

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Urteil vom 11.5.1998 – St 3/97

Zur Frage, ob Volksbegehren und Volksentscheide, die durch eine gesetzliche Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen, mit Art.70 Abs.2 BremLV und § 9 Nr.1 BremVEG vereinbar sind (hier: Volksbegehren über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraumes und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens).

1. Volksbegehren und Volksentscheide sind 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 Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen (Bestätigung von BremStGH, Urteil vom 17. Juni 1997 -St 7/96-).
2. 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. Zu den staatlichen Finanzierungsquellen gehören neben Abgaben Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit und zu letzteren Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen Wirtschaftsvermögens.
3. Diese Grundsätze gelten gemäß Art. 148 I 2 BremLV, §§ 22 I und 24 BremVEG auch für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Ortsgesetzes in der Stadtgemeinde Bremen.

Entscheidung vom 11. Mai 1998

- St 3/97 -

in dem Verfahren über die Vorlage des Senats der Freien Hansestadt Bremen betreffend Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen

Entscheidungsformel:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen sind nicht gegeben.

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen gegeben sind.

I.

Mit Schreiben vom 22. Juli 1997 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen durch seinen Präsidenten dem Staatsgerichtshof einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen“ zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens vorgelegt. Der Gesetzentwurf lautet wie folgt:

§ 1

Jede Bewohnerin und jeder Bewohner der Stadtgemeinde Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung.

§ 2

Zur Verwirklichung dieses Anspruchs ist die Stadtgemeinde Bremen Eigentümerin von Wohnungen und von privatrechtlich organisierten Wohnungsunternehmen oder beteiligt sich an solchen Unternehmen.

§ 3

Wesentliche Aufgaben der in direktem oder indirektem Eigentum der Stadtgemeinde Bremen befindlichen Wohnungsunternehmen sind

- a) die Sicherung einer sozialverträglichen Miethöhe und angemessener Wohnbedingungen,
- b) die Wohnungsversorgung derjenigen Bevölkerungsschichten, die auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt eine geringere Chance haben, eine angemessene Wohnung zu finden.

§ 4

Zur Sicherung der Ziele dieses Gesetzes ist die Stadtgemeinde Bremen verpflichtet, die direkten oder indirekten Eigentumsanteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen im bisherigen Umfang zu halten. Es ist ihr untersagt, 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.

§ 5

Soweit die Stadtgemeinde Bremen lediglich direkte oder indirekte Anteile an einem Wohnungsunternehmen hält, darf sie zur Sicherung der Ziele dieses Gesetzes keinerlei Vereinbarungen treffen, die die Wahrnehmung der ihr gesellschaftlich aus dem Anteilseigentum erwachsenen Rechte beeinträchtigen oder erschweren.

§ 6

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

II.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen bejaht das Vorliegen der formellen Voraussetzungen des am 9. Juni 1997 beim Wahlbereichsleiter für den Wahlbereich Bremen eingegangenen Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens. Insbesondere habe die Prüfung des Wahlbereichsleiters ergeben, daß der Zulassungsantrag die nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 22 Abs. 4 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid vom 27. Februar 1996 - BremVEG - (Brem.GBl. S. 41) erforderliche Anzahl von mindestens 4000 bestätigten Unterstützungsunterschriften enthält. Zwar fehle die vom Gesetz vorgesehene Begründung (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG); da es sich hierbei aber lediglich um eine Soll-Vorschrift handle, habe das nicht die Unzulässigkeit des Antrags zur Folge.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält aber die materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben. Zur Begründung führt er im wesentlichen aus:

1. Das Volksbegehren sei gemäß Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG unzulässig, da in dem vorgelegten Gesetzentwurf Regelungen enthalten seien, die sich auf den Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen so nachhaltig auswirkten, daß das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft und in den Auswirkungen auch das Budgetrecht der Bürgerschaft (Landtag) wesentlich beeinträchtigt würden. Wie der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 - St 7/96 - entschieden habe, sei die Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden bei finanzwirksamen Gesetzen begrenzt, wenn das vom parlamentarischen Gesetzgeber demokratisch zu verantwortende Gesamtkonzept für den sachgerechten Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben berührt werde. Die Aufgabe der Gesamtdeckung sei, so führt der Senat aus, die zentrale Verpflichtung, aber auch das zentrale Recht des Haushaltsgesetzgebers. Die Gesamtdeckung des Haushalts sei aber nicht nur bei einer Verpflichtung zu erheblichen Ausgaben betroffen, sondern auch durch eine Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite. Auf der Einnahmenseite stehe dem Haushaltsgesetzgeber neben der Erhöhung von Steuern, Gebühren und Beiträgen die Möglichkeit der Veräußerung von staatlichem Wirtschaftsvermögen zur Verfügung. Maßnahmen der Vermögensveräußerung seien ein wichtiges Instrument, um in Zeiten einer besonders bedrängten Haushaltslage mindestens vorübergehend Mindereinnahmen auszugleichen und damit einer übermäßigen Verschuldung entgegenzuwirken. Die Freie Hansestadt Bremen habe festgestellt, daß in den Jahren 1996 bis 2000 zur Abdeckung finanzwirksamer Belange - sie beträfen u.a. Verpflichtungen aus dem Vulkan-Konkurs, den Stadtreparaturfonds für zwingend notwendige Erhaltungsinvestitionen und Pensionsverpflichtungen der Bremer Lagerhausgesellschaft - Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt ca. 1,5 Milliarden DM benötigt würden. Die Freie Hansestadt Bremen habe vorgesehen, diesen Finanzbedarf möglichst durch Veräußerung von Vermögen zu decken. Durch die Teilveräußerung der „Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH“ sei bereits ein Betrag von über 90 Mio. DM, durch die Teilveräußerung der „GEWOBA Aktien-

gesellschaft Wohnen und Bauen“ ein Betrag von 220 Mio. DM erlöst worden. Werde der zusätzlich zu deckende Finanzbedarf nicht durch die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen gedeckt, so könne er nur durch Neuverschuldung gedeckt werden. Vermögensveräußerungen seien deshalb unverzichtbarer Teil des mittelfristigen Ausgleichskonzepts der Bürgerschaft und des Senats. Diese Handlungsmöglichkeiten würden dem Haushaltsgesetzgeber durch die §§ 4 und 5 des Gesetzentwurfs verboten. Zwar bestünden zur Zeit keine konkreten Pläne zum Verkauf von weiteren Anteilen an Wohnungsbaugesellschaften; im Rahmen der mit dem Bund geführten Verhandlungen über die Haushaltssanierung der Freien Hansestadt Bremen könne die Frage der Vermögensveräußerung aber jederzeit aktuell werden. Der Gesetzentwurf ziele auf eine Einschränkung der finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers der Stadtgemeinde und treffe damit das Budgetrecht des Parlaments in seinem Kern. Der Gesetzesentwurf ziele auf die Blockierung eines Finanzvolumens von ca. 1 Milliarde DM; dieser Eingriff sei deshalb als „wesentlich“ im Sinne der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu qualifizieren. Durch die §§ 1 und 2 des Gesetzentwurfs würden darüber hinaus zusätzliche haushaltswirksame Ansprüche geschaffen. Diese Regelungen legten der Stadtgemeinde über das ihr durch den Programmsatz des Art. 14 Abs. 1 BremLV Aufgegebene hinaus konkrete finanzwirksame Pflichten auf.

2. Das Volksbegehren sei aber auch gemäß § 9 Nr. 2 BremVEG unzulässig, da der Gesetzentwurf mit der Landesverfassung unvereinbar sei: Durch die in ihm enthaltenen Regelungen werde in die verfassungsrechtlich geschützte exekutive Eigenverantwortung des Senats eingegriffen. Art. 14 Abs. 1 BremLV nenne den Staat und die Gemeinden als Adressaten des Auftrags, die Verwirklichung des Anspruchs auf eine angemessene Wohnung zu fördern. Für die Stadtgemeinde Bremen handelten deren Organe, also Stadtbürgerschaft und Senat. Art. 14 Abs. 1 BremLV schaffe keine Kompetenzen; vielmehr setze er die Kompetenzen von Stadtbürgerschaft und Senat voraus. Bei seiner Entschließung über die Frage, welche Maßnahmen er zu Förderung des Anspruchs auf angemessene Wohnung ergreife, habe der Senat im Rahmen seiner Befugnisse aus Art. 118 Abs.1 BremLV ein nicht sehr eng umgrenztes Ermessen. Sollte er zu der Auffassung kommen, daß er, ohne seinen Förderungsauftrag aus Art. 14 Abs.1 BremLV zu verletzen, das Eigentum an Wohnungen und Wohnungsbauunternehmen oder von Anteilen hieran veräußern könne, so sei der Weg durch Art. 101 BremLV und § 65 Abs. 7 LHO vorgegeben. Die Probleme wären, nachdem der Senat sich seine Meinung gebildet habe, im Zusammenwirken mit der Stadtbürgerschaft zu regeln. Selbstverständlich könne die Stadtbürgerschaft im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Befugnisse den Vorschlägen des Senats ihre Zustimmung verweigern.

In dieses von den Art. 14, 67, 118, 101 BremLV und der Landeshaushaltsordnung geprägte Zusammenspiel von Senat und Stadtbürgerschaft greife der Entwurf des Ortsgesetzes ein. Er beschneide die Freiheit des Senats, eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und wie er auf Entwicklungen des Wohnungsmarktes zu reagieren habe. Ihm werde in verfassungswidriger Weise durch Gesetz vorgegeben, daß er den in Art. 14 Abs.1 BremLV ihm zugewiesenen Teil des Förderungsauftrags auf eine ganz bestimmte Weise zu erfüllen habe. Nicht nur werde er auf die in § 2 des Entwurfs fixierten Möglichkeiten festgelegt; ihm werde darüber hinaus in § 4 und § 5 vorgeschrieben, wie er sich als Träger oder als Gesellschafter privatrechtlich organisierter Wohnungsunternehmen wirtschaftlich zu verhalten habe. Ihm werde - insbesondere in § 4 des Entwurfs - ausdrücklich verboten, vom Bundesrecht vorgesehene gesellschaftsrechtliche Möglichkeiten zu nutzen und Gesellschaftsanteile zu veräußern.

Der Senat beantragt

feststellen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für das Volksbegehren zum Ortsgesetz zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozialverpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen nicht gegeben sind.

III.

Der Staatsgerichtshof hat den Vertrauenspersonen der Antragsteller auf Zulassung des geplanten Volksbegehrens gemäß § 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG) vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 179) sowie dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und dem Senator für Justiz und Verfassung gemäß § 14 Abs. 2 BremStGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft und der Senator für Justiz und Verfassung haben von einer Stellungnahme abgesehen.

Die Vertrauenspersonen der Antragsteller halten das beantragte Volksbegehren für zulässig.

- 1.) Art. 70 Abs. 2 BremLV stehe der Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht entgegen. Das ergebe sich schon daraus, daß das in dieser Bestimmung aufgestellte „Finanztabu“ entgegen der vom Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 geäußerten Auffassung für die Verfahrensetappe des Volksbegehrens noch nicht gelte. Die dem Art. 67 Abs. 1 BremLV entnommene These, daß das Volksbegehren in der bremischen Landesverfassung keine eigenständige Form der Volksgesetzgebung sei, beruhe auf einer Überinterpretation dieser Verfassungsnorm; sie sei der Gewaltenteilung gewidmet und nicht sedes materiae der hier zu beantwortenden Rechtsfrage. Entgegen der

vom Staatsgerichtshof geäußerten Auffassung zwingt der Bürgerantrag gemäß Art. 87 Abs. 2 BremLV keineswegs dazu, ein Volksbegehren zum Haushalt als unzulässig anzusehen. Vielmehr gehe die systematische Logik in die entgegengesetzte Richtung: Wenn die Verfassung das für den Bürgerantrag geltende „Finanztabu“ in Art. 87 Abs. 2 Satz 2 selbst aufstelle und nicht in den relativ weitgefaßten Auftrag zu einem Ausführungsgesetz (Art. 87 Abs. 2 Satz 3 BremLV) einschließe, so sei erst recht nicht anzunehmen, daß der vergleichsweise eng gehaltene Auftrag zur Regelung des Verfahrens beim Volksentscheid (Art. 74 BremLV) den einfachen Gesetzgeber ermächtige, das „Finanztabu“ auf eine frühere Etappe des Volksgesetzgebungsverfahrens vorzuverlegen. Der Bremischen Landesverfassung sei ein imperfektes Volksbegehren keineswegs unbekannt. Art. 70 Abs. 1 lit.d Satz 5 BremLV nenne einen Fall, in dem ein Volksbegehren erst nach Erfüllung einer aufschiebenden Bedingung zulässig und bis dahin, so müsse man schließen, unzulässig sei. Diese Bestimmung spreche dafür, daß die Verfassung die Fälle, in denen ein Volksbegehren unzulässig sei, ausdrücklich aufführe; zugleich bestehe eine Vermutung dafür, daß die Verfassung diese Fälle abschließend benannt habe; der Fall, daß das Volksbegehren über eine Finanzmaterie gehe, sei aber gerade nicht aufgeführt. Auch der vom Staatsgerichtshof vorgenommenen Interpretation des in Art. 70 Abs. 2 BremLV verwendeten Begriffs „Haushaltsplan“ könne nicht gefolgt werden. Bei einer den Wortlaut, die Systematik sowie die Entstehungsgeschichte der Norm berücksichtigenden Auslegung werde deutlich, daß der Begriff „Haushaltsplan“ in Art. 70 Abs. 2 BremLV nicht alle materiell auf die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates einwirkenden Gesetze meine, sondern den formellen Haushaltsplan im Sinne des Art. 131 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremLV. Dieses „Tabu“ beginne zu wirken, sobald der Haushaltsplan bei der Bürgerschaft eingebracht und damit zur „Gesetzesvorlage“ (Art. 123 Abs. 1 BremLV) geworden sei. Auf den formellen Haushaltsplan habe der Gesetzentwurf keinerlei Wirkung. Die im Haushaltsplan 1996/97 genannte Position „Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen u.a.“ (Kapitel 3986 Titel 133 20-7) sei so allgemein formuliert, daß er auch, wenn der Gesetzentwurf Gesetz werde, unverändert bleiben könne; außerdem sei er durch bereits vorgenommene Verkäufe von Anteilen schon übererfüllt. Da das beantragte Volksbegehren somit weder direkt noch indirekt eine Einzelheit des Haushaltsplans im formellen Sinne betreffe, müsse es zugelassen werden.

Der in dem beantragten Volksbegehren zur Abstimmung zu stellende Gesetzentwurf sei aber auch dann mit Art. 70 Abs. 2 BremLV vereinbar, wenn die im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 17. Juni 1997 aufgestellten Kriterien Anwendung fänden. Der von den Antragstellern des Volksbegehrens verfolgte ordnungspolitische Zweck stehe eindeutig im Vordergrund; die haushaltsmäßigen Fernwirkungen seien gering. Es sei das mit dem Gesetzentwurf verfolgte ordnungspolitische Ziel, ein kleines Segment, das systematisch Bestandteil des kommunalen Vermögenshaushalts sei, von weiteren Privatisierungsbestrebungen auszunehmen, weil der über kommunales Eigentum an Wohnungsbaugesellschaften ausübbarer Einfluß auf die Wohnungswirtschaft unter den herrschenden Voraussetzungen am effektivsten geeignet sei, eine aktive kommunale Wohnungspolitik im Rahmen des sozialstaatlichen Auftrags des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu betreiben. Der Gesetzentwurf greife nicht in konkrete Finanzbedarfe zur Finanzierung von Vulkan-Altlasten, von Verpflichtungen der Bremer Lagerhausgesellschaft oder des Stadtreparaturfonds ein. Die trotz laufenden Volksbegehrens durchgeführten Vermögensverschiebungen bei den Gesellschaften seien bereits die Beträge, die für diese Zwecke realisiert werden sollten; konkretisierte Pläne des Senats und der ihn tragenden Fraktionen, weitere Anteile zu veräußern, gebe es gegenwärtig nicht. Das im Volksbegehren beantragte Gesetz schmälere auch im wesentlichen nicht das Vermögen der Stadtgemeinde oder seine Verwertung, sondern schreibe nur eine andere Form der Verwertung, nämlich Gewinnausschüttung und Sicherung des erheblichen Anlagevermögens vor, verbunden mit dem Erhalt der noch verbliebenen kommunalen wohnungswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten. Zwar sei bei einem angenommenen Verkauf die rechnerische Zinersparnis für den Haushalt zunächst höher als die Überschüsse der Gesellschaft in der Vergangenheit. Es sei jedoch möglich und es gebe konkrete Pläne, die Überschüsse der Gesellschaften erheblich zu steigern. Vor allem aber entstünden durch die Anteilsverkäufe an den Wohnungsbaugesellschaften für die Stadtgemeinde voraussichtlich erhebliche Mehrkosten bei gleichzeitigem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen einer sozial orientierten Wohnungspolitik.

2. In den Bereich der verfassungsrechtlich geschützten exekutiven Eigenverantwortung des Senats greife der Entwurf nicht ein. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen sei sich offenbar nicht darüber im klaren, daß die Volksgesetzgebung der Landesverfassung, die über Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV auch auf kommunaler Ebene gelte, selbständig neben das parlamentarische Verfahren trete. Irrig behaupte der Senat, er habe die alleinige Kompetenz, auf Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt durch entsprechende Maßnahmen zu reagieren. Die gewählten Vertreter der Stadtbürgerschaft seien aber als Vertreter der Gemeinde mindestens ebenso Adressaten von Art. 14 Abs. 1 BremLV, der die Förderung des Anspruches eines jeden Bürgers auf eine angemessene Wohnung postuliere. Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit des Gesetzentwurfs sei deshalb, ob die Stadtbürgerschaft ein entsprechendes Gesetz erlassen könnte. Hierzu wäre sie befugt. Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV i.V.m. Art. 101 Nr. 1 BremLV sichere ihr die umfassenden Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Zu ihrer Zuständigkeit gehöre nach Art. 101 Nr. 4 und 6 BremLV aber gerade, die Umwandlung der Rechtsform von Eigenunternehmen zu beschließen und über größere Vermögensdispositionen, die nicht Geschäfte

der laufenden Verwaltung sind, zu befinden. Wenn aber die Stadtbürgerschaft diese weitreichende Kompetenz als Wächterin des Vermögens der Stadtgemeinde habe, könne sie, statt sich auf Einzelbeschlüsse zu beschränken, auch eine generelle gesetzliche Regelung im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz über das Vermögen der Stadtgemeinde treffen. Es bestehe kein Zweifel, daß ein Gesetz, das die Stadtbürgerschaft erlassen dürfe, auch Gegenstand der Volksgesetzgebung sein könne.

B.

Der Antrag des Senats ist zulässig (I.) und begründet (II.).

I.

Der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 140 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 31 Abs. 1 BremStGHG und § 12 Abs. 2 BremVEG berufen, über die Zulassung eines Volksbegehrens im Lande Bremen zu entscheiden. § 22 Abs. 1 BremVEG erklärt § 12 Abs. 2 BremVEG auf das Verfahren beim Volksbegehren in der Stadtgemeinde Bremen für entsprechend anwendbar. Daß das Gesetz über den Staatsgerichtshof in der Überschrift zum Abschnitt 5 nur das „Verfahren nach § 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid“ nennt, stellt die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auch für die Zulassung eines Volksbegehrens in der Stadtgemeinde Bremen nicht in Frage. Diese beruht jedenfalls auf der durch die Ermächtigung des Art. 140 Abs. 2 BremLV gedeckten Zuständigkeitsbegründung in § 22 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 2 BremVEG.

Nach § 12 Abs. 2 analog i.V.m. § 24 BremVEG wird die Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Zulassung eines Volksbegehrens in der Stadtgemeinde Bremen durch den Senat herbeigeführt, wenn dieser die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung nach den §§ 9 Nr. 1 oder 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG nicht für gegeben hält oder wenn er der Auffassung ist, daß der Ortsgesetzentwurf mit geltendem Landes- oder Bundesrecht unvereinbar ist. Der Senat hat in seinem Antrag die Gründe darzulegen, aus denen er das Volksbegehren für nicht zulässig hält. Diese Voraussetzungen hat der Senat mit seinem Antrag an den Staatsgerichtshof vom 22. Juli 1997 erfüllt.

II.

Der Antrag des Senats ist begründet. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen sind nicht gegeben.

Die Überprüfung durch den Staatsgerichtshof beschränkt sich bei Volksbegehren, die auf den Erlass, die Aufhebung oder Änderung eines Ortsgesetzes gerichtet sind, darauf, ob der Zulassungsantrag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthält, der durch Gründe erläutert sein soll (§ 22 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG), und ob die materiellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens nach § 24 BremVEG gegeben sind (vgl. BremStGH, Urteil vom 17. Juni 1996 - St 7/96 - , Urteilsabdruck S. 26 f., für Volksbegehren im Lande Bremen).

1. Der Zulassungsantrag enthält einen ausgearbeiteten Entwurf eines Ortsgesetzes und erfüllt damit die wesentliche formelle Voraussetzung des § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG. Dadurch, daß die Antragsteller des Volksbegehrens dem Entwurf keine Begründung beigefügt haben, verzichten sie auf deren Klarstellungs- und Erläuterungsfunktion. Die Unzulässigkeit des Antrags hat der Begründungsmangel, da es sich bei § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG insoweit nur um eine Soll-Vorschrift handelt, nicht zur Folge, jedenfalls solange der Entwurf aus sich heraus verständlich ist.
2. Unzulässig ist das Volksbegehren, weil der Ortsgesetzentwurf die inhaltlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, welche die Landesverfassung und das Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid enthalten.
 - a) Nach Art. 70 Abs. 2 BremLV, der gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV auf Volksentscheide in der Stadtgemeinde Bremen entsprechend anwendbar ist, ist ein Volksentscheid über den Haushaltsplan, über Dienstbezüge und über Steuern, Abgaben und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen unzulässig. Nach § 24 Satz 2 i.V.m. § 9 Nr. 1 BremVEG gilt dieser Haushaltsvorbehalt bereits für das Stadium des *Volksbegehrens*. Wie der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 - St 7/96 - Urteilsabdruck S. 28 f., NVwZ 1998, 388, entschieden hat, wird durch diese Vorverlagerung des Haushaltsvorbehalts die Grenze des Art. 74 BremLV, nach dem „das Verfahren beim Volksentscheid“ durch ein besonderes Gesetz geregelt wird, 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. Im einzelnen hat der Staatsgerichtshof ausgeführt:

„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.“

Die gegen diese Begründung von den Antragstellern des *Volksbegehrens* vorgebrachten Einwände vermögen nicht zu überzeugen. Sie berücksichtigen nicht hinreichend, daß der Staatsgerichtshof konkret die geltende bremische Landesverfassung ausgelegt hat, in der das *Volksbegehren* im Unterabschnitt „Der *Volksentscheid*“ als dessen unselbständiger Teil geregelt ist. Aus dem letzten Satz des Art. 70 Abs. 1 lit. d BremLV läßt sich nicht auf die generelle Zulässigkeit eines „imperfekten *Volksbegehrens*“ schließen, wie dies die Antragsteller des *Volksbegehrens* tun; diese Bestimmung erklärt ein auf einen inhaltlich zulässigen *Volksentscheid* gerichtetes *Volksbegehren* aus prozeduralen Gründen für unzulässig. Für die Frage, ob ein *Volksbegehren*, das auf einen gemäß Art. 70 Abs. 2 BremLV inhaltlich unzulässigen *Volksentscheid* gerichtet ist, zugelassen werden kann, gibt die Vorschrift nichts her. Vor allem aber verkennen die Antragsteller des *Volksbegehrens* den Regelungszusammenhang, in dem das *Volksbegehren* nach Art. 70 BremLV und der 1994 in die Landesverfassung eingefügte Bürgerantrag nach Art. 87 Abs. 2 BremLV stehen. Nach Art. 123 Abs. 1 BremLV sind sowohl das *Volksbegehren* als auch der Bürgerantrag direktdemokratische Instrumente der Gesetzesinitiative. Hinter dem zulässigen *Volksbegehren* nach Art. 70 Abs. 1 lit. d BremLV steht der *Volksentscheid*; er kann nur dadurch abgewendet werden, daß der begehrte Gesetzentwurf in der Bürgerschaft unverändert angenommen wird. Für eine Gesetzesinitiative ohne *Volksentscheid* steht eine Initiativmöglichkeit mit deutlich geringeren Zugangshürden (unterzeichnungsberechtigt sind die Einwohner, nicht nur die Stimmberechtigten; das Quorum beträgt 2% und nicht 10%) und einem geringeren Kostenaufwand zur Verfügung. Da nicht nur der *Volksentscheid*, sondern auch der Bürgerantrag unter einem Haushaltsvorbehalt steht, würde eine zusätzliche direktdemokratische Gesetzesinitiative durch ein auf einen gemäß Art. 70 Abs. 2 BremLV unzulässigen *Volksentscheid* gerichtetes *Volksbegehren* (sog. imperfektes *Volksbegehren*) ausschließlich der Umgehung der Haushaltsklausel des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 BremLV dienen; eine solche Umgehungsregelung ist nicht Bestandteil der Landesverfassung. Es sei nur ergänzend angemerkt, daß auch die Bremische Bürgerschaft im Verfahren der Verfassungsänderung 1994 offensichtlich von der Erstreckung des Haushaltsvorbehalts auf das Stadium des *Volksbegehrens* im Rahmen des Art. 70 BremLV ausgegangen ist (vgl. Bremische Bürgerschaft [Landtag], Drucks. 13/592, S. 6).

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. Diese Inhaltsbestimmung des Begriffs „Haushaltsplan“ hat der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 in erster Linie auf eine teleologische Auslegung gestützt, bei der die Folgen der Norminterpretation berücksichtigt werden. Im einzelnen hat der Staatsgerichtshof den Zweck des Haushaltsvorbehalts folgendermaßen umschrieben (Urteilsabdruck S. 30, 32):

Die eigentliche Zielsetzung von Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG „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).“

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

Die gegen die weite Auslegung des Begriffs „Haushaltsplan“ von den Antragstellern des Volksbegehrens vorgebrachten vorwiegend grammatikalischen, rechtshistorischen und rechtsvergleichenden Einwände vermögen vor allem deshalb nicht zu überzeugen, weil sie sich mit der auf die Notwendigkeit des haushaltsmäßigen Gesamtausgleichs abstellenden teleologischen Argumentation des Staatsgerichtshofs nicht auseinandersetzen.

- b) Volksbegehren und Volksentscheide sind 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 Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlaments führen (BremStGH, Urteil vom 17. Juni 1997, Urteilsabdruck S. 33, unter Bezugnahme auf BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976, BayVerfGHE 29, 244, 263; Entscheidung vom 17. November 1994, BayVerfGHE 47, 276, 304 ff.). An diesem Maßstab gemessen, ist keineswegs jedes Gesetz mit finanziellen Folgen dem Volksbegehren und dem Volksentscheid entzogen. Eine so weitgehende Auslegung des Art. 70 Abs. 2 BremLV und des § 9 Nr. 1 BremVEG hätte 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 begehrte Gesetz nach seinem Gesamthalt auf die Haushaltsplanung im ganzen hat. Erforderlich ist eine differenziert wertende Gesamtbeurteilung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastungen als Folge eines Gesetzesvorhabens im jeweiligen Einzelfall zu gewichten sind. Ein wichtiger Anhaltspunkt, jedoch nicht alleiniger Entscheidungsmaßstab ist der Prozentwert, den die Kosten eines auf einen Gesetzentwurf gerichteten Volksbegehrens im Verhältnis zum Gesamthaushalt darstellen (BremStGH, Urteil vom 17. Juni 1997, Urteilsabdruck S. 32 f.).

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. Zu den staatlichen und kommunalen Finanzierungsquellen gehören aber neben Abgaben auch Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit (vgl. P. Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 88, Rdnr. 298 ff.) 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 Verfügungsbeschränkungen 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.

- c) 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 Budgetrechtes 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 Stadtgemeinde 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 Haushaltsposition eines konkreten Haushaltsplans Bezug, da nach den Angaben des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Zeit keine konkreten Pläne zum Verkauf von Anteilen an Wohnungsbaugesellschaften 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 finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit in einem Maße einschränken, das angesichts des für die Stadtgemeinde Bremen jedenfalls auf mehrere hundert Millionen DM zu beziffernden Finanzvolumens eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts der Stadtbürgerschaft darstellt.

Da es sich bei den §§ 4 und 5 um die zentralen Bestimmungen des Ortsgesetzesentwurfs handelt, hat deren Unvereinbarkeit mit §§ 24, 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV die Unzulässigkeit des Volksbegehrens insgesamt zur Folge. Auf die Frage, ob auch den §§ 1 bis 3 des Ortsgesetzesentwurfs verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen, braucht deshalb nicht eingegangen zu werden. Ebenso kann offen bleiben, ob durch die Regelungen des Ortsgesetzesentwurfs in verfassungsrechtlich geschützte Rechte des Senats als Magistrat der Stadtgemeinde Bremen eingegriffen wird.

C.

Diese Entscheidung ist mit fünf zu zwei Stimmen ergangen.

Pottschmidt	Bewersdorf	Preuß
Wesser	Klein	Rinken
		Lissau

Abweichende Meinung der Richter Preuß und Rinken zu dem Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 11. Mai 1998 - St 3/97 -

Wir können der Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht zustimmen, weil wir der Auffassung sind, daß das beantragte Volksbegehren über den Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen nicht gegen den Haushaltsvorbehalt der §§ 24, 9 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 70 Abs. 2 BremLV verstößt. Entgegen der in der Urteilsbegründung vertretenen Argumentationslinie handelt es sich in der jetzt getroffenen Entscheidung nicht lediglich um die Anwendung der im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 17. Juni 1997 (-St 7/96-, NVwZ 1998, 388) entwickelten Grundsätze auf einen im wesentlichen gleichgelagerten Sachverhalt; vielmehr erfordert die Unterschiedlichkeit der Fälle ihre differenzierte rechtliche Bewertung. Das der Entscheidung zugrundeliegende, im Vergleich zum Urteil vom 17. Juni 1997 erweiterte Verständnis des Haushaltsvorbehalts wird der Bedeutung, die der Volksgesetzgebung in der Bremischen Landesverfassung zukommt, nicht gerecht (1.). Es trägt nicht der engen Formulierung Rechnung, die der Haushaltsvorbehalt in Art. 70 Abs. 2 BremLV gefunden hat (2.). Es ist auch nicht zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts erforderlich, dem der Vorbehalt des Art. 70 Abs. 2 BremLV dient (3.). Die Grenzen, die einer außerbudgetären Gesetzgebung mit Wirkungen auf das Budget gesetzt sind, sind im vorliegenden Fall nicht erreicht (4.).

1. Die zeitlich vor dem Grundgesetz erlassene Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 gehört zu jener Gruppe von Landesverfassungen, die an die plebiszitfreundliche Tradition der Weimarer Zeit anknüpfen. In den Art. 66 Abs. 2, 67 Abs. 1 und 123 nennt die Bremische Landesverfassung die Volksgesetzgebung an systematisch hervorgehobener Stelle und stellt in Art. 70 mit Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum ein direktdemokratisches Instrumentarium zur Verfügung. Daß dieses Instrumentarium in der Verfassungspraxis keine wesentliche Bedeutung erlangt hat, hat den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht etwa zu dessen Abschaffung veranlaßt. Vielmehr sind die direktdemokratischen Instrumente durch verfassungsändernden Volksentscheid mit dem Gesetz vom 1. November 1994 (Brem.GBl. S. 289) sowohl für die staatliche als auch für die kommunale Ebene deutlich verstärkt worden. Die Herabsetzung des Quorums beim Volksbegehren (Art. 70 Abs. 1 lit. d BremLV), die Einführung des Volksentscheids in der Stadtgemeinde Bremen (Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV) und die Einführung des Bürgerantrags im Lande und in der Stadtgemeinde Bremen (Art. 87 Abs. 2, 148 Abs. 1 Satz 2 BremLV) spiegeln die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers wieder, die Möglichkeiten einer direktdemokratischen Einflußnahme des Volkes auf die aktuelle Politik zu

verbessern. Es hieße diese Absicht des Gesetzgebers konterkarieren und die in der Bevölkerung geförderten Erwartungen auf aktivere und effektivere Beteiligung am demokratischen Entscheidungsprozeß enttäuschen, wenn direktdemokratische politische Initiativen durch eine extensive Praktizierung des Haushaltsvorbehalts regelmäßig dem Verdikt der Unzulässigkeit anheimfallen würden. Erforderlich ist deshalb eine Auslegung des Haushaltsvorbehalts, die sowohl der Effektivität der Volksgesetzgebung als auch dem Budgetrecht der (Stadt-)Bürgerschaft gerecht wird.

2. Für eine solche Auslegung des Haushaltsvorbehalts ist dessen Formulierung in Art. 70 Abs. 2 BremLV der für den Staatsgerichtshof verbindliche Ausgangspunkt. Während einige Landesverfassungen ganz allgemein Volksbegehren und Volksentscheide über „Finanzfragen“ (Art. 68 Abs. 1 Satz 4 NWLV, Art. 103 Abs. 3 Satz 2 RPfLV) oder über „finanzwirksame Gesetze“ (Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SaarlV) ausschließen, formuliert Art. 70 Abs. 2 BremLV den Vorbehalt sehr eng, indem er einen Volksentscheid über „den Haushaltsplan“ für unzulässig erklärt (ebenso Art. 124 Abs. 2 Satz 3 HessLV; ähnlich Art. 60 Abs. 6 BWLV, Art. 60 Abs. 2 MecklVLV, Art. 73 Abs. 1 SächsLV, Art. 81 Abs. 1 Satz 3 SALV: „Staatshaushaltsgesetz“ bzw. „Staatshaushaltsgesetze“; vgl. auch Art. 73 BayLV, Art. 76 Abs. 2 BrbgLV, Art. 48 Abs. 1 NdsLV, Art. 41 Abs. 2 SchlHLV: „Staatshaushalt“, „Landeshaushalt“, „Haushalt des Landes“). Mit dem Begriff „Haushaltsplan“, mit der vom Wortlaut her engsten Formulierung also, knüpft Art. 70 Abs. 2 BremLV an die Bestimmung des § 4 Abs. 2 der Bremischen Verfassung vom 18. Mai 1920 an, in der „Haushaltsplan“ in einem engen rechtstechnischen Sinne gebraucht worden war. Wie der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1997 entschieden hat, steht der enge Wortlaut des Art. 70 Abs. 2 BremLV einer teleologischen Auslegung, die an der Funktion der Norm im Gesamtzusammenhang der geltenden Verfassung orientiert ist, und einem auf einer solchen Auslegung beruhenden materiellen Verständnis des Begriffes „Haushaltsplan“ nicht entgegen. Zutreffend hat der Staatsgerichtshof in der genannten Entscheidung für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens bzw. eines Volksentscheids nach Art. 70 Abs. 2 BremLV nicht darauf abgestellt, ob durch das Vorhaben der Volksgesetzgebung der formale Haushaltsplan betroffen ist, sondern es als den Zweck der Norm bezeichnet, 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 des Parlaments führen“ würden (Urteilsabdruck S. 33). Bei der Anwendung dieser Formel, durch die der Norminhalt im Rahmen richterlicher Geltungsfortbildung über den rechtstechnischen Wortlaut der Norm hinaus erweitert wird, bleibt - und das ist im vorliegenden Zusammenhang hervorzuheben - der enge Wortlaut als Grenzbestimmung relevant: Die erweiternde Auslegung ist nur bis zur Grenze des funktionell unabdingbar Notwendigen zulässig.

Diese Notwendigkeit einer Beschränkung der sich aus der erweiternden Auslegung des Begriffes „Haushaltsplan“ ergebenden Folgen hat auch der Staatsgerichtshof in dem Urteil vom 17. Juni 1997 gesehen, wenn es dort (Urteilsabdruck S. 32 f.) heißt, der Bedeutung von Art. 70 Abs. 2 BremLV und § 9 Nr. 1 BremVEG entspreche es nicht, Volksbegehren und Volksentscheide so sehr einzuschränken, daß unter den Begriff „Haushaltsplan“ jedes Gesetz mit finanzieller Folge zu subsumieren sei. 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 auswirkten. Es komme vielmehr entscheidend darauf an, welche finanziellen Auswirkungen das begehrte Gesetz nach seinem Gesamthalt auf die Haushaltsplanung im ganzen habe. Erforderlich sei eine differenziert wertende Gesamtbeurteilung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastungen als Folge eines Gesetzesvorhabens im jeweiligen Einzelfall zu gewichten seien. Es ist unser zentraler Einwand gegen das hier in Rede stehende Urteil vom 11. Mai 1998, daß der Staatsgerichtshof diesen differenzierenden Ansatz nicht auf die andersartige Konstellation des nun zu entscheidenden Falles angewandt, sondern sich auf die Umsetzung des allgemeinen Kriteriums der „wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts“ beschränkt hat, wobei sich die Wesentlichkeitsbeurteilung ausschließlich an der Höhe des in Frage stehenden Finanzvolumens orientiert. Im Ergebnis betrifft dann der Haushaltsvorbehalt des Art. 70 Abs. 2 BremLV alle finanzwirksamen Gesetzesvorhaben, soweit es sich nicht um finanzielle Bagatellsachen handelt. Die Unterschiedlichkeit der Fallkonstellationen geht in der Weite des allgemeinen Finanzvorbehalts unter.

Anders als die das Urteil vom 11. Mai 1998 tragende Urteilsbegründung sind wir der Auffassung, daß die unterschiedlichen Fallkonstellationen eine auch in der Sache differenzierte Beurteilung erfordern. In der Entscheidung vom 17. Juni 1997 ging es um ein Volksbegehren zu einem Gesetzentwurf, dessen Verabschiedung durch Volksentscheid die Einstellung erheblicher Personalmittel in den Haushalt des Landes erfordert hätte; dies wäre nur durch grundlegende Umschichtungen innerhalb zukünftiger Haushalte möglich gewesen. Zu Recht hat der Staatsgerichtshof daher in dem Inhalt der Gesetzesvorlage eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts der Bürgerschaft gesehen und das darauf gerichtete Volksbegehren für unzulässig erklärt. Es lag hier eine *unmittelbare*

Einwirkung auf den Haushalt vor. Im vorliegenden Fall würde dagegen das begehrte Ortsgesetz den Haushalt nur *mittelbar* beeinflussen. Da es zur Zeit keine konkretisierten Pläne des Senats und der Stadtbürgerschaft zu einer weiteren Veräußerung von Gesellschaftsanteilen an kommunalen Wohnungsunternehmen gibt, hätte die Verabschiedung des Ortsgesetzes keine unmittelbare Haushaltswirkung, durch die der Haushalt der Stadtgemeinde berührt und der Haushaltsgesetzgeber zu einer konkreten Reaktion gezwungen würde. Einer Auslegung des Haushaltsvorbehalts, die dessen Funktion als Sicherung der budgetrechtlichen Gesamtverantwortung der (Stadt-)Bürgerschaft wahr, ohne jede haushaltsrelevante Initiative des Volkes als lästige Störung des zwischen Bürgerschaft und Senat eingespielten Politikprozesses zu diskreditieren, wird nur eine differenzierte Betrachtungsweise gerecht, die den Haushaltsvorbehalt auf *unmittelbare* Einflußnahmen des Volksgesetzgebers auf Ausgaben und Einnahmen des Haushaltsplans in dem oben beschriebenen materiellen Sinne beschränkt, ihn aber nicht auf politische Konzeptvorgaben ausdehnt, mögen mit ihnen *mittelbar* auch Auswirkungen auf den Haushalt verbunden sein.

3. Auch der Schutz des parlamentarischen Budgetrechts erfordert nicht die Unterbindung einer nur mittelbaren Einwirkung der Volksgesetzgebung auf die Haushaltsgesetzgebung. Das Budgetrecht ist die zentrale Befugnis, durch die das Parlament gemeinsam mit der Regierung an der Staatsleitung teilhat. Es umschließt die Befugnisse des Parlaments bei der Aufstellung, der Feststellung und dem Vollzug des Staatshaushaltsplans. Diese Befugnisse bestehen im Bewilligungsrecht, im Kontrollrecht und im Entlastungsrecht (Fischer-Menshausen in: v. Münch/Kunig [Hrsg.], GG-Kommentar, 3. Aufl., 1996, Art. 110 Rdnr. 20). Durch die Bewilligung legen die parlamentarische Mehrheit und die von ihr getragene Regierung die von ihnen verfolgte politische Programmatik fest und machen sichtbar, welche allokativen und insbesondere distributiven Wirkungen die vom Staatshaushalt erfaßten Finanzströme haben; dadurch werden namentlich die ordnungs- und verteilungspolitischen Ziele und Effekte ihrer Politik transparent. „Durch die Entscheidung über die Prioritäten und durch die Verteilungsentscheidungen im einzelnen erhalten eine Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil“ (BVerfGE 79, 311, 329). Neben dieser politischen Programmfunktion hat das parlamentarische Bewilligungsrecht die weitere Funktion, die Regierung zu binden. Durch den Haushalt spezifiziert das Parlament die Ausgaben, zu denen die Regierung ermächtigt wird, und legt damit die konkreten Zwecke fest, die sie verfolgen darf. Dadurch wird zugleich der Maßstab festgelegt, anhand dessen das Parlament die ihm obliegende Kontrolle der Regierung vornimmt. Insofern verwirklicht es die rechtliche Bindungs- und Kontrollfunktion des Budgets (zu den verschiedenen Funktionen des Budgets vgl. Neumark in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 2. Aufl., 1952, S. 552 ff.; Stern Staatsrecht, Band 2, 1980, S. 1196 ff.; Mahrenholz in: AK-GG, 2. Aufl., Art. 110 Rdnrn. 7 ff.; Kisker in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rdnrn. 12 ff.; Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 2; BVerfGE 79, 311, 328 ff.). Wenn, wie der Staatsgerichtshof zutreffend festgestellt hat, Art. 70 Abs. 2 BremLV das Budgetrecht des Parlaments schützen soll, dann ist der Schutzgegenstand zum einen das Recht der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung, ihr politisches Programm, das in der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten hat, in der Gestalt des in der Regel in komplizierten politischen Aushandlungsprozessen erreichten ausgeglichenen Haushaltsplans zu verwirklichen. Zum anderen ist es das Recht der Bürgerschaft, durch budgetäre Zweckspezifikation das Regierungshandeln zu bestimmen und zu kontrollieren. Art. 70 Abs. 2 BremLV schirmt daher die Bürgerschaft und insbesondere die Regierungsmehrheit gegen Eingriffe in dieses politisch ohnehin sehr prekäre Haushaltsgleichgewicht ab.

Dagegen läßt sich dieser Schutz nicht auf alle Faktoren erweitern, die in wesentlicher Weise Einfluß darauf haben, ob es in Zukunft gelingt, einen ausgeglichenen Haushaltsplan auf- und festzustellen. Die mit dem Budgetrecht umschriebenen parlamentarischen Befugnisse der Etatbewilligung, der Kontrolle des Haushaltsvollzugs und der Entscheidung über die Entlastung der Regierung beziehen sich auf die Funktionen, die das Parlament im Haushaltskreislauf wahrnimmt (hierzu Kisker, a.a.O., Rdnrn. 30 ff.). Unberührt bleibt die materielle Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments, die das Budget beeinflussen mag, ohne jedoch eine Station des Haushaltskreislaufs zu sein. Solche außerbudgetäre Gesetzgebung ist dem Parlament keineswegs untersagt (vgl. Heckel in: Anschütz/Thoma [Hrsg.], HdbStR II, 1932, S. 408 f.). So hat das Bundesverfassungsgericht mit Recht darauf verwiesen, daß „der Gestaltungsspielraum für das einzelne Haushaltsgesetz dadurch beschränkt [ist], daß der größte Teil der Ausgaben durch außerbudgetäre Gesetze und bei einer hohen Staatsverschuldung durch die Zins- und Tilgungslasten festgelegt ist“ (BVerfGE, a.a.O. S. 329). Es ist danach keine Seltenheit, daß der außerbudgetäre parlamentarische Gesetzgeber u. U. seinem eigenen Budgetrecht Beschränkungen auferlegt, ohne daß dies als ein unzulässiger Eingriff in den funktionell gesonderten Haushaltskreislauf angesehen wird. Das Prinzip der Gewaltenteilung gebietet, daß gegenüber dem Budgetprozeß, der durch die enge Verflechtung von Parlament und Regierung im Bereich der Staatsleitung gekennzeichnet ist, die Selbständigkeit der anderen wichtigen Funktion des Parlaments, nämlich die der materiellen Gesetzgebung, gewahrt bleibt. Für die Auslegung der Landesverfassung, die im Gegensatz zum Grundgesetz die Volksgesetzgebung eingerichtet und dieser damit einen eigenständigen politischen Gestaltungsraum im Bereich der materiellen Gesetzgebung eingeräumt hat,

besteht kein Anlaß, den Funktionsbereich des Haushaltskreislaufs derart auszudehnen, daß damit praktisch eine Sperre der Volksgesetzgebung errichtet und außerbudgetäre Gesetzgebung so gut wie unmöglich wird.

Die Unzulässigkeit der Volksgesetzgebung nach Art. 70 Abs. 2 BremLV bezieht sich erkennbar auf den Haushaltskreislauf. Diese Vorschrift sperrt Gesetzesvorlagen über „Steuern, Abgaben und Gebühren“ für die Volksgesetzgebung, also Einnahmen, die früher als ordentliche Einnahmen qualifiziert wurden und deren Besonderheit u.a. darin bestand, daß allein sie zum Haushaltsausgleich verwendet werden durften (Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 16 zu Art. 110). Diese Einnahmearten waren typischerweise Bestandteile des Haushaltsplans. Gesetzesvorlagen dieses Inhalts haben, um eine von J. Heckel geprägte Formel zu gebrauchen, die Leistung von Ausgaben und die Minderung von Einnahmen „zum Gegenstand“, im Gegensatz zu Vorlagen, welche solche Ausgabenmehrungen oder Einnahmenminderungen nur „zur Folge haben“ (a.a.O. S. 409). Art. 70 Abs. 2 BremLV zählt sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite nur unmittelbar etatzbezogene Leistungen auf und schließt damit lediglich Gesetzesvorlagen aus, die Einnahmenminderungen oder Ausgabenmehrungen zum Gegenstand haben.

Eine Auslegung des Art. 70 Abs. 2 BremLV, die diese Unterscheidung berücksichtigt, ermöglicht damit eine mittlere Linie zwischen einem vom Staatsgerichtshof zu Recht abgelehnten formellen Verständnis des Begriffs Haushaltsplan einerseits, und einer weiten, alle wesentlichen finanzwirksamen Gesetzesvorlagen umfassenden Interpretation dieses Begriffs andererseits. „Geschützt“ gegen Volksinitiativen ist danach zum einen der durch Gesetz festgestellte Haushaltsplan im förmlichen Sinne, zum anderen aber auch der vom Senat aufgestellte und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebene nächstjährige Haushaltsplanentwurf; es kann ausnahmsweise auch die zeitlich noch weiter ausgreifende Haushaltsplanung dann sein, wenn (etwa kraft rechtlicher Verpflichtungen) bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden, auf denen erkennbar die nächstjährigen Haushalte aufbauen werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Haushaltsplan besteht, wenn gerade das Gefüge der Haushaltsposten, ihre innere Einheit, betroffen ist. Es sind die in der Kriterienbildung des Staatsgerichtshofs enthaltenen Hinweise auf den „Gesamtbestand“ des Haushalts, auf das „Gleichgewicht des gesamten Haushalts“, auf den Zwang zu einer Neuordnung des „Gesamtgefüges“ des Haushalts die Elemente, auf die in besonderer Weise abgestellt werden muß. Nur aus einer solchen Gefährdung des Gesamtgefüges eines konkreten Haushalts oder einer konkreten Haushaltsplanung kann sich eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments ergeben. Wird dieser Zusammenhang gelöst und der Schutz des parlamentarischen Budgetrechts verabsolutiert, so wird der Volksvertretung gegenüber der Direktbeteiligung des Volkes ein unangemessenes Übergewicht eingeräumt. Der „Parlamentvorbehalt“ wird im Hinblick auf den Haushaltsplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, daß Haushaltsschieflagen dadurch entstehen, daß entweder Prioritäten neu festgelegt werden müssen oder entsprechende Korrekturen bei der Durchführung staatlicher Aufgaben erforderlich sind, ohne daß diese Konsequenzen für jedermann bei der Abstimmung erkennbar würden, zumal plebiszitäre Gesetzentwürfe bei finanzwirksamen Gesetzen nicht der Deckungspflicht des Art. 102 BremLV unterliegen (BremStGH, Urteil vom 17. Juni 1997, a. a.O. S. 32). Diese Gründe für eine Vorrangigkeit des parlamentarischen Haushaltsrechts vor einer haushaltswirksamen Volksgesetzgebung liegen bei einer politischen Konzept- und Rahmengesetzgebung nicht oder doch nur in stark reduzierter Form vor.

4. Bei dem Entwurf eines Ortsgesetzes zur Sicherung angemessenen Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens in der Stadtgemeinde Bremen handelt es um ein Gesetz, das mangels konkreter Verkaufspläne Einnahmenminderungen nicht „zum Gegenstand“ hat, sondern nur „zur Folge“ haben kann. Mit den Bestimmungen der §§ 4 und 5 des Ortsgesetzesentwurfs wird Stadtbürgerschaft und Senat ein wohnungs- und sozialpolitischer Rahmen gesetzt, auf den sie sich in ihrer Haushaltspolitik einstellen können, nicht aber wird unmittelbar Bestimmung „über den Haushaltsplan“ getroffen. Solcher „Fremdbestimmung“ durch politische und rechtliche Rahmensetzungen ist der Haushaltsgesetzgeber auf Landes- und Gemeindeebene in vielfältiger Weise ausgesetzt, genannt seien nur bundes- und europarechtliche Vorgaben; hinzu kommen nach dem Willen der Bremischen Landesverfassung direktdemokratische Vorgaben. Ebenso wie die Bürgerschaft als Beteiligte des Budgetprozesses in der Lage und in der Pflicht ist, in den Beratungen der zukünftigen Haushalte ihre eigenen einnahmenmindernden Beschlüsse und die ihr rechtlich vorgegebenen Restriktionen zu berücksichtigen, so ist es auch ihre Pflicht und so liegt es auch in ihrer Macht, finanzwirksame Restriktionen zu bewältigen, die nicht von ihr selbst, sondern durch Volksentscheid beschlossen worden sind. Der in diesem Zusammenhang häufig beschworenen Gefahr populistischer Demagogie wird bereits durch die erheblichen verfahrensrechtlichen Anforderungen begegnet, die an die Aktualisierung des Volkes als Gesetzgeber gestellt werden (vgl. Art. 70, 72 BremLV, §§ 8 ff., 22 ff. BremVEG). Schließlich ist auf die Fähigkeit der Bürger zu verweisen, in der öffentlichen Auseinandersetzung über das Für und Wider eines Gesetzentwurfs sich auf der Grundlage vernünftiger Gründe ihre Meinung zu bilden und ihre Entscheidung zu treffen. Durch die Einrichtung des Volksgesetzgebungsverfahrens hat der Verfassungsgeber die Unterstellung eines hinreichenden Maßes bürgerschaftlichen Vernunftgebrauchs gemacht; es kann nicht die

Funktion des in Art. 70 Abs. 2 BremLV eng formulierten Haushaltsvorbehalts sein, diesen Vertrauensvorschuß zu widerrufen.

Die Möglichkeit, daß durch eine Anhäufung von Volksentscheiden mit Vorwirkungen auf zukünftige Haushalte am Ende die Fähigkeit von Senat und Bürgerschaft, einen Haushalt aufzustellen, derart beschränkt wird, daß die Gemeinde finanzwirtschaftlich und letztlich auch politisch handlungsunfähig werden könnte, dürfte nur eine rein theoretische Befürchtung sein. Es gibt kein Erfahrungswissen, nach dem die in besonderem Maße dem Zwang zur Öffentlichkeit unterliegende Volksgesetzgebung in stärkerem Maße einer Tendenz zur kollektiven Selbstschädigung unterliegt als die parlamentarische. Sollte gleichwohl ein derartiger Fall eintreten, so würde eine dem Art. 70 Abs. 2 BremLV immanente Schranke wirksam, die Heckel im Zusammenhang mit Art. 73 Abs. 4 WRV in überzeugender Weise begründet hat. Danach wäre auch ein Volksbegehren, das Einnahmensenkungen oder Ausgabenmehrungen bloß zur Folge hätte, dann unzulässig, wenn „ein balanzierter Etat überhaupt nicht mehr aufgestellt werden kann“ (a.a.O. S. 410). Denn in einem solchen Falle wäre das parlamentarische Budgetrecht eine inhaltslose Hülle. Daß eine derartige Grenzsituation durch das vorliegend beantragte Volksbegehren entstehen könnte, ist nicht ersichtlich.

Preuß

Rinken