

Weiterdenken...

Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung

Privatisierung? – Nicht gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger!

Über die Einführung einer „Privatisierungsbremse“ in die Bremische Verfassung

Der Bremischen Bürgerschaft liegt ein Antrag zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vor. In dieser soll zukünftig verankert sein, dass eine Privatisierung kommunaler Einrichtungen, Betriebe und öffentlicher Unternehmen nur noch nach einer Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger möglich ist. Dieses Gesetz wäre ein Novum für die deutschen Bundesländer.

Damit würde der Ära der Privatisierung öffentlicher Güter, die oftmals mit Haushaltssanierungen begründet wurde, vermutlich ein Ende gesetzt werden. Zukünftig sollen darüber nicht allein die Parlamente entscheiden können, sondern es müsste einen zustimmenden Volksentscheid geben.

Privatisierungen, vor allem in den 1980er und 1990er Jahren noch mit großen Hoffnungen in die ökonomische Effizienz und die bessere Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse in großem Stil durchgeführt, hatten bald die in sie gesetzten Erwartungen enttäuscht. Es hat sich gezeigt, dass die Privatwirtschaft nicht zwangsläufig besser oder kostengünstiger arbeitet als Unternehmen in öffentlicher Hand. Bei einer Auslagerung verbleiben zudem in höherem Umfang als erwartet Aufgaben und Kosten beim Staat und bei den Kommunen.

Insofern gäbe es politisch gute Gründe, eine Privatisierung öffentlichen Eigentums einer Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger zu unterziehen und damit vermutlich eine Konkretisierung der Begründungen und mehr Transparenz zu erwirken.

Ein obligatorisches Privatisierungsreferendum betritt jedoch nicht nur politisches Neuland, sondern wirft auch eine Reihe von verfassungsrechtlichen Fragen auf, die der näheren Erörterung und Klärung bedürfen. Im Kern geht es darum, ob ein solches Referendum die Rechte des Parlaments in einem mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes und den Landesverfassungen nicht zu vereinbarenden Ausmaß beschränken würde.

Um der Debatte um eine Bremer „Privatisierungsbremse“ weiterführende Impulse zu geben, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung Dr. Andreas Bovenschulte um eine politische und Prof. Hans Peter Bull um eine verfassungsrechtliche Stellungnahme gebeten.

Damit wollen wir zur Klärung der Frage beitragen, ob eine „Privatisierungsbremse“ in Bremen politisch klug und rechtlich möglich ist und ein Vorbild für andere Bundesländer sein kann.

Die „Privatisierungsbremse“ aus politischer Sicht

Dr. Andreas Bovenschulte

Ende der 1970er/ Anfang der 1980er Jahre setzte sich – ausgehend von Großbritannien und den USA – auch in Deutschland ein Trend zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Unternehmen durch. Betroffen waren, in unterschiedlicher Breite und Tiefe, alle Ebenen des Staates: Bund, Länder und Kommunen. Etwa zwei Jahrzehnte lang dominierte der Grundsatz „Privat vor Staat“ sowohl das alltägliche Verwaltungshandeln als auch, über die Parteigrenzen hinweg, die politische Programmatik. Kritik an der Privatisierungsstrategie und -ideologie wurde marginalisiert.

Ende der 1990er Jahre setzte dann allerdings eine deutliche Gegenbewegung ein. Diese ist, insbesondere unter dem Banner der „Rekommunalisierung“, mittlerweile zu einer durchaus wirkungsmächtigen politischen Strömung geworden. Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht darüber berichtet wird, dass eine Kommune plant oder bereits beschlossen hat, die Energieversorgung oder die Abfallentsorgung wieder in eigene Regie zu übernehmen. Auch das (vorläufige) Scheitern der Bahnprivatisierung auf Bundesebene belegt, dass die Privatisierungsstrategie an politischer Durchschlagskraft verloren hat.

Ursächlich für diesen Wandel ist eine weitverbreitete und tiefgreifende Ernüchterung über die Ergebnisse und Folgen von Privatisierungen. Kritisiert werden unter anderem Qualitätseinbußen und Serviceverschlechterungen, Preissteigerungen für die Kunden und Einnahmeverluste für die öffentlichen Haushalte. Im Mittelpunkt der Kritik steht jedoch die entdemokratisierende Wirkung von Privatisierungen: Wenn Staat und Kommunen immer mehr Aufgaben abgeben, dann wird dadurch zugleich ihr gemeinwohlorientierter Einfluss auf die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft immer geringer und damit verliert auch die demokratische Willensbildung in Parlamenten und Kommunalvertretungen immer mehr an Bedeutung. In einer bemerkenswerten Entscheidung aus dem Jahr 2009 hat das Bundesverwaltungsgericht diesen Zusammenhang mit Blick auf die Gemeinden klar herausgearbeitet und daraus eine, wenn auch noch schwach konturierte, grundgesetzliche Privatisierungsschranke für gemeindliche Aufgaben abgeleitet: „Aus der bundesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung folgt, dass sich eine Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben darf.“ (Urteil vom 27.5.20, 8 C 10.08).

Doch nicht nur die materiellen Ergebnisse und Folgen von Privatisierungen werden zunehmend kritisch betrachtet. Immer stärker hinterfragt werden auch die politischen Entscheidungsprozesse, die zu Privatisierungen geführt

haben. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass viele dieser Entscheidungen ohne ausreichende Beteiligung und Information der Öffentlichkeit und ohne ausreichende Abwägung von Handlungsalternativen getroffen wurden. Häufig fehlten tragfähige Folgekostenanalysen. Oft waren angesichts der Komplexität der Materie nicht einmal die zuständigen Abgeordneten und Gemeindevertreter in der Lage, die Tragweite der anstehenden Weichenstellungen einzuschätzen. Sie mussten sich im Wesentlichen darauf verlassen, was ihnen hoch spezialisierte und in aller Regel privatisierungsfreundlich gestimmte Beratungsunternehmen empfahlen.

Schließlich speist sich die Privatisierungskritik auch aus der Erfahrung, wie schwer es ist, eine einmal erfolgte Privatisierung wieder rückgängig zu machen. Während es für den Verkauf eines kommunalen Unternehmens an Private immer einen Markt gibt – es kommt letztlich nur auf die Konditionen an –, setzt eine erfolgreiche Rekommunalisierung voraus, dass der bisherige private Eigentümer überhaupt verkaufsbereit ist. Dies wird häufig genug nicht der Fall sein. Und selbst wenn eine grundsätzliche Verkaufsbereitschaft besteht, stellt sich schnell eine weitere Frage: Ist die Kommune personell und fachlich überhaupt noch in der Lage, die betreffende Aufgabe wieder in eigene Regie zu übernehmen? Privatisierungen führen ja in aller Regel dazu, dass die Sach- und Steuerungskompetenz der Verwaltung in dem betroffenen Aufgabenbereich schrittweise verloren geht. Keine Gemeinde hält nach erfolgter Privatisierung hoch qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur deshalb vor, um für eine zehn Jahre später möglicherweise anstehende Rekommunalisierung gewappnet zu sein. Einmal getroffene Privatisierungsentscheidungen entfalten deshalb erhebliche Langzeitwirkungen und sind auch bei veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen nur schwer wieder rückgängig zu machen. Das unterscheidet sie von anderen politisch bedeutsamen Entscheidungen (wie z. B. Steuererhöhungen).

Trotz der ernüchternden praktischen Erfahrung mit vielen der in der Vergangenheit erfolgten Privatisierungen kann es natürlich gleichwohl Konstellationen geben, in denen eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung sachlich lediglich die zweitbeste Möglichkeit darstellt. Angesichts der oben beschriebenen entdemokratisierenden Tendenzen, die jeder Privatisierung innewohnen, bedürfen nach im Vordringen befindlicher Auffassung solche Entscheidungen jedoch einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und einer besonderen prozeduralen Legitimation.

Seit einiger Zeit mehren sich deshalb die Stimmen, die eine Privatisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge

(insbesondere in den Bereichen Energieversorgung, Nahverkehr, Abwasser- und Abfallentsorgung, Wohnraum- und Gesundheitsversorgung) nur dann zulassen wollen, wenn sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in einem Volks- oder Bürgerentscheid dafür ausspricht. Dahinter steht die Überlegung, dass über ein solches obligatorisches Referendum ein offener und transparenter Diskussionsprozess erzwungen werden kann, der übereilte und nicht zu Ende gedachte Privatisierungsentscheidungen verhindert. Das obligatorische Privatisierungsreferendum wird deshalb im politischen Sprachgebrauch auch als „Privatisierungsbremse“ bezeichnet.

Politisch operationalisiert wurde dieser Gedanke erstmalig durch das Hamburger Volksbegehren „Die Stadt gehört uns – Keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“, mit dem 2011 – allerdings erfolglos – versucht wurde, eine entsprechende Änderung der Hamburger Landesverfassung durchzusetzen.

Besser stehen die Chancen auf die Einführung eines obligatorischen Privatisierungsreferendums dagegen in Bremen. Hier hat sich die mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament ausgestattete rot-grüne Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2011–2015 auf Folgendes verständigt: „Wir wollen in der Landesverfassung festschreiben, dass über die Veräußerung von wesentlichen Teilen der öffentlichen Daseinsvorsorge ein Volksentscheid durchgeführt werden muss.“ (S. 101).

Diese Passage wurde nicht deshalb in den Koalitionsvertrag aufgenommen, weil für die kommenden Jahre weitere Privatisierungen in Bremen geplant wären. Der Koalitionsvertrag erteilt entsprechenden Forderungen der konservativen Opposition, etwa nach einem Verkauf der städtischen Wohnungsgesellschaft GEWOBA, eine ausdrückliche und klare Absage. Hintergrund der Initiative ist vielmehr, dass Bremen in der Vergangenheit unter dem Druck der Haushaltsnotlage praktisch seinen gesamten Ver- und Entsorgungsbereich privatisiert hat, was zunehmend als struktureller Verlust an politischer Handlungsfähigkeit wahrgenommen wird. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung besteht zwischen SPD und Grünen grundsätzliche Einigkeit darüber, die verfassungsrechtlichen Hürden für Privatisierungen zu erhöhen, wobei über die Ausgestaltung im Einzelnen noch diskutiert wird.

Zur Person:

Andreas Bovenschulte studierte von 1987 bis 1994 Rechtswissenschaften an der Universität Bremen und promovierte 1998 zum Dr. jur. Nach seinem zweiten Staatsexamen war er von 2000 bis 2004 Justiziar der bremen online services GmbH und von 2004 bis 2007 Referent für öffentliches Recht, materielle Rechtsprüfung und Datenschutz beim Senator für Justiz in Bremen. Er ist seit Mai 2007 Erster Gemeinderat der Gemeinde Weyhe bei Bremen.

Seit 1994 hatte er verschiedene Funktionen in der Bremer SPD. Bei einer Mitgliederbefragung für die Wahl zum Landesvorsitzenden erhielt Bovenschulte die Mehrheit der Stimmen und wurde im Juni 2010 vom Parteitag zum Landesvorsitzenden gewählt.

Die „Privatisierungsbremse“ in verfassungsrechtlicher Sicht

Prof. Dr. Hans Peter Bull

Zusammenfassung

Die geplante Einfügung einer „Privatisierungsbremse“ in Gestalt einer Verfassungsbestimmung, die eine Veräußerung öffentlicher Unternehmen von einem zustimmenden Volksentscheid abhängig macht, folgt der Grundlinie der Bremischen Verfassung, die Ausübung der Staatsgewalt nicht nur dem Parlament und der Landesregierung anzuvertrauen, sondern auch und gerade die Bürger unmittelbar daran zu beteiligen (Art. 66 Abs. 1 der Landesverfassung). Sie steht nicht im Widerspruch zu höherrangigen Rechtsnormen und bleibt im Rahmen des Homogenitätsgebots gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz.

Dem Demokratieprinzip in seiner Ausgestaltung als parlamentarisches Regierungssystem entspricht zwar die Kompetenz des Parlaments zur verbindlichen Feststellung des Landeshaushalts. Die Entscheidungsfreiheit des Parlaments ist jedoch stets durch Gesetze und andere Rechtsakte beschränkt, die ihrerseits notfalls vom Parlament geändert werden können. Es ist nicht angemessen zu behaupten, dass gerade Volksentscheide unzulässig sein sollen, wenn sie finanzielle Konsequenzen haben, also bei der Aufstellung des Haushalts berücksichtigt werden müssen. Speziell die Bestimmung, dass öffentliche Unternehmen nicht ohne einen zustimmenden Volksentscheid veräußert werden dürfen, wird die Gestaltungsfreiheit der Bremischen Bürgerschaft nicht stärker als die Vorgaben aus anderen Entscheidungen beeinträchtigen.

Verfassungsrechtliche Stellungnahme zu dem Antrag auf Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen: „Keine Privatisierung ohne Volksentscheid“ (Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juli 2012, Drs. 18/506)

setzt einen zustimmenden Volksentscheid voraus. Dasselbe gilt für öffentliche Unternehmen nach Satz 1 bei der Veräußerung von Anteilen, auch verbundener Unternehmen, sofern diese mehr als unwesentlichen Einfluss auf die Erbringung der Leistung des Unternehmens ausüben können.“

I. Gegenstand

Nach dem Antrag Drs. 18/506 soll die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen wie folgt geändert werden:

„Folgender Absatz wird neu als Absatz 3 in Art. 70 der Landesverfassung aufgenommen:

„Eine Veräußerung von öffentlichen Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen, die dem Gemeinwohl dadurch dienen, dass sie

a) Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung oder der Energie- oder Wasserversorgung für die Allgemeinheit erbringen oder

b) wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten oder

c) geeignet sind, die Verwirklichung des Anspruchs aus Art. 14 Abs. 1 Landesverfassung zu fördern,

Artikel 70 LV soll also künftig aus drei Absätzen bestehen:

— dem ersten, der bestimmt, unter welchen (prozessualen) Voraussetzungen ein Volksentscheid stattfinden hat; gegenständliche Voraussetzungen enthalten von den vier Tatbeständen des Art. 70 Abs. 1 LV nur der erste (Buchstabe a)) und der dritte (Buchstabe c)), nämlich dass eine Verfassungsänderung beabsichtigt ist oder die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode verlangt wird;

— dem zweiten, der verschiedene Gegenstände (laufender Haushaltsplan, Bezüge und Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen, Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen) vom Volksentscheid ausschließt und nach der letzten Änderung vom 1.9.2009 ausdrücklich finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklärt, und

— dem vorgeschlagenen dritten Absatz, der bestimmte Entscheidungen von einem zustimmenden Volksentscheid abhängig macht.

Während also die ersten beiden Absätze die Zulässigkeit von Volksentscheiden regeln, erklärt der neue Absatz 3 den Volksentscheid zur Gültigkeitsbedingung einer anderen Art von Entscheidung der verfassten Staatsorgane und insofern für obligatorisch. In den ersten Fällen wirkt der Volksentscheid nur potenziell wie eine Einschränkung der Regierungs- oder Parlamentsbefugnisse, im letzten ist die Kompetenz von Senat und/oder Bürgerschaft stets eingeschränkt, jedoch nur durch eine Verfahrensbedingung.

Diese Abhängigkeit besteht nicht nur dann, wenn sich eine Initiative aus dem Volk gegen das Vorhaben ausspricht, sondern stets, wenn eine Privatisierung der umschriebenen Art stattfinden soll. Rechtstechnisch könnte diese Bestimmung auch an anderer Stelle der Verfassung stehen, etwa im Abschnitt „Arbeit und Wirtschaft“ im Anschluss an Art. 40 Abs. 2 LV, der von der Gemeinwirtschaft handelt.

II. Bestimmtheit der Regelung und ihr Verhältnis zum geltenden Art. 70 LV

1. Bestimmtheit

Der Gegenstand dieses Volksentscheides ist konkret bezeichnet. Die betroffenen Unternehmen sind bestimmt genug beschrieben. Schon durch die Bezeichnung als „öffentlich“ sind sie von anderen Unternehmen abgegrenzt; dieser Begriff bezeichnet, dass sie bzw. ihre Gesellschaftsanteile oder Aktien einem Träger öffentlicher Verwaltung gehören. Zusätzlich ist der Kreis der öffentlichen Unternehmen weiter auf bestimmte „Branchen“ eingeschränkt. Der mehrdeutige Begriff „Daseinsvorsorge“¹ ist vermieden, und das Wort „wesentlich“ in Buchstabe b) bringt eine ausreichende Elastizität in die Norm.

Eine gewisse Unschärfe enthält der Begriff „geeignet“ in Buchstabe c). Nach dem in Bezug genommenen Art. 14 Abs. 1 LV hat jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen Anspruch auf eine angemessene Wohnung, und „es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern“. Es sind die in dem Entwurf zu Art. 70 Abs. 3 LV gemeinten öffentlichen Wohnungsbau- und Wohnungsverwaltungs-Unternehmen, die diese staatlich-kommunale Förderungsaufgabe erfüllen. Sie sind eben dazu gegründet; ob sie erfolgreich sind, ist eine andere Frage. M. E. könnten daher die Worte „geeignet sind“ (und anschließend das Wort „zu“) entfallen oder aber durch die Worte „dazu bestimmt sind“ ersetzt werden.

In Satz 2 („Dasselbe gilt...“) ist beim Wort „diese“ der Bezug nicht ganz klar. Können „Anteile“ Einfluss ausüben?

Genauer wäre die Passiv-Form „sofern durch sie mehr als unwesentlicher Einfluss auf die Leistung des Unternehmens ausgeübt werden kann“.

2. Verhältnis zum geltenden Text

Die vorgesehene Verfassungsänderung ist als eine Spezialvorschrift zu Art. 70 Abs. 1 und 2 LV konzipiert und verfolgt, wie oben (I a.E.) ausgeführt, einen ganz anderen Ansatz. Deshalb darf sie nicht etwa ihrerseits an den vorangehenden Absätzen gemessen werden.

III. Eventuelle Bedenken gegen die Verfassungsänderung aus höher-rangigem Recht?

1. Prüfungsmaßstäbe

Die verfassungsrechtliche Beurteilung von Verfassungsnormen erscheint zunächst paradox, sie ist aber nicht ausgeschlossen. Das Grundgesetz enthält einen ausdrücklichen Ansatz dafür in Gestalt des Art. 79 Abs. 3, der „Ewigkeitsklausel“, mit der u.a. „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“ für unabänderlich erklärt worden sind. Das BVerfG hat überdies schon früh festgestellt, dass alle Verfassungsbestimmungen „so ausgelegt werden müssen, dass sie mit den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes und seiner Wertordnung vereinbar sind“.² Andere Umschreibungen dieser wesentlichen Elemente der Verfassung lauten: „Grundsätze, die dem Grundgesetz das ihm eigene Gepräge geben“, „Eckpfeiler der grundgesetzlichen Ordnung“.³ Im Streit um die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung waren dies die Artikel 1 und 20 Abs. 3 GG, die bereits in Art. 79 Abs.3 ausdrücklich angeführt sind.⁴ In diesem Sinne bindend können nur übergeordnete, grundlegende Aussagen sein, die „vor die Klammer“ der spezifischen Organisations- und Grundrechtsnormen der Verfassung gehören.⁵ „Verfassungsrechtliche Überverfassungsnormen“ können also nur ganz ausnahmsweise gegen den Verfassungsgeber selbst ins Feld geführt werden. Es ist zu prüfen, ob in der Bremischen Landesverfassung oder im Grundgesetz eine entsprechende Grundsatznorm enthalten ist.

1 Vgl. dazu Bull, Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen, in: Der Staat 2008, S. 1.

2 BVerfG 30, 1 (19) – Abhör-Urteil – mit der Abweichenden Meinung dreier Richter, die diese Überprüfung noch erweitern wollten (aaO. 38 f.); zuvor bereits BVerfGE 1, 14 (32 f.); 7, 198 (205); 19, 206 (220) (hier in der Variante „Werteordnung“); ebenso BVerfGE 90, 60 (84 f.).

3 BVerfGE 30, 1 (39) (Abw. Meinung).

4 Ebd.

5 Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind „nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung“, so BVerfGE 102, 224 (234 f.).

Im Rahmen des Bremer Verfassungsrechts käme als Prüfungsmaßstab das demokratische Prinzip in seiner Ausgestaltung als gewaltenteilendes parlamentarisches Regierungssystem in Betracht. Ob dieses Prinzip beeinträchtigt würde, wird unter 2. untersucht.

Für das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsrecht gilt nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG das Homogenitätsprinzip. Die Länder sind bei ihrer Verfassungsgebung an die „Staatsfundamentalnormen“ gebunden; ihre Verfassungsautonomie ist insofern begrenzt. Ob das Homogenitätsprinzip die geplante Verfassungsergänzung zulässt, wird unter 3. geprüft.

2. Bremische Verfassung

a) Die Grundaussagen der Landesverfassung

Die Landesverfassung enthält eine eigene Ewigkeitsklausel, die in der Struktur dem Art. 79 Abs. 3 GG entspricht: Sie erklärt in Art. 20 Abs. 1 Verfassungsänderungen, die die „Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte“ verletzen, für unzulässig, bindet in Art. 20 Abs. 2 „den Gesetzgeber, den Verwaltungsbeamten und den Richter unmittelbar“ an „die Grundrechte und Grundpflichten“, und in Art. 20 Abs. 3 werden die vorangehenden Absätze dieses Artikels und zusätzlich Art. 1 LV für unabänderlich erklärt. Nach Art. 1 LV sind Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung an „die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit“ gebunden.

Es gibt keinerlei Anhaltspunkte für eine Unvereinbarkeit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung mit diesen Sätzen der Landesverfassung.

Auch an anderer Stelle der Landesverfassung findet sich kein Ansatzpunkt dafür, dass die Einführung des obligatorischen Volksentscheids in den vorgesehenen Fällen verboten sein könnte. Die Landesverfassung setzt im Gegenteil einen Akzent zugunsten der direkten Demokratie, indem sie diese in Art. 66, bei der Berufung auf die Volkssouveränität, an erster Stelle nennt. Danach wird die vom Volk ausgehende Staatsgewalt (Art. 66 Abs. 1 LV) „unmittelbar durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebiets“ ausgeübt, „die ihren Willen durch Abstimmung (Volksentscheid) und durch Wahl zur Volksvertretung (Landtag) äußert“ (Art. 66 Abs. 2 Buchstabe a)), und erst an zweiter Stelle „mittelbar durch den Landtag (Bürgerschaft) und die Landesregierung (Senat)“ (aaO. Buchstabe b)). Denselben Akzent setzen auch Art. 67 Abs. 1 („Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk [Volksentscheid] und der Bürgerschaft zu“) und Art. 123 Abs. 1 LV („Die Gesetzesvorlagen werden durch Volksbegehren, Bürgerantrag, vom Senat oder aus der Mitte der Bürgerschaft eingebracht“), und dem entspricht die Reihenfolge der Abschnitte „Der Volksentscheid“ und „Der Landtag“ (Art. 69 ff. und Art. 75 ff. LV).

Die Landesverfassung betont durch die Anführung der beiden Formen der Ausübung der Staatsgewalt in dieser Reihenfolge die „hervorragende Rolle des Volksgesetzgebers“. ⁶ Zwar ist damit keine Rangordnung der Art gemeint, dass die Produkte der Volksgesetzgebung die Parlamentsgesetze verdrängen sollen. Volksentscheide und Parlamentsgesetze sind vielmehr gleichrangig. Das Landesrecht kennt keinen Vorrang und – außer bei den in Art. 70 Abs. 2 genannten Materien – keinen Vorbehalt der Parlamentsentscheidung. Eine Abwertung der direkten Beteiligung des Volkes als weniger bedeutsam oder „riskant“ widerspräche dem Geist der Bremischen Verfassung.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung stimmt also in ihrer Funktion, die direkte Demokratie auszubauen, mit der Grundlinie der Landesverfassung überein.

b) Die Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs

Der StGH hat allerdings entschieden, dass Volksbegehren und Volksentscheide mit Art. 70 Abs. 2 BremLV dann nicht vereinbar sind, wenn sie

*„auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen“.*⁷

Solche „Maßnahmen, durch die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss genommen, das Haushaltsgleichgewicht gestört und eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts herbeigeführt wird“, könnten

*„nicht nur in einer gesetzlichen Verpflichtung zu erheblichen Mehrausgaben bestehen, sondern auch in einer gesetzlichen Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite. Zu den staatlichen Finanzierungsquellen gehören neben Abgaben Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen Wirtschaftsvermögens.“*⁸

6 Gerhard Stuby, Volksentscheid, in: Volker Kröning/Günter Pottschmidt/ Ulrich K. Preuß/Alfred Rinken (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, Baden-Baden 1991, S. 288 (289 m.w.N.). Stuby weist auch darauf hin, dass Art. 66 Abs. 2 Buchstabe a) „wortgleich mit § 2 II der LV von 1920“ ist, also schon auf eine lange Tradition des Bremer Verfassungsdenkens zurückgeht. Der Kommentar von Heinzgeorg Neumann (Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Stuttgart u.a. 1996) ist demgegenüber unergiebig. Neumann bezeichnet zwar Art. 66 als „die wichtigste Vorschrift der Landesverfassung“, bringt aber zur direkt-demokratischen Komponente nichts außer der Bemerkung, dass Art. 73 Abs. 4 WRV (kein Volksentscheid über Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen) „eine Selbstbedienung des Staatsbürgers“ habe ausschließen wollen. Dieser Aspekt betrifft aber allenfalls Abgabengesetze.

7 BremStGH, U.v. 11.5.1998, LVVerfGE 8, 203 = DVBl 1998, 830 = NordÖR 1998, 297 (Leitsatz 1).

8 Ebd. (vorige Fn.) (Leitsatz 2).

Im konkreten Fall ging es um den Entwurf eines Ortsgesetzes, durch das die Stadtgemeinde Bremen verpflichtet werden sollte, die Eigentumsanteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen zu halten. Der StGH hat ein entsprechendes Volksbegehren für unzulässig erklärt.

Diese Entscheidung beruht auf einer – umstrittenen – Auslegung der Landesverfassung in ihrer seinerzeit geltenden Fassung⁹ und könnte schon deswegen für die jetzt anstehende Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung irrelevant sein. Der StGH hat aber in einer späteren Entscheidung erklärt, die „weitgehende Öffnung der Volksgesetzgebung für budgetrelevante Gesetze bis zur Grenze des ‚Haushaltsplans im ganzen‘“ verstoße gegen „die in Art. 109 Abs. 2 GG auch den Ländern auferlegte Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihrer Haushaltswirtschaft“.¹⁰ Diese dem Land auferlegte Verpflichtung könne nur die Bremische Bürgerschaft erfüllen. Sie könne ihr

„nur nachkommen, wenn die Mitwirkung anderer Organe am Budgetprozess, die keine Verantwortung für die Anpassung des Gesamtbudgets an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts tragen, in einem Maße begrenzt wird, dass die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Budgetpflichten dadurch nicht unmöglich gemacht oder wesentlich beeinträchtigt wird“.¹¹

Der StGH zitiert sich selbst mit der Begründung:

„Der ‚Parlamentsvorbehalt‘ wird im Hinblick auf den Haushaltsplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, dass Haushaltsschieflagen dadurch entstehen, dass entweder Prioritäten neu festgelegt werden müssen oder entsprechende Korrekturen bei der Durchführung staatlicher Aufgaben erforderlich sind, ohne dass diese Konsequenzen für jedermann bei der Abstimmung erkennbar würden, zumal plebiszitäre Gesetzentwürfe bei finanzwirksamen Gesetzen nicht der Deckungspflicht des Art. 102 BremLV unterliegen.“¹²

Im Ergebnis erstreckt der StGH damit das – sogleich näher zu behandelnde – Homogenitätsgebot auf eine finanzverfassungsrechtliche Vorschrift, die kaum als eine „Fundamentalnorm“ angesehen werden kann.¹³ Sie war im ursprünglichen Text des Grundgesetzes nicht enthalten¹⁴ und stellt eine Verpflichtung auf, deren Erfüllung auf vielfältige Weise möglich bleibt, auch wenn finanzwirksame Festlegungen durch Volksgesetzgebung zu beachten sind. „Etwasige Reibungsverluste“, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung ergeben können, „sind von der Verfassung gewollt und damit auch hinzunehmen“.¹⁵ Der Haushaltsgesetzgeber sieht sich auch sonst regelmäßig zahlreichen Vorab-Festlegungen gegenüber, seien es eigene Gesetzesbeschlüsse, seien es Verpflichtungen

aufgrund von Bundesgesetzen oder bisweilen auch aufgrund verfassungsgerichtlicher Entscheidungen – ganz abgesehen von den Zwängen, die auf wirtschaftlichen Entwicklungen (Kreditzinsen!) beruhen. Es ist nicht einzusehen, dass gerade der Einfluss des Volkes, also der Betroffenen, auf die Ausgaben und Einnahmen des Staates ganz oder überwiegend ausgeschlossen sein soll. Gerade durch die Bestimmung von Prioritäten bewährt sich jede Art von Politik. Die parlamentarische Mehrheit hat keinen „Legitimationsvorrang“ der Art, dass sie ihr politisches Programm uneingeschränkt durchführen können soll.¹⁶

Nicht die Zulässigkeit von Volksentscheiden über wichtige politische Fragen einschließlich finanzwirksamer Gesetze und Maßnahmen verstößt gegen das Demokratieprinzip, sondern die Ausklammerung solcher Entscheidungen und ihre Monopolisierung beim Parlament. Das Parlament bleibt dabei verantwortlich für die Verteilung der Staatseinnahmen auf die verschiedenen Aufgabenbereiche. Im ungünstigsten Fall ist das Parlament immer noch in der Lage, etwaige aus seiner Sicht unerträgliche Entscheidungen des Volksgesetzgebers zu korrigieren.¹⁷

3. Grundgesetz

a) Bedeutung des Homogenitätsprinzips

aa) Rechtsprechung und Literatur zu Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

Das Grundgesetz will „nicht Konformität oder Uniformität, sondern nur eine gewisse Homogenität durch Bindung an die leitenden Prinzipien“.¹⁸ Die Vorschriften des Grundgesetzes sind also nicht sämtlich „Überverfassungsnormen“ in dem zu 1. beschriebenen Sinne; nur ein Kern besonders bedeutsamer Normen bildet den Maßstab der Homogenität.

9 Art. 70 LV ist durch Gesetz v. 1.9.2009 geändert worden (BremGBl. S. 311).

10 BremStGH, U.v. 14.2.2000, LVerfGE 11, 179 =DÖV 2000, 915 = NordÖR 2000, 186 u.a.

11 Ebd. zu B. II. 2. b) cc).

12 Ebd. mit Hinweis auf die Urteile v. 17.6.1997 (LVerfGE 6, 123 = NVwZ 1998, 388) und 11.5.1998 (s. Fn. 7).

13 Zur Kritik dieser Entscheidung vgl. Otmar Jung, Direkte Demokratie vom Kopf auf die Füße gestellt, LKV 2003, 308 ff. m.w.N.

14 Art. 109 Abs. 2 wurde erst durch Gesetz v. 8.6.1967 in das GG eingefügt.

15 SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315 (329).

16 SächsVerfGH ebd.

17 Dies wäre zwar in Hamburg schwieriger, weil auch dafür eine Mitwirkung des Volkes vorgesehen ist (Art. 50 Abs. 4 HV), aber das Parlament wäre auch dort nicht handlungsunfähig. – Krit. zur „Notbremse Derogation“ Jung (Fn. 13), LKV 2003, 313 („sehr konventionelle Argumentation“).

18 St. Rspr. seit BVerfGE 9, 268 (279) – Bremisches Personalvertretungsgesetz – ; vgl. u.a. BVerfGE 24, 367 (390) – öffentliches Eigentum – ; 27, 44 (56) – Schleswig-Holsteinische Landessatzung – ; 41, 88 (119) – Gemeinschaftsschule in NRW – ; 83, 37 (58) – Ausländerwahlrecht.

Die ältere Rspr. und Literatur ist überwiegend länderfreundlich, in der jüngeren Literatur und Rspr. finden sich demgegenüber auch Aussagen, die auf eine stärkere Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder hinauslaufen. Insbesondere das „Finanztabu“, also das Verbot „finanzwirksamer“ Volksentscheidungen, wird von einigen Autoren als Begrenzung der direkt-demokratischen Elemente in den Landesverfassungen angesehen, und zwar teilweise in einer extensiven Auslegung, die weitere Fragen aufwirft.

Das BVerfG hat zunächst immer wieder den Freiraum der Landesverfassungsgebung herausgearbeitet, so etwa indem es sagt:

*„Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Land. [...] Ihrem Ermessen überlassen ist insbesondere, ob sie den Erlass von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen“.*¹⁹

Aus der Literatur ist zu vermerken, dass es z. B. Maunz seinerzeit (1977) nicht für geboten hielt, Volksabstimmungen in gleicher oder ähnlicher Weise zu beschränken, wie es im Grundgesetz geschehen ist. Dem Landesvolk könne damit eine verstärkte Teilnahme an der Regierung eingeräumt werden.²⁰ Auch andere Autoren haben bestätigt, dass das Grundgesetz keinen „Ausschließlichkeitsanspruch für die repräsentative Demokratie“ erhebe; „daneben sind Formen unmittelbarer Demokratie in den Ländern zulässig“.²¹ Dreier bekräftigt zwar, mit dem rein repräsentativen System des Grundgesetzes kontrastierende Elemente direkter Demokratie“ seien „auf der Länderebene ebenso verbreitet wie unter Homogenitätsgesichtspunkten unproblematisch“²², fordert aber an anderer Stelle, „die Führungsrolle des Parlaments mit Rechtssetzungsprärogative und Budgetrecht“ müsse gewahrt bleiben.²³ In der Kommentierung des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 1 GG betont Dreier den „Legitimationsvorsprung“ des Parlaments gegenüber dem „je aktuellen Volkswillen“²⁴ und begründet damit die Wesentlichkeitstheorie, also den Gesetzesvorbehalt für alle „wesentlichen“ Entscheidungen. Diese Ausführungen richten sich aber nicht gegen den Volksgesetzgeber.

Das BVerfG hat sich mit direkt-demokratischen Prozessen auf Landesebene zunächst unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz auseinandergesetzt und die Gesetze der Länder Hamburg und Bremen, die eine Volksbefragung über die atomare Bewaffnung der Bundesrepublik vorsahen, für verfassungswidrig erklärt, weil diese Materie zur ausschließlichen Kompetenz des Bundes gehöre.²⁵ Später hat es sich – in seiner Eigenschaft als (damaliges) Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht – sehr restriktiv gegenüber der Volksbeteili-

gung geäußert, indem es eine dortige Volksinitiative („Schule in Freiheit“) für unzulässig erklärte, die keine Änderung eines Haushaltsplans zum Ziel hatte, sondern eine Ausweitung von Rechten der Schüler auf guten Unterricht, deren haushaltsrechtliche Auswirkungen erst im Laufe mehrerer Jahre und in relativ geringer Höhe eingetreten wären.²⁶

Am deutlichsten verfechten Nierhaus, Selmer/Hummel und von Arnould den Standpunkt, Volksentscheide seien nur zulässig, wenn „der Vorrang des Parlaments(-Gesetzes) und seiner Budgethoheit gewahrt bleibt“²⁷. Sie berufen sich auf Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten,²⁸ die jedoch ihrerseits sehr umstritten sind.²⁹ Andere Landesverfassungsgerichte haben der These deutlich widersprochen, dass Volksentscheide keine „finanzwirksamen“ Regelungen enthalten dürften,³⁰ oder sie haben zumindest eine enge Auslegung der Ausnahmeklauseln verlangt (z. B. auf die Haushaltsgesetze im förmlichen Sinne abgestellt). Besonders gründlich hat der SächsVerfGH die Argumente beider Seiten geprüft und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass der Finanzvorbehalt eng auszulegen ist. Er hat dabei eine Volksinitiative zur Verbesserung der Schulverhältnisse („Zukunft braucht Schule“) für zulässig erklärt, die der vom BVerfG abgelehnten in Schleswig-Holstein darin glich, dass ihre Verwirklichung in der Zukunft Kosten verursacht hätte.³¹

bb) Bewertung

Die Gründe, aus denen Teile der Rspr. und der Literatur auf eine Einschränkung der Landesverfassungsgebung schließen, überzeugen nicht. Sie sind im Kern verfassungs-

19 BVerfG 60, 175 (207 f.) – Startbahn West – mit Nachweisen aus der früheren Rspr., beginnend bei BVerfGE 1, 14 (34) – Südweststaat.

20 Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 28 Rn. 34.

21 Michael Bothe, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 28 Rn. 8; Peter J. Tettinger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, Art. 28 Rn. 47; Wolfgang Löwer, in: von Münch/Kunig, GG II, Art. 28 Rn. 19.

22 Horst Dreier, in: GG, 1998, Art. 28 Rn. 62.

23 Dreier, Art. 28 Rn. 59.

24 Dreier, Art. 20 Rn. 109.

25 BVerfGE 8, 104 (116, 118).

26 BVerfGE 102, 176 ff.

27 Michael Nierhaus, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Rn. 15; Peter Selmer/Lars Hummel, Zulässige Volksentscheide über alle haushaltsplanexternen Haushaltsangelegenheiten?, in: NordÖR 2009, 137 ff.; Andreas von Arnould, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 105 ff.; kritische Antwort auf Selmer/Hummel und von Arnould: Matthias Klatt, Auslegung und Verfassungsmäßigkeit des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, in: NordÖR 2010, 482 ff. m.w.N.

28 ThürVerfGH, LKV 2002, 83 (90 ff.), krit. dazu Michael Sachs, Ewigkeitsgarantie für Grenzen der Volksgesetzgebung?, in: LKV 2002, 249; BrandVerfG, LVerfGE 12, 119 ff., dazu krit. Norbert Janz, Volksinitiative versus Haushaltsvorbehalt, LKV 2002, 67 ff.

29 Vgl. die Nachweise in der vorigen Fn. sowie ausführlich Otmar Jung (Fn. 13).

30 So insbes. SächsVerfGH (Fn. 15), LVerfGE 13, 315 ff.

31 Z.B. durch Begrenzung der Klassengröße.

politischer, nicht verfassungsrechtlicher Art und mit denselben Erwägungen zu kritisieren wie die zitierten Entscheidungen des Bremischen Staatsgerichtshofs (s. oben zu 2. b)). Bezeichnend ist die Sorge des BremStGH, durch Volksgesetzgebung könnten „Haushaltsschieflagen“ entstehen.³² Aus der Befürchtung, Regierung und Parlament könnten bei Haushaltsaufstellung und -beschluss in Schwierigkeiten geraten, wird ein verfassungsrechtliches Verbot der Volksbeteiligung abgeleitet – als ob nicht die Schwierigkeit, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, das tägliche Brot der Finanzpolitik wäre. Dass diese Probleme gerade durch Volksentscheide wesentlich größer würden, ist nicht erwiesen. Denkbar ist sogar, dass sie kleiner werden – in den Gemeinden und Kantonen der Schweiz wird gerade wegen der intensiven Volksbeteiligung besonders sparsam gewirtschaftet.

Jedenfalls reichen die Urteile von Verfassungsgerichten, in denen einzelne Volksinitiativen wegen Unvereinbarkeit mit der jeweiligen Landesverfassung für unzulässig erklärt werden, für die Beurteilung der Homogenitätsfrage nicht aus. Auch die zitierte Entscheidung des BVerfG³³ zu der Schulrechts-Initiative, die auf die künftigen Kosten einer schulpolitischen Grundsatzentscheidung abstellt, beruht auf der Anwendung der Landesverfassung selbst und behandelt das Homogenitätsprinzip nicht. In einem anderen Fall aus dem Bereich des Landesverfassungsrechts – einem Streit über die Gewährung von Funktionszulagen an Landtagsabgeordnete nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz – hat derselbe Senat des BVerfG zu Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ausgeführt, dass die grundgesetzlichen Vorschriften über den Status der Abgeordneten und die Stellung des Bundestages „nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen“ als Maßstäbe der Landesverfassungen dienen können.³⁴

Richtig ist nach allem, dass Volksentscheide auch über finanzwirksame Gesetze grundsätzlich zulässig sind.³⁵ Unter welchen Voraussetzungen Volksgesetzgebung gleichwohl unzulässig sein kann, braucht hier nicht entschieden zu werden. Der SächsVerfGH, der den Forderungen nach unmittelbarer Volksbeteiligung am weitesten entgegenkommt, hat dazu als Eingriff in Kompetenzen des Parlaments die Situation erwähnt, dass es „diesem selbst durch ein mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren aus Rechtsgründen nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen“.³⁶ Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze sei erst gegeben, „wenn der Haushalt in Folge des Volksgesetzes mit Art. 93 bis Art. 95 SächsVerf unvereinbar würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern“.³⁷ Das sind theoretische Fälle, die es nicht rechtfertigen, die normalen politischen Abläufe zu Lasten der direkt-demokratischen Verfahrensweisen einzuengen. Ebenso theoretisch sind die Beispiele, die noch übrig bleiben: dass etwa das Zustandekommen eines

verfassungsmäßigen Haushalts ganz unmöglich wird oder dass dem Parlament die förmliche Haushaltsgesetzgebung entzogen werden soll.³⁸

b) Beeinträchtigung der Budgethoheit der Bürgerschaft durch Einfügung des Art. 70 Abs. 3 LV?

Folgt man jedoch den Autoren, die eine Einschränkung der Volksbeteiligung im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments für rechtlich geboten halten, so ist zunächst zu fragen, ob der vorgeschlagene Art. 70 Abs. 3 BremLV überhaupt zu einer Beeinträchtigung des Budgetrechts führen würde.

Unter der früheren Verfassungslage verstieß ein Veräußerungsverbot für kommunale Wohnungsunternehmen nach Ansicht des BremStGH³⁹ gegen die Bestimmung, nach der Volksentscheide über „den Haushalt“ unzulässig waren. Das entsprechende Ortsgesetz hätte aber nach der zutreffenden Ansicht zweier Richter gar keine Haushaltswirkung gehabt, da die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen nicht beabsichtigt war.⁴⁰ Über die damals aktuelle Lage hinaus wurde zu Recht ausgeführt, dass der Schutz des parlamentarischen Budgetrechts nicht auch „die Unterbindung einer nur mittelbaren Einwirkung der Volksgesetzgebung auf die Haushaltsgesetzgebung“ nötig macht.⁴¹ Aufgrund der Debatte über diese Streitfrage ist Art. 70 LV so geändert worden, dass dem Volksentscheid mehr Raum zugewilligt wurde. Die auf die frühere Fassung bezogene Rechtsprechung kann schon aus diesem Grunde nicht mehr die Richtung der aktuellen Beurteilung bestimmen.⁴²

32 U.v.14.2.2000 (Fn. 10).

33 BVerfG 102, 176.

34 BVerfG 102, 224 (234 f.).

35 Vgl. insbesondere die zusammenfassenden Darstellungen der Problematik und kritische Auseinandersetzung mit den Verfassungsgerichten in dem zitierten Aufsatz von Otmar Jung (oben Fn. 13) und bei Matthias Klatt, Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, Der Staat 2011, S. 3–44.

36 SächsVerfGH (Fn. 15), LVerfGE 13, 338.

37 Ebd. – Die zitierten Bestimmungen der SächsVerf entsprechen den allgemein in Bund und Ländern geltenden Haushaltsgrundsätzen.

38 Klatt (Fn. 26), S. 43 f.

39 U.v.11.5.1998, s. oben Fn. 7.

40 Abweichendes Votum der Richter Preuß und Rinken, LVerfGE 8, 217.

41 Preuß/Rinken aaO.

42 Entsprechendes gilt für die Rspr. des HmbVerfG (HmbJVBl. 2005, 19), die durch eine Änderung der Hamburger Verfassung überholt ist. Der gelegentlich unternommene Versuch, diese Rspr. auch gegen die Neufassung ins Feld zu führen, muss daran scheitern, dass die Verfassungsänderung gerade darauf gerichtet war, das extensive Verständnis des Haushaltsvorbehalts (nämlich die Gleichsetzung mit allen nur denkbaren „Haushaltsangelegenheiten“) zu überwinden. Vgl. dazu Klatt (Fn. 27): „Die Absicht der verfassungsändernden Gesetzgeber in Hamburg, Bremen und Berlin ist eindeutig artikuliert: In allen drei Ländern wollte man die Möglichkeit direktdemokratischer Einflussnahme des Volkes auf die aktuelle Politik durch eine Einschränkung des früher extensiv ausgelegten Haushaltsvorbehalts verbessern“ (aaO. S. 43). Vgl. a. meine Stellungnahme in der Anhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 16.11.2010.

Die Bestimmung, dass die Veräußerung bestimmter öffentlicher Unternehmen einen Volksentscheid voraussetzt, berührt das Haushaltsrecht des Parlaments nicht oder nur marginal. Es ist kaum vorstellbar, dass gerade die Veräußerung eines öffentlichen Unternehmens die einzige Möglichkeit darstellen soll, zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt⁴³ zu gelangen. Eine solche Veräußerung kann nur eines von mehreren Mitteln des Haushaltsausgleichs sein – und noch dazu in der Regel ein (langfristig) ungeeignetes, weil die mit dem Unternehmenseigentum verbundenen Einnahmen wegfallen.

Allenfalls in Ausnahmesituationen, etwa wenn der gesamte Bestand öffentlicher Unternehmen auf einen Schlag veräußert werden soll, um einen defizitären Haushalt zu sanieren, wenn also fest mit erheblichen Einnahmen gerechnet wird, könnte der Vorbehalt eines Volksentscheides sich störend auf das Budgetrecht der Bürgerschaft auswirken – und auch dann werden im Zweifel immer noch Alternativen bestehen. Im Normalfall wird es sich nur um geringe Anteile am Haushalt handeln, und es wird eher ungewiss sein, ob sich die Veräußerung eines Unternehmens oder von Unternehmensanteilen „wesentlich“ auf „die Struktur eines zukünftigen Haushalts“ auswirkt. Es ist z. B. möglich, dass der Senat einen Veräußerungsgewinn in den Haushaltsplan einstellt, der aber durch die entfallenden Einnahmen aus dem veräußerten Unternehmen kompensiert wird. – Da die Zulässigkeitsentscheidung vor der Volksabstimmung getroffen werden muss, würde die Anwendung des Finanzvorbehalts bedeuten, dass auch eine (ja durchaus denkbare) Zustimmung des Volkes zu einer Unternehmensveräußerung von vornherein unmöglich wäre und damit die unmittelbare Legitimation staatlichen Handelns in einer umstrittenen Angelegenheit entfielen.

IV. Fazit und Schlussbemerkung

Das „repräsentative parlamentarische System, wie es [...] die grundgesetzliche Ordnung kennzeichnet“, ist auch in Bremen „plebiszitär modifiziert“, so wie es der Sächsische Verfassungsgerichtshof für die sächsische Verfassung formuliert hat.⁴⁴ Diese landestypische Ausgestaltung ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die restriktivere Auffassung, wie sie etwa vom BremStGH vertreten worden ist, darf auch nicht auf dem Umweg über eine Interpretation des Homogenitätsgebots gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wieder zur Geltung gebracht werden.

Das bedeutet, dass die Regierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans und das Parlament bei seiner Beratung und bei der Beschlussfassung die finanziellen Konsequenzen eines erfolgreichen Volksentscheides berücksichtigen muss. Tatsächlich ist es unwahrscheinlich, dass ein solcher Volksentscheid die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts in relevanter Weise erschweren könnte.

Nur am Rande sei bemerkt, dass in der Ablehnung finanzwirksamer Volksentscheide ein Maß an Misstrauen gegenüber dem Volk zum Ausdruck kommt, wie es zum Beispiel in der Schweiz undenkbar ist. Dort sind gerade auch Haushaltsentscheidungen dem Referendum unterworfen. Nach Ansicht dortiger Experten stellt es einen großen Vorteil dar, dass Entscheidungen der Repräsentanten auf diese Weise auch die Akzeptanz der Vertretenen gewinnen.⁴⁵

43 Für einen großen Teil der öffentlichen Unternehmen in Bremen – nämlich die im Besitz der beiden Gemeinden, nicht des Landes befindlichen – ist bei genauer Betrachtung darüber hinaus zu bedenken, dass nicht das Landesparlament, sondern nur die Stadtbürgerschaft bzw. die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven betroffen ist, nur diese also in ihrer Entscheidungsmacht beschränkt sein könnte. Die kommunalen Vertretungen gelten herkömmlich als Teil der Exekutive, nicht der Legislative – was die Beschwörung der Staatsfundamentalprinzipien noch problematischer erscheinen lässt.

44 SächsVerfGH (Fn. 15), LVerfGE 13, 315 (328).

45 Vgl. nur das Interview mit dem Finanzverwalter der Stadt Bern, Daniel Schaffner, in: Der Neue Kämmerer, Ausgabe 03 v. 3.7.2012, S. 5 („Demokratie als Wagnis“).

Zur Person:

Hans Peter Bull habilitierte sich 1972 für Staats- und Verwaltungsrecht. Von 1973 bis 1978 war Bull als Professor für öffentliches Recht an der Universität Hamburg tätig; von 1978 bis 1983 war er der erste Bundesbeauftragte für den Datenschutz. Zwischen 1983 und 1988 nahm er dann wieder seine Tätigkeit als Professor an der Universität Hamburg auf, bis er 1988 Innenminister des Landes Schleswig-Holstein wurde. Dieses Amt nahm er bis 1995 wahr. Seitdem war Bull bis zu seinem Ruhestand 2002 wieder als Professor an der Universität Hamburg tätig.

Von 1997 bis 2003 bekleidete er das Amt eines stellvertretenden Vorsitzenden der Bundesschiedskommission der SPD. Hans Peter Bull ist seit 1967 Mitglied der SPD.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Julius-Leber-Forum · Büro für die Bundesländer Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein

Redaktion: Dr. Peter Hurrelbrink/ Frederic Werner · Rathausmarkt 5 · 20095 Hamburg

Telefon 040/32 58 74-0 · Fax 040 / 32 58 74-30 · E-Mail hamburg@fes.de · www.julius-leber-forum.de

ISBN 978-3-86498-323-8

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.