

**Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen**  
**Urteil vom 17.6.1997 – St 7/96**

**Zur Frage, ob Volksbegehren und Volksentscheide, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen, mit Art.70 Abs.2 BremLV und § 9 Nr.1 BremVEG vereinbar sind.**

1. Der Gesetzgeber durfte die durch Art. 70 II BremLV für den *Volksentscheid* niedergelegten Schranken der Zuverlässigkeit auf das *Volksbegehren* vorverlagern.
2. Volksbegehren und Volksentscheide sind mit Art. 70 II BremLV und § 9 Nr.1 BremVEG nicht vereinbar, 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.

**Entscheidung vom 17. Juni 1997**

**- St 7/96 -**

in dem Verfahren über die Vorlage des Senates der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senates, betreffend die Anträge auf Zulassung von Volksbegehren über die Entwürfe eines Gesetzes

- zur Unterrichtsversorgung der öffentlichen Schulen des Landes Bremen (Schulunterrichtsversorgungsgesetz)
- zur Erhaltung und Schaffung von Schulraum (Schulraumgesetz)
- zur Durchführung der Lehr- und Lernmittelfreiheit (Lernmittelfreiheitsgesetz)

**Entscheidungsformel:**

1. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Unterrichtsversorgung der öffentlichen Schulen des Landes Bremen (Schulunterrichtsversorgungsgesetz) sind nicht gegeben.
2. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung und Schaffung von Schulraum (Schulraumgesetz) sind nicht gegeben.
3. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Lehr- und Lernmittelfreiheit (Lernmittelfreiheitsgesetz) sind gegeben.

**Gründe:**

**A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung von drei Volksbegehren auf dem Gebiet des öffentlichen Schulwesens im Land Bremen gegeben sind.

**I.**

Am 27. August 1996 sind bei dem Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen schriftlich drei an den Senat der Freien Hansestadt Bremen gerichtete Anträge auf Zulassung von Volksbegehren über die Entwürfe eines Gesetzes zur Unterrichtsversorgung der öffentlichen Schulen des Landes Bremen (Schulunterrichtsversorgungsgesetz), zur Erhaltung und Schaffung von Schulraum (Schulraumgesetz) und zur Durchführung der Lehr- und Lernmittelfreiheit (Lernmittelfreiheitsgesetz) eingereicht worden. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat durch seinen Präsidenten mitgeteilt, die Überprüfung durch den Landeswahlleiter habe ergeben, daß den Zulassungsanträgen über 5.000 von der Gemeindebehörde bestätigte Unterstützungsunterschriften von Stimmberechtigten beigefügt gewesen seien.

1. Das angestrebte Gesetz zur Unterrichtsversorgung der öffentlichen Schulen des Landes Bremen (Schulunterrichtsversorgungsgesetz) sieht die Regelung der Grundlagen für die Versorgung der öffentlichen Schulen im Land Bremen mit Lehrerstunden und für die Obergrenzen der Schülerzahlen in den Klassen

(Klassenhöchstfrequenzen) sowie eine Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes (BremSchVwG) vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl. 1994 S. 342, berichtigt Brem.GBl. 1995 S. 129) vor.

Der Gesetzentwurf lautet auszugsweise:

#### Artikel 1

Gesetz zur Unterrichtsversorgung der Öffentlichen Schulen des Landes Bremen  
Schulunterrichtsversorgungsgesetz (SUVG)

#### § 1 Geltungsbereich und Zielsetzung

- (1) Grundlage dieses Gesetzes ist der Artikel 27 der Landesverfassung, nach dem alle Schüler und Schülerinnen nach Maßgabe ihrer Begabung das gleiche Recht auf Bildung haben.
- (2) Es regelt unter Berücksichtigung des Auftrages und der Bildungs- und Erziehungsziele der Schule (§§ 4 und 5 BremSchulG) sowie der im Bremischen Schulverwaltungsgesetz festgelegten Zuständigkeiten (§ 3 BremSchVwG) die Grundlagen für die Versorgung der Schulen im Lande Bremen mit Lehrerstunden und die Obergrenzen der Schülerzahlen in den Klassen (Klassenhöchstfrequenzen).
- (3) Dieses Gesetz gilt für alle öffentlichen Schulen des Landes Bremen nach § 1 Absatz 1 BremSchulG.
- (4) Bis zum Erreichen der in §§ 3 bis 5 genannten Zielwerte stellen die Stadtgemeinden die gleichmäßige Versorgung aller Schulen bezüglich ihres Grund- und Sonderbedarfes sicher.

#### § 2 Lehrerstundenbedarf

- (1) Der Grundbedarf einer Schule an Lehrerstunden wird durch folgende Größen bestimmt:
  1. die Stundentafel für jede Klassenstufe in der jeweils gültigen Fassung und deren Ausgestaltung durch die Schulkonferenz nach § 33 BremSchVwG (§ 3 Absatz 1)
  2. die täglich mindestens zu sichernde Unterrichtsversorgung (§ 3 Absatz 2 bis 4)
  3. die Zahl der Klassenverbände und Kurse
- (2) Daneben erfolgt eine Zuweisung von Lehrerstunden für den Sonder- und Förderbedarf in jeder Schule. (§§ 5 und 6)

#### § 3 Stundentafel und Unterrichtsversorgung

- (1) Bei der Festlegung der Stundentafeln des Landes Bremen ist bezüglich des Fachunterrichtes für alle Schularten und Schulstufen quantitativ wie qualitativ mindestens der von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland beschlossene Rahmen einzuhalten. Bei der Zuweisung von Fachlehrerstunden im Grundbedarf sind in diesem Rahmen die Entscheidungen der Schulkonferenz gemäß §§ 33 Absatz 2, Nr. 1 BremSchVwG zu berücksichtigen.
- (2) Durch entsprechende Zuweisungen von Lehrerstunden für den Grundbedarf ist bei einer Fünf-Tage-Woche in der Vorklasse bis einschließlich der zweiten Klasse eine tägliche Schulzeit von vier Zeitstunden, in den Jahrgangsstufen drei und vier von mindestens fünf Zeitstunden zu sichern. In der Sekundarstufe I ist durch entsprechende Zuweisungen eine Mindestversorgung von sechs Unterrichtsstunden sicherzustellen.
- (3) In der gymnasialen Oberstufe erfolgt bei einer Jahrgangsbreite von mindestens 100 Schülern und Schülerinnen eine Zuweisung im Grundbedarf von 1,7 Lehrerstunden pro Schüler/Schülerin (Zuweisungsfaktor). Bei Jahrgangsstufen unter 100 Schülern und Schülerinnen erhöht sich der Zuweisungsfaktor linear bis zu 2,1 bei 60 oder weniger Schülern und Schülerinnen.
- (4) Schüler und Schülerinnen in der dualen Berufsausbildung haben einen Anspruch auf 12 Unterrichtsstunden pro Woche. Schüler und Schülerinnen in der vollzeitschulischen Berufsausbildung haben einen Anspruch von mindestens 30 Unterrichtsstunden pro Woche.
- (5) Eine Unterrichtung der Schüler und Schülerinnen in Halb- oder Kleingruppen ist im pädagogisch notwendigen Umfang vorzusehen (Teilungsstunden). Näheres regelt der Senator für Bildung und Wissenschaft durch eine Rechtsverordnung, in der Angaben über die Voraussetzung für eine Gruppenbildung (Größe und Zusammensetzung des Klassenverbandes, didaktische und pädagogische Voraussetzungen, Fächer) sowie den Umfang der Teilungsstunden gemacht werden.

#### § 4 Klassenhöchstfrequenzen

- (1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes gelten folgende Klassenhöchstfrequenzen:

Vorklasse	16 Schüler/innen
Klassen 1 - 6	25 Schüler/innen
Klassen 7 - 10	30 Schüler/innen (Realschule/Gymnasium)
	20 Schüler/innen (Hauptschule)

(2) Ziel sind folgende Klassenhöchstfrequenzen:

Vorklasse	15 Schüler/innen
Klassen 1 - 6	22 Schüler/innen
Klassen 7 - 10	25 Schüler/innen (Realschule/Gymnasium)
	18 Schüler/innen (Hauptschule)

- (3) In den Kursen der gymnasialen Oberstufe und den Klassen der Berufsschulen gilt mit Inkrafttreten des Gesetzes eine Höchstfrequenz von 22 Schülern und Schülerinnen; Ziel ist eine Höchstfrequenz von 20 Schülern und Schülerinnen.
- (4) Bis zum Erreichen der in Absatz 2 und 3 festgesetzten Frequenzen ist die Frequenz in den Eingangsklassen der Bildungsgänge bzw. Schulstufen jährlich um einen Schüler bzw. eine Schülerin zu senken.
- (5) Für besondere Unterrichts- und Schulformen sind niedrigere Klassenfrequenzen gemäß dem pädagogischen Konzept festzulegen. Das Nähere ist durch eine Rechtsverordnung des Senators für Bildung und Wissenschaft zu regeln. Diese muß Angaben enthalten über die Höchstfrequenzen in den Klassenverbänden, die Voraussetzungen und den Umgang der Arbeit in Teilgruppen und die dafür erforderlichen zusätzlichen Lehrerstunden.
- (6) Ist die Klassenraumgröße für die Klassenhöchstfrequenz nach § 2 Absatz 1 des Schulraumgesetzes (SRG) nicht ausreichend, ist die Klassenfrequenz entsprechend niedriger.
- (7) Sind in handlungsorientierten Fächern die Anzahl der Arbeitsplätze für Schüler und Schülerinnen geringer als die Klassenfrequenz, erfolgt in diesen Fächern eine Klassenteilung.
- (8) Soweit Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelklassen der allgemeinen Schulen integriert werden, gelten besondere Regelungen. Hierzu ist vom Senator für Bildung und Wissenschaft eine Rechtsverordnung zu erlassen, in der Angaben zur Klassenfrequenz, zur Unterrichtsversorgung und sonderpädagogischen Zusatzförderung sowie den räumlichen Notwendigkeiten gemacht werden.
- (9) Für Sonderschulklassen gilt grundsätzlich eine Höchstfrequenz von 12 Schülern und Schülerinnen pro Klasse. Für besondere Behinderungsarten sind die Höchstfrequenzen entsprechend niedriger festzusetzen. Näheres regelt der Senator für Bildung und Wissenschaft durch eine Rechtsverordnung, in der Angaben gemacht werden zu den Klassenfrequenzen, für die Voraussetzungen und den Umfang der Arbeit in Kleingruppen, für die Voraussetzungen und den Umfang des Einsatzes zusätzlicher Fachkräfte.

#### § 5 Sonderbedarfe

- (1) Als Krankenreserve müssen allen Schulen Lehrerstunden im Umfang von 5 % des Grundbedarfes zugewiesen werden. Für Krankschreibungen, die für drei Monate oder länger erfolgen, müssen zusätzliche Lehrerstunden zugewiesen werden.
- (2) Für Kinder, die nicht mit der deutschen Sprache als Muttersprache aufgewachsen sind, müssen jeder Grundschule und jeder Schule der Sekundarstufe I drei Lehrerstunden für jeweils 5 Schüler und Schülerinnen zugewiesen werden. Sonderzuweisungen von Lehrerstunden für muttersprachlichen Unterricht bleiben davon unberührt.
- (3) Für Förderunterricht müssen für den Zeitraum der Geltung des § 4 Absatz 1 jeder Grundschule in den Jahrgangsstufen 1 und 2 zwei Lehrerstunden, in den Jahrgangsstufen 3 und 4 eine Lehrerstunde pro Klasse zugewiesen werden.
- (4) Um sicherzustellen, daß die Unterrichtsbedingungen in allen Schulen möglichst gleich sind, müssen Schulen in der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Gebieten mit besonderer sozialer Belastung zusätzliche Lehrerstunden auf der Grundlage von Sozialindikatoren zugewiesen werden (Sozialstrukturbedarf). Für den Sozialstrukturbedarf werden Lehrerstunden im Umfang von 6 % des Grundbedarfes aller Regelschulen im Primar- und Sekundarbereich I bereitgestellt.
- (5) Für Arbeitsgemeinschaften, Schulversuche und Maßnahmen zur Profilbildung einer Schule sollen zusätzliche Lehrerstunden auf Antrag zugewiesen werden.

- (6) Soweit schulische Betreuung über die Unterrichtsversorgung nach § 3 hinaus angeboten wird, sollen, soweit gemäß dem zugrundeliegenden pädagogischen Konzept notwendig, auch Lehrerstunden zugewiesen werden.
- (7) Soweit Fortbildungen von Lehrern und Lehrerinnen nicht in den Schulferien besucht werden können und die Lehrer und Lehrerinnen für die Fortbildung mindestens für ein Schulhalbjahr eine Stundenentlastung erhalten, sollen diese durch Sonderzuweisungen ausgeglichen werden.
- (8) Im übrigen sollen Sonderzuweisungen als Ausgleich für Funktionen erfolgen, die Lehrer und Lehrerinnen im Rahmen der Schule auszuüben haben und für die sie (stundenweise) Unterrichtsbefreiung erhalten (Freistellungen).
- (9) Näheres zu den Sonderbedarfen Absatz 2 und Absatz 4 bis 8 regelt der Senator für Bildung und Wissenschaft durch Rechtsverordnungen, in denen Angaben über die Voraussetzungen und den Umfang für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerstunden gemacht werden.
- (10) Die Sonderbedarfe gemäß Absatz 1 bis 4 sind bei der jährlichen Zuweisung von Lehrerstunden vorrangig zu berücksichtigen.

#### § 6 Sonderbedarfe für die Integration von Schülern und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf

- (1) Eine Integration von Schülern und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelklassen der allgemeinen Schule gemäß § 35 BremSchulG erfolgt nur, wenn die Betreuung dieser Schüler und Schülerinnen durch für sonderpädagogische Unterstützung qualifizierte Lehrer und Lehrerinnen im erforderlichen Zeitumfang sichergestellt ist.
- (2) Stundenentlastungen für die notwendige Fortbildung von Regelschullehrern und -lehrerinnen, die vor Beginn einer Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf erfolgen muß, wird im Rahmen der Sonderzuweisungen ausgeglichen.

#### § 7 Neueinstellung und Weiterbildung von Lehrern und Lehrerinnen

- (1) Durch kontinuierliche Neueinstellung von Lehrern und Lehrerinnen ist sicherzustellen,
  1. daß der Bestand an Lehrerstellen dem Bedarf entspricht, der sich aus dem Grundbedarf gemäß § 3, dem Sonderbedarf gemäß §§ 5 und 6 sowie der Pensionierungen und Beurlaubungen ergibt. Lehrer und Lehrerinnen, die (stundenweise) für außerschulische Tätigkeiten abgeordnet sind, werden aus dem Lehrerbestand entsprechend herausgerechnet.
  2. daß eine heterogene Altersstruktur der Lehrerschaft im Lande Bremen sowie an den einzelnen Schulen sichergestellt wird.

Entspricht die Zahl der Lehrer und Lehrerinnen, die für ein Fach, eine Schulart oder eine Schulstufe ausgebildet sind, nicht dem Bedarf, ist der Senator für Bildung und Wissenschaft verpflichtet, diese Mängel durch Neueinstellungen von Lehrern und Lehrerinnen oder Weiterbildung von im Dienst befindlichen Lehrern und Lehrerinnen auszugleichen.

#### § 8 Erlaß von Rechtsverordnungen

Soweit dieses Gesetz den Senator für Bildung und Wissenschaft verpflichtet, Rechtsverordnungen zu erlassen, muß dies innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen.

2. Das angestrebte Gesetz zur Erhaltung und Schaffung von Schulraum (Schulraumgesetz) sieht die Regelung der Bestimmungen für die bauliche und sonstige Mindestausstattung der öffentlichen Schulen im Land Bremen vor.

Der Gesetzentwurf lautet auszugsweise:

##### § 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz bestimmt die bauliche und sonstige Mindestausstattung der öffentlichen Schulen im Sinne von § 1 Absatz 1 des BremSchulG.

##### § 2 Bau und Raumausstattungsanspruch

- (1) Jeder Schüler und jede Schülerin hat einen Anspruch auf mindestens 1,5 m<sup>2</sup> unverstellter Grundfläche und 6 m<sup>3</sup> Mindestluftvolumen in den allgemeinen Unterrichtsräumen. In den Räumen muß sich ständig ausreichend

gesundheitlich zuträgliche Atemluft befinden. Die Fenster müssen entweder geöffnet werden können oder es muß eine jederzeit funktionsfähige Lüftungstechnische Anlage vorhanden sein.

- (2) In Klassenräumen, in denen die Vorschriften über den Grundflächenbedarf nicht eingehalten werden können, muß die zu unterrichtende Zahl der Schülerinnen und Schüler entsprechend verringert werden. Eine aus Gründen der Raumgröße erforderliche Reduzierung der Klassenfrequenz darf nicht zu Kürzungen von Lehrerstunden führen.
- (3) Jeder Schüler und jede Schülerin hat Anspruch darauf, daß der Schallpegel der von außen einwirkenden Geräusche höchstens 55 dB(A) beträgt.
- (4) Behinderte Schülerinnen und Schüler haben einen Anspruch auf Schaffung der nach Art der Behinderung erforderlichen baulichen Voraussetzungen für einen Unterricht in den allgemeinbildenden Schulen. Diese Voraussetzungen müssen vor Aufnahme des Unterrichts geschaffen sein.

### § 3 Schulbau und Schulausrüstung

- (1) Der Senator für Bildung und Wissenschaft ist verpflichtet, Schulbau- und Schulausrüstungsrichtlinien zu erlassen. Zur Erarbeitung der Richtlinien beruft der Senator für Bildung und Wissenschaft eine Kommission.
- (2) Die Kommission setzt sich zusammen aus:
  - 3 Vertretern oder Vertreterinnen der Landesregierung aus den fachlich beteiligten Ressorts
  - 1 von der Architektenkammer entsandten Vertreter oder Vertreterin
  - 1 von der Ingenieurkammer entsandten Vertreter oder Vertreterin
  - 1 Vertreter/Vertreterin des Hauptgesundheitsamtes
  - 1 vom Gemeindeunfallverband entsandten Vertreter oder Vertreterin
  - 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Lehrerschaft, die der Personalrat Schulen in Absprache mit den in ihm vertretenen Gewerkschaften vorschlägt
  - 2 Vertretern oder Vertreterinnen des nichtunterrichtenden Personals, die der Personalrat Schulen in Absprache mit den in ihm vertretenen Gewerkschaften vorschlägt
  - 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Elternschaft (je ein Vertreter/eine Vertreterin auf Vorschlag der jeweiligen Gesamtvertretung der Stadtgemeinden)
  - 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Schülerschaft (je ein Vertreter /eine Vertreterin auf Vorschlag der jeweiligen Gesamtvertretung der Stadtgemeinden).
- (3) Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung und bestimmt einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende
- (4) Scheidet ein Mitglied der Kommission aus, so wird auf Vorschlag des Gremiums, das es vorgeschlagen hat, ein neues Mitglied nachberufen.
- (5) Die Kommission ist nicht weisungsgebunden.
- (6) Die Mitglieder der Kommission arbeiten ehrenamtlich.
- (7) Die von der Kommission zu erstellenden Richtlinien legen Mindestanforderungen fest über:
  - Schulgrundstück (Lage, Größe, Pausenfreiflächen, Sportanlagen, Schulgarten, Stellplätze),
  - Schulgebäude (Erweiterungsmöglichkeit, Raumprogramm, Geschoszahl, Orientierung, Bereichszuordnung),
  - Unterrichtsbereich (allgemeine Unterrichtsräume, naturwissenschaftliche Fachräume, musische Fachräume, technische Fachräume),
  - Informationsbereich,
  - Lehrer- und Verwaltungsbereich,
  - Gemeinschaftsbereich,
  - Naß- und Nebenräume (Toiletten, Duschen, Kleiderablagen),
  - Pausenbereich,
  - Verkehrsbereich (Flure, Türen, Treppen),
  - Räume für Haustechnik,
  - bautechnische und technische Anforderungen (allgemeine Grundsätze, Raumproportionen und -abmessungen, Schallschutz und Raumakustik, Verdunklung, Sonnenschutz, Beleuchtung, elektrotechnische Anlagen, Heizung, Lüftung),
  - Raumausstattung und Mobiliar

### § 4 Erhaltung und Renovierung

- (1) Der Senator für Bildung und Wissenschaft ist verpflichtet, Richtlinien zu erlassen, die die Durchführung erforderlicher Sanierungsmaßnahmen sowie Umfang und Mindestanforderungen an Renovierungen

festlegen (Schulerhaltungsrichtlinien). Zur Erarbeitung der Richtlinien beruft der Senator für Bildung und Wissenschaft eine Kommission.

(2) Die Kommission setzt sich zusammen aus:

- 3 Vertretern oder Vertreterinnen der Landesregierung aus den fachlich beteiligten Ressorts
- 1 von der Architektenkammer entsandten Vertreter oder Vertreterin
- 1 Vertreter/Vertreterin des Hauptgesundheitsamtes
- 1 vom Gemeineunfallverband entsandten Vertreter oder Vertreterin
- 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Lehrerschaft, die der Personalrat Schulen in Absprache mit den in ihm vertretenen Gewerkschaften vorschlägt
- 2 Vertretern oder Vertreterinnen des nichtunterrichtenden Personals, die der Personalrat Schulen in Absprache mit den in ihm vertretenen Gewerkschaften vorschlägt
- 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Elternschaft (je ein Vertreter/eine Vertreterin auf Vorschlag der jeweiligen Gesamtvertretung der Stadtgemeinden)
- 2 Vertretern oder Vertreterinnen der Schülerschaft (je ein Vertreter/eine Vertreterin auf Vorschlag der jeweiligen Gesamtvertretung der Stadtgemeinden).

(3) Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung und bestimmt einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende.

(4) Scheidet ein Mitglied der Kommission aus, so wird auf Vorschlag des Gremiums, das es vorgeschlagen hat, ein neues Mitglied nachberufen.

(5) Die Kommission ist nicht weisungsgebunden.

(6) Die Mitglieder der Kommission arbeiten ehrenamtlich.

(7) Über Dringlichkeit und Reihenfolge der Sanierungs- und Renovierungsarbeiten entscheiden die Stadtgemeinden aufgrund eines von ihnen zu erarbeitenden Schulraumkatasters, welches unter Einbeziehung unabhängiger Gutachter zu erstellen ist.

(8) Das Schulraumkataster enthält Angaben über Art und Zustand von

- Außenanlagen (Größe, Umfriedung, Pflasterung, Parkplätze, Fahrradstellplätze, Bänke/Sitzgelegenheiten, Bepflanzung, Spielgeräte, Wertstoffbehälter, Schulgarten, Kunst am Bau), Festbauten sowie Mobilbauten und Containeranlagen (Gebäudebeschreibung, Dach, Fassade, Flure, Fußböden, Treppen, Fenster, elektrische Anlagen, Heizung, Außentüren, Waschbecken, Toiletten, Garderoben, Schaukästen),
- jedem vorhandenen einzelnen Raum (Raumgröße, Wände, Decke, Fußboden, Fenster, elektrische Anlagen, Heizkörper, Türen, Tafeln, Waschbecken sowie sonstigen fest mit dem Raum verbundenen Anlagen).

#### § 5 Richtlinienauftrag

(1) Die Frist zur Erarbeitung der Schulbau- und Schulausrüstungsrichtlinien, der Schulerhaltungsrichtlinien sowie des Schulraumkatasters beträgt höchstens 24 Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

(2) Die Schulbau- und Schulausrüstungsrichtlinien § 3 Absatz 1 sowie die Schulerhaltungsrichtlinien § 4 Absatz 1 sind alle fünf Jahre durch die zuständige Kommission zu überarbeiten.

(3) Das Schulraumkataster ist alle fünf Jahre unter Einbeziehung unabhängiger Gutachter zu überarbeiten.

(4) Die Stadtgemeinden sind verpflichtet, die Richtlinien gemäß § 3 Absatz 1 und § 4 Absatz 1 einzuhalten.

3. Das angestrebte Gesetz zur Durchführung der Lehr- und Lernmittelfreiheit (Lernmittelfreiheitsgesetz) sieht die nähere Regelung der in Art. 31 Abs. 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl. 1947 S. 251), zuletzt geändert am 1. Oktober 1996 (Brem.GBl. 1996 S. 303), verankerten Lehr- und Lernmittelfreiheit und deren Ausgestaltung im einzelnen an den öffentlichen Schulen im Land Bremen sowie eine Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes vor.

Der Gesetzentwurf lautet auszugsweise:

#### § 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle allgemeinbildenden öffentlichen Schulen des Landes Bremen nach § 1 Absatz 1 in Verbindung mit § 17 Absatz 1 BremSchulG.

#### § 2 Allgemeine Grundsätze

- (1) Um Chancengleichheit zu gewährleisten, sind die Schulen nach den fachlichen Erfordernissen eines guten, modernen, schülerzentrierten Unterrichtes angemessen mit Lehr- und Lernmitteln auszustatten.
- (2) Diese Ausstattung ist der pädagogisch-didaktischen und unterrichtspraktischen Entwicklung kontinuierlich anzupassen.
- (3) Durch regelmäßige Erneuerung ist dafür Sorge zu tragen, daß die Lehr- und Lernmittel sich in einem für die Benutzer und Benutzerinnen zumutbaren Zustand befinden und daß alle Schüler und Schülerinnen über die für die jeweilige Unterrichtseinheit erforderlichen Lernmittel verfügen.
- (4) Die Stadtgemeinden sind verpflichtet, die Schulen mit den dafür erforderlichen finanziellen Mitteln auszustatten.

### § 3 Lehrmittel

- (1) Lehrmittel sind überwiegend von Lehrern und Lehrerinnen genutzte Unterrichtsmittel, die für den ordnungsgemäßen Unterricht erforderlich und zulässig sind. Auf Schüler und Schülerinnen bezogene Unterrichtsmittel gelten als Lehrmittel, wenn ihre Nutzungsdauer zwei Jahre und ihr Einzelwert DM 100,- übersteigt.
- (2) Lehrmittel sind Eigentum des Schulträgers und stehen im Rahmen der Eigen- oder Selbstbewirtschaftung den Schulen zur Verfügung.
- (3) Die Schulen erhalten die dafür erforderlichen Haushaltsmittel zur Eigen- bzw. Selbstbewirtschaftung.

### § 4 Lernmittel

- (1) Lernmittel im Sinne des Artikels 31 der Landesverfassung sind:
  1. die für die Hand des Schülers und der Schülerin bestimmten Lernbücher einschließlich der sie ergänzenden Druckwerke;
  2. gedruckte Unterrichtsmaterialien von Buchverlagen, sofern sie die Funktion von Lernbüchern einnehmen;
  3. Lektüren und Quellentexte, die zeitweise neben Lernbüchern verwandt werden;
  4. Kopien, die ein Schulbuch im Unterricht ergänzen oder ersetzen;
  5. weitere, aufgrund der Unterrichtsformen erforderliche Materialien, die über einen längeren Zeitraum oder wiederholt benutzt werden und
  6. weitere aufgrund handlungsorientierter Unterrichtsfächer und bestimmter Unterrichtsformen erforderliche Grundmaterialien (Werkstoffe, Chemikalien) und Materialien, deren Beschaffung nach Art und Verwendungszweck des benötigten Materials nicht den Erziehungsberechtigten der Schüler und Schülerinnen überlassen werden kann, die zur Durchführung des lehrplanmäßigen Unterrichts für alle Schüler und Schülerinnen bereit gestellt werden müssen. Hierzu gehören auch Verbrauchsmaterialien, sofern sie zur Vermittlung von Grundfertigkeiten unverzichtbar sind und sofern sie nach der Verarbeitung keinen Gebrauchswert für den einzelnen Schüler oder für die einzelne Schülerin besitzen.
- (2) Lernmittel werden den Schülerinnen und Schülern unentgeltlich zur Verfügung gestellt und bleiben grundsätzlich Eigentum des Schulträgers. Sie können Schülern und Schülerinnen übereignet werden.

### § 5 Gebrauchs- und Verbrauchsmaterialien

- (1) Gebrauchs- und Verbrauchsmaterialien sind Gegenstände geringen Werts und solche, die auch außerhalb des Unterrichts gebräuchlich sind, sowie Kochgut und Material, das nach seiner Bearbeitung in das Eigentum des Schülers oder der Schülerin übergeht. Sie sind keine Lernmittel im Sinne des Gesetzes. § 4 Absatz 1 Nr. 6 bleibt unberührt.
- (3) Die Materialien nach Absatz 1 können im Rahmen der vorhandenen Mittel den Schülern und Schülerinnen zur Verfügung gestellt werden, die sie nicht besitzen.

### § 6

Welche Lernmittel, Gebrauchs- und Verbrauchsmaterialien für den jeweiligen Unterricht benötigt werden und wie sie zu finanzieren sind, ist in enger Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten in den zuständigen schulischen Gremien rechtzeitig zu klären und zu beschließen.

### § 7 Sozialstrukturausgleich

Um sicherzustellen, daß in allen Schulen die Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln sowie die verwandten Verbrauchsmaterialien gleichwertig sind, erfolgt aufgrund von § 4 Absatz 3 BremSchVwG für Schulen mit besonderen sozialen Belastungen eine zusätzliche Mittelzuweisung auf der Grundlage von Sozialindikatoren.

#### § 8 Lernmittelkommission

- (1) Der Senator für Bildung und Wissenschaft beruft innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Lernmittelkommission ein.
- (2) Die Kommission setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:
  1. Sechs Lehrern oder Lehrerinnen der verschiedenen Schulstufen und Schularten, die der Personalrat Schulen in Absprache mit den in ihm vertretenen Gewerkschaften vorschlägt;
  2. Drei Vertretern oder Vertreterinnen der Studiengänge Lehrerbildung auf Vorschlag der Universität;
  3. Vier Vertretern oder Vertreterinnen der Gesamtvertretungen (je ein Vertreter/eine Vertreterin auf Vorschlag der jeweiligen Gesamtvertretungen der Stadtgemeinden)
  4. Drei Vertretern oder Vertreterinnen des Senators für Bildung und Wissenschaft, davon ein Vertreter bzw. eine Vertreterin aus dem Bereich Beratungs- und Unterstützungssysteme.
- (3) Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung und bestimmt einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende.
- (4) Scheidet ein Mitglied der Kommission aus, so wird auf Vorschlag des Gremiums, das es vorgeschlagen hat, ein neues Mitglied nachberufen.
- (5) Die Kommission ist nicht weisungsgebunden.
- (6) Die Mitgliedschaft in der Lernmittelkommission ist ehrenamtlich.
- (7) Die Kommission erarbeitet Empfehlungen für die Lernmittelmeßbeträge der einzelnen Schularten und Jahrgangsstufen auf der Grundlage nachvollziehbarer Kriterien (Umfang erforderlicher Lernmittel, fachliche und didaktische Anforderungen an Lernmittel, Benutzungsdauer für Lernmittel). Außerdem gibt sie Empfehlungen für die Höhe und die Verteilung von Mitteln zum Sozialstrukturausgleich nach § 7.
- (8) Die Kommission kann für die Ermittlung der Lernmittelbedarfe für bestimmte Schularten oder Schulstufen bzw. Fächer oder Fachbereiche Ausschüsse einsetzen. Für die Ausschüsse gilt § 86 Absatz 2 bis 4 BremSchVwG.
- (9) Die Empfehlungen für die Lernmittelmeßbeträge sollen ein Jahr nach Einberufung der Kommission vorliegen.
- (10) Die Empfehlungen für die Lernmittelmeßbeträge werden mindestens alle drei Jahre von der Kommission überprüft und bei Bedarf verändert.

#### § 9 Zuweisungen für Lernmittel:

- (1) Der Senator für Bildung und Wissenschaft setzt unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Kommission die Lernmittelmeßbeträge fest.
- (2) Die Lernmittelmeßbeträge liegen den Zuweisungen zugrunde, die die Schulen von den Stadtgemeinden zur Eigen- bzw. Selbstbewirtschaftung erhalten.

Ergänzend wird auf die Gesetzentwürfe, die Änderungserklärungen der Vertrauenspersonen und die den Entwürfen beigefügten Begründungen verwiesen.

## II.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat die formellen Voraussetzungen der Zulassungsanträge nicht beanstandet. Er hält jedoch die gesetzlichen (materiellen) Voraussetzungen für die Zulassung der Volksbegehren - zumindest in den Fällen des Schulunterrichtsversorgungsgesetzes und des Schulraumgesetzes - für nicht gegeben. Er hat durch seinen Präsidenten mit Vorlage vom 23. Oktober 1996 die Entscheidung des Staatsgerichtshofes beantragt.

Zur Begründung führt der Senat aus:

1. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zum Entwurf des Schulunterrichtsversorgungsgesetzes sei unzulässig, weil er den Haushaltsplan zum Gegenstand habe und damit gegen § 9 Nr. 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG) vom 27. Februar 1996 (Brem.GBl. 1996 S. 41) i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV verstoße.



Der Haushaltsplan im Sinne der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sei nicht nur die Anlage zum Haushaltsgesetz, sondern das staatliche Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung und damit zugleich für die Politik des Landes während der Etatperiode. Er sei ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform. Durch die Entscheidung über Prioritäten im Haushaltsplan und durch die Verteilungsentscheidungen im einzelnen gestalte eine Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Ziel. Der Haushaltsplan im Sinne des Art. 70 Abs. 2 BremLV erfasse zum einen den Staatshaushalt, müsse von der ratio legis her aber auch die kommunalen Haushalte umfassen.

Bis zum Jahre 1947 habe eine haushaltsmäßige Einheit des Landes und der Stadtgemeinde Bremen bestanden. Zwar sei bereits in der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1849 die Stadt Bremen als Gemeinde im Staat anerkannt, jedoch eine Trennung von Stadt und Staat im Finanzwesen nicht durchgeführt worden. Die Kosten der stadtbremischen Verwaltung hätten den Staatshaushalt belastet. Diesem seien auch die besonderen in der Stadt Bremen erhobenen Steuern zugeflossen. Die Regelung, nach welcher der Volksentscheid nicht den Haushaltsplan betreffen dürfe, sei erstmals in der Verfassung von 1920 festgeschrieben worden und habe somit bereits in der Zeit der Einheit des Haushalts gegolten. Es sei daher davon auszugehen, daß von den Verfassungsgebern eine Einbeziehung auch des Haushalts der Stadtgemeinden in den Geltungsbereich des Art. 70 Abs. 2 BremLV bewußt gewollt gewesen sei.

Dies könne auch aus dem Sinn und Zweck des Art. 70 Abs. 2 BremLV gefolgert werden. Dieser solle gerade verhindern, daß finanzwirksame Gesetze, die unmittelbare Grundlage für die Führung des Haushalts seien, dem Verfahren einer Volksabstimmung überlassen würden, bei der eine Ausgabenverpflichtung festgelegt werde, ohne die Gesamtschau des Haushalts zu berücksichtigen. Die Selbstbedienung des Bürgers solle damit ausgeschlossen werden. Ein solches Ziel könne jedoch nur dann erreicht werden, wenn auch die Kommunalhaushaltspläne der Stadtgemeinden geschützt seien, da deren Bedeutung für die finanzielle Situation Bremens ebenfalls groß sei. Außerdem berührten Eingriffe in den Haushalt der Stadtgemeinden immer auch den Landshaushalt. Nach dem Gesetz über die Finanzausgleichungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfolge ein innerer Finanzausgleich derart, daß das Land in bestimmten Fällen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen leiste. Beständen somit Lücken im Haushalt der Stadtgemeinden, so habe das Land zum einen die Pflicht (Schlüsselzuweisungen) und zum anderen das Ermessen (Bedarfszuweisungen), diese Lücken aus seinem Haushalt aufzufüllen.

Bezogen auf den Entwurf eines Schulunterrichtsversorgungsgesetzes führt der Senat weiter aus, daß dessen Umsetzung - basierend auf den gegenwärtigen politischen Absichtserklärungen - zu einem auf Dauer angelegten Mehrbedarf von mindestens 1.098 Lehrerstellen in den beiden Stadthaushalten führen würde. Hierzu schlüsselt der Senat im einzelnen den Mehrbedarf für die Stadtgemeinde Bremen sowie für die Stadtgemeinde Bremerhaven auf. Er kommt dabei unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schulstufen und -arten zu dem Ergebnis, daß die Umsetzung des genannten Gesetzentwurfes für die Stadtgemeinde Bremen einen Mehrbedarf von 821,1 Lehrerstellen und für die Stadtgemeinde Bremerhaven von 277,3 Lehrerstellen bedeute. Die Umsetzung des Gesetzentwurfes würde jährlich 115.427.000 DM gegenüber den gegenwärtigen Planungen Mehrkosten verursachen. Im Hinblick darauf, daß in den Haushalten 1997 im Bereich der Bildung in Bremen und Bremerhaven Ausgaben für Personalkosten für aktive Lehrkräfte in Höhe von 569.655.000 DM angesetzt seien, folge daraus eine Steigerung von 20,3 %. In Anbetracht des Haushaltes des Fachressorts, unter dem in diesem Zusammenhang die bildungsbezogenen Ausgaben der Kommunen in Höhe von 842.420.000 DM zusammengefaßt seien, bewirke diese Steigerung eine anteilige Erhöhung von 67,62 % auf 81,32 %. Hinsichtlich des Landshaushaltes mit einem Gesamtvolumen von 8.515.900.000 DM steige der Anteil von 6,69 % auf 8,04 %. Bei dieser Aufstellung seien die Gesamtkosten für die künftigen Haushalte nur partiell berücksichtigt. Bezöge man noch die Pensionszeiten ein, errechneten sich für jeden Lehrer unter den gegenwärtigen Perspektiven Kosten von rund 5.000.000 DM. Für die begehrten 1.098 Neueinstellungen ergebe dies eine Gesamtbelastung von mindestens 5.400.000.000 DM. Hinzu kämen noch die Sonderbedarfe nach den §§ 5 und 6 des Gesetzentwurfes sowie die Neueinstellungsverpflichtungen gemäß § 7 des Gesetzentwurfes. Nicht berücksichtigt seien ferner in diesen Berechnungen die im Gesetzentwurf noch zusätzlich angelegten, nicht konkret ausgewiesenen Mehrbedarfe genereller Art (z.B. § 3 Abs. 5, § 4 Abs. 5 und § 5 Abs. 5 - 8 des Gesetzentwurfes) sowie die Konsequenzen aus der Verpflichtung der Anstellungskörperschaften, jederzeit fachspezifischen Lehrermangel auszugleichen (§ 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfes).

Des weiteren ist der Senat der Auffassung, weder er selbst noch die Bürgerschaft könnten sich dieser von einem Gesetz gemachten Vorgabe entziehen. Es könne insoweit keine Abwägung mehr stattfinden, welche Priorität und welche Gewichtung Senat und Bürgerschaft den unterschiedlichen Aufgaben des Staates und der Gemeinden gäben und wie sie dementsprechend die Ausstattung mit Haushaltsmitteln vornähmen. Gerade diese Abwägung sei Teil des Haushaltsaufstellungsrechtes des Senats und des Budgetrechts des Parlaments. Art. 70 Abs. 2 BremLV wahre dieses Budgetrecht des Parlaments und die sich aus ihm ergebende Abwägungsmöglichkeit des

Haushaltsgesetzgebers. Dieser Abwägungsmöglichkeit komme angesichts der Notwendigkeit der Sanierung der Bremischen Staatsfinanzen besondere Bedeutung zu.

Die errechneten Mehrkosten im Bereich der Personalausgaben würden dagegen den Haushalt weiter „knebeln“ und die ohnehin geringe Disponibilität reduzieren. Eine Aufblähung des Haushaltes würde zudem die Ziele der Sanierungsvereinbarung mit dem Bund, einen konsolidierten Haushalt unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Standards „zu fahren“ und vorrangig die Verschuldung zu reduzieren, konterkarieren. Die geplante Wachstumsrate für die bremischen Haushalte liege unter 1 %.

2. Den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zum Entwurf des Schulraumgesetzes hält der Senat ebenfalls für nicht zulässig, da er als Gesetzentwurf wiederum den Haushaltsplan zum Gegenstand habe und damit gegen § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV verstoße.

Im einzelnen führt der Senat hierzu aus, daß weder das Land Bremen noch die Stadtgemeinden eigene Schulbaurichtlinien hätten. Für die Planung, Realisierung sowie den Betrieb von Schulbauten seien zur Zeit die Bremische Landesbauordnung, die einschlägigen DIN-Normen und Verordnungen sowie die allgemein anerkannten Regeln der Technik gültig.

Die im Gesetzentwurf festgesetzten Größenordnungen, wonach den Schülern und Schülerinnen ein Anspruch auf mindestens 1,5 m<sup>2</sup> unverstellte Grundfläche und 6 m<sup>3</sup> Mindestluftraum in den allgemeinen Unterrichtsräumen zugesprochen werde (§ 2 Abs. 1 des Entwurfes), entsprächen zwar den vorhandenen aktuellen Planungsgrößen, diese Werte seien jedoch nicht durchgehend für den vorhandenen, zum Teil sehr alten Raumbestand gültig. Im Detail lasse sich dies nicht spezifizieren, vielmehr bedürfe es dazu der Erstellung eines Raumkatasters, wie der Gesetzentwurf es vorsehe. Ein solches Kataster fehle gegenwärtig. Auch ohne diese konkrete Belegbarkeit lasse sich jedoch feststellen, daß die Umsetzung des Gesetzentwurfes unmittelbar finanzielle Ressourcen binde. Die zur Verfügung stehenden Raumdaten ließen diesen Schluß bereits jetzt zu.

Für die Gebäudeunterhaltung seien im Haushalt 1997 11.000.000 DM veranschlagt. Im Bereich der Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung ergäben sich aufgrund des Gesetzentwurfes Mehrkosten von zunächst 32.500.000 DM jährlich, weil der Gesetzentwurf den Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst und Sport verpflichte, Richtlinien für die Durchführung erforderlicher Sanierungsmaßnahmen zu erlassen (§ 4), die sich zumindest an den Vorgaben einer hierfür eingesetzten Kommission orientieren müßten.

Es gebe einen allgemeinen Richtwert, wonach 1,2 % des Gebäudewertes jährlich für Unterhaltung und Werterhaltung anzusetzen seien. Der Gebäudewert der öffentlichen Schulen betrage zur Zeit ca. 3,5 Mrd. DM. Würde man die Unterhaltungskosten ansetzen, die auf der Grundlage des Gesetzentwurfes angesetzt werden müßten, beliefen sich die jährlichen Unterhaltungskosten insgesamt auf rund 41 Mio. DM. Diese Kosten berücksichtigten nicht den zusätzlichen Bedarf für den „Sanierungsstau“, der inzwischen eingetreten sei und durch den Stadtreparaturfonds abgedeckt werden solle. Bezogen auf den gegenwärtigen Haushalt des Fachressorts folge daraus bereits jetzt eine anteilige Steigerung von 1,31 % auf 5,16 %; im Landeshaushalt steige der Anteil von 0,13 % auf 0,51 %.

Nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes (unverstellbare Grundfläche plus Flächen für Stühle, Tische und sonstiges Inventar) betrage die Mindestraumgröße für eine Grundschulklasse mit der Soll-Frequenz 58 m<sup>2</sup>. Im Raumbestand der Grundschulen seien derzeit in der Kategorie 41 - 54 m<sup>2</sup> 100 Räume in der Stadtgemeinde Bremen und 32 Räume in der Stadtgemeinde Bremerhaven vorhanden, so daß dort je nach tatsächlicher Belegung mit zusätzlichem Ressourcenaufwand durch zusätzliche Räume und Personal gerechnet werden müsse.

In der Sekundarstufe I seien nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes für Klassen mit 33 Schülerinnen und Schülern - das entspreche in der Realschule und im Gymnasium der Soll-Frequenz plus 10 % - Räume mit 70 m<sup>2</sup> Grundfläche erforderlich. Von den insgesamt in diesen Schulen vorhandenen 1.042 Klassenräumen (Bremen 806 und Bremerhaven 236) verfügten nur 399 (Bremen 299 und Bremerhaven 100) gleich 38 % über diese Grundfläche, so daß auch hier zusätzlicher Ressourcenbedarf bestehen werde.

Insgesamt müßten in den Schulen der beiden Stadtgemeinden 679 Räume vergrößert werden. Hieraus würden 453 Räume entstehen, wobei sich die Gesamtumbaukosten auf ca. 68 Mio. DM belaufen würden (150.000 DM pro Umbau). Ferner müßten die fehlenden 226 Räume für 375.000 DM pro Neubau nachgebaut werden, was rund 85 Mio. DM als Kosten zur Folge hätte. Insgesamt würden einmalige Kosten von 152,700 Mio. DM entstehen. Hierbei sei darauf hinzuweisen, daß die angesetzten Kosten notwendigerweise sehr pauschaliert sein müßten, weil die

spezifischen räumlichen Bedingungen nicht berücksichtigt werden könnten und auch nur in den seltensten Fällen sicher kalkulierbar seien.

Dem stehe gegenüber, daß in den Haushalten im Bereich Bildung in Bremen und Bremerhaven für 1997 insgesamt 4.533.000 DM für investive Ausgaben in Ansatz gebracht worden seien. Im Hinblick auf den Haushalt des Fachressorts folge daraus eine anteilige Steigerung von 0,54 % auf 18,66 %; im Landeshaushalt von 0,05 % auf 1,85 %. Beziehe man die Mehrkosten jedoch auf die Gesamt-Netto-Investitionen in Höhe von 554,5 Mio. DM (Bremen ca. 477 Mio. DM - Bremerhaven ca. 78 Mio. DM) ergebe sich ein Anteil von 27,5 %. Bei der Umsetzung des Gesetzentwurfes müßten die Investitionen entweder um diesen Betrag erhöht oder in gleicher Höhe in anderen Bereichen gestrichen werden. Eine derartige Ausweitung lasse der Haushalt unter der Prämisse der Einhaltung der Sanierungsvereinbarungen nicht zu; Streichungen in anderen Bereichen als Äquivalent seien nicht möglich. Ferner würden durch die notwendigen 226 neuen Räume noch einmal zusätzliche Bewirtschaftungskosten in Höhe von jährlich ca. 1 Mio. DM und zusätzliche Unterhaltungskosten in gleicher Höhe entstehen.

Grundsätzlich seien die bundesweit geltenden DIN-Normen und Normen zur Unfallverhütung und die Bestimmungen über gesundheitliche Anforderungen ausreichend für Minimalanforderungen an Schulräume. Hiervon abgekoppelte landesspezifische Bedingungen, wie der Gesetzentwurf sie vorsehe, seien selbst dann, wenn sie gegenwärtig nicht teurer kommen sollten als der status quo, Instrumente, die es dem Haushaltsgesetzgeber nicht mehr möglich machen würden, den Haushaltsplan als Instrument der staatlichen Wirtschaftsführung einzusetzen.

Schließlich vertritt der Senat die Ansicht, daß der Gesetzentwurf neben diesen unmittelbar auf die bauliche Substanz gerichteten Aspekten noch weitere Verpflichtungen entfalte, die zu Mehrbedarf führen würden. Überall dort, wo die vom Gesetzentwurf vorgegebenen Werte über den Grundflächenbedarf nicht eingehalten würden, seien entweder sofortige finanzwirksame Nachbesserungen unerlässlich oder aber gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfes die Reduzierung der Klassenfrequenz vorgeschrieben, die ihrerseits nicht zur Kürzung von Lehrerstunden führen dürfe. Damit würden, wenn auch zur Zeit nicht näher ermittelbar, konkret zusätzliche Lehrstellen notwendig.

3. Hinsichtlich des Volksbegehrens zum Entwurf des Lernmittelfreiheitsgesetzes führt der Senat aus, er lege dieses Volksbegehren ebenfalls dem Staatsgerichtshof vor, obwohl er nach den hierzu abgegebenen Erklärungen der Vertrauenspersonen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken mehr habe. Er könne über die Zulassung der drei Volksbegehren jedoch nur einheitlich entscheiden, da diese zumindest verfahrensmäßig in einem untrennbaren Zusammenhang ständen. Zwar hätten die Antragsteller ihre Begehren auf drei verschiedene Gesetzentwürfe aufgeteilt, die sich gegenständlich voneinander abgrenzen ließen, aus der Parallelität der Anträge ergebe sich aber ein verfahrensmäßiger Zusammenhang, den aufzuspalten überdies zu einer Beeinträchtigung der Rechte der Antragsteller führen könne. Die isolierte Zulassung nur eines Begehrens setze gemäß § 18 BremVEG Fristen in Gang, ohne daß die Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Zulässigkeit der anderen Begehren abgewartet werden könne. Hielte der Staatsgerichtshof entgegen der Auffassung des Senats eines der anderen Begehren für zulässig, liefen für dieses Volksbegehren andere Fristen. Auch würden in einem solchen Fall die Fristen für die Behandlung in der Bürgerschaft nach § 21 BremVEG und für den Volksentscheid nach § 2 Abs. 1 BremVEG i.V.m. § 1 Nr. 4 BremVEG auseinanderfallen. Die Antragsteller müßten wiederholt die Unterschriften für das Volksbegehren beibringen und statt einer Kampagne für sämtliche Volksbegehren mehrere zeitlich auseinander fallende Kampagnen führen.

In der Sache selbst geht der Senat davon aus, daß verpflichtende Mehrkosten durch den Gesetzentwurf nicht entstehen würden, weil - anders als beim Schulraumgesetz - die Lernmittelkommission gemäß § 8 Abs. 7 ausdrücklich nur Empfehlungen für die Lernmittelmessbeträge aussprechen könne und das zuständige Fachressort hieran nicht gebunden sei.

### III.

Der Staatsgerichtshof hat die Vertrauenspersonen der Antragsteller auf Zulassung der genannten Volksbegehren um Stellungnahme gebeten und dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft gemäß § 14 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG) vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. 1996 S. 179) sowie dem Senator für Justiz und Verfassung gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Die Vertrauenspersonen der Antragsteller halten die Volksbegehren für zulässig. Sie leiten ihre Ansicht aus der Interpretation von Art. 70 Abs. 2 BremLV her. Der Wortlaut der Landesverfassung sei eindeutig. Danach seien nur Volksentscheide unzulässig, die auf eine unmittelbare Änderung oder Ergänzung des förmlichen Haushaltsgesetzes gerichtet seien. Wenn etwas anderes gemeint sei, hätte der

Verfassungsgeber einen anderen unbestimmten Rechtsbegriff, wie z.B. Volksentscheide zu „Finanzfragen“, mit „finanziellen Auswirkungen“ oder „mit wesentlichen Beeinträchtigungen des Budgetrechtes der Bürgerschaft“, gewählt. Der bremische Verfassungsgeber habe jedoch bewußt einen konkreten, rechtlich hinreichend bestimmten Rechtsbegriff verwendet, im Gegensatz etwa zu den Verfassungen von Rheinland-Pfalz (Art. 109 Abs. 3 Satz 2) und von Nordrhein-Westfalen (Art. 68 Abs. 1 Satz 4), die den unbestimmten Rechtsbegriff der „Finanzfragen“ gewählt hätten.

Wenn der Senat darauf hinweise, daß der Haushaltsplan im Sinne der Bremer Landesverfassung nicht nur die Anlage zum Haushaltsgesetz sei, sondern das staatliche Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung und damit zugleich für die Politik des Landes während der Etat-Periode darstelle und dazu auf das Bundesverfassungsgericht verweise, dann gehe dieser Hinweis fehl. Soweit die Verfassung den Bürgern oder dem Volk Rechte verleihe, sei eine einengende verfassungsrechtliche Interpretation gegen den klaren Wortlaut nicht zulässig. Dabei sei der Begriff „Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen“ dahingehend auszulegen, daß - bezogen auf den Haushaltsplan - hier die Summe der Einzelpläne gemeint sei, ohne daß dies zu einer engeren oder weiteren Auslegung des Begriffs „Haushaltsplan“ führe.

Auch die systematische Stellung des Art. 70 Abs. 2 BremLV spreche dafür, daß unter einem Volksentscheid „über den Haushaltsplan sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen“ nur ein solcher Volksentscheid zu verstehen sei, der sich direkt auf das Haushaltsgesetz oder auf den Haushaltsplan beziehe. Wenn unter einem Volksentscheid über den Haushaltsplan jeder Volksentscheid mit finanziellen Auswirkungen zu verstehen sei, dann sei die weitere Aufzählung in Art. 70 Abs. 2 BremLV unnötig, wo neben einem Volksentscheid über den „Haushaltsplan“ auch solche unzulässig seien „über Dienstbezüge“ und „über Steuern, Abgaben und Gebühren“ sowie „über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen“. Die letzteren hätten alle finanzielle Auswirkungen, und Volksentscheide über Dienstbezüge, Steuern, Abgaben und Gebühren seien schon rechtstechnisch unter den Begriff „Haushaltsplan“ zu fassen.

Darüber hinaus halten die Vertrauenspersonen der Antragsteller § 9 Nr. 1 BremVEG für verfassungswidrig und nichtig, weil dieser die Grenze eines Ausführungsgesetzes nach Art. 74 BremLV überschreite, da hier das Unzulässigkeitskriterium zum Volksbegehren vorverlagert werde, während es nach Art. 70 Abs. 2 BremLV nur für den Volksentscheid gelte.

Des weiteren treten die Vertrauenspersonen den vom Senat vorgelegten Mehrkostenberechnungen entgegen. Im Hinblick auf das angestrebte Gesetz zur Schulunterrichtsversorgung weisen sie darauf hin, daß der Senat in der Zwischenzeit beschlossen habe, die Arbeitszeit der Lehrer ab dem kommenden Schuljahr um 2 Wochenstunden zu erhöhen. Da eine Wochenstunde Mehrarbeit pro Lehrer in der Stadt Bremen ca. 150 bis 200 Lehrerstellen entspreche, habe die Arbeitszeitverlängerung um zwei Stunden zur Folge, daß sich der rechnerische Mehrbedarf an Lehrerstellen für das Land Bremen um ca. 375 bis 500 Stellen (300 bis 400 Stellen in Bremen; 75 bis 100 Stellen in Bremerhaven) reduziere.

Ferner verminderten die Mehrkosten sich zusätzlich dadurch, daß der Senat auch Veränderungen bei der Altersermäßigung für Lehrkräfte beschlossen habe. Die bisher gültige Stundenermäßigung von 2 Stunden ab dem 55. Lebensjahr solle gemäß Senatsbeschluß auf das 57. Lebensjahr angehoben werden. Diese zusätzlichen Stunden dürften für das Land Bremen mit 25 bis 30 Lehrerstellen gleichzusetzen sein. Statt der vom Senat berechneten 1.098 Neueinstellungen ergebe sich lediglich ein Bedarf von 598 - 698 zusätzlichen Lehrerstellen. Die vom Senat errechneten Mehrkosten reduzierten sich dementsprechend von jährlich 115,427 Mio. DM auf 57,608 Mio. DM bis 73,377 Mio. DM.

Auch könne der Personalbedarf dadurch vermindert werden, daß gegenwärtig nicht im Schuldienst eingesetzte Lehrkräfte in den Schuldienst zurückgeführt würden.

Hinsichtlich des angestrebten Schulraumgesetzes seien die vom Senat errechneten Mehrkosten bereits im Ansatz unzutreffend ermittelt worden. Das Schulraumgesetz enthalte keine Vorgabe, daß alle Klassenräume eine Größe entsprechend der fiktiven Höchsthäufigkeit haben müßten. Die gegenwärtige Realität sehe vielmehr so aus, daß die Mehrzahl der Klassenverbände die jeweilige Höchsthäufigkeit nicht aufweise. Um den tatsächlichen finanziellen Mehrbedarf zu berechnen, sei es daher erforderlich, daß der Senat genaue Angaben darüber mache, wieviele Klassen es gegenwärtig gebe, in denen - auch bei optimaler Verteilung der Klassen innerhalb einer Schule (d. h. der größte Klassenraum für die Klasse mit den meisten Kindern) - § 2 Abs. 1 Schulraumgesetz nicht eingehalten werden könne.

Schließlich heben die Vertrauenspersonen der Antragsteller die aus ihrer Sicht dringende Notwendigkeit des Lernmittelfreiheitsgesetzes hervor, da die erheblichen finanziellen Kürzungen in diesem Bereich in den letzten Jahren dazu geführt hätten, daß die Lernmittelfreiheit im Land Bremen de facto außer Kraft gesetzt worden sei. Lernmittelfreiheit und Chancengleichheit seien nur dann gegeben, wenn alle Kinder über die Lernmittel verfügten, die den inhaltlichen und fachdidaktischen Erfordernissen entsprächen. Dies solle durch das Lernmittelfreiheitsgesetz gewährleistet werden.

Der Senator für Justiz und Verfassung ist den Ausführungen des Senates beigetreten.

Der Senat beantragt,

eine Entscheidung über die Zulässigkeit der drei vorgelegten Volksbegehren zu treffen.

Die weiteren Beteiligten stellen keine Anträge.

## B.

Der Antrag des Senates ist zulässig (I.) und in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang begründet (II.).

### I.

Der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 140 Abs. 2 BremLV und § 12 Abs. 2 BremVEG sowie § 31 Abs. 1 BremStGHG berufen, über die Zulassung der drei Volksbegehren zu entscheiden.

Nach diesen Bestimmungen wird die Entscheidung des Staatsgerichtshofes durch den Senat herbeigeführt, wenn dieser die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nach den §§ 9 oder 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG nicht für gegeben hält. Die Überprüfung durch den Staatsgerichtshof beschränkt sich bei Volksbegehren, die auf den Erlass, die Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes gerichtet sind, darauf, ob der Zulassungsantrag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthält, der durch Gründe erläutert sein soll und der den Bestimmungen des Art. 125 Abs. 1 BremLV entsprechen muß, wenn durch ihn die Landesverfassung geändert werden soll, und ob die materiellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens nach § 9 BremVEG gegeben sind.

Der Staatsgerichtshof hat nicht darüber zu befinden, ob die in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen aus pädagogischen, didaktischen oder sonstigen Gründen wünschenswert wären. Eine solche Entscheidung trifft allein der Gesetzgeber, bei einem Volksentscheid das Volk.

Andererseits ist die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs nicht auf die in der Vorlage des Senates der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Oktober 1996 als verletzt bezeichneten Normen beschränkt (vgl. dazu auch BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976, BayVerfGHE 29, 244, 251; Entscheidung vom 17. November 1994, DVBl. 1995, 419; SaarlVerfGH, Urteil vom 14. Juli 1987, NVwZ 1988, 245).

### II.

In formeller Hinsicht bestehen gegen die Zulässigkeit der Volksbegehren keine Bedenken. In der Sache sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Schulunterrichtsversorgungs- und eines Schulraumgesetzes nicht gegeben, hinsichtlich des Entwurfes eines Lernmittelfreiheitsgesetzes sind sie gegeben.

1. § 9 Nr. 1 BremVEG steht mit Art. 70 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 BremLV in Einklang.

Nach Art. 70 Abs. 2 BremLV ist ein *Volksentscheid* über den Haushaltsplan, über Dienstbezüge und über Steuern, Abgaben und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen unzulässig, während § 9 Nr. 1 BremVEG diese Unzulässigkeit bereits für das *Volksbegehren* bestimmt.

Durch diese Regelung wird die Grenze eines Ausführungsgesetzes nach Art. 74 BremLV nicht in verfassungswidriger Weise überschritten. Sie ist vielmehr Konsequenz der bremischen Verfassungslage, die durch eine enge Verflechtung von Volksbegehren und Volksentscheid in der Form gekennzeichnet ist, daß das Volksbegehren als unselbständige Vorstufe zum gesetzgebenden Volksentscheid ausgestaltet ist.

In Art. 67 Abs. 1 BremLV, in dem die gesetzgebende Gewalt des Volkes festgelegt wird, wird durch den in Klammern gesetzten Zusatz der Begriff der Volksgesetzgebung mit dem *Volksentscheid* identifiziert. Das *Volksbegehren* ist danach in der bremischen Landesverfassung keine eigenständige Form der Volksgesetzgebung. Es findet daher in den folgenden Artikeln auch stets nur als ein möglicher Weg zur Herbeiführung eines Volksentscheides Erwähnung, ohne eine rechtliche Ausgestaltung als eigenständiges Institut der Volksgesetzgebung zu erfahren (Art. 70 Abs. 1 lit. d, 71 und 72 Abs. 2 BremLV). Danach durfte der Gesetzgeber die in Art. 70 Abs. 2 BremLV für den Volksentscheid niedergelegten Schranken der Zulässigkeit auf das Volksbegehren vorverlagern. Daraus folgt, daß ein auf einen unzulässigen Volksentscheid gerichtetes Volksbegehren seinerseits unzulässig ist.

Diese Auslegung der Art. 67, 69 ff. BremLV wird durch Art. 87 BremLV bestätigt. Danach können mindestens zwei vom Hundert der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, Bürgeranträge stellen, die auf Beratung und Beschlußfassung durch die Bürgerschaft gerichtet sind; eine Gesetzgebung durch die Bürgerschaft kann dadurch jedoch nicht erzwungen werden. Der Bürgerantrag erfüllt damit die Funktion, auf die politische Öffentlichkeit und auf den parlamentarischen Gesetzgeber einzuwirken. Auch Bürgeranträge, die sich auf den Haushalt richten, sind unzulässig. Dies macht deutlich, daß das Budgetrecht des Parlaments bereits gegen Einwirkungen aus dem Bereich der nicht-formierten politischen Öffentlichkeit geschützt werden soll. Selbst wenn man die Möglichkeit eines

selbständigen Volksbegehrens annehmen wollte, so zwänge doch Art. 87 Abs. 2 BremLV zu dem Schluß der Unzulässigkeit von Volksbegehren zum Haushalt.

2. Der in Art. 70 Abs. 2 BremLV und in § 9 Nr. 1 BremVEG verwandte Begriff „Haushaltsplan“ ist über eine rein wörtliche Interpretation hinaus in einem weiteren, materiellen Sinne zu verstehen; im Vordergrund steht die Funktion der Normen.

Beide Bestimmungen verfolgen den Zweck, im Hinblick auf finanzwirksame Gesetzesvorhaben Volksbegehren und Volksentscheide dann auszuschließen, 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 Budgetrechtes der Bürgerschaft führen würden.

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 konjunktursteuernden Instruments, eines politischen Gestaltungsmittels des Sozialstaates und eines wirtschafts- und sozialpolitischen Profils der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit (siehe BVerfG, Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311, 328).

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 (vgl. BVerfG, Beschluß vom 31. Mai 1990, BVerfGE 82, 159, 179).

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 Haushaltsplanung 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 Haushaltsplanes zeigt auf, daß durch eine wörtliche Interpretation des Begriffes „Haushaltsplan“ 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 haushaltsrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalts 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 (ebenso für Art. 73 BayVerf, BayVerfGH, Entscheidung vom 17. November 1994, DVBl. 1995, 419, 426).

Daß Art. 73 BayVerf in diesem Zusammenhang vom „Staatshaushalt“ und andere Länderverfassungen von „Finanzfragen“ sprechen, ist für die Feststellung, welchen Sinn und Zweck die bremische Regelung hat, nicht entscheidend.

Hätte der Gesetzgeber in Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG nur den durch Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan von dem plebiszitären Normsetzungsverfahren ausschließen wollen, so wäre damit lediglich eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht worden. Diese Materie kann bereits wegen ihrer Vielschichtigkeit und Kompliziertheit nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung sein, bei der die Abstimmungsberechtigten nur mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können.

Auch der Blick auf den Verlauf der Entstehungsgeschichte der Normen macht deutlich, daß die bremische Regelung an die Erfahrungen und Auffassungen der verfassungsrechtlichen Debatte zu dieser Problematik angeknüpft hat.

Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 (Brem.GBl. 1920 S. 183) bestimmte in § 4 Abs. 2, daß ein Volksentscheid über Einzelheiten des Haushaltsplans oder einer Besoldungsordnung unzulässig ist. Ein Volksentscheid über den Haushaltsplan als Ganzes oder über eine Besoldungsordnung als Ganzes sowie bei Gesetzen über Steuern, Abgaben und Gebühren war nur im Falle des § 4 Abs. 4 zulässig, nämlich dann, wenn der Senat gegen die Bürgerschaft an das Volk appellierte.

Diese Regelung entsprach im wesentlichen der Weimarer Reichsverfassung von 1919, die ein Volksbegehren über den Haushaltsplan ebenfalls nicht vorsah; vielmehr bestimmte Art. 73 Abs. 4 WRV, daß „über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen“ konnte.

Die Verfassungsrechtslehre ging dabei gegen Ende der Weimarer Republik davon aus, daß der Begriff „Haushaltsplan“ nicht mit dem formellen Reichshaushalt im technischen Sinne gleichgesetzt werden könne, da sonst die Beschränkung in Art. 73 Abs. 4 WRV wertlos wäre. Zum „Haushaltsplan“ wurden vielmehr auch Gesetze gezählt, die einen unmittelbaren Einfluß auf den Gesamtbestand des Haushalts in einer Weise ausübten, daß dieser tatsächlich „umgestoßen“ werden könne. Die Diskussion anlässlich des Art. 73 Abs. 4 WRV ist ausgiebig geführt worden. Im Kommentar von G. Anschütz (14. Auflage 1933, Art. 73 Nr. 11, Anm. 1) heißt es, daß der Zweck dieser Bestimmung nur dann erreicht werde, „wenn man die Begriffe ‘Haushaltsplan’, ‘Abgabengesetze’, ‘Besoldungsordnungen’, weit auslegt und insbesondere unter ‘Haushaltsplan’ nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflußt“. Entscheidend ist also die - materielle - Einzelprüfung, nicht etwa die von W. Jellinek vertretene Ansicht, daß es darauf ankomme, ob das fragliche Gesetz „zum Geschäftsbereich des Reichsfinanzministers als federführenden Ministers gehört oder nicht“ (in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 169).

Im Land Bremen wurden weitergehende, an diese verfassungsrechtliche Debatte anknüpfende Einschränkungen sodann in Art. 70 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl. 1947 S. 251) so vorgenommen, daß ein Volksentscheid über den Haushaltsplan, über Dienstbezüge und über Steuern, Abgaben und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen unzulässig ist. Dieser Regelung wurde in dem Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid vom 1. April 1969 (Brem.GBl. 1969 S. 39) in § 9 Nr. 1 mit der Verweisung auf Art. 70 Abs. 2 BremLV für das Volksbegehren entsprochen. Das Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 1. November 1994 (Brem.GBl. 1994 S. 289) hat zwar die (formellen) Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheid erleichtert, Art. 70 Abs. 2 BremLV hat dabei jedoch keine Novellierung erfahren.

Eine enge Auslegung des Begriffs „Haushaltsplan“ läßt sich auch nicht mit dem Argument rechtfertigen, die Bürgerschaft könne jederzeit ein durch Volksentscheid zustandegekommenes haushaltswirksames Gesetz ändern und damit ihre Budgethoheit zurückgewinnen. Die politische Hürde für eine zeitnahe Änderung eines vom Volk beschlossenen Gesetzes dürfte für die Bürgerschaft unüberwindbar hoch sein (vgl. dazu Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 70 Rn 14).

Auf der anderen Seite würde man die Entscheidung des bremischen Verfassungsgebers zugunsten einer Volksgesetzgebung konterkarieren, wollte man ihr die Budgethoheit des Parlaments ausnahmslos entgegenhalten. Vielmehr soll die parlamentarische Gesetzgebung durch eine Volksgesetzgebung ergänzt, unter Umständen sogar verdrängt werden. Der „Parlamentsvorbehalt“ wird im Hinblick auf den Haushaltsplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, daß Haushaltsschiefen 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.

Der Bedeutung von Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG entspricht es nicht, Volksbegehren und Volksentscheide so sehr einzuschränken, daß unter den Begriff „Haushaltsplan“ jedes Gesetz mit finanzieller Folge zu subsumieren ist. Würde der Begriff „Haushaltsplan“ vorbehaltlos im Sinne des „Budgetrechts der Bürgerschaft“ verstanden werden, so hätte diese Auslegung die praktische Bedeutungslosigkeit der Regelungen über die auf Erlaß, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes gerichteten Volksbegehren zur Folge, da sich im modernen Verfassungsstaat fast alle Gesetze unmittelbar oder mittelbar auf den Haushalt auswirken. Es kommt vielmehr entscheidend darauf an, welche finanziellen Auswirkungen das beehrte Gesetz nach seinem Gesamthalt auf die Haushaltsplanung im ganzen hat.



Aus diesem Grund sind Volksbegehren und Volksentscheide mit Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG dann nicht vereinbar, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalt stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlaments führen (ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976, BayVerfGHE 29, 244, 263; Entscheidung vom 17. November 1994, DVBl. 1995, 419, 425).

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.

3. Nach Sinn und Zweck des Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG sind neben dem Landeshaushalt auch die kommunalen Haushalte der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven - soweit betroffen - in den derart ausgestalteten Regelungsbereich der Normen einzubeziehen. Es entspricht der besonderen Struktur des Landes Bremen, daß im Gegensatz zu den Stadtstaaten Berlin und Hamburg angesichts der Konstellation eines Zwei-Städte-Staates drei Haushalte bestehen. Demgemäß dehnt Art. 146 BremLV typische Normen der Finanzverfassung eines Bundeslandes auf das Kommunalverfassungsrecht aus und führt damit eine im deutschen Staatsrecht in diesem Umfange sonst nicht übliche Verzahnung herbei. Würden vor diesem Hintergrund die kommunalen Haushalte vom Regelungsbereich des Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG ausgenommen werden, so führte dies angesichts des landesinternen Finanzausgleichs zu einer Rückwirkung auf den Landeshaushalt; dieser aber ist der Beeinflussung durch Volksentscheid entzogen.
4. Die auf den Erlaß des Schulunterrichtsversorgungsgesetzes und des Schulraumgesetzes gerichteten Volksbegehren sind gemäß § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV unzulässig.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf des Lernmittelfreiheitsgesetzes sind gegeben.

- a) Der Entwurf des Schulunterrichtsversorgungsgesetzes ist nicht mit § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV vereinbar, da das auf seinen Erlaß gerichtete Volksbegehren den Haushaltsplan in dem dargestellten Sinne zum Gegenstand hat, d.h. zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes der Bürgerschaft führen würde.

Das angestrebte einfache Landesgesetz zur Schulunterrichtsversorgung sieht die Regelung der Grundlagen für die Versorgung der öffentlichen Schulen im Land Bremen mit Lehrerstunden und für die Obergrenzen der Schülerzahlen in den Klassen (Klassenhöchstfrequenzen) sowie eine Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes vor. Für die daraus resultierende Lehrerbedarfsberechnung sind als Bemessungsfaktoren die Regelung der Unterrichtsverpflichtung für Lehrer an öffentlichen Schulen im Land Bremen und die Einhaltung der den Rahmenvorgaben der Kultusministerkonferenz entsprechenden Stundentafeln und Klassenfrequenzen maßgebend. Hinsichtlich der Regelung der Unterrichtsverpflichtung für Lehrer an öffentlichen Schulen im Land Bremen gilt zur Zeit das gleichnamige Gesetz vom 29. März 1982 (Brem.GBl. 1982 S. 96).

Die auf diesen Grundlagen vom Senat errechnete Zahl von 1.098 zusätzlichen Lehrkräften, die bei einer Umsetzung des angestrebten Gesetzes erforderlich wären, stellt angesichts der finanziellen Auswirkungen mit entstehenden jährlichen Mehrkosten von 115.427.000 DM und einer Steigerung von 20,3 % gegenüber den in den Haushalten angesetzten 569.655.000 DM eine Größenordnung dar, die offenkundig in die Budgethoheit der Bürgerschaft eingreift. Selbst wenn die Mehrkosten - wie die Vertrauenspersonen der Antragsteller vortragen - wegen einer bevorstehenden wöchentlichen Arbeitszeitverlängerung der Lehrer um zwei Stunden und einer Veränderung der Altersermäßigung für Lehrkräfte jährlich nur im Bereich zwischen 57.608.000 DM bis 73.377.000 DM lägen, ist auch angesichts dieser Relation die Grenze zur wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes der Bürgerschaft eindeutig überschritten, ohne daß hierzu noch die Pensionszeiten mit der Folge der vom Senat errechneten Gesamtbelastung von mindestens 5,4 Mrd. herangezogen werden müßten.

Schließlich trägt auch das von den Vertrauenspersonen der Antragsteller vorgetragene Argument, die entstehenden Mehrkosten könnten dadurch weiter reduziert werden, daß in anderen Bereichen eingesetzte Lehrkräfte in den eigentlichen Schuldienst zurückkehrten, nicht. Bei ersatzloser Umsetzung dieser Kräfte wäre in dem dargestellten finanziellen Rahmen gerade eine neue, das Gesamtgefüge berücksichtigende Prioritätenfestsetzung erforderlich, während bei ersatzbedingter Personalverschiebung die Mehrkosten eben in diesen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes entstünden.

- b) Auch das auf den Erlaß eines Schulraumgesetzes gerichtete Volksbegehren führt zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes der Bürgerschaft und ist deshalb nicht mit § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV vereinbar.

Im Rahmen einer differenzierenden Betrachtungsweise bewegen sich auch in diesem Falle die Belastungen als Folge des Gesetzesvorhabens in einer Dimension, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Haushaltsbewilligungsrechtes der Bürgerschaft führen würde.

Selbst wenn - wie die Vertrauenspersonen der Antragsteller vortragen - von den vom Senat errechneten Ausgabenerhöhungen im Bereich der Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung von jährlich 11.000.000 DM auf 32.500.000 DM sowie der Investivkosten von 4.533.000 DM auf 152.700.000 DM (einmalig) ein nicht näher bezifferter Abschlag zu machen wäre, so kann dennoch mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden, daß die Schaffung neuen Schulraumes sowie der Ausbau vorhandener Immobilien nach Maßgabe des Gesetzentwurfes einen Mehrbedarf in den betreffenden Haushalten in mehrstelliger Millionenhöhe bedeuten und zur Neuordnung der Haushalte zwingen würde.

Auch dieser Mehrbedarf wäre - wenngleich nicht in dem Umfange wie bei den Personalausgaben - auf Dauer angelegt, da er mehrjährige Baumaßnahmen (Neu- und Ausbau von Schulgebäuden) und danach deren Unterhaltung und Sanierung umfassen und weitgehend der Disponibilität entzogen sein würde.

Da hiernach das auf den Erlaß eines Schulraumgesetzes gerichtete Volksbegehren bereits gemäß § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV unzulässig ist, kann dahingestellt bleiben, ob die „Richtlinien“, um die es in den §§ 3 und 4 des Schulraumgesetzentwurfes geht, dem demokratischen Prinzip der bremischen Landesverfassung (Art. 66) und dem von Art. 28 BremLV vorausgesetzten Leitbild staatlicher Schulaufsicht entsprechen. Zweifel hieran bestehen deshalb, weil sie den Senator zum bloß ausführenden Organ einer weisungsfreien Kommission mit der Folge machen, daß hierfür jede parlamentarische Verantwortlichkeit entfällt.

- c) Hinsichtlich des Volksbegehrens zum Entwurf des Lernmittelfreiheitsgesetzes führt der Senat zwar aus, daß er nach den hierzu abgegebenen Erklärungen der Vertrauenspersonen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken mehr habe, jedoch ist die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs hinsichtlich ihres Maßstabs nicht auf die in der Vorlage des Senats bezeichneten Gründe beschränkt.

Die Lehr- und Lernmittelfreiheit wird im Land Bremen durch Art. 31 Abs. 3 BremLV gewährleistet. Der diese näher ausgestaltende Gesetzentwurf begegnet im Hinblick auf § 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV keinen Bedenken.

Der Senat hat die Größenordnung eines eventuellen finanziellen Mehrbedarfs nicht bezeichnet. Nach Einschätzung des Staatsgerichtshofes wird ein mögliches zusätzliches Ausgabenvolumen die Haushalte jedoch nicht wesentlich beeinflussen.

Abgesehen von der Höhe eines eventuellen finanziellen Mehrbedarfs ist im Hinblick auf die unentgeltliche Bereitstellung von Lehr- und Lernmitteln zu berücksichtigen, daß die Kosten hierfür weitgehend disponibel sind. Im Gegensatz zu den Mehrbelastungen bei einer Umsetzung des Schulunterrichtsversorgungsgesetzes, die durch die Schaffung von neuen Planstellen entstehen und qualitativ anders und von wesentlich schwerwiegenderer Natur für die parlamentarische Haushaltsplanung sind, können die Mehraufwendungen für Lehr- und Lernmittel flexibler der jeweiligen Haushaltslage und den tatsächlichen Gegebenheiten (z.B. eventuelles Sinken der Schülerzahlen) angepaßt werden.

Des weiteren steht der Entwurf des Lernmittelfreiheitsgesetzes auch im Einklang mit dem demokratischen Prinzip der bremischen Landesverfassung (Art. 66) und mit Art. 28 BremLV und stellt keine Verletzung der darin verankerten Schulaufsicht des Staates sowie der durch diese der schulischen Selbstverwaltung gezogenen Grenzen dar, weil im Gegensatz zu dem Entwurf eines Schulraumgesetzes die gemäß § 8 des

Lernmittelfreiheitsgesetzes vorgesehene Lernmittelkommission lediglich „Empfehlungen“ erarbeiten soll (§ 8 Abs. 7), die der Senator bei der Festsetzung der Lernmittelmeßbeträge nur zu „berücksichtigen“ hat.

Schließlich folgt aus der Unzulässigkeit der übrigen beiden Volksbegehren auch nicht zwangsläufig die Unzulässigkeit des Volksbegehrens über den Entwurf des Lernmittelfreiheitsgesetzes; denn dieses ist eindeutig abgrenzbar und einer eigenständigen Prüfung zugänglich.

### III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt	Preuß	Lissau
Klein	Wesser	Rinken
		Bewersdorf