

# Eidgenössische Volksinitiative „Pro Service Public“ – Würdigung aus rechtlicher Sicht und mögliche Auswirkungen

Andreas Stöckli  
Dr. iur., Rechtsanwalt



FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

## Inhalt

1. Initiativtext im Überblick
2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen
3. Interpretation der Volksinitiative – eine erste Annäherung
4. Welche Auswirkungen für die Bundesunternehmen könnten mit der Initiative verbunden sein?



FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

23.08.2013

# 1. Initiativtext im Überblick



## 1. Initiativtext im Überblick

- Bund, Unternehmen mit gesetzlichem Grundversorgungsauftrag und Unternehmen, die vom Bund kontrolliert werden, *im Bereich der Grundversorgung* (Abs. 1 und 2)
  - **Verbot des Gewinnstrebens** und der Verfolgung fiskalischer Interessen
  - **Verzicht auf Quersubventionierung** anderer Verwaltungsbereiche
- Bund sorgt bei genannten Unternehmen dafür, dass **Löhne und Honorare des Personals** nicht über denjenigen der Bundesverwaltung liegen (Abs. 2)
- Gesetzgeber regelt Einzelheiten, insbesondere (Abs. 3)
  - Abgrenzung der Grundversorgungsleistungen
  - Sicherstellung der **Transparenz über Kosten und Einnahmen**



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen Post, Swisscom und SBB

- Gewinnstrebigkeit
- Preisregulierung und -überwachung
- Quersubventionierungsverbot/ Gewinnablieferung
- Lohnbegrenzung
- Kosten- und Einnahmentransparenz



UNIVERSITAS  
FRIBURGENSIS

FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

23.08.2013

## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

- **Gewinnstrebigkeit (1/4)**
  - Bundesverfassungsrechtliche Anforderungen
    - Wirtschaftsfreiheit (Art. 27, Art. 94 BV)
      - Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss sowohl monopolistische als auch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit im öffentlichen Interesse liegen (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 BV)
      - Fiskalinteressen als öffentliche Interessen?
        - Monopolbereich: Fiskalischer Nebenzweck zulässig (BGE 124 I 11)
        - Wettbewerbsbereich: von BGer offen gelassen (BGE 138 I 378)
      - Aber: Bundesverfassungsgrundlage (z.B. Art. 92 BV) kann zur Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ermächtigen (Art. 94 Abs. 4 BV)
        - Reine Gewinnunternehmen sind wohl zulässig!



UNIVERSITAS  
FRIBURGENSIS

FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

23.08.2013

6

## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Gewinnstrebigkeit (2/4)

- Bundesverfassungsrechtliche Anforderungen
  - Würde ein Verbot der Gewinnstrebigkeit die Wirtschaftsfreiheit der Bundesunternehmen berühren?
    - BGer-Praxis
      - BGer hat Grundrechtsbindung der Post im Bereich der Wettbewerbsdienste verneint
      - BGer hat Grundrechtsberechtigung der Swisscom offen gelassen
    - Herrschende Lehre
      - Grundrechtsberechtigung zu verneinen, wenn öffentliche Unternehmen eine Grundversorgungspflicht trifft
  - Wie sieht es mit der Wirtschaftsfreiheit der privaten Minderheitsaktionäre (z.B. bei der Swisscom) aus?
  - Aber: Verfassungsbestimmung, welche die Gewinnstrebigkeit verbietet, würde der Wirtschaftsfreiheit **vorgehen!**



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Gewinnstrebigkeit (3/4)

- Bundesverfassungsrechtliche Anforderungen
  - Kompetenznormen
    - Art. 92 BV (Post- und Fernmeldewesen)
      - <sup>1</sup>Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.
      - <sup>2</sup> **Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.**
        - Definition Grundversorgung obliegt dem Gesetzgeber
        - Preiswerte Grundversorgung: Orientierung an tatsächlichen Kosten; keine übermässigen Gewinne für Leistungserbringer
        - Tarifgestaltung nach einheitlichen Grundsätzen: Distanzabhängigen Tarifen sind Schranken gesetzt
    - Art. 87 BV (Eisenbahnwesen)
      - Die Gesetzgebung über den **Eisenbahnverkehr**, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt ist Sache des Bundes.



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Gewinnstrebigkeit (4/4)

- Bundesgesetzliche Vorgaben
  - Organisationsgesetze (POG, TUG, SBBG)
    - Vielfältige/konfliktreiche Unternehmenszwecke
      - Nur wenige Angaben zu den Modalitäten der Aufgabenerfüllung
      - z.T. Hinweis auf betriebswirtschaftliche Betriebsführung (vgl. Art. 3 Abs. 3 SBBG)
      - Kein Verzicht auf Gewinnstrebigkeit
    - Bundesrat legt strategische Zielvorgaben fest (vgl. auch Art. 8 Abs. 5 RVOG)
      - Vorgaben in Bezug auf Gewinn und finanzielle Unternehmensentwicklung
- Praxis
  - Gewinne der Bundesunternehmen sind beträchtlich; zuweilen auch in Grundversorgungsbereichen (z.B. Post im Bereich Zahlungsverkehr)



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Preisregulierung und -überwachung (1/2)

- Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben
  - Art. 92 Abs. 2 BV (Post- und Fernmeldewesen; siehe Folie 8)
- Sektorregulierungsgesetze
  - Post
    - Preisregulierung im Bereich der Grundversorgung (Art. 16 PG; Überwachung durch Preisüberwacher und PostCom)
      - Vgl. auch Art. 32 PG: Vorgaben hinsichtlich der Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr (Überwachung BR)
    - Preisregulierung im Bereich der reservierten Dienste (Art. 18 Abs. 3 PG; Preisobergrenzen durch Bundesrat; Überwachung durch PostCom)
  - Swisscom (Inhaberin der Grundversorgungskonzession)
    - Preisregulierung im Bereich der Grundversorgung (Art. 17 FMG; Preisobergrenzen durch Bundesrat; Überwachung durch BAKOM)
    - Preisregulierung beim Zugang zu Einrichtungen (Art. 11 FMG; Überwachung durch ComCom und BAKOM)



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

- **Preisregulierung und -überwachung (2/2)**
  - Sektorregulierungsgesetze
    - SBB im Bereich Personenverkehr
      - Insbesondere Tarifpflicht nach Art. 15 PBG (Überwachung durch BAV)
        - u.a. „Erzielung angemessener Erträge“
    - Preisüberwachungsgesetz (PüG)
      - Bundesunternehmen fallen in den Geltungsbereich
        - Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts
        - Auch Bereiche, in welchen der Wettbewerb ausgeschaltet ist (z.B. staatliche Markt- und Preisordnungen sowie Monopolbereiche)
      - Einschreiten bei Preismissbrauch
      - Interventionsmöglichkeiten des Preisüberwachers variieren
        - Bei autonom festgelegten Preisen: Verfügungsrecht
        - Bei administrierten Preisen (Art. 14 und 15 PüG): Anhörungs- und Empfehlungsrecht



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

- **Quersubventionierungsverbot/Gewinnablieferung**
  - Post
    - Quersubventionierungsverbot: Ertrag aus Monopolbereich darf nur zur Deckung der Kosten der Grundversorgung eingesetzt werden (Wettbewerbsneutralität!)
    - Als Alleinaktionär erhält der Bund eine Dividende
  - Swisscom
    - Kein Quersubventionierungsverbot
    - Als Mehrheitsaktionär erhält der Bund eine Dividende
  - SBB
    - Quersubventionierung: Besondere Vorschriften zur Rechnungslegung (Art. 35 ff. PBG, Art. 66 ff. EBG)
    - Bund als Alleinaktionär verzichtet auf eine Dividende



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Lohnbegrenzung

- Anwendbarkeit der (Kader-)Lohnbestimmungen des Bundespersonalgesetzes und der KaderlohnVo?
  - Nur auf SBB
    - Ausserdem: Personalrecht richtet sich nach BPG; insb. Mitglieder des Kaders können privatrechtlich angestellt werden (Vereinbarung von Mindeststandards mit Personalverbänden; RahmenVo BPG)
  - Post: vgl. Art. 9 Abs. 4 POG
 

Der Bundesrat sorgt dafür, dass bei der Post und den von ihr beherrschten Unternehmen auf die Mitglieder der leitenden Organe sowie auf weiteres Personal, das in vergleichbarer Höhe entlohnt wird, Artikel 6a Absätze 1-5 des BPG sinngemäss angewendet wird.
- Im Übrigen: Post und Swisscom
  - Privatrecht mit GAV-Verhandlungspflicht
  - Bundesrätliche Vorgaben hinsichtlich der Lohnpolitik in strategischen Zielvorgaben



## 2. Heutige Rechtslage bei Bundesunternehmen

### ▪ Transparenz über Kosten und Einnahmen

- Veröffentlichung der Geschäftsberichte und der Jahresrechnungen
- Sonderbestimmungen zur Ausgestaltung und Transparenz der Rechnungslegung (z.B. Art. 35 ff. PBG und entsprechende Verordnung des UVEK; Art. 19 Abs. 2 PG: Kosten und Erlöse der einzelnen Dienstleistungen müssen ausgewiesen werden)
- Veröffentlichung der strategischen Zielvorgaben und der Kurzberichterstattung des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Zielvorgaben zuhanden der Bundesversammlung
- Transparenzvorschriften hinsichtlich der Preisfestlegung
- Börsenrechtliche Informationspflichten der Swisscom



### 3. Interpretation der Volksinitiative – eine erste Annäherung

- Welche Ziele verfolgen die Initianten?
- Wäre eine solche Verfassungsbestimmung direkt anwendbar?
- Einzelne Aspekte
- Verstösst die Initiative gegen internationales Recht?



UNIVERSITAS  
FRIBURGENSIS

FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

23.08.2013

### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Welche Ziele verfolgen die Initianten?** (gemäss NZZ-Gastkommentar Salvisberg und Homepage der Initianten) (1/2)
  - Ziele/Anlass
    - „Service vor Profit“
      - Ankämpfen gegen schlechte Qualität und schlechte Dienstleistungen der Betriebe Post, SBB und Swisscom
      - Guter Service und nicht hoher Gewinn muss im Vordergrund stehen
    - Zu hohe Preise
    - Zu hohe Managersaläre
    - Untersagen von desaströsen Auslandabenteuern



UNIVERSITAS  
FRIBURGENSIS

FACULTÉ DE DROIT  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

23.08.2013

16

### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Welche Ziele verfolgen die Initianten?** (gemäss NZZ-Gastkommentar Salvisberg und Homepage der Initianten) (2/2)
  - Mittel
    - Bund darf mit Gewinnen aus Grundversorgung nicht mehr andere Verwaltungsbereiche (z.B. Armee oder Landwirtschaft) finanzieren dürfen
    - Bund muss Gewinne in den Unternehmen belassen und darf mit Service-Public-Betrieben keine fiskalischen Interessen verfolgen
    - Bundesbetriebe sollen Leistungen zum Selbstkostenpreis anbieten
    - Löhne der oberen Kader dürfen nicht höher sein als jene in der Bundesverwaltung



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Wäre eine solche Verfassungsbestimmung direkt anwendbar?** (1/3)

- Bundesgerichtliche Formulierung

„Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verfassungsbestimmung setzt voraus, dass **Tatbestand und Rechtsfolgen genügend genau formuliert** sind: Das Legalitätsprinzip verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze im Dienste des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung (...). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (...).“ (BGer 1C\_646/2012 vom 22.5.2013)



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Wäre eine solche Verfassungsbestimmung direkt anwendbar?**  
(2/3)
  - Was spricht gegen die direkte Anwendbarkeit?
    - Auftrag an den Gesetzgeber, die Einzelheiten festzulegen, namentlich den zentralen Begriff der Grundversorgung zu umschreiben (Abs. 3)
      - Siehe auch betreffend Lohnvorgaben Abs. 2 („Bund sorgt dafür“)
    - Einige unbestimmte Rechtsbegriffe
      - Grundversorgung
      - Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche
      - Fiskalische Interessen



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Wäre eine solche Verfassungsbestimmung direkt anwendbar?**  
(3/3)
  - Was spricht für die direkte Anwendbarkeit?
    - Adressaten sind ziemlich klar umschrieben: Bund, Unternehmen mit gesetzlichem Grundversorgungsauftrag und Unternehmen, die vom Bund kontrolliert werden
    - Keine hohen Anforderungen an Bestimmtheit, da keine schwerwiegenden Eingriffe in Verfassungsrechte
    - Unbestimmte Begriffe (wie Grundversorgung, fiskalische Interessen, Quersubventionierung) werden in anderen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen angesprochen oder sogar umschrieben oder wurden von Gerichten konkretisiert
  - Fazit
    - Klar ist: Nicht direkt anwendbar sind die Forderungen hinsichtlich der Lohnbegrenzung und der Transparenz der Kosten und Einnahmen



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Einzelne Aspekte (1/5)**
  - Zentral ist die Auslegung des Begriffs „**Bereich der Grundversorgung**“
    - Nur in diesem Bereich ist ein Gewinnstreben ausgeschlossen sowie die Verfolgung fiskalischer Interessen und eine Quersubventionierung unzulässig
    - Unbestimmter Begriff
      - Sämtliche Tätigkeitsfelder der Bundesunternehmen oder nur ein enger Bereich, so wie er in der Sektorgesetzgebung umschrieben wird?
      - Eröffnet Spielraum für Bundesunternehmen, solange keine gesetzgeberische Umsetzung erfolgt
    - Bundesgesetzgeber muss die Abgrenzung vornehmen (Abs. 3)
      - Initiativtext schliesst es nicht aus, den Grundversorgungsbegriff sektorspezifisch festzulegen
    - Auswirkungen für die Bundesunternehmen hängen stark von der Umschreibung dieses Begriffs ab
      - Bei enger Umschreibung sind die Konsequenzen weniger gravierend



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Einzelne Aspekte (2/5)**
  - Verbot der „**Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche**“
    - Auffassung der Initianten (NZZ-Gastkommentar Salvisberg)
      - Gewinne der Bundesunternehmen sollen nicht mehr in die allgemeine Staatskasse fließen (= Gewinnausschüttungsverbot gegenüber Bund)
      - Quersubventionierung von Diensten innerhalb eines Unternehmens ist nicht verboten
    - Was gilt in Konzernstrukturen zwischen Gesellschaften?
      - Quersubventionierung nach Auffassung der Initianten wohl zulässig
    - Begrifflichkeit unpräzise: Es ist nicht zwingend, die Begriffe Quersubventionierungsverbot und Gewinnausschüttungsverbot gleich zu verstehen (anders offenbar Initianten)
    - Klar ist: Gewinne, die nicht im Grundversorgungsbereich anfallen, dürfen als Dividende an Bund ausgeschüttet werden



### 3. Interpretation der Volksinitiative

#### ▪ Einzelne Aspekte (3/5)

- Verbot des „**Gewinnstrebens**“ bzw. der Verfolgung „**fiskalischer Interessen**“ (1/3)
  - Definition der Begriffe
    - Gewinnstrebigkeit: Eine Gesellschaft handelt in der Absicht, einen Gewinn zu erzielen, der *in der Form von Geld* an die Mitglieder verteilt wird (gesellschaftsrechtliche Definition)
    - Fiskalische Interessen (BGer-Praxis)
      - Kein fiskalisches Interesse, wenn eine *Gewinnablieferung* eines öffentlichen Unternehmens an einen Kanton nicht vorgesehen ist (BGE 138 I 378 E. 8.6.2)
      - „(...) fiskalisches Interesse ist anzunehmen, wenn die Ausgestaltung oder Handhabung des Monopols es dem Monopolbetrieb gestatte, nach Deckung sämtlicher Unkosten (insbesondere der Vornahme angemessener Abschreibungen und Rückstellungen sowie nach Abzug des üblichen Zinses für Eigen- und Fremdkapital) dem *Gemeinwesen* in irgendeiner Form *geldwerte Leistungen* zu erbringen, die andernfalls mit *Steuermitteln* zu bezahlen wären.“ (BGE 124 I 11 E. 4b; 95 I 144 E. 4b)



### 3. Interpretation der Volksinitiative

#### ▪ Einzelne Aspekte (4/5)

- Verbot des „**Gewinnstrebens**“ bzw. der Verfolgung „**fiskalischer Interessen**“ (2/3)
  - Folgerungen (1/2)
    - Betroffene Unternehmen dürfen nur noch Gewinne aus Bereichen, die nicht der Grundversorgung zuzuordnen sind, in Form von Dividenden *an die Gesellschafter* (insbesondere Bund, aber auch private Mitgesellschafter) ausrichten
    - Dürfen einzelne Sparten innerhalb des Grundversorgungsbereichs der betroffenen Unternehmen gewinnträchtig sein?
      - M.E. nicht ausgeschlossen
      - Gesamter Grundversorgungsbereich eines Unternehmens (Konzernbetrachtung) muss zusammen genommen werden; hier darf am Schluss kein Gewinn, der an den Bund ausgeschüttet wird, resultieren



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Einzelne Aspekte (5/5)**
  - Verbot des „**Gewinnstrebens**“ bzw. der Verfolgung „**fiskalischer Interessen**“ (3/3)
    - Folgerungen (2/2)
      - Wäre eine Erwirtschaftung von Erträgen/Gewinnen im Grundversorgungsbereich zur *Selbstfinanzierung* zulässig?
        - Versteht man den Begriff der Gewinnstrebigkeit im juristisch technischen Sinn, ist dies nicht ausgeschlossen
        - Damit könnte aber das von den Initianten verfolgte Ziel der Kostendeckung der Leistungen umgangen werden (diese Forderung ist dem Verfassungstext aber nicht explizit zu entnehmen)



### 3. Interpretation der Volksinitiative

- **Verstösst die Initiative gegen internationales Recht?**
  - Beispiel: Vereinbarkeit mit dem LVA Schweiz-EU (betrifft SBB)
    - Art. 52 Abs. 6 LVA
      - Verpflichtung, gleichwertige Vorschriften wie die in Anhang 1 des Abkommens aufgelisteten EU-Vorschriften zu erlassen
      - Grosser Spielraum für Schweiz hinsichtlich Marktordnung und Organisation Bahnsektor
    - Unternehmerische Autonomie
      - LVA schreibt lediglich eine rechtliche Verselbständigung vor
      - EU-Recht: Autonomie der Unternehmen betreffend interne Organisation, Vertrieb und Preise, Leistungen, Planung und Durchführung Produktion; Sicherstellung Rentabilität und dauerhafte Sicherung finanzieller Effizienz
    - Staatliche Preisregulierungen und -kontrollen auch nach EU-Recht zulässig
    - Gewinnanreize: EU-Recht zielt auf eine effiziente Erbringung von Verkehrs- und Infrastrukturdienstleistungen



#### 4. Welche Auswirkungen für die Bundesunternehmen könnten mit der Initiative verbunden sein?

- Was die Initiative wohl bewirken würde...
- Was die Initiative wohl kaum erreichen würde...
- Leistet die Initiative der Privatisierung der Bundesunternehmen Vorschub?



#### 4. Auswirkungen der Volksinitiative

- **Was die Initiative wohl bewirken würde... (einige Beispiele) (1/2)**
  - Ausnahmeausfall beim Bund
    - Das Mass hängt aber stark von der Interpretation der Initiative (insb. des Begriffs der Grundversorgung) ab
    - Anschlussfrage: Wo werden Leistungen beim Bund gestrichen?
  - Wesentliche Begrenzung der Vergütungen des Managements
    - Es braucht aber eine gesetzgeberische Umsetzung
  - Verbot der Gewinnstrebigkeit wird eine Teilprivatisierung (Öffnung des Aktionariats für Private) unattraktiv machen
  - Quersubventionierung innerhalb der Unternehmen würde tendenziell zunehmen
    - Gewinne aus einzelnen Grundversorgungsbereichen würden nicht mehr an den Bund gehen, sondern im Unternehmen verbleiben (dies wäre wohl auch mit der Initiative zulässig)



#### 4. Auswirkungen der Volksinitiative

- **Was die Initiative wohl bewirken würde... (einige Beispiele) (2/2)**
  - Tendenzielle Schwächung der Konkurrenzfähigkeit der Bundesunternehmen auf geöffneten Märkten (erschwerter Kapitalbeschaffungs- und Kapitalmarktfähigkeit)
    - Relativierung: Heute besteht eher die Gefahr, dass private Marktakteure massiv benachteiligt werden!
  - Tendenziell bessere Transparenz über Kosten und Einnahmen
    - Transparenzvorschriften sind aber heute schon vorhanden!



#### 4. Auswirkungen der Volksinitiative

- **Was die Initiative wohl kaum erreichen würde... (einige Beispiele)**
  - Erhebliche Preissenkungen
    - Einzelne Grundversorgungsbereiche dürfen nach wie vor Gewinne erzielen
    - Auch wäre eine Ertragsersparnis zur Selbstfinanzierung wohl nach wie vor zulässig
  - Unterbinden von Auslandsvorhaben
    - Initiativtext beschränkt das Tätigkeitsfeld der Bundesunternehmen nicht
  - Erhebliche Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen



#### 4. Auswirkungen der Volksinitiative

- **Leistet die Initiative der Privatisierung der Bundesunternehmen Vorschub?**
  - Privatisierung der Bundesunternehmen wird nicht angestrebt; im Gegenteil: Service Public soll gestärkt werden
  - Da einzelne Grundversorgungsbereiche Gewinne erzielen dürfen und eine Quersubventionierung innerhalb der Unternehmen (auch im Konzern) möglich bleibt, müssen die einzelnen Grundversorgungsbereiche nicht eigenwirtschaftlich sein
  - Tendenzielle Schwächung der Konkurrenzfähigkeit der Bundesunternehmen könnte längerfristig den Privatisierungsbefürwortern in die Hände spielen
  - Privatisierung der Bundesunternehmen bedarf einer Mehrheit in der Bundesversammlung; Verfassungsbestimmung wirkt nicht als Privatisierungsschranke

