

Gutachten
zur Zulässigkeit eines Volksbegehrens
auf Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes

Gliederung

- A. Auftrag
- B. Gutachten
 - I. Zulässigkeit des Volksbegehrens
 - 1. Ausschlusstatbestand des Landeshaushaltsgesetzes
 - 2. Ausschlusstatbestand der Abgaben
 - a) Formeller Begriff der Abgaben
 - b) Materielle Interpretation des Begriffs der Abgaben
 - (1) Finanzwirksame Regelungen
 - (a) Materielle Auslegung des Ausschlusstatbestands des Landeshaushalts
 - (b) Übertragung auf den Ausschlusstatbestand der Abgaben
 - (aa) Auslegung nach Sinn und Zweck
 - (bb) Systematische Auslegung
 - (cc) Zwischenergebnis
 - (2) Finanzneutrale Regelungen
 - 3. Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht
 - 4. Ergebnis
 - II. Allgemeine Hinweise zu den formellen Anforderungen
- C. Ergebnis

A. Auftrag

Auf Grund der Bitte der Fraktion der CDU hat der Präsident des Abgeordnetenhauses den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zur Zulässigkeit eines Volksbegehrens zur Aufhebung oder zur Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes vom 16. März 2006 beauftragt. Weiterhin soll dargestellt werden, welche Bedingungen ein dementsprechender Antrag erfüllen müsste und ob bei einem zulässigen Antrag auf Änderung des Gesetzes das allgemeine Ziel der Gesetzesänderung oder aber der konkrete Gesetzestext Inhalt des Antrags sein müsste.

B. Gutachten

I. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin¹ (VvB) wird die gesetzgebende Gewalt durch Volksabstimmungen, Volksentscheide und durch die Volksvertretung ausgeübt. Die Verfassungsvorschrift postuliert damit nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin die grundsätzliche Gleichberechtigung von direktdemokratischer und parlamentarischer Volksgesetzgebung.²

Gemäß Art. 59 Abs. 2 VvB können Gesetzesvorlagen außer aus der Mitte des Abgeordnetenhauses und durch den Senat auch im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden. Gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz VvB können Volksbegehren darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben.

Die direktdemokratische Volksgesetzgebung steht jedoch unter dem Vorbehalt des Art. 62 Abs. 2 VvB und der gleichlautenden Bestimmung des § 12 Abs. 1 des Ge-

¹ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 710).

² Urteil vom 22. November 2005 - Az. 35/04 - zum beabsichtigten Volksbegehren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal, Rz. 92, zitiert nach juris.

setzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksbescheid (Abstimmungsgesetz – AbstG)³:

Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.

Ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes (StrABG)⁴ gerichtetes Volksbegehren könnte dem Vorbehalt des Landeshaushaltsgesetzes oder der Abgaben unterfallen und damit unzulässig sein.

1. Ausschlusstatbestand des Landeshaushaltsgesetzes

Durch das Haushaltsgesetz werden die für jedes Rechnungsjahr im Haushaltsplan zu veranschlagenden Einnahmen und Ausgaben festgestellt (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB). Ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren zielt nicht unmittelbar auf die Aufhebung oder Änderung dieses Gesetzes ab und erfüllt damit jedenfalls nicht den formellen Begriff des Ausschlusstatbestands des Landeshaushaltsgesetzes, so dass insoweit eine Unzulässigkeit des Volksbegehrens nicht gegeben ist.

2. Ausschlusstatbestand der Abgaben

a) Formeller Begriff der Abgaben

Nach dem traditionellen Verständnis im öffentlichen Finanzwesen sind Abgaben die von einem Hoheitsträger kraft öffentlichen Rechts auferlegten Geldleistungen, die ein Gemeinwesen mit Finanzkraft ausstatten sollen. Zu den Abgaben gehören Gebühren und Beiträge.⁵ Beiträge sind Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands einer öffentlichen Einrichtung von denjenigen erhoben wer-

³ Vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22).

⁴ Vom 16. März 2006, GVBl. S. 265.

⁵ Korbmacher in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Auflage (2005), Art. 87 Rz. 3.

den, denen die Herstellung oder der Bestand der Einrichtung besondere Vorteile gewährt; es genügt, dass der Pflichtige die Möglichkeit hat, diese Vorteile in Anspruch zu nehmen.⁶

§ 1 Abs. 1 Satz 1 StrABG formuliert folgenden Erhebungsgrundsatz:

Das Land Berlin erhebt zur teilweisen Deckung seines Aufwands für die Verbesserung, Erweiterung und Erneuerung (Ausbaumaßnahmen) an öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Verkehrsanlagen) Beiträge von den Grundstückseigentümern, den Erbbauberechtigten und den Inhabern eines dinglichen Nutzungsrechts, denen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Verkehrsanlagen Vorteile geboten werden.

Der nach dem Straßenausbaubeitragsgesetz zu erhebende Ausbaubeitrag ist demnach eine Abgabe im Sinne des Art. 62 Abs. 2 VvB und des § 12 Abs. 1 AbstG.⁷ Ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren verstößt damit gegen den Vorbehalt der Abgaben im formellen Sinne.

b) Materielle Interpretation des Begriffs der Abgaben

Ein Volksbegehren wäre aber dann zulässig, wenn auf Grund des Postulats der grundsätzlichen Gleichberechtigung von direktdemokratischer und parlamentarischer Volksgesetzgebung eine über die formelle Begriffsbestimmung hinausgehende materielle Interpretation des Begriffs der Abgaben zur Einschränkung der Vorbehaltswirkung geboten wäre.

Es ist davon auszugehen, dass das Volksbegehren auf die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge oder zumindest auf die Herabsetzung ihrer gesetzlich festgelegten Höhe und damit auf finanzwirksame Regelungen gerichtet ist. Darüber hinaus

⁶ Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. (2007), § 80 Rz. 59; Lang in: Tipke/Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 19. Aufl. (2008), § 3 Rz. 23; Gersch in: Klein, Abgabenordnung (2006), § 3 Rz. 16.

⁷ Siehe dazu: Driehaus, Erschließung- und Ausbaubeiträge, 8. Auflage (2007), § 1 Rz. 7; Vorlage - zur Beschlussfassung - Straßenausbaubeitragsgesetz (StrABG) vom 2. November 2005 (Drucksache 15/4408), D. (S.2).

kommen ausgabenneutrale Regelungen in Betracht, wenn eine Änderung des Rahmenrechts – also etwa die Änderung des Kreises der Beitragspflichtigen, des Veranlagungsmaßstabs oder die Art und Weise der Erhebung und Durchsetzung der Abgabenschuld – ohne finanzwirksame Auswirkungen gewollt ist.

(1) *Finanzwirksame Regelungen*

(a) Materielle Auslegung des Ausschlusstatbestands des Landeshaushalts

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin⁸ hat in seiner Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Volksbegehren auf Grund der dem geltenden Verfassungsrecht vorhergehenden Bestimmung des Art. 62 Abs. 5 VvB⁹, der anstelle des Ausschlusstatbestands „*Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz*“ in Art. 62 Abs. 2 VvB der geltenden Fassung den Vorbehalt „*Volksbegehren zum Landeshaushalt*“ vorsah, eine materielle Bestimmung des Haushaltsvorbehalts für finanzwirksame Gesetze vorgenommen und als Abgrenzungskriterium auf die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle abgestellt. Die Leitsätze der Entscheidung lauten auszugsweise:

1. Der Vorbehalt des Art. 62 Abs. 5 VvB, wonach Volksbegehren „zum Landeshaushalt“ unzulässig sind (Haushaltsvorbehalt), erfasst neben Änderungsvorschlägen zur formellen Haushaltsgesetzgebung alle Gesetzgebungsvorschläge, deren Finanzwirksamkeit eine verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle überschreitet. ...

2. Unterhalb der Erheblichkeitsschwelle sind Volksbegehren auch dann zulässig, wenn sie finanzwirksame Gesetze zum Gegenstand haben, soweit sie nicht direkt auf eine Änderung des formellen Haushaltsgesetzes abzielen. ...

Zur Begründung hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, der Verfassungsgeber habe, indem er nicht, wie beispielsweise Art. 73 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung das Wort „Haushaltsgesetze“, sondern die Worte „zum Landeshaushalt“ ver-

⁸ A.a.O. (Fußnote 2), siehe Leitsätze der Entscheidung und zum Folgenden Rz. 73, 78, 82, 84, 86, 92 mit ausführlicher Darstellung vergleichbarer Entscheidungen anderer Verfassungsgerichte, Rz. 74-76.

⁹ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779) in der Fassung vom 16. März 2006 (GVBl. S. 262).

wende, zum Ausdruck gebracht, dass der Haushaltsvorbehalt eine über das formelle Haushaltsgesetz hinausgehende Reichweite habe. Der vom Wortlaut her möglichen Ausdehnung des Haushaltsvorbehalts auf alle finanzwirksamen Gesetze stehe die erkennbar hohe Gewichtung der direktdemokratischen Volksgesetzgebung durch den Verfassungsgeber entgegen. Die direktdemokratische Legitimation werde aber wiederum durch die Budgethoheit des Parlaments, die das Recht der parlamentarischen Mehrheit auf Kontrolle und Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben des Landes beinhalte, begrenzt. Sie trage zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung bei und schließe im Ergebnis die aufgrund ihrer Komplexität für die Volksgesetzgebung weniger geeignete Finanzmaterie von Volksbegehren und Volksentscheid aus. Durch diese Vorbehalte werde die verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle begründet.

(b) Übertragung auf den Ausschlussstatbestand der Abgaben

Ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren mit finanzwirksamer Wirkung wäre dann zulässig, wenn die für den Vorbehalt des Landeshaushalts geltende Erheblichkeitsschwelle auf den Ausschlussstatbestand der Abgaben Anwendung finden und die konkrete Ausgestaltung des beabsichtigte Gesetzesvorhabens diese nicht überschreiten würde.

(aa) Auslegung nach Sinn und Zweck

Soweit Rechtsprechung zu dem Ausschlussstatbestand der Abgaben vorliegt, wird indes eine materielle Wertung mit der Folge einer notwendigen Erheblichkeitsprüfung nicht vorgenommen. Die Regelung von Abgaben sei dem direktdemokratischen Volksgesetzgeber vollständig entzogen. Blieben diejenigen haushaltswirksamen Gesetze der Volksgesetzgebung zugänglich, die in ihren finanziellen Auswirkungen einen Haushaltsplan nicht wesentlich beeinflussen oder beeinträchtigen würden, so könne der direktdemokratischen Volksgesetzgeber über Abgaben selbst unter diesen Voraussetzungen nicht beschließen.

In diesem Sinne hat zum Beispiel das Hamburgische Verfassungsgericht¹⁰ zur Auslegung des Ausschlusskatalogs des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung¹¹ – *Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.* – entschieden, dass die Forderung nach Gebührenfreiheit für ein Studium an Hamburger Hochschulen dem – formell zu bestimmenden – Begriff der Abgaben unterfalle und daher unzulässig sei. In Abgrenzung dazu hat es die Forderung nach einem nachfrageorientierten Ausbau des Studienplatzangebots als Verstoß gegen den Ausschlusstatbestand der Haushaltsangelegenheiten gewertet, weil mit der vorgesehenen Regelung eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Hamburgischen Bürgerschaft verbunden sei. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof¹² hat zur Auslegung des Ausschlusskatalogs des Art. 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen¹³ – *„Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.“* – ausgeführt, die Freistellung von Elternbeiträgen im letzten Jahr vor der Einschulung und die Festschreibung des Finanzierungsanteils der Eltern an den Betriebskosten der Kindertagesstätten würden gegen den – formell zu bestimmenden – Begriff der Abgaben verstoßen. Ein darauf gerichtetes Volksbegehren sei unzulässig. Die Fachliteratur¹⁴ geht ebenfalls davon aus, dass Abgabenfragen schlechthin dem Plebiszit entzogen sind, also hier der für den Ausschlusstatbestand des Landeshaushalts entwickelte Erheblichkeitsgrundsatz nicht greift.

¹⁰ Urteil vom 22. April 2005 – Az. 5/04 – zum beabsichtigten Volksbegehren „VolXUni – Rettet die Bildung“, Rz. 81-83 (Abgaben), Rz. 85-112 (Haushaltsangelegenheiten), zitiert nach juris.

¹¹ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (BL I 100-a), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Oktober 2006 (GVBl. S. 517).

¹² Urteil vom 5. Dezember 2007 – Az. 47/06 – zum beabsichtigten Volksbegehren „Für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“, 4. Leitsatz, Rz. 75-86, zitiert nach juris.

¹³ Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625).

¹⁴ Isensee, Plebiszit unter Finanzvorbehalt, Festschrift für Mußnug (2005), S. 101 (124); Kraftczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 980 (2005), S. 55, 56; Michaelis-Merzbach in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, a.a.O. (Fußnote 5), Art. 62, Rz. 13; David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. (2004), Art. 50 Rz. 53 ff.; Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Art. 76, 7.3 (Stand: Februar 2003); Litten in: Litten/Wallerat, (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 60 Rz. 9; Kunzmann/Haas/Baumann-Haaske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Aufl. (1997), Art. 73 Rz. 2; Hübner in: Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rz. 8.

Der Erheblichkeitsgrundsatz beim Ausschlusstatbestand des Landeshaushalts wird vielfach damit begründet, im anderen Falle bestehe die Gefahr, dass Interessengruppen von ihnen vertretenen Bürgern durch Volksbegehren Sondervorteile verschaffen könnten.¹⁵ Eine gleichgerichtete Begründung wird hinsichtlich des generellen Ausschlusses des Volksbegehrens zu Abgabefragen angeführt. So hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof¹⁶ zum Verbot von Volksbegehren zu Abgaben darauf verwiesen, Sinn und Zweck des verfassungsrechtlichen Ausschlusses sei, die Leistungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten und einen Missbrauch der Volksgesetzgebung zu verhindern. Wegen der fehlenden „repräsentativen Distanz“ bestehe die Gefahr, dass das Volk seine finanziellen Lasten (Abgaben) ohne Rücksicht auf den Haushalt herabsetze. In der Literatur¹⁷ wird zudem darauf verwiesen, populistische Mehrheiten könnten den Versuch unternehmen, öffentliche Lasten, womöglich auch zum Nachteil von Minderheiten, deren Inanspruchnahme man für gerechter hielte, von sich abzuschütteln.

Nur sehr vereinzelt wird eine materielle Auslegung des Vorbehalts der Abgaben befürwortet. So ist in dem Sondervotum zum dem o.a. Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof¹⁸ ausgeführt, von dem Vorbehalt der Abgaben seien nur solche Gebührengesetze erfasst, die die Gebührenstruktur (zum Beispiel die Einkommensverhältnisse der Eltern als Maßstab für die Höhe der Kitagebühren) regeln, nicht jedoch solche, die die auf die Leistungsempfänger überwälzbaren Kosten begrenzen oder die eine vollständige Gebührenfreiheit anordnen würden. Hierbei handele es sich um materielle Leistungsgesetze, die allein am Haushaltsvorbehalt zu messen seien. Nur im ersten Fall bestehe die von der herrschenden Meinung beschriebene Gefahr, weil diese Regelungen eine Verteilungswirkung entfalten würden, die Lastenverteilung aber nicht neutral gestaltet würde. Für den anderen Fall der Begrenzung oder der vollständigen Aufhebung der Kosten bestehe der materielle Gehalt der mit dem Volksbegehren beabsichtigten Regelung lediglich darin, dass die öffentlichen Leistungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu erbringen seien. In seiner wirtschaftlichen Bedeutung unter-

¹⁵ siehe dazu die ausführliche Darstellung des Meinungsstands in den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin, a.a.O. (Fußnote 2), Rz. 83.

¹⁶ A.a.O. (Fußnote 12), Rz. 86.

¹⁷ Litten in: Litten/Allerath (Hrsg.), a.a. O. (Fußnote 14), Art. 60 Rz. 9.

¹⁸ A.a.O. (Fußnote 12), Sondervotum Dr. Zwanziger, Rz. 113-129.

scheide sich diese Regelung letztlich nicht von einer solchen, die der öffentlichen Hand Geldleistungspflichten auferlegen wolle. Gesetzesvorschläge dieser Art wolle die Verfassung dem direktdemokratischen Volksgesetzgeber aber nicht von vornherein entziehen. Es gebe aber keinen Grund, ihm den dann bestehenden Gestaltungsspielraum lediglich deshalb zu versagen, weil der Gesetzgeber sich rechtstechnisch einer Regelung mit Auswirkung auf die Abgaben bediene, deren Verteilungswirkung aber nicht über sonstige haushaltswirksame Gesetze hinausgehe.

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin zu einem Sachverhalt, der den unter der alten und geltenden Fassung gleichlautenden verfassungsrechtlichen Ausschlusstatbestand der Abgaben betrifft, ist – soweit ersichtlich – bisher nicht ergangen. Der Verfassungsgerichtshof¹⁹ hat allerdings bezüglich der Auslegung des Ausschlusstatbestands des Landeshaushalts in Art. 62 Abs. 5 VvB alter Fassung die Gefahr einer missbräuchlichen Handhabung des Volksbegehrens zur Durchsetzung von Sonderinteressen kleinerer Gruppe unter Hinweis auf die hohen prozeduralen Hürden ausgeschlossen. Es ist auch nicht anzunehmen, dass der Verfassungsgerichtshof eine andere Auslegung auf Grund der in der neu gefassten Verfassungsvorschrift vorgenommenen Herabsetzung des Quorums von zehn vom Hundert (Art. 62 Abs. 4 VvB alte Fassung) auf sieben vom Hundert (Art. 63 Abs. 1 Satz 2 VvB) der zum Abgeordnetenhaus von Berlin Wahlberechtigten vornehmen wird. Die allgemein für die formelle Auslegung des Ausschlusstatbestands der Abgaben angeführte Begründung kann demnach für die Auslegung der Berliner Verfassungsvorschrift nicht ohne Weiteres herangezogen werden.

(bb) Systematische Auslegung

Den Urteilsgründen zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 22. November 2005²⁰ ist aber zu entnehmen, dass er eine di-

¹⁹ A.a.O. (Fußnote 2), Rz. 83; siehe auch: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. September 2001 – VfGBbg 57/00 – www.verfassungsgericht.brandenburg.de, B. II. 1. d) aa) (2)-(4); Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 – zur Zulässigkeit des Volksantrags „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen“, NVwZ 2003, S. 472 (475).

²⁰ A.a.O. (Fußnote 2), Rz. 79.

rektdemokratische Volksgesetzgebung außer zum Vorbehalt des Landeshaushalts hinsichtlich aller weiteren in der Verfassungsvorschrift aufgenommenen Ausschlusstatbestände (Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen und Personalentscheidungen) ebenso wie die herrschende Meinung generell ausschließen will:

In diesen weiteren Vorbehaltsbereichen ist eine Volksgesetzgebung auch dann unzulässig, wenn sie keine finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt hat, was z.B. bei Umsetzung von Personal oder bei der Umverteilung von Kostenposten innerhalb einer Tarifstruktur der Fall ist.

In seiner Begründung nimmt der Verfassungsgerichtshof²¹ auf die systematische Auslegung der Verfassungsvorschrift Bezug. Nach seiner Ansicht ist die Nennung der weiteren vom Vorbehalt des Artikel 62 Abs. 5 VvB (alter Fassung) erfassten Bereiche keineswegs überflüssig. Der Vorbehalt des Landeshaushalts kann damit nicht als Oberbegriff für die weiteren (dann als exemplarische Unterfälle zu betrachtenden) Ausschlusstatbestände angesehen werden.

Es ist auch nicht zu erwarten, dass der Verfassungsgerichtshof unter der geänderten Fassung der Vorbehaltsklausel „Landeshaushaltsgesetz“ eine andere systematische Bewertung vornehmen wird. Zwar hat er die Auslegung des Vorbehalts des Landeshaushalts in Art. 62 Abs. 5 VvB (alter Fassung) in Abgrenzung zu dem in der Sächsischen Verfassung aufgenommenen Vorbehalt des Landeshaushaltsgesetzes bestimmt. Der Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen wiederum hat seine auf eine formelle Bestimmung beschränkte restriktive Auslegung des Ausschlusstatbestandes des Haushaltsgesetzes in Art. 73 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung (SächsVerf)²² – „Über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.“ – auch damit begründet, dass eine weitere Interpretation des Haushaltsgesetzes schon deshalb nicht in Betracht komme, weil damit die Eigenständigkeit der Abgaben- und Besoldungsgesetze als Begrenzung des Volksgesetzgebungsrechts ohne Bedeutung sei und ihnen jeden eigenständigen Anwendungsraum nehmen würde.

²¹ Siehe auch: Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Thüringen, a.a.O. (Fußnote 13), Rz. 78.

²² Verfassung des Freistaats Sachsen vom 27. Mai 1992 (GVBL. Bl.-Nr. 20, S. 243).

Auf Grund der in der Sächsischen Verfassungsregelung angeordneten Reihenfolge der Ausschlusstatbestände kann der Vorbehalt des Haushaltsgesetzes durchaus als Oberbegriff angesehen und damit der Schluss auf eine exemplifizierende Aufzählung gezogen werden. Die Berliner Verfassungsregelung geltender Fassung stellt jedoch die einzelnen Vorbehalte ebenso selbständig nebeneinander wie die der alten Fassung. Die systematische Auslegung spricht deshalb für eine jeweils eigenständige Bedeutung der einzelnen Ausschlusstatbestände.

(cc) Zwischenergebnis

Es ist deshalb anzunehmen, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin den Vorbehalt der Abgaben auf eine formelle Auslegung beschränken wird, so dass – wie oben unter B. I. 2 a) dargelegt – ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren hinsichtlich finanzwirksamer Regelungen als unzulässig erscheint.

(2) *Finanzneutrale Regelungen*

Nach den o.a. Ausführungen in dem Sondervotum zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs – B. I. 2. b) (aa) – wird die Zulässigkeit eines den Ausschlusstatbestand der Abgaben betreffenden Volksbegehrens bei einer beabsichtigten Änderung der Abgabenstruktur, die sich beispielsweise bei einer Änderung des Kreises der Beitragspflichtigen oder des Veranlagungsmaßstabs ergeben kann, verneint. Aus den o.a. Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin – B. I. 2. b) (bb) – folgt darüber hinaus, dass auch jede andere Änderung des Rahmenrechts eines Abgabengesetzes, wie beispielsweise die Art und Weise der Erhebung und Durchsetzung der Abgabenschuld, wegen Verstoßes gegen den Ausschlusstatbestand der Abgaben unzulässig ist.

3. Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht

Ob ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren gegen sonstiges höherrangiges Recht – wie dem ggfs. in gleichem oder in eingeschränktem Umfang materiell zu bestimmenden Vorbehalt

des Landeshaltsgesetzes²³ (Art. 62 Abs. 2 VvB der geltenden Fassung) – verstößt, kann dahinstehen, weil durch den Verstoß gegen den Vorbehalt der Abgaben die Unzulässigkeit des Volksbegehrens bereits begründet ist.²⁴

4. Ergebnis

Auf Grund der bisherigen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin zu Art. 62 Abs. 5 VvB (alter Fassung) kann davon ausgegangen werden, dass ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren gegen den Vorbehalt der Abgaben im Sinne des Art. 62 Abs. 2 VvB geltender Fassung verstößt damit als unzulässig erscheint.

II. Allgemeine Hinweise zu den formellen Anforderungen

Die formellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens auf Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes ergeben sich aus den §§ 14 ff AbstG. Insbesondere ist dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf beizufügen (§ 14 Satz 2 AbstG). Da nach den obigen Darlegungen ein Volksbegehren auf Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes unzulässig ist, erübrigt sich eine detaillierte Darstellung zu einem entsprechenden Antrag.

²³ Siehe dazu: Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion der Linkspartei.PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP vom 26. April 2006, Achstes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, (Drucksache 15/5038), S. 6 (Zu Art. 62 Abs. 2, 2.).

²⁴ Siehe dazu: Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, a.a.O. (Fußnote 12), Rz. 87.

C. Ergebnis

Ein auf die Aufhebung oder Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes gerichtetes Volksbegehren verstößt gegen den Vorbehalt der Abgaben im Sinne des Art. 62 Abs. 2 VvB und ist damit unzulässig.

Johanna Claßen