

## Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2)

Ferdinand Wollenschläger

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Wollenschläger, Ferdinand. 2014. "Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2)." *Jahrbuch für direkte Demokratie* 5 (2003): 239–62. <https://doi.org/10.5771/9783845254555-239>.

### Nutzungsbedingungen / Terms of use:

CC BY-NC-ND 4.0



# Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid?

*Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2)*

*Ferdinand Wollenschläger\**

Den Trend zu „Weniger Staat“ bremst eine zunehmend differenzierte Bewertung der ökonomischen, juristischen und gesellschaftlichen Folgen von Privatisierungen. Auch stößt die Veräußerung gerade daseinsvorsorgerelevanter öffentlicher Unternehmen, trotz einzelner geglückter Beispiele, auf teils erhebliche Vorbehalte in der Bevölkerung, wovon etwa der Streit um die Privatisierung von öffentlichen Immobilienunternehmen zeugt. Als Reaktion hierauf ermöglicht respektive verlangt die Bremische Verfassung seit September 2013 als erste Landesverfassung einen Volksentscheid über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Derartige „Privatisierungsbremsen“ stehen auch in Berlin zur Diskussion;<sup>1</sup> ebenso wurden sie im Kontext der aktuellen Verfassungsreform in Schleswig-Holstein erörtert, dann aber verworfen.<sup>2</sup> Am Rande vermerkt sei, dass ein hinsichtlich seiner Zulässigkeit umstrittenes Bürgerbegehren in Leipzig auf die Einführung einer Zwei-Drittels-Ratsmehrheit für Privatisierungen zielt.<sup>3</sup> Privatisierungsreferenden stehen, da

---

\* Der Beitrag beruht auf der schriftlichen Stellungnahme des Autors im Rahmen der Expertenanhörung des nichtständigen Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 125 BremLV zum Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Keine Privatisierung ohne Volksentscheid – (Drs. 18/506) am 19.12.2012. Ich danke meiner Assistentin, Frau Akad. Rätin a.Z. Julia Faber, für Recherchearbeiten.

1 Siehe etwa das Papier von Klaus Wowereit, Raed Saleh und Jan Stöß, „Berlin – Stadt des Aufstiegs“, S. 8, <http://www.spdfraktion-berlin.de/fileadmin/bilder/pdf/papiere/zukunfts-papier.pdf> (Abruf: 28.12.2013).

2 Siehe Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, PIRATEN und der Abgeordneten des SSW vom 26.4.2013, LT-Drs. 18/715.

3 Dazu etwa Stadt Leipzig, Pressemitteilung „Rechtsaufsicht hält Bürgerbegehren ‚Privatisierungsbremse‘ für unzulässig – Jung: Daseinsvorsorge bleibt kommunal“ vom 8.11.2013, <http://www.leipzig.de/news/news/rechtsaufsicht-haelt-buergerbe>

sie sich nicht nur als sachbezogen, sondern gleichzeitig auch als finanzwirksam erweisen, in einem Spannungsverhältnis zu der einem Volksentscheid verschlossenen Budgethoheit des Parlaments, so dass sich die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit stellt. Nach einer Vorstellung der Bremer Verfassungsänderung (A.) legt der Beitrag die grundsätzliche Verfassungskonformität von Volksentscheiden über Privatisierungen dar, arbeitet aber auch die Schranke des Parlamentsvorbehalts für strukturrelevante Budgetentscheidungen (B.). Ein abschließender Blick gilt Einzelfragen des Privatisierungsreferendums (C.).

*A. Privatisierung öffentlicher Unternehmen (fast) nur mit Volksentscheid – die Bremer Verfassungsänderung des Jahres 2013*

Im Sommer 2012 haben die Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen eine vor allem verfassungspolitisch, aber auch verfassungsrechtlich kontrovers diskutierte<sup>4</sup> Änderung der Bremischen Landesverfassung beantragt, die auf die Einführung eines obligatorischen Volksentscheids für die Privatisierung daseinsvorsorgerelevanter öffentlicher Unternehmen zielte.<sup>5</sup> Mit einigen redaktionellen, tatbestandlichen und regelungstechnischen Modifikationen ist die Verfassungsänderung am 13. September 2013 in Kraft getreten.<sup>6</sup> Diese besteht rechtstechnisch, anders als noch der ursprüngliche Än-

---

gehren-privatisierungsbremse-fuer-unzulaessig-jung-daseinsvorsorge-ble/ (Abruf: 28.12.2013).

- 4 Siehe dazu nur die Stellungnahmen im Rahmen der Expertenanhörung (Fn. \*), abrufbar unter <http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=521> (Abruf: 27.12.2013).
- 5 Antrag der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen, Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Keine Privatisierung ohne Volksentscheid vom 10.7.2012, Drs. 18/506. Art. 70 Abs. 3 BremLV-E i.d.F. des Antrags lautete: „<sup>1</sup>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, setzt einen zustimmenden Volksentscheid voraus.<sup>2</sup>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.“
- 6 Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 3.9.2013, Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, Nr. 68, S. 480.

derungsantrag, aus zwei Komponenten: Art. 42 Abs. 4 BremLV führt einen Gesetzesvorbehalt für bestimmte Privatisierungsvorgänge ein; an diesen knüpft Art. 70 Abs. 2 S. 1 BremLV an und regelt, unter welchen Voraussetzungen das gemäß Art. 42 Abs. 4 BremLV notwendige Privatisierungsgesetz einem Volksentscheid unterliegt.

Art. 42 Abs. 4 BremLV fasst die dem Gesetzesvorbehalt unterliegenden Privatisierungstatbestände wie folgt:

<sup>1</sup>Eine Veräußerung von Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen, auf die die öffentliche Hand aufgrund Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann und die

- a) Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung oder der Energie- oder Wasserversorgung für die Allgemeinheit erbringen,
- b) wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten,
- c) geeignet sind, die Verwirklichung des Anspruchs aus Artikel 14 Absatz 1 [auf eine angemessene Wohnung] zu fördern oder
- d) der allgemeinen Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhäusern dienen,

ist nur aufgrund eines Gesetzes möglich. <sup>2</sup>Ein solches Gesetz tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. <sup>3</sup>Als Veräußerung gilt jedes Rechtsgeschäft, welches den beherrschenden Einfluss der Freien Hansestadt Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen beseitigt. <sup>4</sup>Auf kleine Kapitalgesellschaften und auf Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute findet diese Vorschrift keine Anwendung.

<sup>5</sup>Gleiches gilt, wenn die Veräußerung bei Entstehen der Beherrschung beabsichtigt war und zeitnah erfolgt.

Die beschlossene Verfassungsänderung hat den Katalog im Vergleich zum ursprünglichen Änderungsantrag einerseits um Krankenhausunternehmen erweitert (Art. 42 Abs. 4 S. 1 lit. d BremLV); andererseits sind mit Art. 42 Abs. 4 S. 4 (kleine Kapitalgesellschaften; Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute) und Satz 5 (Zwischenerwerb) BremLV nunmehr Ausnahmetatbestände hinzugekommen.<sup>8</sup>

Auch hinsichtlich der Notwendigkeit eines Volksentscheids weicht der verfassungsändernde Gesetzgeber vom Änderungsentwurf partiell ab: Anders als letzterer sieht nämlich Art. 70 Abs. 2 S. 1 BremLV keinen aus-

---

7 Art. 14 Abs. 1 BremLV bestimmt: „<sup>1</sup>Jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. <sup>2</sup>Es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern.“

8 Näher dazu unten C.III.

nahmslos obligatorischen Volksentscheid mehr vor, sondern enthält ein differenziertes Regelungsmodell. Zwingend hat ein Volksentscheid über das nach Art. 42 Abs. 4 BremLV erforderliche Privatisierungsgesetz der Bürgerschaft gemäß Art. 70 Abs. 2 S. 1 lit. a BremLV nur dann stattzufinden, wenn eine Zwei-Dritt-Mehrheit in der Bürgerschaft verfehlt wurde. Im Übrigen besteht nur die Möglichkeit eines (fakultativen) Volksentscheids, und zwar entweder auf Antrag eines Viertels der Mitglieder der Bürgerschaft (Art. 70 Abs. 2 S. 1 lit. b BremLV) oder auf Begehren eines Zwanzigstels der Stimmberechtigten (Art. 70 Abs. 2 S. 1 lit. c BremLV). Schließlich bestimmt Art. 70 Abs. 2 S. 2 BremLV für den Fall der Durchführung eines Volksentscheids, dass „das Gesetz nur bei einem zustimmenden Volksentscheid in Kraft [tritt].“

Art. 70 Abs. 3 BremLV klammert namentlich zum Schutz der parlamentarischen Budgetfreiheit bestimmte Gegenstände aus der Volksgesetzgebung aus:

<sup>1</sup>Ein Volksentscheid nach Absatz 1 über den laufenden Haushaltsplan, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig. <sup>2</sup>Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltstrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltsposten herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.

Während Art. 70 Abs. 3 S. 1 BremLV ausdrücklich nur auf allgemeine Volksentscheide gemäß Art. 70 Abs. 1 BremLV, nicht aber auf Privatisierungsreferenden gemäß Abs. 2 bezogen ist, enthält Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremLV keine entsprechende Beschränkung, so dass eine Anwendung auch auf letztere in Betracht kommt; dies ist, wie noch zu zeigen sein wird (B.), auch verfassungsrechtlich geboten, und findet eine Stütze in der Genese: So wurden das Privatisierungsreferendum, anders als ursprünglich vorgeschlagen, Art. 70 Abs. 1 und 2 BremLV a.F. nicht als Absatz 3 angefügt, sondern zwischen die beiden früheren Absätze als Absatz 2 eingefügt, und der Anwendungsbereich des Art. 70 Abs. 3 S. 1 BremLV erst im Kontext der Einführung des Privatisierungsreferendums auf Volksentscheide gemäß Absatz 1 beschränkt.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat die Einführung des Privatisierungsreferendums folgendermaßen begründet:

Unternehmen mit öffentlichen Charakter zeichnet aus, dass sie dem Gemeinwohl der Stadt dienen und nicht privaten Gewinninteressen. Dazu gehört auch ganz wesentlich, dass ihre Leistungen für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen zugänglich sind.

Für Unternehmen, die sozialrechtlich geregelte Leistungen erbringen, werden der Zugang und die Trägerstruktur abschließend durch die Kodifikationen im Sozialgesetzbuch geregelt.

Anders stellt sich dieses bei der öffentlichen Daseinsvorsorge, bei der wirtschaftlichen, verkehrlichen und kulturellen Infrastruktur und bei der Versorgung mit Wohnraum da [sic]. Sind in diesem Bereich die Aufgaben auf privatrechtliche Unternehmen verlagert, fehlen in vielen Fällen gesetzliche Regelungen und der Zugang der Bürger zu entsprechenden Leistungen hängt entscheidend vom Interesse der Eigentümer dieser Unternehmen ab. Wegen ihrer Schlüsselrolle für die staatliche gesundheitliche Daseinsvorsorge und wegen der Anzahl der hier Beschäftigten sind die kommunalen Krankenhäuser den vorgenannten Unternehmen gleichzusetzen.

Öffentliche Unternehmen sind daher in einer modernen Demokratie ein wesentliches Instrument zur politischen Gestaltung des Gemeinwesens. Die Veräußerung von Anteilen der öffentlichen Unternehmen ist daher ein sehr weitreichender und folgen schwerer Eingriff in die politischen Handlungsmöglichkeiten, dessen Auswirkungen weit über die Dauer einer Legislaturperiode hinausreichen. Die Bürgerinnen und Bürger Bremens als ideelle Eigentümer ihrer Unternehmen sollen die Möglichkeit erhalten, auf diese Entscheidungen selbst Einfluss [...] nehmen [zu] können und in strittigen Fällen diese Entscheidung auch selbst zu treffen.<sup>9</sup>

*B. Die prinzipielle verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Privatisierungsreferenden und ihre Grenze im Parlamentsvorbehalt für strukturelle Budgetentscheidungen*

Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2 S. 1 BremLV ermöglichen bzw. verlangen einen Volksentscheid über die Veräußerung bestimmter, besonders gemeinwohlrelevanter öffentlicher Unternehmen. Hierin liegt nicht nur eine – als solche der Volksgesetzgebung ohne Weiteres zugängliche<sup>10</sup> – Sachentscheidung, nämlich darüber, ob der Staat bestimmte für die Daseinsvorsorge wichtige Leistungen weiterhin mittels öffentlicher Unternehmen selbst erbringen soll oder ob deren Privatisierung den größeren Gemeinwohlgewinn

---

9 Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs. 18/1032, S. 5. Nahezu wortgleich mit Antrag der Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen, Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Keine Privatisierung ohne Volksentscheid vom 10.7.2012, Drs. 18/506, S. 1 f.

10 Tendenziell anders, da einen (zu weit gefassten) Vorrang des Parlaments für wesentliche Entscheidungen annehmend *V. Boehme-Nefler*, Privatisierungsbremsen in den Landesverfassungen?, in: LKV 2013, S. 481 (483 ff.).

verspricht. Vielmehr handelt es sich auch um eine – verfassungsrechtlich nicht ohne Weiteres zulässige – finanzwirksame Entscheidungsbefugnis, da ein negativer Volksentscheid Einnahmequellen für den Staatshaushalt verschließt bzw. bei defizitären Unternehmen zur weiteren Tragung von Verlusten verpflichtet. Letzterer zieht nämlich der Parlamentsvorbehalt für struktur-relevante Budgetentscheidungen Grenzen. Einfach-verfassungsrechtlicher Ausdruck dieser Schranke sind die Haushaltsvorbehalte, unter die das Landesverfassungsrecht die Volksgesetzgebung stellt.<sup>11</sup> So findet etwa gemäß Art. 73 BayVerf. „[ü]ber den Staatshaushalt [...] kein Volksentscheid statt.“ Auch Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremLV n.F. bestimmt:

Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltstrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltsposten herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.

Als einfaches Landesverfassungsrecht vermögen diese Normen den verfassungsändernden Gesetzgeber zwar nicht zu binden; allerdings wurzelt der hinter ihnen stehende (und nicht notwendigerweise deckungsgleiche) Parlamentsvorbehalt für strukturrelevante Budgetentscheidungen in auch den Landesverfassungsgeber bindenden Homogenitäts- (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG) und haushaltverfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes (I.); überdies stellt sich die Frage nach seiner Verankerung im änderungsfesten Kern der Bremischen Verfassung (II.).<sup>12</sup>

Aus Vorstehendem folgt zugleich, dass zur Konkretisierung dieser Grenzen die zu den landesverfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalten ergangenen Verfassungsgerichtsentscheidungen<sup>13</sup> nur insoweit herangezogen werden können, wie diese, über eine Interpretation der landesverfassungsrechtlichen

---

11 Siehe auch *M. Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet ..., 2011, S. 42 ff.

12 BayVerfGHE 29, 244 (263), will den Haushaltsvorbehalt auch auf verfassungsändernde Volksbegehren übertragen. Ablehnend *M. Möstl*, in: *J. F. Lindner/ders./H. A. Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, München 2009, Art. 73 Rn. 7, insoweit mehr als Kernbereich betroffen.

13 Für ein weites Verständnis der jeweiligen Haushaltsvorbehalte: BVerfGE 102, 176 (185 ff.) – SH; BayVerfGHE 29, 244 (269); ferner 47, 276 (303 ff.); NVwZ-RR 2008, 719 (720) – hier auch zum Schutz von Einzelansätzen im Haushalt (720 f.); ebenso Entscheidung v. 22.10.2012, Vf. 57-IX-12, juris, Rn. 57 ff.; VerfG Brandenburg LKV 2002, 77 (79 f.); VerfG Hamburg NVwZ-RR 2006, 370 (373). Für ein enges Verständnis demgegenüber: VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 78 ff.; SächsVerfGH NVwZ 2003, 472 (473 ff.).

Haushaltsvorbehalte hinaus, Grenzen für eine Verfassungsänderung durch den Landesverfassungsgeber aufzeigen.

## I. Der grundgesetzliche Parlamentsvorbehalt für strukturrelevante Budgetentscheidungen

Als grundgesetzliche Wurzel des auch den Landesverfassungsgeber bindenden Parlamentsvorbehalts für strukturrelevante Budgetentscheidungen ist mit Blick auf Bremen allen voran Art. 109 Abs. 2 GG zu nennen, da der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (im Folgenden: Staatsgerichtshof) diese Grundgesetzbestimmung in seinem Urteil vom 14. Februar 2000 als Grenze für Verfassungsänderungen mit Budgetrelevanz näher ausbuchstabiert hat (1.). Keine wesentlich anderen Anforderungen folgen indes aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG (2.).

1. Die Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget als Voraussetzung der gemäß Art. 109 Abs. 2 GG zu gewährleistenden Haushaltsdisziplin
  - a) Art. 109 Abs. 2 GG in seiner Auslegung durch den Staatsgerichtshof

Nach Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen „Bund und Länder [...] gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.“ Diese Verpflichtung (auch) des Landeshaushaltsgesetzgebers impliziert nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine verfassungsänderungsfeste Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget, was den Spielraum des Volkes, budgetrelevante Entscheidungen zu treffen, begrenzt:

Diese dem Land auferlegte Verpflichtung kann nur die Bremische Bürgerschaft als verfassungsmäßige Inhaberin des Budgetrechts (Art. 131 Abs. 2 BremLV) erfüllen. Sie kann ihr nur nachkommen, wenn die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane 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. Der Staatsgerichtshof hat wiederholt den dieses Budgetrecht respektierenden Finanzvorbehalt des Art. 70 Abs. 2 BreMLV damit gerechtfertigt, dass dieser darauf abziele, Volksbegehren und Volksentscheide bei finanzwirksamen Gesetzen zu begrenzen und diese weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, da allein dieser alle Einnahmen und notwendigen Ausgaben im Blick habe, diese unter Beachtung der haushaltrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalts des Möglichen sowie eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander setzen könne und für einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sorgen müsse, und in diesem Zusammenhang u.a. ausgeführt: „Der ‚Parlamentsvorbehalt‘ wird im Hinblick auf den Haushaltssplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, dass Haushaltsschäden 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 plebisitäre Gesetzentwürfe bei finanzwirksamen Gesetzen nicht der Deckungspflicht des Art. 102 BreMLV unterliegen.“<sup>14</sup>

Aus dieser Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget lässt sich freilich keine weitgehende Schranke für finanzwirksame Akte der Volksgesetzgebung ableiten, wie auch der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17.6.1997 zu Recht betont hat. Denn andernfalls würde man angesichts der Finanzwirksamkeit einer Vielzahl von Gesetzen „die Entscheidung des bremischen Verfassungsgebers zugunsten einer Volksgesetzgebung konter-

---

14 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 105. Siehe auch *Boehme-Neßler*, Privatisierungsbremsen (Fn. 10), S. 485; *Möstl* (Fn. 12), Art. 73 Rn. 6; *P. Selmer/L. Hummel*, Zulässige Volksentscheide über alle haushaltspolitischen Haushaltssangelegenheiten? – Kritische Bemerkungen zur Lockerung des Finanzvorbehalts in Art. 50 I S. 2 der Hamburgischen Verfassung, NordÖR 2009, 137 (141). Ablehnend *M. Klatt*, Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, Der Staat 50 (2011), 3 (41 ff.). Erachtet man eine Beteiligung des Parlaments an der Veräußerung öffentlicher Unternehmen nicht für verfassungsrechtlich geboten, auch nicht aufgrund des Budgetrechts [so *D. Birk/R. Wernsmann*, Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Veräußerung von Staatsvermögen, insbesondere Unternehmensbeteiligungen, DVBl. 2005, 1 (1 ff.)], kann das Erfordernis eines Volksentscheids für diesen Fall auch nicht als Anforderung des Verfassungsrechts verstanden werden – bei Veräußerungen jedenfalls von großer Tragweite erscheint dies allerdings nicht überzeugend; überdies weist Art. 101 Abs. 1 Nr. 6 BreMLV die Verfügung über Vermögen der Bürgerschaft zu, und sieht Art. 42 Abs. 4 BreMLV nunmehr ausdrücklich einen Gesetzesvorbehalt vor.

karieren“.<sup>15</sup> Es besteht vielmehr lediglich eine äußerste Grenze. Diese ist erst dann überschritten, wenn dem Volk finanzwirksame Entscheidungsbefugnisse in einem Ausmaß übertragen werden, das diese Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget „unmöglich [macht] oder wesentlich beeinträchtigt“.<sup>16</sup> Dies ist bei einer „Mitwirkung des Volksgesetzgebers an der Budgetgesetzgebung zur Verabschiedung von Gesetzen“ der Fall, „die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen können.“<sup>17</sup>

Diese Grenzziehung ist zwar teils auf erhebliche Kritik gestoßen;<sup>18</sup> allerdings ist zu berücksichtigen, dass der mit Blick auf Art. 109 Abs. 2 GG entwickelte Gedanke der Budgetverantwortung auch, wie noch zu zeigen sein wird, anderweitig bundes- (B.I.2.) und ggf. auch landesverfassungsrechtlichen (B.II.) Schutz genießt. Ebenso wenig lässt sich die restriktive Auslegung des Art. 109 Abs. 2 GG durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, wonach diese Norm finanzwirksamen Volksbegehren mit auch „möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt“ nicht entgegensteht, auf konstitutive Privatisierungsreferenden übertragen. Denn der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin begründete seine Auffassung wie folgt:

Sollten einzelne finanzwirksame Volksgesetze dazu führen, dass das Abgeordnetenhaus als Inhaber des Budgetrechts den jeweiligen Anforderungen des Art. 109 Abs. 2 GG an eine am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientierte Haushaltswirtschaft bzw. die Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sowie der Verpflichtung des Art. 109 Abs. 3 GG n. F., den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, nicht mehr Rechnung tragen kann, kann es und muss es ggf. den erforderlichen Handlungsspielraum

- 
- 15 StGH Bremen, Urteil vom 17.6.1997, Az. St 7/96, juris, Rn. 223 f.; ferner Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 39; VerfG Brandenburg LKV 2002, 77 (81); VerfG Hamburg NVwZ-RR 2006, 370 (373); SächsVerfGH NVwZ 2003, 472 (473).
- 16 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 106. Siehe auch Möstl (Fn. 12), Art. 73 Rn. 6; Selmer/Hummel, Volksentscheide (Fn. 14), S. 142.
- 17 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 105; ferner Urteil vom 17.6.1997, Az. St 7/96, juris, Rn. 225; Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 39. Siehe auch Möstl (Fn. 12), Art. 73 Rn. 6.
- 18 Siehe nur Klatt, Zulässigkeit (Fn. 14), S. 41 ff. Tendenziell kritisch auch die abweichende Meinung der Richter Preuß und Rinken, StGH Bremen, Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 51–55, gleichwohl die äußerste Grenze anerkennend, dass kein ausgeglichener Haushalt mehr aufgestellt werden könnte; ähnlich auch SächsVerfGH NVwZ 2003, 472 (475 f.).

durch die Änderung oder Aufhebung dieser Gesetze zurückerlangen [...]. Findet Art. 109 GG auch auf die außerbudgetäre Gesetzgebung und damit auch auf die Volksgesetzgebung Anwendung [...], können diesem widersprechende Volksgesetze darüber hinaus etwa im Wege einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden.<sup>19</sup>

Aufgrund der konstitutiven Bedeutung der Zustimmung des Volkes zu Veräußerungen, die die Bürgerschaft nicht überwinden kann, lässt sich diese Argumentation nämlich nicht auf den hiesigen Sachverhalt übertragen.

Wichtig in vorliegendem Zusammenhang ist, dass, wie der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 11.5.1998 verdeutlicht hat, finanzwirksam nicht nur Gesetze sein können, die die Ausgabenseite betreffen; vielmehr können auch zu Mindereinnahmen führende Gesetze – wie die Beschränkung der Möglichkeit, öffentliche Unternehmen zu veräußern – budgetrelevant sein:

Maßnahmen, durch die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß genommen, das Haushaltsgleichgewicht gestört und eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechtes herbeigeführt wird, können nicht nur in einer gesetzlichen Verpflichtung zu erheblichen Mehrausgaben bestehen, sondern auch in einer gesetzlichen Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite. Das ergibt sich für „Steuern, Abgaben und Gebühren“ unmittelbar aus Art. 70 Abs. 2 BremLV [= Art. 70 Abs. 3 BremLV n.F.]. Zu den staatlichen und kommunalen Finanzierungsquellen gehören aber neben Abgaben auch Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit [...] und zu letzteren die Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen bzw. kommunalen Wirtschaftsvermögens. Deshalb sind auch die in den §§ 4 und 5 des Ortsgesetzentwurfs enthaltenen, auf das Eigentum der Stadtgemeinde Bremen an Wohnungsunternehmen bezogenen Veräußerungs- und Verfügungsbegrenkungen an §§ 24, 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV zu messen. Maßstab ist der „Haushaltsplan“ in dem oben dargelegten materiellen Verständnis.<sup>20</sup>

b) Konkretisierung des Parlamentsvorbehalts für strukturrelevante Budgetentscheidungen

Der in Art. 109 Abs. 2 GG angelegte Parlamentsvorbehalt bezieht sich nur auf strukturrelevante Budgetentscheidungen. Jedenfalls überschritten ist diese Schwelle nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bei einer „weitgehenden Öffnung der Volksgesetzgebung für budgetrelevante Gesetze bis

19 VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 114.

20 StGH Bremen, Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 40. Siehe für eine Gleichsetzung der Einnahmen- und Ausgabenseite auch BayVerfGHE 29, 244 (268); NVwZ-RR 2008, 719 (720); ferner Möstl (Fn. 12), Art. 73 Rn. 6.

zur Grenze des „Haushaltsplans im ganzen“.<sup>21</sup> Im Übrigen hat der Staatsgerichtshof zur Konkretisierung der Strukturrelevanz in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 – zwar mit Blick auf die Reichweite des Haushaltvorbehalts des Art. 70 Abs. 2 BremLV a.F., allerdings als Ausdruck der durch das Budgetrecht gezogenen allgemeinen Grenze und insoweit verallgemeinerungsfähig – ausgeführt, dass eine wertende Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung namentlich der Relation der finanziellen Konsequenzen zum Gesamthaushalt erforderlich ist:

Zur Feststellung dieser Voraussetzung sind im Rahmen einer differenzierenden Betrachtungsweise Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastungen als Folge eines Gesetzesvorhabens im Hinblick auf die Zulassung des darauf gerichteten Volksbegehrens für den jeweiligen Einzelfall zu gewichten. Hierfür ist die Ermittlung des Prozentwerts, den die Kosten eines auf einen Gesetzentwurf gerichteten Volksbegehrens im Verhältnis zum Gesamthaushalt darstellen, ein wichtiger Anhaltspunkt, jedoch nicht alleiniger Entscheidungsmaßstab. Ein allgemeingültiger Grenzwert kann nicht angegeben werden, dessen Überschreiten gleichsam automatisch die Annahme rechtfertigte, ein Volksbegehren führe zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes der Bürgerschaft und sei deshalb nicht mit Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Abs. 1 BremVEG vereinbar. Vielmehr ist unter Berücksichtigung des Einzelfalls eine wertende Gesamtbeurteilung anhand der aufgeführten Kriterien anzustellen.<sup>22</sup>

Mit dem Haushaltvorbehalt des Art. 70 Abs. 2 BremLV a.F. für unvereinbar erklärt hat der Staatsgerichtshof Bremen eine Veräußerungsbeschränkung für öffentliche Unternehmen:

Der Entwurf des Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen ist mit §§ 24, 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV nicht vereinbar, da das auf seinen Erlass gerichtete Volksbegehren den Haushaltsplan in dem dargestellten Sinne zum Gegenstand hat, d.h. zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts der Stadtbürgerschaft führen würde.

§ 4 des Ortsgesetzentwurfs verpflichtet die Stadtgemeinde Bremen, zur Sicherung der im Entwurf genannten Ziele „die direkten oder indirekten Eigentumsanteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen im bisherigen Umfang zu halten“, und untersagt ihr, „das direkte oder indirekte Eigentum oder Miteigentum an diesen Unternehmen ganz oder teilweise zu veräußern, zu beleihen oder in anderer Weise aus der Verfügungsgewalt zu geben“. Nach § 5 des Ortsgesetzentwurfs darf die Stadtge-

21 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 104–106. Ebenso mit Blick auf die Ewigkeitsklausel der Bayerischen Verfassung (Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV) BayVerfGHE 53, 42 (67 ff.) – a.A. die abweichende Meinung (a.a.O., 77 f.).

22 StGH Bremen, Urteil vom 17.6.1997, Az. St 7/96, juris, Rn. 226; ferner Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 39.

meinde Bremen, soweit sie „lediglich direkte oder indirekte Anteile an einem Wohnungsunternehmen hält“, zur Sicherung der verfolgten Ziele keinerlei Vereinbarungen treffen, die die Wahrnehmung der ihr gesellschaftlich aus dem Anteilseigentum erwachsenen Rechte beeinträchtigen oder erschweren. Zwar nimmt der Ortsgesetzentwurf mit diesen Bestimmungen nicht auf die Haushaltssposition eines konkreten Haushaltspolans Bezug, da nach den Angaben des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Zeit keine konkreten Pläne zum Verkauf von Anteilen an Wohnungsbau- gesellschaften bestehen. Da aber, wie der Senat weiter ausgeführt hat, vor allem auch im Rahmen der mit dem Bund geführten Verhandlungen über die Haushaltssanierung der Freien Hansestadt Bremen die Frage der Vermögensveräußerung jederzeit aktuell werden kann, würden die dem kommunalen Haushaltsgesetzgeber durch die genannten Bestimmungen auferlegten generellen Verfügungsbeschränkungen dessen finanzi- wirtschaftliche Handlungsfähigkeit in einem Maße einschränken, das angesichts des für die Stadtgemeinde Bremen jedenfalls auf mehrere hundert Millionen DM zu beifügenden Finanzvolumens eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts der Stadtbürgerschaft darstellt.<sup>23</sup>

Nachdem diese Grenzziehung freilich nur den verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt betrifft, nicht aber die äußerste, auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber verschlossene Grenze konkretisiert, verbietet sich eine unbesehene Verallgemeinerung der zuletzt zitierten Entscheidungsspassage.

- c) Privatisierungsreferenden gemäß Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV im Lichte des verfassungsänderungsfesten Parlamentsvorbehalts für strukturrelevante Budgetentscheidungen

Verfassungsrechtlich stellt sich auf der Basis der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs mithin die Frage, ob durch das konstitutive Zustimmungserfordernis dem Volk finanzwirksame Entscheidungsbefugnisse in einem Ausmaß übertragen werden, das die Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget „unmöglich [macht] oder wesentlich beeinträchtigt“<sup>24</sup> d.h. „die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen können“<sup>25</sup>. Hierbei handelt es sich um eine äußerste Grenze. Ob sie erreicht ist, kann nur im Einzelfall anhand einer wertenden Betrachtung aller Umstände unter Berücksichtigung namentlich der Höhe des Veräußerungs-

---

23 StGH Bremen, Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 41 f. Kritisch die abweichende Meinung der Richter *Preuß* und *Rinken*, Rn. 51–55.

24 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 106.

25 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 105.

preises bzw. anfallender Verluste in Relation zum Haushaltsvolumen festgestellt werden.

Im Rahmen dieser Bewertung ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass die Tragweite der Beschränkung der Budgethoheit bei Unternehmensprivatisierungen die Umstände mildern, dass Veräußerungsgewinne lediglich einmalig Einnahmen generieren und dass – bei einem Gewinn abwerfenden Unternehmen – in der Zukunft zu erwartende Mindereinnahmen gegenzurechnen sind; freilich kann es auch einen akut unabweisbaren Finanzbedarf geben. Überdies ist zu prüfen, ob und inwieweit das Land auch nach einer Veräußerung anderweitig zur Aufgabenerfüllung verpflichtet ist. Umgekehrt können Veräußerungsgewinne mit Blick auf die Gesamtverantwortung des Parlaments für das Budget strukturell relevant werden, wenn ein besonderes Angewiesensein auf sie im Rahmen des Gesamthaushalts besteht, etwa mit Blick auf Vorgaben der Haushaltsdisziplin (Art. 109 Abs. 2 GG) oder den Erhalt von Sanierungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG; angesichts der auch bundesstaatlich begründeten Ultima-ratio-Funktion dieser Finanzhilfen sind nämlich vor deren Zuweisung Einnahmepotentiale auszuschöpfen, wozu auch die Veräußerung staatlichen Vermögens einschließlich öffentlicher Unternehmen rechnet, wie sowohl das Bundesverfassungsgericht<sup>26</sup> als auch der Staatsgerichtshof<sup>27</sup> betont haben. Fraglich ist freilich, ob und inwieweit dies auch für besonders gemeinwohlrelevante Unternehmen gilt.

Zwei weitere Aspekte kommen hinzu. Zum einen vermag die Bürgerschaft aufgrund des konstitutiven Zustimmungserfordernisses, anders als im Normalfall der finanzwirksamen Volksgesetzgebung, Entscheidungen des Volkes nicht zu korrigieren und so Prioritäten anders zu setzen; gerade diese Möglichkeit haben zahlreiche Landesverfassungsgerichte aber betont, um die Tragweite finanzwirksamer Volksgesetzgebung für die Budgetverantwortung zu relativieren<sup>28</sup>. Zum anderen verschärft das Quorum die Beeinträchtigung des budgetären Handlungsspielraums. Nach der Konzeption des Art. 70 Abs. 2 BremLV setzt die Veräußerung öffentlicher Unternehmen – indes nurmehr noch bei Nicht-Erreichen der Zwei-Drittel-Mehrheit in der Bürgerschaft – einen zustimmenden Volksentscheid voraus. Mangels anderweitiger Regelungen richtet sich dessen Zustandekommen nach Art. 69 ff. BremLV,

---

26 BVerfGE 116, 327 (389 ff.).

27 StGH Bremen, Urteil vom 11.5.1998, Az. 3/97, juris, Rn. 42.

28 Siehe VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 108, 114; Sächs-VerfGH NVwZ 2003, 472 (476).

es ist mithin – über das positive Votum der Mehrheit der Abstimmenden (Art. 72 Abs. 1 BremLV) hinaus – erforderlich, dass auch das Quorum des Art. 72 Abs. 1 BremLV, nämlich ein Fünftel der Stimmberchtigten, erreicht wird. Dies kehrt den Regelfall der Volksgesetzgebung um, nämlich dass plebisztär vorgebrachte Anliegen nur dann Gesetz werden, wenn sie von einer hinreichend repräsentativen Mehrheit getragen werden; bei Zustimmungsreferenden zur Verfassungsänderung gilt freilich Gegenteiliges, nämlich das Erfordernis der Zustimmung von zwei Fünfteln der Stimmberchtigten (Art. 72 Abs. 2 BremLV). Dass eine Budgetentscheidung des Parlaments auch bei mangelndem Interesse der Bevölkerung verhindert werden kann, verschärft die Beeinträchtigung.

Unabhängig von den Fragen, ob der Parlamentsvorbehalt für strukturrelevante Budgetentscheidungen im Einzelfall aufgrund einer Abwägung anhand der geschilderten Parameter greift und ob er angesichts seiner Grenzen nur Ausnahmefälle betrifft, besteht er. Von seiner Geltung kann auch der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht dispensieren. Demnach war es verfassungsrechtlich geboten, auch Privatisierungsreferenden, anders als ursprünglich vorgesehen und wie im Rahmen der Gesetzesberatung vorgeschlagen,<sup>29</sup> dem Budgetvorbehalt des Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremLV zu unterstellen. Letzterer ist entsprechend den vorstehenden Erwägungen zu handhaben.

Schließlich ist jedenfalls verfassungspolitisch eine Umkehrung des Vorbehalts von einem Zustimmungserfordernis zu einer Veto-Möglichkeit zu erwägen. Mit dem – in Abkehr vom ursprünglichen Entwurf erfolgten – Verzicht auf ein obligatorisches Referendum bei Erreichen einer Zwei-Drittelmehrheit in der Bürgerschaft hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber nunmehr ein Stück in diese Richtung bewegt; über das Budget entscheidet freilich die Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit.

## 2. Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG)

Obgleich den Ländern in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes Staatsqualität und damit auch Verfassungsautonomie zukommt, bestehen keine unbegrenzten Gestaltungsmöglichkeiten des Landesverfassungsgebers; vielmehr bindet das grundgesetzliche Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) die Verfassungsautonomie der Länder in die Rahmenordnung des Grundgesetzes ein: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß

---

29 Siehe *F. Wollenschläger*, Stellungnahme (Fn. \*), S. 10 ff.

den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Innerhalb dieses Rahmens besteht freilich ein weiter Gestaltungsspielraum.<sup>30</sup> Dieser bezieht sich auch auf das „Ob“ und „Wie“ der Einführung direktdemokratischer Elemente auf Ebene der Landesverfassungen.<sup>31</sup>

Als änderungsfesten Grundsatz des Demokratiegebots versteht das Bundesverfassungsgericht, wie es dies namentlich im Kontext der Euro-Rettung ausbuchstabiert hat, die Budgetverantwortung des Parlaments:

Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat [...] Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar [...] Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie [...] Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen kommt dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet sind, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren ...

Der Haushaltplan, der nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform [...] Er ist zeitlich begrenzt und aufgabenbezogen. Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch Einnahmen gedeckt werden müssen [...] Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden ....<sup>32</sup>

---

30 BVerfGE 60, 175 (207); ferner E 36, 342 (360 f.): „Mindestmaß an Homogenität“; VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 103.

31 BVerfGE 60, 175 (208); VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 103

32 BVerfGE 129, 124 (177 f.); ferner Urteil vom 12.9.2012, Az. 2 BvE 6/12 u.a., juris, Rn. 210.

Obgleich diese Rechtsprechung zum Schutz der nationalen Haushaltstutonomie vor einer Supra- und Internationalisierung ergangen ist und nicht zum Verhältnis von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgebung, so beruht doch auch sie auf dem Gedanken der dem Parlament zukommenden, unveräußerlichen Budgetverantwortung und erscheint insoweit übertragbar. Auch große Teile der Literatur erachten die Funktionsfähigkeit des Parlaments und das Budgetrecht als geschützt.<sup>33</sup> Andere als die aufgezeigten äußersten Grenzen (B.I.1) folgen freilich auch nicht aus dem Homogenitätsgebot.

## II. Anforderungen der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen

Die Landesverfassung Bremen enthält, anders als etwa das Grundgesetz (Art. 79 Abs. 3 GG)<sup>34</sup> oder die Verfassung des Freistaates Bayern (siehe Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV)<sup>35</sup>, keine ausdrückliche inhaltliche Beschränkung möglicher Verfassungsänderungen mit Blick auf Staatsstrukturprinzipien. Die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 20 Abs. 1 und 3 BremLV bezieht sich ledig-

---

33 Siehe *J. Isensee*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, in: DVBl. 2001, S. 1161 (1165); *J. Kühling*, Volksgesetzgebung und Grundgesetz – „Mehr direkte Demokratie wagen“?, in: JuS 2009, S. 777 (782 ff.); *Möstl* (Fn. 12), Art. 73 Rn. 3, 6; *ders.*, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (385 ff.); *S. Müller-Franken*, Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit finanzwirksamer Volksgesetzgebung, in: Der Staat 44 (2005), S. 19 (38 ff.). Restriktiv *O. Jung*, Direkte Demokratie nach Schweizer Art in Deutschland verfassungswidrig?, in: KritV 84 (2001), S. 24 (47); *ders.*, Unverdient höchster Segen – Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, in: NVwZ 2002, S. 41 (42 ff.); *Klatt*, Zulässigkeit (Fn. 14), S. 24 ff., 35 f.; *J. Rux*, Die Haushaltsvorbehalte in Bezug auf die direktdemokratischen Verfahren in den Verfassungen der neuen Bundesländer, in: LKV 2002, S. 252 (256 f.); *K. Schweiger*, Volksbegehren und „Volksinitiative“ – Verfassungsgesetzliche Vorprüfung von Anträgen auf ihre Zulassung, in: NVwZ 2002, S. 1471 (1473 f.). Für einen Vorbehalt nicht der Volksgesetzgebung zugänglicher wesentlicher Entscheidungen *Boehme-Neßler*, Privatisierungsbremsen (Fn. 10), S. 483 ff.

34 Art. 79 Abs. 3 GG lautet: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

35 Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV lautet: „Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.“

lich auf den Grundrechtsschutz, und die in Art. 125 Abs. 4 BremLV enthaltene Regelung zur „Änderung dieser Landesverfassung, durch welche die in den Artikeln 143, 144, 145 Abs. 1 und 147 niedergelegten Grundsätze [betrifftend die Gemeinden] und die Einteilung des Wahlgebiets in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven (Artikel 75) berührt werden“, stellt nur eine prozedurale Hürde auf (Volksentscheid oder einstimmiger Beschluss der Bürgerschaft).

Eine entsprechende Beschränkung folgt indes bundesverfassungsrechtlich, wie aufgezeigt (B.I.2.), aus der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, der die Wahrung der „Grundsätz[e] des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“ verlangt. Ob eine entsprechende Beschränkung auch als ungeschriebene, verfassungs-immanente Schranke der Bremischen Verfassung existiert, ist offen. So formuliert das Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen vom 14. Februar 2000, ohne sich ausdrücklich zu landesverfassungsrechtlichen Schranken zu bekennen: „Die Verfassung ist Rahmenordnung für die Mehrheiten und Minderheiten umschließende Gesamtheit. Sie ist die rechtliche Grundlage für die politisch bedeutsamen Beziehungen der verschiedenen Kräfte des Verfassungsebens zueinander und bedarf daher in besonderem Maße der Beständigkeit. Die erschwerete Abänderbarkeit von Verfassungen gehört deshalb im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts.“<sup>36</sup>

Nimmt man eine entsprechende Schranke auf Landesebene an, ließe sich die Gesamtverantwortung des Parlaments für das Budget als auch einer Verfassungsänderung entzogene Kernkompetenz begreifen. Die fundamentale Bedeutung der Budgetverantwortung hat auch der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 unterstrichen:

Gemäß Art. 132 BremLV bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben. Der Senat hat die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen. Das Haushaltsgesetz ist dabei mehr als nur eine formelle Grundlage für die Verwaltung „aller Einnahmen und Ausgaben“. Mit dem Haushaltsplan (siehe auch Art. 131 Abs. 1 Nr. 1 BremLV) als Anlage erfüllt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Funktionen eines Wirtschaftsplans und zugleich eines staatsleitenden Hoheitsaktes in Gesetzesform, eines staatlichen Gesamtprogrammes für die staatliche Wirtschaftsführung und damit einhergehend für die Politik des Landes während der Etatperiode, eines konjunktursteuernenden Instruments, eines politischen Gestaltungsmittels des Sozialstaates und eines wirtschafts- und sozialpolitischen Profils der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit ...

---

36 StGH Bremen, Urteil vom 14.2.2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 97 f.

Dabei ist das Haushaltsbewilligungsrecht eines der „wesentlichen Instrumente“ der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtstaatliche Demokratie entscheidend prägt. Dementsprechend ist das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. In diesem Rahmen müssen Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden ...

Dem Budgetrecht (Haushaltsbewilligungsrecht) des Parlaments kommt vor diesem Hintergrund im demokratischen Rechtsstaat eine zentrale Bedeutung zu. Innerhalb dieses Rahmens hat das Parlament die vorhandenen Finanzmittel so zu verteilen, daß es seine verfassungsrechtlichen Verpflichtungen und Aufgaben im Rahmen des Möglichen erfüllen kann. Soweit solche Verpflichtungen ihm einen Spielraum lassen, kann es bei der Bewilligung von Ausgaben die Prioritäten setzen. Dabei ist „jede Einzelentscheidung bezüglich des Budgets in diesem Gesamtzusammenhang zu sehen und damit untrennbar mit dem notwendigen Bestreben verbunden, im Rahmen der Haushaltspolitik möglichst allen Aufgaben des Staates entsprechend ihrer Bedeutung für den gesamten Staat und den einzelnen Bürger nach Maßgabe der vorhandenen Mittel“ gerecht zu werden (siehe BayVerfGH, Entscheidung vom 17. November 1994, DVBl. 1995, 419, 425). Bereits diese Funktion des durch ein Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltspolitik zeigt auf, daß durch eine wörtliche Interpretation des Begriffes „Haushaltspolitik“ Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG ihre eigentliche Zielsetzung einbüßen würden. Diese besteht darin, Volksbegehren und Volksentscheide bei finanzwirksamen Gesetzen zu begrenzen und diese weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, da allein dieser alle Einnahmen und notwendigen Ausgaben insgesamt im Blick hat, diese unter Beachtung der haushaltrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalt des Möglichen sowie eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander setzen kann und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sorgen muß.<sup>37</sup>

Konsequenzen aus einer solchen Budgetverantwortung des Parlaments für die Grenzen einer Verfassungsänderung hat der Staatsgerichtshof freilich bislang nur mit Blick auf Art. 109 Abs. 2 GG gezogen (siehe oben, B.I.1), nicht aber mit Blick auf einen änderungsfesten Kern der Landesverfassung; wegen des identischen Grundgedankens liegt eine Übertragung der insoweit entwickelten äußersten Grenze freilich nahe.

Dass das Budgetrecht des Parlaments und die Vorgaben für einen verfassungsgemäßen Haushalt die Einführung direktdemokratischer Elemente begrenzen, haben dementsprechend einige Landesverfassungsgerichte anerkannt.<sup>38</sup> So hat etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Schutz des

37 StGH Bremen, Urteil vom 17.6.1997, Az. St 7/96, juris, Rn. 212–214.

38 BayVerfGHE 50, 181 (210); 53, 42 (64 f.); VerfGH Berlin, Urteil v. 6.10.2009, Az. 143/08, juris, Rn. 86; VerfG Brandenburg LKV 2002, 77 (81); SächsVerfGH NVwZ 2003, 472 (476); ferner *Isensee*, Volksgesetzgebung (Fn. 33), S. 1163 f. –

Budgetrechts dem gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV änderungsfesten Verfassungskern der „demokratischen Grundgedanken der Verfassung“ zugeordnet<sup>39</sup> und die Zulassung „das Budgetrecht des Parlaments erheblich beeinträchtigen[der]“ Akte der Volksgesetzgebung auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber verschlossen<sup>40</sup>.

### C. Einzelfragen des Privatisierungsreferendums

Abschließend verdienen Einzelfragen des Privatisierungsreferendums eine nähere Beleuchtung, nämlich der Begriff des öffentlichen Unternehmens (I.) und der Veräußerung (II.), die Ausnahmetatbestände (III.) sowie der Zeitpunkt des Volksentscheids (IV.).

#### I. Begriff des öffentlichen Unternehmens

Mangels allgemeinverbindlicher Definition des Begriffs „öffentliche Unternehmen“ stellt sich die Frage, welche Einheiten hierunter fallen.<sup>41</sup> Dies kann in Zweifelsfällen, etwa bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen, die sich nur teilweise in staatlicher Hand befinden, Abgrenzungsschwierigkeiten hervorrufen. Im Vergleich zum Ursprungsentwurf, der lediglich auf die Veräußerung eines öffentlichen Unternehmens abstelle (siehe Art. 70 Abs. 3 S. 1 und 2 BremLV-E), ist Art. 42 Abs. 4 S. 1 BremLV präziser formuliert, indem er „Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen [erfasst], auf die die öffentliche Hand aufgrund Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“. Diese Formulierung greift – entsprechend Vorschlägen im Rahmen der Gesetzesbe-

---

sehr enge Spielräume aufzeigend. Restriktiv zur Bedeutung des Budgetrechts *Jung*, Direkte Demokratie (Fn. 33), S. 47; *Klatt*, Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits (Fn. 14), S. 24 ff.

39 BayVerfGHE 53, 42 (64 f.). Siehe auch E 47, 276 (304 f.); ferner VerfGH Thüringen LKV 2002, 83 (91 f., 93): keine wesentliche Beeinflussung des Landeshaushalts.

40 BayVerfGHE 53, 42 (67 f.).

41 Siehe insoweit auch Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung vom 17.9. 2012, S. 5 f., [http://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Dateien/ausschuesse/NA125\\_Stellungnahme\\_des\\_Senators\\_fuer\\_Justiz\\_und\\_Verfassung\\_vom17092012.pdf](http://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Dateien/ausschuesse/NA125_Stellungnahme_des_Senators_fuer_Justiz_und_Verfassung_vom17092012.pdf) (Abruf: 27.12.2013).

ratung<sup>42</sup> – den gleichlautenden Art. 2 lit. b der auf die Herstellung von Transparenz in den finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und ihren Unternehmen zielenden Transparenz-Richtlinie 2005/111/EG<sup>43</sup> auf.<sup>44</sup> Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass nach dieser – insoweit aber nicht in den Verfassungstext aufgenommenen – Richtlinienbestimmung die Ausübung eines beherrschenden Einflusses vermutet wird, „wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar: i) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder ii) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder iii) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann“. Theoretisch kommen für den Verlust der Beherrschungsmacht freilich auch noch weitere Anknüpfungspunkte in Betracht: Dieser liegt jedenfalls dann vor, wenn Satzungsänderungen nicht mehr alleine vom Willen der öffentlichen Hand abhängen (Sperrminorität, i.d.R. 25%). Im Übrigen hängen Einflussmöglichkeiten von der Gesellschaftsform ab. So können die GmbH-Gesellschafter der Geschäftsführung Weisungen erteilen kraft Anteilmehrheit oder (gesellschafts-)vertraglicher Vereinbarung (z.B. Stimmrechts-Poolvertrag oder Sonderrechte). Bei (praktisch weniger relevanten) Aktiengesellschaften ist zu berücksichtigen, dass bei diesen der Vorstand die Gesellschaft – vorbehaltlich eines Beherrschungsvertrags (§§ 291 ff., insb. § 308 AktG) – „unter eigener Verantwortung“ leitet (§ 76 Abs. 1 AktG); entscheidend ist dann der Einfluss in Aufsichtsrat und Hauptversammlung.

Nachdem ein mittelbarer Einfluss der öffentlichen Hand auf das Unternehmen ausreicht, erstreckt sich Art. 42 Abs. 4 BremLV auch auf die Veräußerung von Unternehmen, die die Freie Hansestadt Bremen nicht direkt hält, sondern die von ihr beherrschten Unternehmen gehören. Als Beispiel nannte der Senator für Justiz und Verfassung in seiner Stellungnahme zur Verfassungsänderung vom 17.9.2012 die GEWOBA AG Wohnen und Bauen, an der die Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH 74,27% des

---

42 Siehe *Wollenschläger*, Stellungnahme (Fn. \*), S. 16.

43 Richtlinie 2005/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17.

44 So ausdrücklich der Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs. 18/1032, S. 10 f.

Anteilseigentums hält, welche wiederum zu 80% der Stadtgemeinde gehört.<sup>45</sup>

## II. Begriff der Veräußerung – erfasste Privatisierungsvorgänge

Ein Verlust staatlicher Einflussmöglichkeiten auf öffentliche Unternehmen kann sich auch jenseits einer Veräußerung ergeben. Denkbar sind etwa auch Umwandlungsvorgänge, z.B. Verschmelzung oder Spaltung, die Einbringung des Unternehmens im Wege der Sachkapitalerhöhung (*share-for-share* Transaktion) oder die Einbringung des Unternehmens in ein Gemeinschaftsunternehmen im Wege der Sachgründung (Holding oder Joint Venture), eine Aufnahme neuer Investoren im Wege der Kapitalerhöhung unter Bezugsrechtsausschluss, Anwachungsvorgänge oder die Belastung (siehe insoweit Art. 101 Abs. 1 Nr. 6 BremLV). Um auch derartige Tatbestände entsprechend dem hinter der Verfassungsänderung stehenden Gedanken zu erfassen, enthält Art. 42 Abs. 4 S. 3 BremLV, anders als der ursprüngliche Entwurf,<sup>46</sup> nunmehr eine (weite) Definition des Veräußerungsbegriffs, der sich auf „jedes Rechtsgeschäft [erstreckt], welches den beherrschenden Einfluss der Freien Hansestadt Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen beseitigt.“ Ein entsprechend weites Verständnis kommt auch in Nr. 4.1 VV zu § 65 BHO zum Ausdruck, der auch „die Einbringung in ein Unternehmen“ als Veräußerung versteht.

## III. Ausnahmetatbestände

Anders als der ursprüngliche Änderungsantrag enthält der Verfassungstext Ausnahmetatbestände. Zunächst klammert Art. 42 Abs. 4 S. 4 BremLV kleine Kapitalgesellschaften angesichts deren geringer Bedeutung für das Gemeinwohl aus; nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers sind die Begrifflichkeiten des § 267 Abs. 1 HGB zugrunde zu legen.<sup>47</sup> Letzterer definiert kleine Kapitalgesellschaften als „solche, die mindestens zwei der drei nachstehenden Merkmale nicht überschreiten:

---

45 Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung vom 17.9.2012 (Fn. 41), S. 5.

46 Für eine entsprechende Forderung *Wollenschläger*, Stellungnahme (Fn. \*), S. 16.

47 Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs. 18/1032, S. 11.

- 4 840 000 Euro Bilanzsumme nach Abzug eines auf der Aktivseite ausgewiesenen Fehlbetrags (§ 268 Abs. 3).
- 9 680 000 Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlußstichtag.
- Im Jahresdurchschnitt<sup>[48]</sup> fünfzig Arbeitnehmer.

Gemäß § 267 Abs. 4 HGB müssen diese Kennzahlen „an den Abschlußstichtagen von zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren über- oder unterschritten werden“; bei Umwandlung oder Neugründung genügt, dass „die Voraussetzungen [...] am ersten Abschlußstichtag nach der Umwandlung oder Neugründung vorliegen.“

Die Ausnahme von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Art. 42 Abs. 4 S. 4 BremLV) ist der in der aktuellen Krise gewonnenen Einsicht geschuldet, „dass bei diesen in betriebswirtschaftlichen Krisensituationen nur kurze Zeitfenster zur Verfügung stehen, um volkswirtschaftlichen Schaden abzuwenden.“ Schließlich klammert Art. 42 Abs. 4 S. 5 BremLV Unternehmen aus, deren „Veräußerung bei Entstehen der Beherrschung beabsichtigt war und zeitnah erfolgt.“ Denn „[e]rfolgreiche und im bremischen Interesse liegende Geschäfte wie der Erwerb und die Weiterveräußerung von Anteilen der swb AG sollen ebenfalls nicht beschwert werden, zumal sich die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger bei einem reinen Zwischenerwerb nicht nachteilig verändert.“<sup>[49]</sup>

#### IV. Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses

Die Verfassungsänderung lässt offen, zu welchem Zeitpunkt der Gesetzesbeschluss (und daran anknüpfend auch der Volksentscheid) zu erfolgen hat. Eine informierte Entscheidung setzt voraus, dass nicht nur die Veräußerungsabsicht feststeht, sondern auch die Eckdaten des Veräußerungsvorgangs bekannt sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Kaufpreis oftmals erst nach Durchführung eines aufwändigen, aus haushalts-, insbesondere aber

---

48 Gemäß § 267 Abs. 5 HGB gilt „[a]ls durchschnittliche Zahl der Arbeitnehmer [...] der vierte Teil der Summe aus den Zahlen der jeweils am 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember beschäftigten Arbeitnehmer einschließlich der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer, jedoch ohne die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten.“

49 Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs. 18/1032, S. 11.

EU-beihilfenrechtlichen<sup>50</sup> Gründen gebotenen Bietverfahrens feststeht. Dies kann ein zweistufiges Beschlussverfahren verlangen.

#### D. Fazit

Die Einführung von Privatisierungsreferenden wirft nicht nur die Frage nach ihrer verfassungspolitischen Sinnhaftigkeit auf, sondern auch die nach ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Denn der durch Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV ermöglichte bzw. geforderte (konstitutive) Volksentscheid über die Veräußerung bestimmter, besonders gemeinwohlrelevanter öffentlicher Unternehmen stellt nicht nur eine Sachentscheidung über die Privatisierung staatlicher Aufgaben dar, sondern räumt dem Volk auch eine finanzwirksame Entscheidungsbefugnis ein, da ein negativer Volksentscheid Einnahmequellen für den Staatshaushalt verschließt bzw. bei defizitären Unternehmen zur Verlusttragung verpflichtet. Finanzwirksame Volksentscheide sind verfassungsrechtlich nicht unbegrenzt zulässig. Als Verfassungsänderung unterliegt der Gesetzentwurf freilich nur äußersten verfassungsrechtlichen Grenzen: Er muss den Homogenitäts- (Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG) und haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes genügen; des Weiteren stellt sich die Frage nach einem änderungsfesten Kern der Bremischen Verfassung. Für die Bremer Verfassungslage besonders relevant ist Art. 109 Abs. 2 GG, da der Staatsgerichtshof diesem in seinem Urteil vom 14. Februar 2000 (Az. St 1/98) mit Blick auf die ihm implizite Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget Schranken (auch) für den verfassungsändernden Gesetzgeber entnommen hat; vergleichbare Vorgaben folgen aus den bundes- und u.U. auch landesverfassungsrechtlich geschützten Grundsätzen des Demokratieprinzips. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs dürfen auch im Wege einer Verfassungsänderung dem Volk keine finanzwirksamen Entscheidungsbefugnisse in einem Ausmaß übertragen werden, das die Gesamtverantwortung der Bürgerschaft für das Budget „unmöglich [macht] oder wesentlich beeinträchtigt“, d.h. „die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen können“. Damit gelten auch für den durch Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV ermöglichten bzw. geforderten (konstitutiven)

---

50 Siehe dazu nur *F. Wollenschläger*, in: A. Birnstiel/M. Bungenberg/H. Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, 2013, Art. 107 AEUV Rn. 469 ff.

Volksentscheid über die Veräußerung öffentlicher Unternehmen die Grenzen des Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremLV, die konsequenterweise bei der Verfassungsänderung in Bezug genommen wurden. Ob diese Grenze überschritten ist, kann nur im Einzelfall anhand einer wertenden Betrachtung aller Umstände unter Berücksichtigung namentlich der Höhe des Veräußerungspreises bzw. anfallender Defizite in Relation zum Haushaltsvolumen festgestellt werden. Jedenfalls verfassungspolitisch zu bedenken ist des Weiteren, dass nicht nur bei negativem Volksentscheid, sondern auch bei Verfehlten des Quorums die Veräußerungsbefugnis der Bürgerschaft gesperrt bleibt. Hier ist eine Umkehrung (Vetorecht statt konstitutiven Zustimmungserfordernisses) zu erwägen. Schließlich bedarf der Tatbestand einer scharfen Konturierung.