klassen und*
- 5. Schulen für Behinderte wenigstens vier Klassen aufweisen.*

(3) *Die Schulaufsichtsbehörde hat für die Gewährleistung eines geordneten Schulbetriebes Sorge zu tragen. Sie kann zu diesem Zweck Schulen schließen, mit anderen Schulen zusammenlegen, jahrgangsübergreifenden Unterricht anordnen oder Schüler einzelner Klassenstufen anderen Schulen zuweisen. Außerdem kann sie Kooperationen von räumlich zusammengefassten oder benachbarten Schulen anordnen; näheres regelt die Schulaufsichtsbehörde durch Rechtsverordnung.*

(4) *Bei nicht nur vorübergehender Unterschreitung der in Absatz 2 angegebenen Mindestvorgaben können Schulen ausnahmsweise fortgeführt werden, wenn der Maßnahme wichtige pädagogische, organisatorische oder siedlungsstrukturelle Gründe entgegenstehen.“*

Der eingebrachte Entwurf der Landesregierung sah vor, dass Voraussetzung eines geordneten Schulbetriebs in der Grundschule die Bildung von zwei Klassen je Klassenstufe sei.

Zur Begründung wurde ausgeführt, Schulen sollten eine Größe haben, die eine fruchtbare Unterrichts- und Erziehungsarbeit gewährleisten. Diese Voraussetzung sei zum Teil nicht mehr erfüllt. Die Grundschulen verzeichneten eine Verringerung der Schülerzahlen. Habe es 1997 im Saarland noch ca. 12.000 Schulanfänger gegeben, so seien es im laufenden Schuljahr nur noch rund 9.200, 2010 würden es nur noch etwa 8.000 sein. Der Schülerschwund habe bewirkt, dass in vielen einzügigen Grundschulen nur noch die Bildung von Zwergklassen möglich sei. In manchen Grundschulen hätten bereits je zwei Jahrgangsstufen zu kombinierten Klassen zusammengefasst werden müssen. Die hohe Siedlungsdichte des Saarlandes lasse es zu, nach dem Vorbild anderer Bundesländer eine zweckmäßige Größe von Grundschulen dadurch zu erreichen, dass für einen geordneten Schulbetrieb künftig grundsätzlich die Zweizügigkeit verlangt werde.

Der von der Regierung des Saarlandes am 9.3.2005 im Landtag eingebrachte Entwurf wurde mit wenigen Änderungen als Gesetz am 11.5.2005 verabschiedet und im Amtsblatt am 12.5.2005 verkündet (Amtsbl. S. 687). Die maßgeblichen Vorschriften lauten in der danach geltenden Fassung

„§ 9 Geordneter Schulbetrieb.

(1) Schulen sollen eine Größe haben, die eine fruchtbare Unterrichts- und Erziehungsarbeit gewährleisten, eine Differenzierung des Unterrichts erlaubt und einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz von personellen und sächlichen Mitteln sichert (geordneter Schulbetrieb).

(2) Ein geordneter Schulbetrieb ist noch gewährleistet, wenn

- 1. Grundschulen wenigstens zwei Klassen je Klassenstufe,*
- 2. Erweiterte Realschulen, Gesamtschulen und Gymnasien wenigstens jeweils drei Klassen je Klassenstufe,*
- 3. Berufsschulen in den Fachklassen der jeweils zugeordneten Ausbildungsberufe jeweils eine Klasse je zugeordneter Stufe (Grundstufe, Fachstufen),*
- 4. andere Formen der beruflichen Schulen in der Unterstufe (Eingangsklassenstufe) wenigstens jeweils zwei Klassen und*
- 5. Schulen für Behinderte wenigstens vier Klassen aufweisen.*

(3) Die Schulaufsichtsbehörde hat für die Gewährleistung eines geordneten Schulbetriebes Sorge zu tragen. Sie kann zu diesem Zweck Schulen schließen, mit anderen Schulen zusammenlegen, jahrgangsübergreifenden Unterricht anordnen oder Schüler einzelner Klassenstufen anderen Schulen zuweisen. Außerdem kann sie Kooperationen von räumlich zusammengefassten oder benachbarten Schulen anordnen; näheres regelt die Schulaufsichtsbehörde durch Rechtsverordnung.

(4) Bei Unterschreitung der in Absatz 2 angegebenen Mindestvorgaben können Schulen ausnahmsweise fortgeführt werden, wenn der Maßnahme wichtige pädagogische, organisatorische oder siedlungsstrukturelle Gründe entgegenstehen.

(5) Schulen, die die Anforderungen des Abs. 2 voraussichtlich binnen 5 Jahren unterschreiten, können auf Antrag des Schulträgers oder zur Umsetzung einer Schulentwicklungsplanung des Landes geschlossen oder mit anderen Schulen zusammen gelegt werden, Abs. 4 gilt entsprechend.“

Artikel 5 des Gesetzes bestimmte, dass es am Tag nach seiner Verkündung – also am 13.5.2005 – in Kraft trat.

Am 22.2.2005 hatte der Antragsteller einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Rettet die Grundschulen im Saarland! – Für eine bessere Bildung unserer Kinder!“ an das Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport gestellt. Ihm waren ein Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften sowie die Unterschriften von deutlich mehr als 5000 Stimmberechtigten beigelegt.

Der Entwurf hat folgenden Wortlaut:

„Entwurf

Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften
Vom...

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1

Änderung des Schulordnungsgesetzes

Das Gesetz Nr. 812 zur Ordnung des Schulwesens im Saarland (Schulordnungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 1996,

(Amtsbl. S. 846, Ber. 12.02.1997, Amtsbl. S. 147) zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23. Juni 2004 (Amtsbl. S. 1510) wird wie folgt geändert:

§ 9 Abs. 2 Nr. 1 wird wie folgt geändert:

1. "Grundschulen mit vier aufsteigenden Klassen geführt werden können und in jeder Klassenstufe wenigstens 13 Schülerinnen und Schüler vorhanden sind."

In § 9 Abs. 2 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Grundschulen, die die Vorgaben des Abs. 2 Nr. 1 nicht erfüllen, sind auch dann fortzuführen, wenn durch die Organisation jahrgangsübergreifenden Unterrichts wenigstens zwei Klassen gebildet werden können.“

Artikel 2

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. August 2005 in Kraft.

Begründung:

Der durch die demographische Entwicklung bedingte Rückgang der Schülerzahlen macht es erforderlich, den § 9 des Schulordnungsgesetzes mit dem Ziel zu novellieren, die wohnortnahe Grundschule zu erhalten. Neben der Wohnortnähe ist bei der Novellierung des § 9 des Schulordnungsgesetzes auch die Leistungsfähigkeit des Bildungsangebotes und die Finanzierbarkeit zu berücksichtigen.

Dass kleine, ortsnahe Grundschulen ausgezeichnete Möglichkeiten bieten, Erziehung und Unterricht besonders kindgerecht und zeitgemäß zu gestalten, ist durch Studien hinreichend belegt.

Das gilt auch dann, wenn es notwendig ist, Klassenstufen zusammenzufassen und jahrgangsübergreifenden Unterricht zu organisieren. Erfahrungen mit jahrgangsübergreifendem Unterricht zeigen, dass Kinder in altersgemischten Gruppen gezielt gefördert werden können. Klassenübergreifendes Unterrichten erweist sich auch im Umgang mit großen Leistungsunterschieden als besonders geeignet.

Wesentliche Mehrkosten werden gegenüber dem derzeit geltenden Schulordnungsgesetz durch die geplante Novellierung des § 9 nicht entstehen.

Jahrgangsübergreifender Unterricht kann sogar zu Einsparungen führen. Durch die geplante Regelung wird gewährleistet, dass keine Transportkosten aufgrund von Grundschulschließungen entstehen.“

Die Regierung des Saarlandes hat den Antrag – wie dem Antragsteller mit einem am selben Tag zugestellten Bescheid des Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport bekannt gegeben worden ist – am 17.5.2005 abgelehnt. Zur Begründung hat sie ausgeführt, das Volksbegehren sei unzulässig. Die Zulässigkeit scheiterte schon daran, dass der dem Antrag zugrunde liegende Gesetzentwurf sich auf ein nicht mehr geltendes Gesetz – nämlich das Schulordnungsgesetz in der vor dem 13.5.2005 geltenden Fassung – beziehe und in seinem Artikel 2 eine rechtsstaatswidrige Rückwirkung vorsehe. Vor allem aber stelle der dem Antrag zugrunde liegende Entwurf ein finanzwirksames Gesetz dar, denn das Volksbegehren ziele darauf ab, möglichst viele Grundschulen zu erhalten, würde also die Schließung von Grundschulen erschweren und dadurch höhere Personalkosten verursachen. Die Mehrkosten beliefen sich in dem Zeitraum der Schuljahre 2005/2006 bis 2010/2011 auf rund 40 Millionen Euro.

Dagegen wendet sich der Antragsteller mit seinem am 17.6.2005 eingegangenen Anfechtungsantrag.

Die von der Regierung des Saarlandes geäußerten formellen Bedenken seien im Verfahren korrigierbar; zu einer Berichtigung sei er bereit. Der Antragsteller meint, Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf schließe zwar aus, dass über finanzwirksame Gesetze ein Volksbegehren statfinde. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte komme es insoweit jedoch darauf an, ob das Gesetz, das Gegenstand des Volksbegehrens sein solle, das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtige, also zu gewichtigen staatlichen Ausgaben führe und so das Gleichgewicht des Haushalts störe. Den durch das Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 11.5.2005 erzielbaren Einsparungen stünden aber – abgesehen davon, dass die Regierung des Saarlandes eine Erweiterung der Stundentafel für die beiden ersten Schuljahre plane – Mehrkosten der Gemeinden für die Beförderung betroffener Schülerinnen und Schüler zu dem neuen Grundschulstandort gegenüber. Die bei Inkrafttreten des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs zu erwartenden Mehrkosten beliefen sich, wie der Antragsteller im einzelnen vorgetragen hat,

unter Berücksichtigung von Einsparungen unter anderem bei den Schülerbeförderungskosten Jahr für Jahr auf einen Betrag, der zwischen 0,02 % und 0,07 % des Gesamthaushalts liege.

Der Antragsteller beantragt,

1)
die Entscheidung der Regierung des Saarlandes vom 17.5.2005, mit welcher der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Rettet die Grundschulen im Saarland! – Für eine bessere Bildung unserer Kinder!“ als unzulässig abgelehnt wurde, aufzuheben,

2)
das Volksbegehren zuzulassen.

Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag zurückzuweisen.

Die Regierung des Saarlandes vertritt die Auffassung, der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf sei bereits aus den ihrem Bescheid zugrunde liegenden formellen Mängeln nicht abstimmungsfähig. In der Sache verstoße die das Inkrafttreten betreffende Regelung gegen das Rechtsstaatsprinzip. Sie greife nachträglich ändernd in abgewickelte Sachverhalte ein, weil die Schließungen und Zusammenlegungen von Grundschulen auf der Grundlage des zum 13.5.2005 in Kraft getretenen Rechts für rechtswidrig erklärt würden, soweit sie zwischen den 1.8.2005 und den Termin einer Verkündung des Volksgesetzes fielen. Die dem Gesetzentwurf beigefügte Begründung sei rechtlich unzulänglich. Sie thematisiere das Verhältnis der dort vorgesehenen künftigen Schulstruktur zu den Zielen des Schulordnungsrechts und den Erfordernissen eines nationalen und internationalen Leistungsvergleichs nicht. Vor allem aber stehe Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf dem Volksbegehren entgegen. Das durch das Volksbegehren vorgeschlagene Gesetz berühre den Landeshaushalt mittelbar, indem es verhindere, die Ausgaben für das Grundschulwesen zu senken. Denn Grundschulen müssten auch dann fortgeführt werden, wenn an ih-

nen lediglich zwei Klassen gebildet werden könnten. Das führe zu einer Bestandsgarantie bestehender Zwerggrundschulen und verstetige die dafür aufzuwendenden Kosten. Zwar richte sich die Beurteilung eines Gesetzentwurfs als finanzwirksam nach saarländischem Verfassungsrecht schon von vornherein nicht nach der Erheblichkeit oder Wesentlichkeit geldlicher Konsequenzen eines vorgeschlagenen Gesetzes. Selbst wenn man dies indessen anders sähe, sei von einer Finanzwirksamkeit des Entwurfs auszugehen. Dabei komme es nicht auf die Höhe der Belastung in einem Haushaltsjahr, sondern auf die Nachhaltigkeit der Beeinflussung des Budgets an. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf führe zu – im Vergleich zum geltenden Recht – jährlichen Mehrkosten von 0,09 % bis 0,21 % des Gesamthaushalts. Das sei auch im Hinblick auf die Überschuldung des Saarlandes und die Bemühungen von Landtag und Landesregierung um eine Sanierung des Haushalts nicht hinzunehmen.

B.

I.

Der Antrag ist nach Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 SVerf, Artikel 97 Nr. 4 SVerf, § 12 Satz 1 des Gesetzes Nr. 1142 über Volksbegehren und Volksentscheid (VAbstG), § 9 Nr. 9, 50 VerfGHG zulässig. Eine Entscheidung der Landesregierung über die Zulassung eines Volksbegehrens kann allerdings nur „von dem Vertrauensmann“ im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 4 VAG angefochten werden, wie sich aus § 50 Abs. 1 VerfGHG ergibt. Sein Stellvertreter ist dazu nicht befugt (VerfGH, Urt. v. 14.7.1987, AS 21, 246, 264). Die Nennung des Stellvertreters des Vertrauensmanns in dessen Antrag kann jedoch nicht als eigenständiger Antrag verstanden werden; sie dient erkennbar allein der Kennzeichnung eines gesetzlichen Vertretungsverhältnisses und ist als solche nicht zu beanstanden.

II.

1.

Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist, wie § 2 Abs. 2 Nr. 1 VAbstG verlangt, „mit Gründen versehen“.

Dem Gesetz sind keine formellen und materiellen Anforderungen an die von ihm verlangte Begründung zu entnehmen. Aus Sinn und Zweck des § 2 Abs. 2 Nr. 1 VAbstG folgt jedoch, dass es sich nicht lediglich um eine formelhafte und den Wortlaut des ausgearbeiteten Entwurfs wiederholende Darstellung handeln darf. Vielmehr müssen die ihm beigefügten Gründe das Ziel der vorgeschlagenen Regelung und ihren Inhalt in den wesentlichen Zügen in einer Weise erläutern, die die zur Abstimmung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, sich mit dem Anliegen auseinander zu setzen und eine Meinung zu bilden.

Dem genügt die Initiative. Ihre Begründung macht deutlich, dass Anlass des Vorschlags aus dem Rückgang von Schülerzahlen aufgeworfene Fragen der Schulordnung sind und dass es ihr Ziel ist, die „wohnnaher Grundschule“ neben der Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit des Angebotes zu sichern. Sie erläutert, dass dafür die Zusammenfassung von Klassenstufen und die Organisation jahrgangsübergreifenden Unterrichts vorgesehen ist. Die Einwände der Antragsgegnerin, die dem Entwurf beigefügten Gründe setzten sich nicht mit dem gesetzlichen Leitbild der Unterrichtsdifferenzierung und nicht mit der Erhaltung der Leistungsfähigkeit von Grundschulen auseinander, tragen nicht. Sie betreffen die Überzeugungskraft der dem Entwurf beigefügten Begründung, nicht ihr Vorhandensein. Die vorgesehene Rückwirkung bedarf keiner besonderen Erläuterung. Sie ist dem Entwurf klar und eindeutig zu entnehmen.

2.

Das Volksbegehren scheitert auch nicht daran, dass das ihm zu Grunde liegende Gesetz seiner Einleitungsformel nach auf die Änderung eines nicht mehr geltenden Gesetzes – des bis zum Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 1568 zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 11.5.2005 geltenden Schulordnungsgesetzes – gerichtet ist.

Nach Art. 99 Abs. 1 Satz 1 SVerf können Volksbegehren darauf gerichtet werden, „Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben“. Richten sie sich auf die Änderung eines Gesetzes, so muss es sich um ein geltendes Gesetz handeln. Damit soll sichergestellt werden, dass eindeutig und unmissverständlich festzustellen ist, worüber das Volk abstimmen und was mit dem Volksbegehren erreicht werden soll.

Der Verfassungsgerichtshof hat deshalb in seinem Urteil vom 14.7.1987 (AS 21, 249, 267) entschieden, dass es der Zulassung eines Volksbegehrens entgegenstehen kann, wenn der ihm zugrunde liegende Gesetzentwurf seinem – maßgeblichen – Wortlaut nach auf eine Rechtslage Bezug nimmt, die sich schon bis zu der Entscheidung über die Zulassung des Volksbegehrens in wesentlichen Teilen geändert hat. Denn dann könnten die Abstimmenden nicht mehr ohne weiteres erkennen, ob es dem Volksbegehren darum gehe, eine frühere Gesetzesfassung erst wieder in Kraft zu setzen und dann zu ändern oder aber darum, nicht sie, sondern ein nunmehr neu gefasstes Gesetz mit der möglichen Folge zu korrigieren, dass Vorschriften in einen völlig neuen und anderen Regelungszusammenhang treten. Solche Mängel des einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs könnten auch nicht nach § 2 Abs. 3 VAbstG behoben werden, weil es sich nicht um „redaktionelle Versehen“ handle. Nehme man nämlich eine solche Korrekturbefugnis an, so wäre der Vertrauensmann imstande, ändernd oder berichtigend auf den Gegenstand eines Volksbegehrens einzuwirken. Das gehe über seine gesetzliche Vollmacht hinaus.

Den Hintergrund dieser Überlegungen bildete allerdings der Verlauf des zu dem Gesetz Nr. 1200 vom 4.6.1986 (Amtsbbl. 1986, 477) führenden und von dem

Volksbegehren begleiteten Verfahrens. Es war für den Verfassungsgerichtshof keineswegs auszuschließen, dass ein ins Gewicht fallender Teil der Unterzeichner des Volksbegehrens lediglich die Ablehnung des während der Dauer der Unterstützungsfrist diskutierten Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Ausdruck bringen wollte, als dessen Alternative sich der Gesetzentwurf des damaligen Volksbegehrens darstellte. In den parlamentarischen Beratungen war dieser Gesetzentwurf jedoch nicht unerheblich geändert, seine – Teil des Gesetzes gewordenen – Korrekturen waren als Kompromiss verstanden worden. Daher blieb offen, ob nicht eine beträchtliche Zahl von Unterstützern der plebiszitären Initiative unter Verzicht auf eine weitergehende Regelung das Gesetz vom 4.6.1986 zu billigen bereit gewesen wäre, weil der Gesetzgeber das Grundanliegen der Betreiber des Volksbegehrens aufgegriffen hatte.

Das ist hier anders. Zwar nimmt der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf Bezug auf ein so nicht mehr geltendes Gesetz, auf dessen Änderung er abzielen vorgibt. Die Änderung betrifft jedoch nur zwei Vorschriften, deren Einfügung auch in das Schulordnungsgesetz in der seit dem 13.5.2005 geltenden Fassung textlich und systematisch unschwer möglich wäre. Der von der Landesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften ist in seinen entscheidenden Passagen, gegen die sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit ihren alternativen Vorstellungen gewandt hatten, unverändert Gesetz geworden. Daher kann weder davon ausgegangen werden, dass der Regelungswille des Volksbegehrens für später Abstimmende unklar noch dass der Wille der Unterstützer durch die Änderung der Rechtslage nicht mehr eindeutig feststellbar sein könnte.

Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass ein Volksbegehren, das die Landesregierung für zu Stande gekommen erklärt, zunächst dem Landtag zu unterbreiten ist (§ 13 VAbstG). Nimmt der Landtag den Gesetzesantrag in einer veränderten Form an, die ihrerseits jedoch „dem Grundanliegen des Volksbegehrens“ nicht widerspricht, und lehnt die Landesregierung die Einleitung eines Volksentscheides daraufhin ab, so kann der Vertrauensmann des Volksbegehrens diese Entscheidung gleichfalls anfechten (§ 14 Abs. 1 Satz 2 VAbstG). Daraus ergibt sich, dass Unzulänglichkeiten des einem Volksbegehren zugrun-

de liegenden Gesetzentwurfs wie seine gewissermaßen „veraltete“ Eingangsformel die Zulassung eines Volksbegehrens grundsätzlich nur dann zu hindern vermögen, wenn ihre Korrektur Zweifel wecken kann, ob dies „dem Grundanliegen des Volksbegehrens“ noch entspricht.

Diese Überlegungen beeinflussen die Auslegung von § 2 Abs. 3 VAbstG. Zwar entspricht der bisherigen Verfassungsrechtsprechung, dass von einem dort genannten Mangel an sich nur dann die Rede sein kann, wenn sich aus dem Gesamtzusammenhang von Gesetzentwurf, Begründung und sonstigem Inhalt des Zulassungsantrags ergibt, dass es sich um ein bloßes „Redaktionsversehen“ handelt. Eine nachträgliche Verdeutlichung im Sinne einer „authentischen Interpretation“ des Gesetzentwurfs soll im Fall einer unzureichenden Darstellung dessen, was die Antragsteller eines Volksbegehrens mit ihrem Gesetzentwurf wirklich gewollt haben, grundsätzlich ausgeschlossen sein (SVerfGH a.a.O.; BayVerfGH BayVBI 1977, 143, 147; 1978, 334, 337). Denn der Vertrauensmann des Volksbegehrens ist nicht befugt, den Ausdruck des Willens der Unterzeichner von Unterstützungslisten eines Gesetzentwurfs ohne deren Zutun umzugestalten.

Um eine solche Umgestaltung geht es indessen nicht. Lediglich dem Wortlaut des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs nach soll das – zum Zeitpunkt der Initiative geltende – Schulordnungsgesetz in der Fassung des Gesetzes vom 23.6.2004 geändert werden. Ziel des Volksbegehrens war es indessen, Vorkehrungen gegen die Vorstellungen der Landesregierung gerade zur Änderung dieses Gesetzes durch eine grundsätzliche Festschreibung der Einzigigkeit von Grundschulen zur Gewährleistung eines geordneten Schulbetriebs zu erreichen. An diesem Ziel, am Wortlaut und am Inhalt der von dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens beabsichtigten Regelung würde sich nichts ändern, würde die Eingangsformel durch Bezugnahme auf das nunmehr geltende Recht korrigiert.

Auch kann nach der breiten öffentlichen Diskussion der von der Landesregierung geplanten Schulstrukturmaßnahmen auf der Grundlage des von ihr vorgelegten Entwurfs zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften ohne weiteres un-

terstellt werden, dass es der Öffentlichkeit – wie auch der Landesregierung und dem Landtag selbst – bewusst ist, welches der Bezugspunkt des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs sein soll. So hatte der Abgeordnete Hans in der Sitzung des Landtags vom 11.5.2005 ausgeführt:

„Wir ermöglichen durch die Regelung zum Inkrafttreten, dass das Verfassungsgericht die Möglichkeit hat, Äpfel mit Äpfeln zu vergleichen; nämlich den angegriffenen Gesetzentwurf mit dem Gesetzesvorhaben der Bürgerinitiative. Es wäre doch schlichtweg nicht nachvollziehbar, wenn das Verfassungsgericht das Volksbegehren vergleichen müsste mit dem bisherigen Entwurf, der gar nicht angegriffen ist.“ (LT-DrS 13/239 vom 11.5.2005).“

Für die Öffentlichkeit wäre es vielmehr ebenso wie für die Unterstützer des Volksbegehrens unverständlich, wenn der vorliegende Antrag nur aufgrund einer fehlerhaften Bezugnahme, die erst im Verlauf des Verfahrens des Volksbegehrens durch die dann erfolgte Verabschiedung des Gesetzes vom 11.5.2005 entstanden ist, nicht zu beheben wäre, obwohl sich keine inhaltlichen Veränderungen gegenüber den Vorstellungen, die dem Volksbegehren und seinen Unterstützern bewusst waren, ergeben haben, dass also, um eben diesen Willen zu verwirklichen, ein neues Volksbegehren initiiert werden müsste, dessen Text – mit Ausnahme der Eingangsformel und ihrer Bezugnahme auf das zu ändernde Gesetz – dem vorliegenden Entwurf ohne weiteres entsprechen könnte.

3.

Gesetze, die mit der Verfassung nicht vereinbar sind, dürfen nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Mit der Verfassung nicht vereinbar sind Regelungen, die das in Artikel 60 Abs. 1 SVerf verbürgte Rechtsstaatsprinzip verletzen. Aus ihm folgt, dass Gesetze, die zeitliche Geltung vor ihrem Inkrafttreten beanspruchen, dann verfassungswidrig sind, wenn diese Rückwirkung das berechtigte Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die Beständigkeit des gegenwärtig geltenden Rechts in einer rechtsstaatlich und grundrechtlich nicht hinnehmbaren Weise enttäuscht. Bürgerinnen und Bürger dürfen sich grundsätzlich auf gegenwärtig geltende Gesetze verlassen und dürfen nicht durch nachträgliche Änderungen des Rechts in der mit ihrem Verhalten verbundenen Er-

wartung, gesetzmäßig zu handeln, beeinträchtigt werden. Das grundsätzliche Rückwirkungsverbot gilt – in seinen unterschiedlichen Ausprägungen – allerdings nur für belastende Gesetze. Nachträgliche Begünstigungen oder neutrale Regelungen unterfallen ihm im allgemeinen nicht.

Dass mit einer rückwirkenden Änderung der Vorschriften über den geordneten Schulbetrieb – Artikel 2 des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzesentwurfs sieht dessen Inkrafttreten zum 1.8.2005 vor – rechtsstaatswidrig Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern – oder Gemeinden – enttäuscht würde, ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Zwar würde die seit 13.5.2005 geltende grundsätzliche Zweizügigkeit von Grundschulen als einer Voraussetzung des geordneten Schulbetriebs nachträglich aufgegeben und durch die Erlaubnis der Einzügigkeit oder zur Aufrechterhaltung von Schulen, an denen jahrgangsübergreifend sogar nur zwei Klassen gebildet werden können, ersetzt. Dass indessen daraufhin bestands- oder rechtskräftig abgeschlossene schulorganisatorische Maßnahmen, die Grundschulen auf der Grundlage des ab dem 13.5.2005 geltenden Schulordnungsrechts geschlossen oder mit anderen Grundschulen zusammengelegt haben, rückgängig zu machen wären und dadurch Dispositionen von Kindern, Eltern und Gemeinden unerwartet zunichte gemacht würden, ist nicht vorgetragen und liegt nicht auf der Hand. Aus § 9 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 SchoG ergibt sich jedenfalls nicht, dass nunmehr zwei – oder mehrzügige Grundschulen (wieder) aufgeteilt werden müssten, würde nachträglich und rückwirkend Einzügigkeit und die Aufrechterhaltung von Grundschulen mit zwei Klassen bei jahrgangsübergreifendem Unterricht erlaubt.

Das kann indessen dahinstehen.

4.

Die Regierung des Saarlandes hat den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens nämlich zu Recht abgelehnt, weil es auf den Erlass eines finanzwirksamen Gesetzes gerichtet ist. Das ist verfassungsrechtlich nicht zulässig (Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf).

a)

Der Verfassungsrechtsprechung des Bundes und der Länder kann nicht entnommen werden, was unter einem finanzwirksamen Gesetz im Sinne von Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf zu verstehen ist. Der Ausschluss von Plebisziten über finanzwirksame Gesetze findet sich nämlich nur in der Verfassung des Saarlandes.

aa)

Allerdings schränkt schon die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1383) die Zulässigkeit eines Volksentscheides „über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ ein; nur der Reichspräsident, nicht aber eine Initiative von Stimmberechtigten durfte ihn veranlassen (vgl. dazu Birk/Wernsmann, Volksgesetzgebung über Finanzen, DVBl. 2000, 669 f.). Die Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland enthalten ähnliche Ausschlüsse.

So nehmen von der Volksgesetzgebung aus: Artikel 60 Abs. 6 der Verfassung von Baden-Württemberg „das Staatshaushaltsgesetz“, Artikel 73 der Verfassung von Bayern den „Staatshaushalt“, Artikel 70 Abs. 2 der Verfassung von Bremen und Artikel 124 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Hessen den „Haushaltsplan“, Artikel 62 Abs. 5 der Verfassung von Berlin, Artikel 76 Abs. 2 der Verfassung von Brandenburg, Artikel 48 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Niedersachsen, Artikel 41 Abs. 2 der Verfassung von Schleswig-Holstein, Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung von Thüringen den „Landeshaushalt“, Artikel 50 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Hamburg „Haushaltsangelegenheiten“, Artikel 60 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 73 Abs. 2 der Verfassung von Sachsen, Artikel 81 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Sachsen-Anhalt „Haushaltsgesetze“ und Artikel 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen sowie Artikel 109 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz „Finanzfragen“.

Die Verfassungen dieser Länder zählen, soweit sie neben den Gesetzen über den Haushalt oder über Finanzfragen zusätzliche Materien dem Plebiszit entziehen, - dem Wortlaut nach gleichrangig - Abgaben- und Besoldungsgesetze auf, über die gleichfalls ein Volksbegehren nicht statthaft ist. Nur die Verfassung des Saarlandes verwendet den Begriff des „finanzwirksamen“ Gesetzes, und zwar als Oberbegriff, dem sie durch den Ausdruck „insbesondere“ die Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt“ zuordnet.

bb)

Das Verständnis dessen, was unter einem Gesetz über den Haushalt, das Haushaltsgesetz, den Haushaltsplan oder über Finanzfragen zu verstehen ist, ist in Rechtsprechung und Rechtslehre – was aufgrund der unterschiedlichen Verfassungstexte nicht überrascht – nicht einheitlich. Schon zu Artikel 73 Abs. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 findet sich sowohl die Auffassung, dass es um Gesetze gehe, die nicht nur inhaltlich den Haushaltsplan beeinflussten, sondern um solche, die ihn tatsächlich unmittelbar umstießen (Anschütz/Thoma/Kaisenberg, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Band, 1932, Seite 207), als auch jene, nach der jede gesetzliche Regelung, die eine unmittelbare Veränderung oder Störung des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben verursache, vor allem den Etat auf der Ausgabenseite erhöhe, vom Plebiszit ausgenommen sei (Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, 1927, Seite 16 f., 22, 23).

Die die Verfassungen der anderen deutschen Bundesländer betreffende Rechtsprechung hat im Wesentlichen darauf abgestellt, ob das Gesetz, auf das ein Volksbegehren abzielt, das „Gleichgewicht des gesamten Haushalts“ störe und damit zu einer „wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments“ führe (BayVerfGHE 29, 244, 263), oder ob es – die Verfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg, Bremen und Thüringen betreffend – „gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben“ auslöse und damit „den Haushalt des Landes wesentlich“ beeinflusse (BVerfGE 102, 176; BbgVerfGH LKV 2002,

77 f.; BrStGH NVwZ 1998, 388; ThVerfGH LVerfGE 12, 405 f.). Lediglich der Verfassungsgerichtshof von Sachsen hat auf der Grundlage eines Verfassungstextes, der (nur) „Haushaltsgesetze“ der Volksgesetzgebung entzieht, in ausdrücklicher Abgrenzung von der Auslegung des Begriffs eines finanzwirksamen Gesetzes befunden, der – sächsischen – Volksgesetzgebung seien Gesetze nur dann verwehrt, wenn sie dem Parlament die Möglichkeit nähmen, einen den Anforderungen der Verfassung genügenden Haushalt vorzulegen (SächsVerfGH LVerfGE 13, 315, 337).

Als die Auslegung leitend ist dabei regelmäßig das dem Parlament vorbehalten Budgetrecht betrachtet worden, das als wesentliches Element der Kontrolle der Exekutive zu den prägenden Grundlagen rechtsstaatlicher repräsentativer Demokratie zähle, und das durch die Zulassung der Volksgesetzgebung nicht unterlaufen werden dürfe. Daher müsse man bei der Einschätzung der Intensität finanzieller Wirkungen eines Gesetzes und ihrer Wesentlichkeit für den Etat – bei der die Verfassungsrechtsprechung zu durchaus unterschiedlichen Relationen gelangt – bedenken, dass vor allem bei hoher Staatsverschuldung und weitgehend unveränderbaren Eckwerten durch Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze und vertragliche Bindungen regelmäßig nur der parlamentarische Gesetzgeber in der Lage ist, Einnahmen und Ausgaben in einem finanz- und wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept auszugleichen (BVerfGE 102, 176, 191/192).

Ob der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf einem solchen Maßstab gerecht würde, kann dahinstehen. Denn Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf entzieht mit dem Begriff des „finanzwirksamen“ Gesetzes alle Regelungen dem Plebiszit, deren materielle Umsetzung finanzielle Folgen hat. Ob solche Folgen vorliegen, hängt nicht von ihrer absoluten oder relativen Höhe ab und ist unabhängig von ihrer Relevanz für den Haushaltsausgleich, insbesondere von vorgesehenen oder sonst möglichen Kompensationen.

b.

Diese Auslegung ergibt sich allerdings noch nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit aus der Entstehungsgeschichte des Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf.

Die in der 7. Wahlperiode des Landtags des Saarlandes tätige Enquêtekommission, deren Einsetzung ihren Anlass in der Vorlage eines – unter anderem eine Stärkung der Volksgesetzgebung vorschlagenden – Gesetzentwurfs zur Änderung der Verfassung des Saarlandes hatte (LT-Drs 7/274), war sich der Schwierigkeiten der Auslegung herkömmlicher Beschränkungen des Plebiszits gerade durch den Ausschluss von Haushaltsangelegenheiten durchaus bewusst.

Allerdings wurde die Frage, ob der Vorschlag, Volksbegehren über „finanzwirksame Gesetze“ auszuschließen „beispielsweise ein Volksbegehren über Lernmittelfreiheit“ verhindere, nicht beantwortet. Der Sachverständige Prof. Dr. Knies erwiderte vielmehr, das sei „nicht sein Petitum“. Der Vorschlag verfolge vielmehr das Ziel klarzustellen, dass die Formulierung „Haushaltsplan“ nicht genügend verdeutliche, dass nicht nur das Haushaltsgesetz oder seine unmittelbaren Ergänzungen, sondern auch weitere sachbezogene Materien dem Plebiszit entzogen sein sollten.

Zugleich allerdings plädierte der Sachverständige Prof. Dr. Isensee dafür, als finanzwirksames Gesetz eine Regelung zu betrachten, die dazu führe, dass Ausgabenlasten erwüchsen; es müsse gewährleistet sein, dass nicht Verteilungskämpfe im Wege des Volksentscheids entschieden würden (Enquêtekommission, Sitzungsniederschriften vom 14./15. und 17./18.7.1978).

Der auf den Beratungen der Enquêtekommission gründende Gesetzentwurf aller Landtagsfraktionen zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 6.6.1979 (LT-Drs 7/1773), hatte sich zwar für die Aufnahme eines echten plebiszitären Konzepts in die Verfassung des Saarlandes ausgesprochen. Der Teilhabe des Volkes sollten weder die Hürde hoher Quoren noch eine Monopolisierung der Initiative auf eine parlamentarische Minderheit entgegenstehen. Zugleich aber sollte der „Vorrang der parlamentarischen Entscheidung durchgehend erhalten“ bleiben. Der „Missbrauch der plebiszitären Verfahren (sollte) ausgeschaltet“ bleiben durch die Beschränkung der möglichen Regelungsmaterien.

Daraus können keine zweifelsfreien Schlüsse auf die gewollte Bedeutung des Begriffs der finanzwirksamen Gesetze gezogen werden. Immerhin ergibt sich aber aus diesen Erörterungen, die in dem sich anschließenden parlamentarischen Verfahren im Juli 1979 (LT-Drs 7/3413) inhaltlich nicht mehr aufgegriffen wurden, nicht, dass das Verständnis der historischen und zeitgenössischen deutschen Verfassungen von den der Volksgesetzgebung entzogenen Gegenständen, vor allem ein von der Intensität der Wirkungen auf den Haushalt abhängiger Ausschluss von Gesetzen, schlicht und ohne inhaltliche Modifikation in die Saarländische Verfassung übernommen werden sollte.

c.

Als finanzwirksames Gesetz muss jedoch schon dem Wortlaut nach jedes Gesetz verstanden werden, dessen inhaltliche Umsetzung geldliche, die Einnahmen und Ausgaben des Landes verändernde Folgen hat.

Dass die Finanzwirksamkeit eines Gesetzes nicht von der Erheblichkeit seiner Beeinflussung staatlicher Einnahmen oder Ausgaben abhängt, ergibt sich vor allem aus der Veranschaulichung des Begriffs in Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf. Die dort als Beispiele der Finanzwirksamkeit genannten Gesetze über Staatsleistungen, Besoldung oder Abgaben beschreiben die dem Plebiszit entzogenen Materien ausschließlich nach dem sachlichen Gehalt von Regelungen. Gesetze über staatliche Hilfen und Zuwendungen, wie zum Beispiel Blindheitshilfen, sind auch dann Gesetze über Staatsleistungen, wenn ihre finanzielle Dimension gering sind. Besoldungsgesetze verändern ihren Charakter nicht, wenn sie, wie möglicherweise manche Vorschriften über Sonderzuwendungen, den Haushalt nur gering belasten. Die Erhöhung oder Senkung von Abgaben wird bisweilen keinen nennenswerten Umfang erreichen, fällt aber gleichwohl stets unter die der Volksgesetzgebung entzogene Regelungsmaterie „Abgaben“. Gemeinsam ist diesen Beispielen für finanzwirksame Gesetze, dass es auf eine wie auch immer zu begrenzende wesentliche Belastung oder Entlastung des Haushalts nicht ankommt, sondern dass jegliche Be- oder Entlastung genügt. Das legt den (induktiven) Schluss nahe, dass auch der Oberbegriff des „finanzwirksamen Gesetzes“ dahin auszulegen ist, dass er alle Gesetze um-

fasst, deren materielle Umsetzung den Haushalt, wie minimal auch immer, be- oder entlasten kann.

d.

Dieser Auslegung entspricht die systematische Einordnung der Vorschriften über die Volksgesetzgebung.

Sowohl in den Beratungen der Enquêtekommission (vgl. Sitzungsniederschriften a.a.O.) als auch in der anschließenden Debatte des Landtags (LT-Drs 7/3413) bestand Einigkeit darüber, dass das Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid ein „außerordentliches Korrektiv“ darstelle. Der Vorrang der parlamentarischen Entscheidung sollte erhalten bleiben. Der Ausschluss finanzwirksamer Gesetze sollte sichern, dass das Budgetrecht des Parlaments nicht durch Plebiszite unterlaufen werden könne und Verteilungskämpfe im Wege der Volksgesetzgebung entschieden würden.

Diese Überlegungen konvergieren damit, dass die Verfassung die Verantwortung für das Finanzwesen in den Art. 105 bis 108 SVerf ausschließlich der Landesregierung und dem Landtag zuweist und sogar - in Art. 107 Abs. 2 SVerf - die Gesetzgebungskompetenzen des Landtags selbst beschränkt.

Darüber hinaus gilt das Budgetrecht seit alters her als wesentliches Instrument der „parlamentarischen Regierungskontrolle“, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt (BVerfGE NJW 1986, 907, 908). Das Gebot des Haushaltsausgleichs - Art. 105 Abs. 1 Satz 2 SVerf - gilt als finanzielle Sicherung aller staatlichen Aktivitäten, die haushaltsrechtlich als Einnahme oder Ausgabe in Erscheinung treten, durch das parlamentarisch verantwortete Budget (BVerfGE 55, 274, 303). Die Volksgesetzgebung darf die Wahrnehmung dieser Verantwortung nicht gefährden oder beschneiden.

Die besondere Bedeutung dieser Abgrenzung von Kompetenzen zeigt sich vor allem in Zeiten einer extremen Haushaltsnotlage eines Landes, wie sie gegenwärtig im Saarland besteht. Insoweit ist bundesverfassungsrechtlich vorgegeben, dass ein betroffenes Land ein Programm zur Haushaltssanierung aufzu-

stellen „hat“ und mit dem Bund und anderen Ländern kooperieren „muss“, um seine finanzverfassungsrechtlichen Verpflichtungen wieder erfüllen zu können (BVerfGE 86, 148, 264, 265). Diesen bundes- und landesverfassungsrechtlichen Pflichten könnten die zu ihrer Erfüllung aufgerufenen Verfassungsorgane, Landesregierung und Landtag, nicht entsprechen, wäre ein zweiter Gesetzgeber imstande, Einnahmen zu verringern oder Ausgaben zu erhöhen. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben beschränken daher die Gesetzgebung durch das Volk (Art. 61 Abs. 2 SVerf).

Davon abgesehen wäre - worauf der Verfassungsgerichtshof von Sachsen zu-
treffend aufmerksam gemacht hat (SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315, 337; vgl.
auch ThVerfGH LVerfGE 12, 405 ff) – ein von Erheblichkeitserwägungen ab-
hängiger Begriff des finanzwirksamen Gesetzes nicht verlässlich zu bestimmen
und würde daher auch rechtsstaatlichen Bedenken begegnen. Dürfte nämlich
erst ab einer bestimmten Relation der finanziellen Folgen des einem Volksbe-
gehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs zu dem Volumen des gesamten
Haushalts oder seiner disponiblen Teile von seiner Finanzwirksamkeit gespro-
chen werden, so müsste entschieden werden, ob Mehrausgaben oder die Ver-
hinderung von Einsparungen von 0,2 %, 0,5 %, 1 % oder 5 % oder von irgend-
einem sonstigen Prozentsatz schon oder noch das Merkmal der Finanzwirk-
samkeit erfüllen. Derartige Entscheidungen wären unvermeidlich mit dem Ma-
kel der Beliebigkeit behaftet und deshalb rechtsstaatlich bedenklich.

Dies wäre erst recht der Fall, wenn der anzunehmende Prozentsatz nach den
jeweiligen gesamten Umständen der Haushaltsslage variieren könnte, wie dies
teilweise angenommen wird. Rechtssicherheit lässt sich auf diesem Wege kei-
neswegs erreichen. Überdies müsste der Verfassungsgerichtshof der Landes-
regierung bei der Zulassung oder Nichtzulassung eines Volksbegehrens einen
weiten Beurteilungsspielraum einräumen mit der Folge, dass praktisch die
Volksgesetzgebung von einer rechtlich nicht nennenswert kontrollierbaren Ein-
schätzung der Exekutive abhinge.

Eine untere prozentuale Grenze für die Bejahung der Finanzwirksamkeit eines
Gesetzes könnte überdies ihre Funktion dann nicht erfüllen, wenn, was zwar

derzeit nicht wahrscheinlich aber denkbar ist und daher bedacht werden muss, die Zulassung mehrerer Volksbegehren gleichzeitig zur Entscheidung stünde, die zwar nicht einzeln, wohl aber in ihrer Kumulation die Schwelle einer wie immer bestimmten Erheblichkeit überschritten. Kriterien, nach denen in einem solchen Fall über die Vorzugswürdigkeit des einen oder anderen Vorhabens zu entscheiden wäre, sind der Verfassung nicht zu entnehmen.

e.

Die wortlautgetreue Auslegung des Begriffs des finanzwirksamen Gesetzes verfehlt auch nicht Sinn und Zweck des Instituts der Volksgesetzgebung. Sie soll die repräsentative Demokratie nicht ersetzen, sondern über die diese in erster Linie konstituierenden Wahlentscheidungen hinaus ergänzen durch bürger-schaftliche Initiativen und Abstimmungen über Sachregelungen. Ihr Zweck ist auf Partizipation und Integration gerichtet. Finanzielle Lasten und Leistungen und die Zuteilung gesellschaftlicher Chancen werden indessen typischerweise von partikularen Interessengruppen verfolgt, die fallbezogen leicht Quoren für Volksinitiativen mobilisieren können. Zwar sichert die Notwendigkeit, eine Mehrheit der Stimmberechtigten für das Volksgesetz zu gewinnen letztlich, dass sich eine Minderheit nicht über die Mehrheit hinwegsetzen kann. Da der Volksgesetzgeber, weil er nicht die Verantwortung für das Budget trägt, keinen Ausgleich für von ihm verursachte finanzielle Wirkungen anordnen muss, ist dieser Schutz allein unzulänglich.

Das Institut der Volksgesetzgebung wird durch die wortlautgetreue Auslegung des Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf auch nicht entwertet. Der Volksgesetzgebung bleiben, auch wenn ihr jede Regelung, deren inhaltliche Umsetzung die Einnahmen oder Ausgaben des Staates beeinflusst, genommen ist, weite Bereiche der Legislation, mögen sie auch in der Wirklichkeit selten genutzt werden. Das Volk kann beispielsweise die bürgerlichen Rechte des Einzelnen plebiszitär vor dem staatlichen, vielleicht von einer Mehrheit eines Parlaments getragenen Ansinnen weitreichender staatlicher Eingriffe schützen oder über grundsätzliche

politische Konzepte - etwa auch zu den durch vorhandene Schulen zu vermittelnden Inhalten und von ihnen zu stellenden Anforderungen – abstimmen.

f.

Nach diesem Maßstab wäre der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf also nur dann nicht finanzwirksam, wenn die materielle Umsetzung seines Regelungsgehalts – die Aufrechterhaltung von Grundschulen bei Einzigigkeit oder bei Möglichkeit der Bildung von lediglich zwei Klassen unter Hinnahme jahrgangsübergreifenden Unterrichts – keine finanziellen Folgen hätte, sie insbesondere im Vergleich mit der zu dem Zeitpunkt des von dem Entwurf vorgesehenen Inkrafttretens geltenden Rechtslage und der zu diesem Zeitpunkt bestehenden tatsächlichen Verhältnisse keine Erhöhung von Ausgaben oder Verhinderung von Einsparungen nach sich zöge. Maßgebend für die Prognose ist die sich zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Verfassungsgerichtshofs ergebende Sach- und Rechtslage. Zweifel an der Kostenneutralität gingen zwar insoweit zu Lasten der Antragsgegnerin. Sie bestehen indessen nicht.

Das liegt auf der Hand, wenn man die von der Antragsgegnerin zuletzt übermittelten Daten als zutreffend annimmt. Danach (Anlage zu 3 zu dem auf die Aufklärungsverfügung des Verfassungsgerichtshofs vom 7.10.2005 eingegangenen Schriftsatz vom 24.11.2005) bleiben auf der Grundlage der Geltung des Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 11.5.2005 in den Grundschuljahren 2006/2007 bis 2008/2009 4.910 Klassen bestehen. Würde das legislatorische Ziel des Volksbegehrens verwirklicht, bliebe es bei 5.315 Grundschulklassen. Daraus ergäbe sich schon kurzfristig, dass es der Landesregierung rechtlich versagt wäre, die zur Personalisierung von 400 Grundschulklassen erforderlichen Kosten zu vermeiden.

Aber auch, wenn man den Angaben des Antragstellers folgt, die von ihm behaupteten Berechnungsfehler der Antragsgegnerin bei der Annahme der auf der Grundlage des geltenden Rechts fortbestehenden Grundschulklassen (ihre Zahl soll sich auf rund 160 zusätzliche belaufen) hinnimmt und die von ihm vor-

getragenen Zahlen zu den bei Umsetzung der Vorstellungen des Volksbegehrens verbleibenden Klassen (5.315) zugrunde legt, verbleibt es dabei, dass auf der Grundlage des geltenden Rechts auch nach den Vorstellungen des Antragstellers 200 Grundschulklassen mehr aufgelöst werden können als es sich nach dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens ergäbe.

Im Übrigen verkennt der Antragsteller aber schon im Ansatz, dass es verfassungsrechtlich ohne jede Bedeutung ist, ob sich die Prognosen der Antragsgegnerin über die durch das Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 11.5.2005 im Vergleich zur früheren Rechtslage ermöglichten Einsparungen in vollem Umfang als richtig erweisen. Auch kommt es von Verfassungswegen nicht darauf an, ob sich auch bei Verwirklichung der Vorstellung des Volksbegehrens mehr oder weniger große Einsparungen gegenüber einer Fortschreibung früheren Rechts ergäben.

Allein entscheidend ist vielmehr der Vergleich der zu erwartenden nachhaltigen Kosten für Grundschulen im Saarland unter der hypothetischen Geltung des durch das Volksbegehren vorgeschlagenen Gesetzes – jedenfalls während des Verlaufs der gegenwärtigen Legislaturperiode, in der mit einer Änderung des Schulordnungsrechts durch den Landtag bei Verwirklichung des Anliegens des Volksbegehrens nicht zu rechnen wäre – zu jenen, die das Land auf der Grundlage des Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 11.5.2005 voraussichtlich aufzuwenden hat.

Dass dieser Vergleich keine Differenz ergibt, behauptet der Antragsteller selbst nicht. Vor allem aber liegt auf der Hand und steht schon dem ersten Anschein nach fest, dass angesichts des demografischen Wandels und der von der Landesregierung vorgelegten valide erscheinenden Prognosen zur Entwicklung der Schülerzahlen ein Grundschulsystem, das auf Einzügigkeit als Mindestbedingung aufbaut und selbst Grundschulen fortbestehen lässt, die bei der Organisation jahrgangsübergreifenden Unterrichts zwei Klassen bilden können, teurer ist als ein Grundschulsystem, dessen Mindestvoraussetzung regelmäßig die Zweizügigkeit von Grundschulen ist. Ob und inwieweit im Einzelfall aufgrund administrativer Entscheidungen von ihr abgewichen wird, ist dabei unerheblich.

Denn ob ein finanzwirksames Gesetz vorliegt oder nicht, richtet sich allein nach dem Vergleich der normativen Vorgaben.

Ist der Forderung nach einem geordneten Schulbetrieb auch dann noch genügt, wenn eine Grundschule einzügig oder gar mit nur zwei Klassen bei jahrgangsübergreifendem Unterricht geführt werden kann, so ist es der Landesregierung auf der Grundlage von § 9 Abs. 3 SchoG, vor allem der dort enthaltenen Ermessenslenkung, regelmäßig versagt, sie mit einer anderen Grundschule zusammenzulegen oder zu schließen. Schon schulorganisationsrechtlich bestehen folglich Hindernisse, vor allem Personalkosten durch Bildung größerer Grundschulklassen zu reduzieren. Es ist aber evident, dass die Zusammenlegung oder Schließung von kleinen Grundschulen keine lediglich formale Neubildung oder Auflösung von Anstalten ist, sondern ihren typischen Zweck darin findet, mit einer geringeren Zahl größerer Grundschulklassen, also mit weniger Lehrerinnen oder Lehrern auszukommen. Dass Gemeinden möglicherweise höhere Schülerbeförderungskosten tragen müssen, stellt – rechtlich – keine „Kompensation“ dar. Denn es kommt rechtlich nicht darauf an, welche Kosten das geltende Schulorganisationsrecht, dessen Folge möglicherweise Mehrbelastungen von Gemeinden sind, im Vergleich zum früheren Recht tatsächlich einspart. Es kommt auch nicht darauf an, ob der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf solche Mehrbelastungen verhindert. Denn der Volksgesetzgebung im Saarland sind finanzwirksame Gesetze nicht deshalb entzogen, weil ihre Umsetzung im Vergleich zu den bei Anwendung des geltenden Rechts zu erwartenden Kosten mehr oder weniger teuer ist, sondern deshalb, weil dem Plebiszit die Einflussnahme auf Ausgaben oder Einnahmen der Sache nach entzogen ist.

Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist danach finanzwirksam, weil seine Umsetzung Einsparungen verhindern würde. Die angefochtene Entscheidung der Landesregierung ist folglich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

C.

Die Antragsgegnerin hat dem Antragsteller, obwohl er unterlegen ist, seine außergerichtlichen Auslagen zu erstatten. Das beruht auf § 26 Abs. 3 VerfGHG. Danach kann der Verfassungsgerichtshof – unabhängig vom Obsiegen oder Unterliegen eines Beteiligten – die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist eine solche Entscheidung dann geboten, wenn ein Beteiligter, der nicht Verfassungsorgan oder Teil eines Verfassungsorgans ist, zur Klärung einer streitigen aber wichtigen verfassungsrechtlichen Frage beigetragen hat, deren konkrete Beantwortung aufgrund der vorliegenden verfassungsgerichtlichen Erkenntnisse nicht einzuschätzen war (vgl. Urt. v. 14.7.1998 Lv 4/97). Das ist auch hier der Fall.

gez.: Prof. Dr. Rixecker

Prof. Dr. Wadle

Dietz

Prof. Dr. Ellscheid

Hermanns

Schwarz

Warken

Prof. Dr. Wendt

Ausgefertigt:

(Bensch)

Justizamtsinspektor

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle