

**Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen**  
**Urteil vom 15.01.2002 – St 1/01**

**Zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Verlagerung von Staatsaufgaben auf Beliehene.**

**Leitsätze**

1. Die Übertragung der Zuständigkeit auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, bestimmte einzelne hoheitliche Kompetenzen im eigenen Namen in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (Beleihung), bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage. Die Landesverfassung verlangt nicht ein förmliches Gesetz für jeden einzelnen Beleihungsvorgang.
2. Das in den Artikeln 65, 66, 67 Abs. 2, 118, 120 und 127 LV niedergelegte demokratische Prinzip und dessen Anwendung auf die vollziehende Gewalt gebieten, daß im Falle der Übertragung von Staatsaufgaben auf Private im Wege der Beleihung die Aufgabenverantwortung und die daraus folgende Garantenstellung für die Aufgabenerfüllung weiterhin beim Senat verbleiben. Die parlamentarische Verantwortung der Mitglieder des Senats und des Senats insgesamt verlangt eine umfassende Rechts- und Fachaufsicht über die Beliehenen.
3. Die Grundsätze demokratischer Legitimation, Verantwortlichkeit und Kontrolle der Regierung verlangen, daß die im Gesetz vorgesehenen Instrumente der Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis gegenüber den Beliehenen auch effektiv genutzt werden. Mindestanforderung für die Erfüllung dieser Pflicht ist die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Personalstellen in der öffentlichen Verwaltung und deren Besetzung mit Amtswaltern, die die Aufsichts- und Weisungsrechte des verantwortlichen Mitglieds des Senats sachgemäß und kontinuierlich ausüben können.
4. Die Verfassungsgebote effektiver exekutivischer Steuerung und Kontrolle der Beliehenen sowie der parlamentarischen Kontrolle der Regierung verpflichten die durch das Beleihungsgesetz ermächtigten Mitglieder des Senats, durch eine entsprechende Gestaltung der Rechtsbeziehungen zu den Beliehenen zu gewährleisten, daß ihre Einwirkungen auf die beliehenen Unternehmen nicht durch entgegenstehende private Rechte der Gesellschaft oder der Gesellschafter beschränkt werden.
5. Die Verlagerung der Erfüllungsverantwortung für Staatsaufgaben auf Beliehene darf nicht zu einer Minderung der Kontrollbefugnisse der Bürgerschaft, ihrer Ausschüsse und deren Mitglieder führen.

**Urteil vom 15. Januar 2001**

**- St 1/01 -**

in dem Verfahren betreffend die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts,

### **Entscheidungsformel:**

Das Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134, berichtigt Brem.GBl. 1998 S. 171) i. d. F. des Gesetzes vom 17. Oktober 2000 (Brem.GBl. S. 399) ist in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar.

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134, berichtigt Brem.GBl. S. 171) i. d. F. des Gesetzes vom 17. Oktober 2000 (Brem.GBl. S. 399) - Beleihungsgesetz -.

#### **I.**

Die Freie Hansestadt Bremen bemüht sich seit Jahren um eine Behebung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 festgestellten "extremen Haushaltsnotlage" (BVerfGE 86, 148, 263). Zum Zwecke der Haushaltssanierung erhält das Land gem. § 11 Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) i. d. F. vom 17. Juni 1999 (BGBl. I S. 1382) bis 2004 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen mit der Maßgabe, eine restriktive Haushaltspolitik einzuhalten. In dem "Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen" vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) bekunden Senat und Bürgerschaft den "festen Willen, im Jahr 2005 die Sanierung der

bremischen Haushalte abzuschließen und die mit der abschließenden Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verbundenen Auflagen zu erfüllen....Im Jahre 2005 muß Bremen in der Lage sein, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen" (Präambel). Zu den zur Erreichung dieses Zieles festgelegten Maßnahmen gehört u.a. "als ein wichtiges parlamentarisches Steuerungsmittel gegenüber der Verwaltung" die Einführung eines Produktgruppen-Haushaltes, durch den Finanz-, Personal- und Leistungsziele zusammengeführt werden sollen. "Leistungen im konsumtiven Bereich des Kern-Haushaltes und im Zuwendungsbereich sind mit Mengengerüsten zu unterlegen und über Kontrakte abzusichern" (Art. 1 Nr. 8). Im Zusammenhang mit den bereits in den vorangegangenen Legislaturperioden eingeleiteten Haushaltsanierungsmaßnahmen hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen u.a. Initiativen zu einer Modernisierung der Verwaltung unternommen, die auf eine Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gerichtet sind. Das am Leitbild des "New Public Management" orientierte Ziel ist die effizientere, flexiblere, bürgernähere und bürgeraktivierende Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Diesem Ziel soll eine für alle Bereiche der Verwaltung vorzunehmende Differenzierung zwischen der strategischen Steuerungsfunktion und der operativen Leistungserfüllung dienen. Zentrale Instrumente eines solchen Verwaltungskonzeptes sind Dienstleistungs- und Rahmenverträge, durch die die steuernde Verwaltung die von ihr zu gewährleisten den Merkmale öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere deren Rechtmäßigkeit und Qualität, sicherstellen soll (vgl. hierzu Mitteilung des Senats vom 24. Oktober 2000 an die Bremische Bürgerschaft [Landtag] "Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen - Erster Zwischenbericht -").

Für Teilbereiche der Verwaltung hat der bremische Gesetzgeber mit dem Beleihungsgesetz eine rechtliche Regelung getroffen. Danach wird der zuständige Senator ermächtigt, in den Bereichen gewerbliche Wirtschaft, Infrastruktur und Verkehr, Häfen und Außenwirtschaft, Wohnungs- und Städtebau, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Umweltschutz sowie Arbeitsmarkt durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag Förderaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendung auf juristische Personen des privaten Rechts zu übertragen. Die Geschäftsführung

der mit der Erfüllung von Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts ist berechtigt, zur Durchführung von Fördermaßnahmen in ihrem Geschäftsbereich Verwaltungsakte zu erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen. Die mit der Erfüllung von Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts unterliegen der Aufsicht des zuständigen Senators; sie erfüllen ihre Aufgaben nach dessen Richtlinien und Weisungen. Die Regelungen des Gesetzes lauten wie folgt:

#### § 1

##### Übertragung von Förderaufgaben

Soweit die Freie Hansestadt Bremen Maßnahmen in den Bereichen

1. gewerbliche Wirtschaft, Infrastruktur und Verkehr,
2. Häfen und Außenwirtschaft,
3. Wohnungs- und Städtebau,
4. Land-, Forstwirtschaft, Fischerei,
5. Umweltschutz und
6. Arbeitsmarkt

durch Zuwendungen fördert, kann der zuständige Senator juristischen Personen des privaten Rechts die Befugnis verleihen, Förderaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendung in eigenem Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen.

#### § 2

##### Gegenstand und Form der Übertragung von Förderaufgaben

(1) Der zuständige Senator überträgt die Erfüllung von Förderaufgaben nach § 1 durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Maßgabe der Anlagen I bis 5 und bestimmt das Nähere zur Durchführung der übertragenen Aufgaben.

(2) Die Geschäftsführung der mit der Erfüllung von Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts ist berechtigt, zur Durchführung von Fördermaßnahmen in ihrem Geschäftsbereich Verwaltungsakte zu erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen. Die für das Verwaltungsverfahren geltenden Vorschriften sind anzuwenden. Abweichend von Artikel 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung gilt für den Erlaß des Widerspruchsbescheides zu Verwaltungsakten nach Satz 1 § 73 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung.

(3) Die Aufsicht über die mit Förderaufgaben beauftragte juristische Person des privaten Rechts führt der zuständige Senator.

#### § 3

##### Durchführung von Fördermaßnahmen

(1) Für die Durchführung der Fördermaßnahmen im Rahmen der übertragenen Förderaufgaben sind die für die Fördermaßnahmen erlassenen Richtlinien und sonstigen Vorschriften des Bundes, des Landes und der Europäischen Union in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden.

(2) Die nach Maßgabe der Anlagen I bis 5 beauftragte juristische Person des privaten Rechts bewilligt, gewährt und verwaltet Zuwendungen, Darlehen und sonstige Fördermaßnahmen.

(3) Die mit Förderaufgaben beauftragte juristische Person des privaten Rechts kann für Handlungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Fördermaßnahmen den Ersatz von Aufwendungen nach einer Entgeltordnung erheben. Die Entgeltordnung wird durch den zuständigen Senator erlassen.

#### § 4

##### Berichte

Der Senat legt der Bürgerschaft (Landtag) einmal jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts vor.

## § 5

### Rechte des Rechnungshofes

Die mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts unterliegen im Rahmen der Beleihung der Prüfung durch den Rechnungshof.

## § 6

### Änderung der Landeshaushaltsordnung

Dem § 44 der Landeshaushaltsordnung vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143 - 63-c-1), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 1997 (Brem.GBl. 1998 S. 1) geändert worden ist, wird folgender Absatz 3 angefügt:

“(3) Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt. Die Verleihung und die Entziehung der Befugnis obliegen dem zuständigen Senator; die Verleihung bedarf der Einwilligung des Senators für Finanzen. Der Beliehene unterliegt der Aufsicht des zuständigen Senators.”

### Anlage I

(zu § 2 Abs. 1)

Auf die Bremer Investitionsgesellschaft mbH (BIG) werden Aufgaben wie folgt übertragen:

1. Die Gesellschaft hat im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik Vorhaben, die geeignet sind, die Investitionsbereitschaft zu erhöhen, die technologische Entwicklung und Innovationskraft zu steigern und die Bereitschaft zur Gründung selbständiger Existenzen zu stärken, finanziell zu fördern. Sie führt diese Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.  
Für die Durchführung gelten insbesondere
  - der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
  - das Landesinvestitionsförderprogramm
  - die Mittelstandsförderungsprogramme
  - die Technologieförderungsprogramme
2. Die Gesellschaft führt die Programme der Wohnungsbau- und Städtebauförderung nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.
3. Die Förderungen erfolgen durch die Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und sonstigen Finanzierungshilfen.
4. Die Gesellschaft kann ihr zugeordnete Tochtergesellschaften mit der Erledigung ihr nach diesem Gesetz übertragener Aufgaben beauftragen. Der Auftrag bedarf der Genehmigung des zuständigen Senators. Die Aufsicht des zuständigen Senators erstreckt sich insoweit auch unmittelbar auf diese Tochtergesellschaften.

### Anlage 2

(zu § 2 Abs. 1)

Auf die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) werden Aufgaben wie folgt übertragen:

1. Die Gesellschaft hat im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik Vorhaben, die geeignet sind, die Investitionsbereitschaft zu erhöhen, die technologische Entwicklung und Innovationskraft zu steigern und die Bereitschaft zur Gründung selbständiger Existenzen zu stärken, in Bremerhaven finanziell zu fördern. Sie führt diese Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.  
Für die Durchführung gelten insbesondere
  - der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

- der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes in Verbindung mit der fischwirtschaftlichen Förderung des EU-Finanzinstruments zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF)
  - das Landesinvestitionsförderprogramm
  - die Mittelstandsförderungsprogramme
  - die Technologieförderungsprogramme
2. Die Förderung erfolgt durch die Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und sonstigen Finanzierungshilfen.

Anlage 3  
(zu § 2 Abs. 1)

Auf Bremen Business International GmbH (BBI) werden Aufgaben wie folgt übertragen:

1. Die Gesellschaft hat im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik Vorhaben zu fördern, die geeignet sind, zur Entwicklung der Außenwirtschaft der Freien Hansestadt Bremen beizutragen.  
Sie führt diese Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.  
Für die Durchführung gelten insbesondere
  - das Außenwirtschaftskonzept
  - die Außenwirtschaftsförderprogramme
2. Die Förderungen erfolgen durch die Gewährung von Zuwendungen, Darlehen und sonstigen Finanzierungshilfen.

Anlage 4  
(zu § 2 Abs. 1)

Auf die "Bremer Arbeit GmbH" werden Aufgaben wie folgt übertragen:

1. Die Gesellschaft hat im Rahmen der staatlichen und kommunalen Arbeitsmarktpolitik in der Stadt Bremen Vorhaben finanziell zu fördern, die geeignet sind, Arbeitslose und insbesondere arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu fördern, ihre (Re-)Integrationsfähigkeit in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern, den Strukturwandel zu begleiten und zu unterstützen und dadurch Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. abzubauen. Sie führt diese Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.  
Für die Durchführung gelten die arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme
  - der Kommune und des Landes Bremen,
  - der Bundesanstalt für Arbeit,
  - des Bundes sowie
  - der Europäischen Union.
 Die Gesellschaft wirkt darüber hinaus an der Weiterentwicklung der Programme mit.
2. Die Förderung erfolgt durch die Gewährung von Zuwendungen bzw. Darlehen.

Anlage 5  
(zu § 2 Abs. 1)

Auf die "Bremerhavener Arbeit GmbH" werden Aufgaben wie folgt übertragen:

1. Die Gesellschaft hat im Rahmen der staatlichen und kommunalen Arbeitsmarktpolitik in der Stadt Bremerhaven Vorhaben finanziell zu fördern, die geeignet sind, Arbeitslose und insbesondere arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu fördern, ihre (Re-)Integrationsfähigkeit in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern, den Strukturwandel zu begleiten und zu unterstützen und dadurch Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. abzubauen. Sie führt diese Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators aus.  
Für die Durchführung gelten die arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme
  - des Landes Bremen,
  - der Bundesanstalt für Arbeit,
  - des Bundes sowie
  - der Europäischen Union.
 Die Gesellschaft wirkt darüber hinaus an der Weiterentwicklung der Programme mit.
2. Die Förderung erfolgt durch die Gewährung von Zuwendungen bzw. Darlehen.

Auf der Grundlage des Beleihungsgesetzes sind am 8. Dezember 1998, am 6. Januar 1999 und am 27. Juni 2001 öffentlich-rechtliche Verträge zwischen einzelnen senatorischen Ressorts und der Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), der Bremer Arbeit GmbH und der Bremerhavener Arbeit GmbH geschlossen worden, durch die den Gesellschaften die Befugnis verliehen wird, im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts die in gesonderten Anlagen enumerierten - bisher von der senatorischen Behörde wahrgenommen - Aufgaben wahrzunehmen.

## II.

1. Die Antragsteller sind der Auffassung, daß das Beleihungsgesetz mit der Landesverfassung unvereinbar ist. Zur Begründung tragen sie vor:

a) Die Regelungen des § 1 BeleihungsG und des durch § 6 BeleihungsG geschaffenen § 44 Abs. 3 LHO verletzen Art. 101 Abs. 1 BremLV. Im Gegensatz zu einer in der Literatur geäußerten Auffassung enthalte Art. 101 Abs. 1 BremLV keine abschließende Aufzählung der der Bürgerschaft zur Beschlußfassung zugewiesenen Gegenstände. Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben aus dem staatlichen Organisationsbereich in Verbindung mit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private sei eine Entscheidung von wesentlicher Bedeutung im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Lehre zum Parlamentsvorbehalt. Das Beleihungsgesetz werde dem Parlamentsvorbehalt nicht gerecht. Dieser verlange zwingend eine parlamentarische Entscheidung für jede einzelne Aufgabenübertragung auf private Rechtsträger. Eine pauschale Delegation dieser Entscheidung auf die zuständigen Senatoren sei weder generell für alle Aufgaben im Zuwendungsbereich, wie in § 6 BeleihungsG/§ 44 Abs. 3 LHO vorgesehen, noch auch, wie für § 1 BeleihungsG festgelegt, generell für bestimmte Sachbereiche zulässig.

b) Das Beleihungsgesetz genüge nicht den in Art. 65, 66, 120 und 127 BremLV niedergelegten Anforderungen demokratischer Legitimation hoheitli-

chen Handelns. Die organisatorisch-personelle Legitimationskette vom Volk zu den beliehenen Gesellschaften sei zwar aufgrund der Beleihungsakte des zuständigen Senators gegeben. Das Gesetz sichere aber keine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation, da eine hinlängliche Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch materielles Gesetz, durch Haushaltsgesetz und durch das Instrument der staatlichen Aufsicht nicht stattfinde.

c) Das Beleihungsgesetz sei auch wegen Verstoßes gegen Art. 66, 105 Abs. 4 und 118 Abs. 1 BremLV verfassungswidrig, weil es durch die Ausgliederung von Teilen der Verwaltung die aus dem Prinzip der Volkssouveränität folgenden Kontrollrechte des Parlaments verletze.

Die Kontrollrechte der Parlamentsausschüsse gem. Art. 105 Abs. 4 BremLV bezögen sich auf den institutionellen Bereich der Ministerialverwaltung (Art. 120, 127 BremLV), zu dem die beauftragten privatrechtlichen Gesellschaften nicht gehörten. Die parlamentarische Kontrolle folge nicht den ausgelagerten öffentlichen Aufgaben, so daß dem Parlament durch die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben wesentliche Bereiche seiner Kontrollkompetenz entzogen würden. Selbst wenn man die Auffassung vertrete, daß beliehene juristische Personen des privaten Rechts zu den Verwaltungsbehörden zu rechnen seien, auf die sich die Kontrollrechte des Art. 105 Abs. 4 BremLV erstreckten, ergäben sich Schranken parlamentarischer Kontrolle daraus, daß sich die beliehenen privatrechtlichen Unternehmen gem. Art. 105 Abs. 4 S. 4 BremLV auf überwiegende schutzwürdige Belange berufen könnten, da die Gesellschaften als selbständige privatrechtliche Subjekte Betroffene im Sinne jener Vorschrift sein könnten. Auch wenn dies nicht für ihre Tätigkeit im Rahmen der Fördertätigkeit gelte, so tätigten die Gesellschaften doch häufig auch Geschäfte außerhalb der Beleihung. Auch könnten, wie in der Vergangenheit bereits geschehen, Auskünfte über die finanziellen Aufwendungen für die leitenden Mitarbeiter der beliehenen Unternehmen unter Berufung auf deren Datenschutzrechte verweigert werden.

Die den privatrechtlichen Gesellschaften nach dem Gesetz und den vorliegenden Verträgen auferlegten Informationspflichten gegenüber dem zuständi-

gen Senator änderten nichts an der Unvereinbarkeit des Beleihungsgesetzes mit Art. 105 Abs. 4 BremLV; denn daraus ergäben sich für die parlamentarischen Ausschüsse lediglich mittelbare und daher abgeschwächte Kontrollrechte. Die Abgeordneten könnten nur die zuständigen Senatoren befragen, nicht aber bei dem Unternehmen selbst die erforderlichen Auskünfte einholen oder Überprüfungen vornehmen.

Eine parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Unternehmen werde auch dadurch unmöglich, daß angesichts der Vielzahl der privatrechtlichen Unternehmen, an denen die Freie Hansestadt Bremen beteiligt sei, und des Fehlens eines effektiven Beteiligungsmanagements die Exekutive nicht in der Lage sei, die zunächst ihr obliegende Kontrolle auszuüben. Wenn selbst die Exekutive kaum einen Überblick über die zahllosen Beteiligungsgesellschaften habe, könne auch die parlamentarische Kontrolle nicht greifen.

d) Schließlich verletze das Beleihungsgesetz auch den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG. Diese Vorschrift gelte nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Es handele sich um ein Bauprinzip für die öffentliche Verwaltung, welches mithilfe, Transparenz, demokratisch-parlamentarische Steuerung, Objektivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern. Art. 33 Abs. 4 GG schließe Beleihungen zwar in Einzelfällen nicht aus, doch werde durch das Beleihungsgesetz, das ganze Verwaltungsbereiche auf private Unternehmen übertrage, die Ausnahme entgegen der Verfassung zur Regel.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen, daß das Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134, berichtigt Brem.GBl. 1998 S. 171) i. d. F. des Gesetzes vom 17. Oktober 2000 (BremGBl. S. 399) verfassungswidrig und nichtig ist.

2. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen trägt vor, die Vorschriften des Beleihungsgesetzes seien ein Element der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der bremischen Verwaltung. Dieses Neue Steuerungsmodell gehöre zu dem Programm der "Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung", das unter Wahrung der Gewährleistungspflicht des Staates für die Erfüllung seiner Aufgaben die Leistungserbringung durch ausgelagerte Einheiten oder Private vorsehe. Durch Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes vom 21. Dezember 1999 habe die Bürgerschaft die wesentlichen Elemente des Neuen Steuerungsmodells normativ verankert. Nach diesem Konzept werde die öffentliche Verwaltung abweichend vom traditionellen hierarchischen Verwaltungsmodell als Erbringer der vom Parlament "bestellten" "Verwaltungsprodukte" angesehen. Die demokratische Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative bestehe nach dem Beleihungsgesetz fort, aber sie nehme eine dem Neuen Steuerungsmodell gemäße, vom traditionellen Verwaltungsmodell abweichende Form an.

a) Das Beleihungsgesetz verstoße, auch unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitslehre, nicht gegen Art. 101 BremLV. Diese Norm verlange nicht, daß jeder einzelne Fall einer Beleihung einer gesetzlichen Grundlage bedürfe; erforderlich sei lediglich eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage durch Parlamentsgesetz, die im Beleihungsgesetz gegeben sei.

b) Das Beleihungsgesetz verletze nicht die in Art. 65, 66, 120 und 127 BremLV enthaltenen Anforderungen an die demokratische Legitimation der von den Beliehenen durchgeführten Verwaltungsaufgaben. Die organisatorisch-personelle und die sachlich-inhaltliche Legitimation ergänzten sich, könnten aber einander in einem gewissen Umfange auch substituieren. In bezug auf die organisatorisch-personelle Legitimation sei eine ununterbrochene Kette vom Volk zu den beliehenen Gesellschaften gegeben. Die sachlich-inhaltliche Legitimation ergebe sich durch die Einbindung der beliehenen Gesellschaften in ein dichtes Regelungsgeflecht von Förderrichtlinien des Bundes, des Landes und der Europäischen Union, von Weisungen des zuständigen Senators, des

Rahmenplanes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und verschiedener anderer, von demokratisch legitimierten Staatsorganen erlassener Entwicklungs- und Förderprogramme sowie der Vorschriften des allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts. Diese Legitimation sei so intensiv, daß sie selbst für die eingreifende Verwaltung ausreichen würde. Zudem eröffneten das Berichtswesen und das Controlling des Neuen Steuerungsmodells zusätzliche, über die überkommene Haushaltswirtschaft hinausgehende Steuerungsmöglichkeiten der Bürgerschaft. Schließlich vermittele der seinerseits demokratisch legitimierte zuständige Senator kraft seines Aufsichtsrechts gem. § 2 Abs. 3 BeleihungsG und § 44 Abs. 3 LHO eine zusätzliche sachlich-inhaltliche Legitimation; bei diesem Aufsichtsrecht handele es sich nicht lediglich um eine Rechtsaufsicht, sondern auch um eine Fachaufsicht.

c) Die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerschaft gegenüber den beliehenen Gesellschaften unterschieden sich von denen gegenüber der Verwaltung nur dadurch, daß die Kontrolle der Gesellschaften mittelbar durch Informationsansprüche gegenüber dem Senat erfolge, dem gegenüber die Gesellschaften jedoch jederzeit kurzfristig alle erforderlichen Auskünfte aus dem Bereich der ihnen übertragenen Aufgaben zur Verfügung stellen müßten. Da die beliehenen Gesellschaften ihre Förderaufgaben im Rahmen der ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel erfüllten, übe die Bürgerschaft ihre Kontrolle über das Budgetrecht aus, während sie bezüglich der vom zuständigen Senator aufgestellten und überwachten Förderkonditionen diesem gegenüber ihr Kontrollrecht gemäß Art. 105 Abs. 4 BremLV und § 16 DeputationsG ausüben könne.

d) Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG sei nicht verletzt, da er wegen der Verfassungsautonomie der Länder für diese und damit auch für das Land Bremen nicht gelte. Selbst wenn man seine Geltung für die Länder annehme, sei eine restriktive Auslegung geboten, kraft deren eine Abweichung von der Regel des Art. 33 Abs. 4 GG aus rechtfertigenden Gründen zulässig sei. Derartige rechtfertigende Gründe ergäben sich hier aus den wirtschaftsna-

hen Strukturen der Förderungsaufgabe, welche privatrechtliche Organisationsformen auf seiten der Fördernden geradezu nahelegten.

3. Der Senator für Justiz und Verfassung trägt vor, das Beleihungsgesetz erfülle die in der Wissenschaft geklärten Voraussetzungen einer Beleihung Privater mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Durch § 6 BeleihungsG passe das bremische Recht seine Landeshaushaltsordnung an die bundesrechtliche Parallelnorm des § 44 Abs. 3 BHO an. In den anderen Vorschriften habe der Gesetzgeber wesentliche Teile konkreter Beleihungen selbst getroffen. An keiner Stelle entstehe durch das Beleihungsgesetz ein Raum der Freiheit des Regierungshandelns von parlamentarischer Kontrolle. Auch im Fall des § 6 könne der Senat Beleihungen nur in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung vornehmen. Die dort vorgesehenen Zuwendungen würden wiederum durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegt. Die Kontrollrechte des Parlaments bestünden unabhängig von der Rechtsform des beliehenen Unternehmens.

## B.

Der zulässige Antrag ist nicht begründet. Das Beleihungsgesetz ist in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar.

### I.

Die Zulässigkeit des Antrags folgt aus Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV i.V.m. § 24 BremStGHG. Die Antragsteller bilden ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und gehören damit zu den nach Art. 140 BremLV Antragsberechtigten. Die Zweifel, die die Antragsteller darlegen, beziehen sich auf die Auslegung der Artikel 65 Abs. 1, 66, 101 Abs. 1, 105 Abs. 4, 118 Abs. 1, 120 und 127 BremLV. Bei der von ihnen vertretenen Auslegung der genannten Verfassungsnormen verstoßen die Regelungen des Beleihungsgesetzes gegen die Landesverfassung und sind nichtig; ob dies der Fall ist, hängt

von der richtigen Auslegung der Landesverfassung ab, so daß insoweit eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung und damit die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs gem. Art. 140 Abs. 1 S. 1 1. Alt. BremLV gegeben ist.

Die Zuständigkeit des StaatsGH besteht auch bezüglich der Prüfung der Vereinbarkeit der Vorschriften des Beleihungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 4 GG. Zwar ist er nur zur Entscheidung über die Auslegung der Landesverfassung und über andere landesstaatsrechtliche Fragen berufen. Im vorliegenden Verfahren geht es aber um die - von den Antragstellern behauptete - Einwirkung der bundesrechtlichen Norm des Art. 33 Abs. 4 GG auf das Landesverfassungsrecht. Soweit die Bindungswirkung dieser bundesrechtlichen Norm für das bremische Verfassungsleben und seine Organe in Frage steht, ist es Teil des materiellen Landesverfassungsrechts und damit zulässiger Gegenstand einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs. Er hat das Landesverfassungsrecht so auszulegen, wie es aufgrund der Eingliederung des Landes in den Bund geltendes Recht ist, nicht so, "wie sie ohne Bestehen des Bundes geltendes Recht wäre" (vgl. BremStGHE 1, 73, 77; vgl. auch 1, 145, 150 f. 6, 11, 18 m.w.N.; *Neumann* Verfassung der Freien Hansestadt Bremen. Kommentar, 1996, Rdnr. 3 zu Art. 140).

## II.

1. Die in den §§ 1, 2 und 6 BeleihungsG enthaltenen Ermächtigungen an die zuständigen Senatoren, juristischen Personen des privaten Rechts die Befugnis zu verleihen, Verwaltungsaufgaben im Bereich der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, werden den Anforderungen des Art. 101 BremLV gerecht. Insbesondere gebietet die Landesverfassung keine höhere Regelungsdichte für das Beleihungsgesetz. Ein Regelungsdefizit in bezug auf die gesetzgeberischen Zwecke liegt nicht vor.

a) Art. 101 Abs. 1 BremLV legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Bürgerschaft eine in ihren Kompetenzbereich fallende Angelegenheit selbst regeln muß. Nach Ziffer 1 ist dies die Funktion der Gesetzgebung; in den Zif-

fern 2 bis 7 wird der parlamentarische Vorbehaltsbereich durch die Aufzählung der sachlichen Gegenstandsbereiche definiert, über die die Bürgerschaft unter Ausschluß anderer Staatsorgane "beschließt". Das vorliegende Verfahren gibt dem Gericht keinen Anlaß, erneut zu der Frage Stellung zu nehmen, ob aus dieser Zweiteilung der Kompetenzbeschreibung zu schließen ist, daß für Beschlüsse über die Materien der Nrn. 2 bis 7 die Gesetzesform nicht vorgeschrieben ist, sondern einfache Parlamentsbeschlüsse ausreichen (so BremStGHE 1, 46, 50 [zu Art. 101 Abs. 1 Nr. 5]; 1, 52, 56; zust. *Preuß* in: Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 301 ff [318]; a.A., zumindest für Nr. 2, *Quantmeyer* in: Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 449 ff. [459]; *Neumann*, aaO., Rdnr.. 7 zu Art. 101). Denn die Beleihung privater Unternehmen mit staatlichen Aufgaben läßt sich unter keinen der in Art. 101 Abs. 1 Nrn. 2 bis 7 aufgezählten Tatbestände subsumieren. Das ist in bezug auf die Ziffern 2 sowie 4 bis 7 offenkundig. Aber auch Ziffer 3 betrifft nicht den im Beleihungsgesetz geregelten Fall der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private. Während es bei der Beleihung um die Entlastung der staatlichen Verwaltung und damit um die Ausgliederung von Verwaltungsfunktionen aus der direkten staatlichen Zuständigkeit geht, verlangt Art. 101 Abs. 1 Nr. 3 BremLV einen Beschluß der Bürgerschaft für den entgegengesetzten Vorgang einer Erweiterung staatlicher Aufgaben und damit eines Zuwachses staatlicher Verantwortlichkeit. Es handelt sich dabei um einen staatsrechtlich wie staatspolitisch mit ganz anderen Problemen behafteten Vorgang, so daß auch eine analoge Anwendung des Art. 101 Abs. 1 Nr. 3 BremLV auf das Beleihungsgesetz nicht in Betracht kommt.

b) Dagegen fallen die Regelungen des Beleihungsgesetzes in den Anwendungsbereich des Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV. Diese Vorschrift weist die Funktion der Gesetzgebung der Bürgerschaft zu, ohne allerdings Auskunft darüber zu geben, welche Sachentscheidungen dem Gesetzesvorbehalt unterliegen und wie intensiv sie geregelt sein müssen. Diese Frage stellt sich indessen nicht nur für die bremische Landesverfassung, sondern ebenso für das Grundgesetz wie auch überall dort, wo Verfassungen ebenfalls keinen oder keinen

abschließenden Sachkatalog der parlamentarischen Gesetzgebungszuständigkeiten enthalten. Staatsrechtslehre und Verfassungsrechtsprechung haben zur Beantwortung dieser Frage verschiedene Typen von Gesetzesvorbehalten entwickelt, die den traditionellen rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt für alle hoheitlichen Eingriffe in die Rechte der Bürger um weitere Vorbehaltsbereiche und -konstellationen erweitern (vgl. *Ossenbühl* Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 62 Rdnrn. 26 ff). Hierzu gehört auch der sog. institutionelle Gesetzesvorbehalt, demzufolge im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive dem Gesetzgeber die Entscheidungen über die Ausgestaltung verfassungsrechtlich gewährleisteter Institutionen wie der kommunalen Selbstverwaltung oder des Berufsbeamtentums sowie über die grundlegenden Strukturelemente der Organisation der öffentlichen Verwaltung vorbehalten sind, soweit sich ein solcher Vorbehalt nicht bereits explizit aus den geschriebenen Verfassungsnormen ergibt (grundlegend *Köttgen* Die Organisationsgewalt, in: VVDStRL 16 [1958], S. 154 ff [161 ff]; *E.-W. Böckenförde* Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 89 ff; vgl. auch *Krebs* Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 69 Rdnrn. 58 f). Letzteres ist im Lande Bremen jedenfalls in bezug auf die Beleihung nicht der Fall. Dagegen ist der in Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV verankerte sachlich offene Gesetzesvorbehalt dahingehend auszulegen, daß in ihm der institutionelle Gesetzesvorbehalt enthalten ist.

Die Beleihung stellt eine bedeutsame Abweichung von dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Einheit der Staatsorganisation dar und unterfällt daher dem institutionellen Gesetzesvorbehalt. Beleihungen können daher nur entweder unmittelbar durch Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag vorgenommen werden.

Das Beleihungsgesetz enthält die gesetzliche Grundlage für die Beleihungsermächtigungen an den zuständigen Senator. Damit hat die Bürgerschaft allerdings darauf verzichtet, über jeden einzelnen Beleihungsvorgang durch förmliches Gesetz selbst zu beschließen. Indessen gebietet der institutionelle Gesetzesvorbehalt des Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV nicht einen Gesetzesbe-

schluß für jeden einzelnen Beleihungsakt. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt hat die Funktion, dem Parlament die Verantwortung für die Struktur der öffentlichen Verwaltung zuzuweisen, da diese im Alltag des Gesetzesvollzugs und der gesetzesfreien Verwaltung einen bedeutsamen Einfluß auf die Qualität der konkreten Rechtsstellung der Bürger gegenüber dem Staat hat. Dieser Verantwortung wird der Gesetzgeber durch die §§ 1, 2 und 6 BeleihungsG gerecht. Eine weitergehende Inpflichtnahme des Gesetzgebers dahingehend, daß er seine allgemein getroffene gesetzgeberische Entscheidung in jedem einzelnen Falle durch erneuten Gesetzesbeschluß zu vollziehen oder an Stelle eines allgemeinen Gesetzesbeschlusses eine Kette von Einzelbeleihungsgesetzen zu beschließen habe, würde die Grenzen zum Eigenbereich der vollziehenden Gewalt auflösen und den Sinn des institutionellen Gesetzesvorbehalts überdehnen. Die Tatsache, daß die Bürgerschaft die von ihr zugelassenen Einzelbeleihungen nicht durch das Beleihungsgesetz selbst unmittelbar vornimmt, ist als solche daher kein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV.

c) Art. 101 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BremLV umschließt nicht nur den rechtsstaatlichen und den institutionellen, sondern auch den demokratischen Gesetzesvorbehalt. Dieser verlangt, "losgelöst vom Merkmal des ‚Eingriffs‘" die Gesetzesform für alle Regelungen der im Kompetenzbereich des Staates liegenden Angelegenheiten, die von grundsätzlicher Bedeutung für die Allgemeinheit sind. Er verpflichtet den Gesetzgeber, "in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen" (BVerfGE 49, 89 [126]; 61, 260 [275]; 88, 103 [116]; vgl. *Ossenbühl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 62 Rdnrn. 35 ff; *Schulze-Fielitz* in: H. Dreier [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 20 [Rechtsstaat] Rdnr. 104). Er soll den Gesetzgeber daran hindern, durch offene oder "versteckte Delegationen in Form von Generalklauseln oder unbestimmten Rechtsbegriffen" seiner Gesetzgebungsaufgabe und der damit verbundenen Öffentlichkeits- und Repräsentationsfunktion auszuweichen (*Ossenbühl*, aaO., Rdnr. 42). Der demokratische

Gesetzesvorbehalt verlangt daher nicht nur gesetzgeberisches Selbstentscheiden in grundlegenden Angelegenheiten des Gemeinwesens, sondern darüber hinaus auch eine hinlängliche Regelungsdichte des Gesetzes, um zu vermeiden, daß der Exekutive beim Vollzug des Gesetzes so große Entscheidungsspielräume bleiben, daß in Wirklichkeit sie die dem Gesetzgeber vorbehaltene politische Gestaltungsaufgabe wahrnimmt.

In der vom Gericht vorgenommenen Auslegung genügt das Beleihungsgesetz auch den durch die Wesentlichkeitstheorie konkretisierten Anforderungen des demokratischen Gesetzesvorbehaltes des Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV. Das in ihm enthaltene Verbot der Delegation wesentlicher Entscheidungen auf die Exekutive wird durch die §§ 1, 2 und 6 Beleihungsg nicht verletzt.

aa) Zwar beschränkt sich die Regelung des § 1 auf die Aufzählung von sechs Verwaltungsbereichen, in denen Förderaufgaben auf Beliehene übertragen werden können. Sie bestimmt weder die möglichen Beliehenen noch nennt sie die Maßstäbe, nach denen die Beliehenen die Förderaufgaben zu erfüllen haben. Angesichts der weitgehenden Gesetzesfreiheit der Verwaltung in den genannten sechs Bereichen würde der Gesetzgeber mit der weitmaschigen Norm des § 1 bedeutsame Entscheidungen auf die Exekutive delegieren. Es zeigt sich indessen, daß die Ermächtigung des § 1 durch § 2 Abs. 1 in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 5 rechtlich konkretisiert und erst durch diese Vorschriften vollziehbar wird. Außerhalb der Ermächtigung des § 2 Abs. 1 kann der Senator keine der in § 1 genannten Aufgaben übertragen, so daß § 1 lediglich ein in einen selbständigen Paragraphen gegossenes Tatbestandsmerkmal des § 2 Abs. 1 ist. Damit unterfallen also die in § 1 genannten Gegenstandsbereiche der dichten Regelung des § 2 Abs. 1.

bb) Diese Vorschrift läßt keine mit Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV unvereinbare Regelungslücke erkennen. In ihr ist in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 5 eine derart detaillierte Regelung enthalten, daß dem zur Beleihung ermächtigten Senator nur noch ein geringer eigener Handlungsspielraum verbleibt: Die Bürgerschaft benennt sowohl die beliehenen Unternehmen wie auch - durch

Verweis auf die Verbindlichkeit verschiedener Förderprogramme des Bundes, des Landes und der Europäischen Union in § 3 Abs. 1 - die Ziele und Maßstäbe der Förderung. Gem. § 2 Abs. 2 S. 2 haben die beliehenen Unternehmen die Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes anzuwenden. Damit hat die Bürgerschaft die in ihrer ausschließlichen Verantwortung liegenden wesentlichen Entscheidungen selbst getroffen.

cc) Die Vorschrift des § 6, durch die § 44 LHO um einen Absatz 3 ergänzt wird, normiert einen gegenüber § 2 Abs. 1 BeleihungsG selbständigen Beleihungstatbestand. Im Gegensatz zu jenem wird die durch § 6 BeleihungsG/§ 44 Abs. 3 LHO ermöglichte Beleihung nicht durch Angaben über die Beliehenen und über die für sie geltenden Förderprogramme konkretisiert, wie sie sich in den Anlagen zu § 2 Abs. 1 finden. Dieses sehr offene Normprogramm räumte der Exekutive einen unzulässig weiten Handlungsspielraum ein, der mit den Anforderungen des demokratischen Gesetzesvorbehalts kollidierte, wenn nicht andere Normen eine Begrenzung bewirkten. Derartige Begrenzungen ergeben sich aus den §§ 23 und 44 Abs. 1 LHO. Der durch § 6 geschaffene § 44 Abs. 3 LHO kann seine Wirkung nur im Rahmen der Vorgaben der LHO entfalten. Die Beleihung nach § 44 Abs. 3 LHO ist eine Erscheinungsform der Vergabe staatlicher Zuwendungen an Dritte. Die Zuwendungen sind in den §§ 23 und 44 Abs. 1 LHO einer näheren gesetzlichen Regelung unterworfen. Sie dürfen gemäß § 44 Abs. 1 LHO nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO gewährt werden, also dann, "wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann". Hier behält daher der Gesetzgeber über sein Budgetrecht die inhaltliche Kontrolle über die Zuwendung von Haushaltsmitteln an Dritte. Wenn in diesem Rahmen der Gesetzgeber in § 44 Abs. 3 LHO statt der direkten Zuwendung an Dritte zur Beleihung eines Privaten mit der betreffenden Verwaltungsaufgabe ermächtigt, so ist diese Ermächtigung in die restriktiven Regelungen über die Gewährung von Zuwendungen an Dritte eingebettet und erhält damit die Bedeutung einer eng auszulegenden Ausnahmegesetzvorschrift. Sie ist ein Sondertatbestand im Rahmen

des von der Bürgerschaft ausgeübten Budgetrechts gemäß Art. 131 BremLV und der Bindung der Verwaltung an das Haushaltsgesetz gemäß Art. 132 BremLV.

Diese Auslegung wird durch die systematische Stellung des § 6 im Beleihungsgesetz bestätigt. Während der von vornherein begrenzte Umfang der Beleihungen nach den §§ 1 und 2 durch die erwähnten Spezifizierungen und Inhaltsbestimmungen in den Anlagen zu § 2 Abs. 1 und die Bindung an das Verwaltungsverfahren noch zusätzlich einem dichten Regelwerk unterworfen ist, enthält § 6 lediglich eine generalklauselartige Umschreibung der übertragungsfähigen Verwaltungsangelegenheiten. § 6 steht jedoch in engem Zusammenhang mit den §§ 23 und 44 Abs. 1 LHO und weist in diesem Normengefüge eine hinlängliche gesetzliche Regelungsdichte auf. Die Vorschrift des § 6 Beleihungsgesetz ist daher in dem Sinne zu verstehen, daß Beleihungen nach dieser Vorschrift nur unter den Voraussetzungen der §§ 44 Abs. 1 und 23 LHO zulässig sind.

2. Das Beleihungsgesetz verletzt nicht das in den Artikeln 65, 66, 67 Abs. 2, 118, 120 und 127 BremLV niedergelegte Prinzip einer demokratisch legitimierten und parlamentarisch verantwortlichen Exekutive. Die durch das Beleihungsgesetz ermöglichte Übertragung umfangreicher Bereiche der Förderverwaltung auf Beliehene ist mit der Landesverfassung vereinbar, soweit die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns der Beliehenen, die inhaltliche Steuerung und Kontrolle durch die Exekutive sowie die effektive parlamentarische Kontrolle der Exekutive durch die Bürgerschaft gewährleistet ist. Diese Voraussetzungen erfüllt das Beleihungsgesetz - nur - in der ihm vom Staatsgerichtshof gegebenen Auslegung.

a) Die Beleihung nach dem Beleihungsgesetz verletzt nicht das Gebot der demokratischen Legitimation der bremischen Hoheitsgewalt. Die Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf juristische Personen des privaten Rechts durch das Beleihungsgesetz bedeutet keine materielle Privatisierung von Staatsaufgaben in dem Sinne, daß sich das Land der in dem Gesetz um-

schriebenen Aufgaben und der Verantwortung für ihre Erfüllung entledigt. Die ermächtigten juristischen Personen des Privatrechts sollen die materiell öffentlichen Aufgaben als Beliehene in den Formen des öffentlichen Rechts erfüllen und somit den für die öffentliche Verwaltung geltenden Bindungen unterliegen. Das Beleihungsgesetz bewirkt lediglich eine Aufspaltung zwischen fortbestehender staatlicher Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung einerseits und Aufgabenerfüllung durch Private andererseits. Eine derartige funktionelle Privatisierung (zu diesem Begriff *Schoch* DVBl. 1994, S. 962 f. [963]; *Schuppert* Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 371 f) in Gestalt einer Aufspaltung zwischen der Bereitstellung und der Herstellung öffentlicher Güter, in der sich die öffentliche Verwaltung beim Vollzug der ihr obliegenden Aufgaben der Kompetenz und der Ressourcen Privater als Verwaltungshelfer bedient, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. *Schoch* DVBl. 1994, S. 962 ff [969 f]; *P. Kirchhof* in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 59 Rdnrn. 92 ff). Zwar hat der Bürger einen Anspruch auf eine dem geltenden Recht entsprechende Erfüllung seiner staatsgerichteten Ansprüche, doch folgt daraus kein "Anspruch darauf, daß der Staat oder die Verwaltung eine bestimmte Organisation aufweist" (*Ossenbühl* VVDStRL 29 [1971], S. 137 ff [164]). Auch die bremische Landesverfassung stellt insoweit keine erhöhten Anforderungen. Das in ihren Artikeln 65, 66, 67 Abs. 2, 118, 120 und 127 niedergelegte demokratische Prinzip und dessen Anwendung auf die vollziehende Gewalt gebieten, daß die Aufgabenverantwortung und die daraus folgende Garantenstellung für die Aufgabenerfüllung weiterhin bei der Regierung verbleiben und daß auch die von den Beliehenen ausgeübten hoheitlichen Befugnisse das für die Staatsverwaltung geforderte demokratische Legitimationsniveau nicht unterschreiten.

Das demokratische Prinzip der Landesverfassung verlangt, daß die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar auf die Wahl durch das Volk zurückgeht und daß, zusätzlich zu dieser personellen Legitimation, die sachlich-inhaltliche Legitimation in Gestalt der Bindung der hoheitlich handelnden Amtsträger an den Willen und die Weisungen einer parlamenta-

risch verantwortlichen Regierung stattfindet (BVerfGE 83, 60 [73]; 93, 37 [66 ff]; BVerfGE 106, 64 [74]; BerlVerfGH NVwZ 2000, S. 794).

Das Beleihungsgesetz genügt sowohl in den spezifizierten Beleihungsermächtigungen der §§ 1 bis 5 (dazu unter b) als auch in der generalklauselartigen Beleihungsermächtigung des § 6 (dazu unter c) diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

b) Gemäß § 2 Abs. 2 BeleihungsG ist die Geschäftsführung der mit der Erfüllung von Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechts berechtigt, zur Durchführung von Fördermaßnahmen in ihrem Geschäftsbereich Verwaltungsakte zu erlassen und öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen. Damit übt die gemäß §§ 1 und 2 Abs. 1 BeleihungsG beliehene juristische Person des Privatrechts - wie § 2 Abs. 2 S. 2 BeleihungsG durch die Anordnung der Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes deutlich macht - öffentliche Gewalt aus, die demokratischer Legitimation sowohl in personeller als auch in sachlich-inhaltlicher Hinsicht bedarf.

aa) Die personelle Legitimation der durch die beliehenen privatrechtlichen Unternehmen ausgeübten öffentlichen Gewalt ist durch die Regelungen des Beleihungsgesetzes hinreichend gewährleistet. Die „Legitimationskette“ (BVerfGE 83, 60 [73]) führt von der demokratisch unmittelbar gewählten Bürgerschaft über die gesetzliche Beleihungsermächtigung (§ 1 BeleihungsG) zu dem zuständigen Senator und über die von diesem durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag vorgenommene Beleihung (§ 2 Abs. 1 BeleihungsG) zu der beliehenen juristischen Person des privaten Rechts. Es ist die gesetzliche Pflicht des zuständigen Senators, durch den Beleihungsakt und eine begleitende Aufsicht (§ 2 Abs. 3 BeleihungsG) sicherzustellen, daß die Bestellung der verantwortlichen Funktionsträger den Anforderungen genügt, die an eine unverminderte Vermittlung personeller demokratischer Legitimation zu stellen sind (vgl. dazu BVerfGE 93, 37 [67 f]). Wird der beliehenen Gesellschaft die Befugnis eingeräumt, ihr zugeordnete Tochtergesellschaften mit der Erledigung der ihr übertragenen hoheitlichen Aufgaben zu beauftragen, so hat

der zuständige Senator die Pflicht, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens und der begleitenden Fachaufsicht auch insoweit die personelle demokratische Legitimation der subdelegierten Funktionsträger sicherzustellen (vgl. Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 BeleihungsG, Ziff. 4).

bb) Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation folgt zunächst aus dem Institut und dem Vorgang der Beleihung. Die beliehenen Unternehmen werden aufgrund des Beleihungsgesetzes Träger öffentlicher Verwaltung; sie sind damit Verwaltungsbehörde im funktionalen Sinne und im Sinne des § 1 Abs. 4 VerwVerfG (*Wolff/Bachof/Stober Verwaltungsrecht II*, 5. Aufl. 1987, § 104 Rdnr. 10 m.w.N.). Sie sind der Verwaltung zwar nicht eingegliedert, ihr jedoch angegliedert (*Krebs* in: *Isensee/Kirchhof [Hrsg.] Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 69 Rdnr. 39; *H. Dreier Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, 1991, S. 248; *Reinhardt AöR* Bd. 118 [1993], S. 617 ff [625 f]). Sie unterliegen damit grundsätzlich denselben Bindungen, die der unmittelbaren Staatsverwaltung auferlegt sind. Ihre Befugnisse üben sie daher nach Maßgabe der Landesverfassung und der Gesetze aus (Art. 66 Abs. 2 BremLV). Da die Beliehenen staatliche Hoheitsgewalt ausüben, gebieten die in den Artikeln 66 Abs. 2 b), 118, 120 und 127 BremLV niedergelegten Grundsätze demokratischer Legitimation, Verantwortlichkeit und Kontrolle, daß ihre Ausübung der Aufsicht eines - parlamentarisch verantwortlichen - Mitgliedes des Senats unterliegt. Ein Mitglied des Senats oder der Senat insgesamt können von der Bürgerschaft nur für ein Handeln oder Unterlassen zur Verantwortung gezogen werden, auf das sie sachlich Einfluß nehmen können. Aus diesem Grunde ist die Aufsichtsbefugnis des § 2 Abs. 3 BeleihungsG als Fachaufsicht zu verstehen (so für das Institut der Beleihung *Wolff/Bachof/Stober Verwaltungsrecht II*, 5. Aufl. 1987, § 104 Rdnr. 7; *Krebs*, aaO., Rdnr. 43; *H. Dreier*, aaO., S. 134 ff [249], *Battis Festschrift für Raisch*, 1995, S. 355 ff [362 f]). Weil die Wahrnehmung von Förderaufgaben in nur geringem Maße inhaltlich gesetzlich gesteuert wird, ist eine effektive Fachaufsicht ein notwendiges Element der sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns der Beliehenen. Diesem Erfordernis trägt das Belei-

nungsgesetz auch in § 2 Abs. 1 sowie in den Regelungen der Anlage 1 in Nr. 2 und der Anlagen 2, 3, 4 und 5 jeweils in Nr. 1 S. 2 Rechnung, denen zufolge die beliehenen Unternehmen ihre Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators ausführen.

Dagegen ergibt sich aus der Landesverfassung keine Pflicht zur gesetzlichen Spezifizierung der Aufsichtsmittel gegenüber den Beliehenen. Da der Beliehene der öffentlichen Verwaltung angegliedert ist, unterliegt er in bezug auf die verliehenen öffentlichen Aufgaben und Befugnisse der hierarchischen Weisungsgewalt wie eine nachgeordnete Behörde. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung besitzt das zuständige Mitglied des Senats alle Informations- und Weisungsrechte, die in dem Institut der Fachaufsicht enthalten sind.

cc) Da die Freie Hansestadt Bremen durch die vorgesehenen umfangreichen Beleihungen die verliehenen öffentlichen Aufgaben nicht mehr selbst durch ihre eigene Verwaltung erfüllt, besteht die Gefahr, daß sie trotz formal bestehender Aufsichts- und Weisungsrechte nicht mehr über das erforderliche Personal mit der einschlägigen Sachkunde und über die sonst erforderlichen Verwaltungsmittel verfügt, um von diesen Instrumenten einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäßen Gebrauch zu machen. Die Grundsätze demokratischer Legitimation, Verantwortlichkeit und Kontrolle verlangen, daß die im Gesetz vorgesehenen Instrumente der Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis auch effektiv genutzt werden. Das zuständige Mitglied des Senats ist daher verpflichtet, von seinen Aufsichts- und Weisungsrechten Gebrauch zu machen. Die funktionelle Privatisierung von Verwaltungsaufgaben darf nicht zur Entstehung kontrollfreier Räume öffentlicher Verwaltung führen (*Spannowsky DVBl.* 1992, S. 1073 ff [1073, 1075]; Schoch, aaO., S. 974 f; *Schuppert DÖV* 1998, S. 831 ff [833]; Pitschas, *DÖV* 1998, S. 907 ff [910 ff]). Es muß daher durch institutionelle Vorkehrungen sichergestellt werden, daß die mit der funktionellen Privatisierung angestrebte Arbeitsteilung und Kooperation zwischen dem Land und den beliehenen Unternehmen nicht zu einer Minderung der rechtsstaatlich-demokratischen Qualität der erbrachten öffentlichen Leistungen führt. Mindestanforderung für die Erfüllung dieser Pflicht ist die Bereit-

stellung einer ausreichenden Zahl von Personalstellen und deren Besetzung mit Amtswaltern, die die Aufsichts- und Weisungsrechte des verantwortlichen Mitglieds des Senats sachgemäß ausüben können. Zwar hätte es nahegelegen, im Interesse einer effektiven Umsetzung der Aufsichtspflicht über die Beliehenen entsprechend § 9 Absatz 1 BremAGVwGO die zuständige senatorische Behörde und nicht, wie in § 2 Absatz 2 S. 3 BeleihungsG geschehen, den Beliehenen selbst mit dem Erlaß des Widerspruchsbescheides gegen die von ihm erlassenen Verwaltungsakte zu betrauen. Im Widerspruchsverfahren gewinnt die Aufsichtsbehörde nämlich Einblick gerade in die potentiell problematischen Verwaltungsvorgänge; auch bleibt sie dadurch zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsverantwortung gezwungen. Darüber, wie die verfassungsgeboteene Steuerung und Kontrolle der beliehenen Unternehmen durch das zuständige Ressort im einzelnen gestaltet wird, enthält die Landesverfassung zwar keine ins Detail gehenden Festlegungen. Nimmt aber der Staat die mit der Zuständigkeit für Widerspruchsentscheidungen verbundene Kontrollmöglichkeit nicht wahr, wird er das daraus folgende Kontrolldefizit auf andere Weise auszugleichen haben.

dd) Die durch das Beleihungsgesetz geschaffenen Aufsichts- und Weisungsrechte des zuständigen Senatsmitgliedes gegenüber den Beliehenen können nur effektiv sein, wenn ihnen nicht Hindernisse aus der Rechtssphäre der in der Regel in den Formen des Gesellschaftsrechts verfaßten beliehenen Unternehmen entgegenstehen. Diese Möglichkeit entsteht insbesondere, wenn Gesellschaften zugleich Unternehmensziele außerhalb des Bereichs der Beleihung verfolgen, sie kann sich auch aus den Regelungen über die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung ergeben, und sie wird verstärkt wirksam, wenn sich Private an der Gesellschaft beteiligen. Die Interessen der Gesellschaft können mit der staatlichen Gemeinwohlorientierung der Beleihung in Widerspruch geraten. Wenn Informationsbegehren oder Weisungen der Behörde unter Hinweis auf das gesellschaftsrechtlich geschützte Interesse an der Geheimhaltung bestimmter Vorgänge oder auf entgegenstehende Gesellschaftsinteressen oder Abstimmungsergebnisse verweigert werden können,

hängt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht von den Entscheidungen staatlicher Amtswalter, sondern von der Willensbildung in den Organen der Gesellschaft ab. Dies wäre mit dem Gebot demokratischer Legitimation der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht vereinbar. Darüber hinaus entsteht bei beliebigen Unternehmen, insbesondere solchen mit gemeinschaftlicher öffentlicher und privater Beteiligung, die neben der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auch erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen, die Gefahr einer Vermischung privater und öffentlicher Handlungsziele, -maßstäbe und -motive. Der damit drohende Mangel an Transparenz des Unternehmenshandelns erschwert dessen Steuerung und Kontrolle durch die Verwaltung und in der Folge auch die parlamentarische Kontrolle der Exekutive.

Die Verfassungsgebote effektiver exekutivischer Steuerung und Kontrolle sowie der parlamentarischen Kontrolle der Regierung verpflichten die durch das Beleihungsgesetz ermächtigten Mitglieder des Senats zu gewährleisten, daß ihre Einwirkungen auf die beliebigen Unternehmen nicht durch - gegebenenfalls auch grundrechtlich geschützte - Abwehrrechte der Gesellschaft oder der Gesellschafter beschränkt werden. Insbesondere ist sicherzustellen, daß sich die Informationsrechte der Exekutive auch auf die Felder einer etwaigen erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Unternehmens beziehen, soweit diese Einfluß auf die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben haben kann.

Es ist Aufgabe des zuständigen Mitgliedes des Senats, eine diesen Anforderungen genügende Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen dem Staat und dem mit der Aufgabenerfüllung Beauftragten vorzunehmen. Wie dies im einzelnen geschieht, ist eine Frage der praktischen Verwaltungspolitik. In keinem Fall darf die Aufgabenverantwortung des Staates und seine daraus folgende Garantenstellung für die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden. Inwieweit die konkreten Beleihungen diesen Anforderungen entsprechen, ist nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung in diesem Verfahren, das der Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes dient. Da der Staatsgerichtshof die Geltung des Gesetzes nur in dessen verfassungskonformer Auslegung bejaht, besteht Anlaß, die vorgenommenen Beleihungen einer

sorgfältigen Prüfung zu unterziehen und danach gegebenenfalls erforderliche Nachbesserungen vorzunehmen.

Von Verfassungen wegen besteht keine Pflicht des Landes, an den mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragten Unternehmen stets mit mindestens satzungsändernder Mehrheit beteiligt zu sein (zu diesem Erfordernis vgl. *Spannowsky DVBl.* 1992, S. 1073 ff [1074]; *Bull Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. 2000, Rdnrn. 330 ff; weitere Nachweise bei *L. Osterloh* in: *VVDStRL* 54 [1995], S. 204 ff [234 Fn. 119]). Minderheitenbeteiligungen an beliebigen Unternehmen oder die Beleihung von Unternehmen in ausschließlich privater Hand sind zulässig, soweit die Exekutive mittels anderer Instrumente eine effektive Steuerung und Kontrolle des Handelns des beliebigen Unternehmens gewährleistet und dadurch die mit der Delegation der Aufgabenerfüllung vorgenommene Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft mit der fortbestehenden Garantenstellung und rechtsstaatlich-demokratischen Aufgabenverantwortung des Staates in Einklang bringt. Neben verschiedenen Varianten der Aufsicht gegenüber den beauftragten Privaten (hierzu *Schuppert DÖV* 1998, S. 831 f. [832 ff]; *Pitschas DÖV* 1998, S. 907 ff [910 ff]) kommen als weitere rechtliche Instrumente der Wahrung der Gemeinwohlbindung teilweise oder vollständig privater Unternehmen beispielsweise das Erfordernis doppelter Mehrheiten für bedeutsame, insbesondere die Aufgabenverantwortung des Staates berührende Entscheidungen in den Organen von Gesellschaften mit gemischter öffentlich-privater Beteiligung, Stimmrechtsbindungsverträge, aufgabenspezifische Kooperationsverträge zwischen dem Staat und dem beliebigen Unternehmen oder die Schaffung von Kooperationsorganen in Betracht (vgl. die Beispiele in *BerlVerfGH NVwZ* 2000, S. 794; *Heinz/Scholz Public Private Partnership im Städtebau: Erfahrungen aus der kommunalen Praxis*, 1996; *Wahl Privatorganisationsrecht als Steuerungsinstrument bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben*, in *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* [Hrsg.] *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 301 ff; *Mehde VerwArch.* Bd. 91 [2000], S. 540 ff).

Keine dieser Möglichkeiten wird durch das Beleihungsgesetz ausgeschlossen. Für die Beleihungen nach § 2 Abs. 1 sehen die Anlagen 1 bis 5 ausdrück-

lich vor, daß die beliehenen Gesellschaften die ihnen übertragenen Aufgaben nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators zu erfüllen haben. Daraus geht die Absicht des Gesetzgebers eindeutig hervor, die Aufgabenverantwortung für die übertragbaren Aufgaben bei der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive zu belassen. Aus den weiter oben formulierten Anforderungen ergibt sich, daß das Weisungsrecht so zu verstehen und auszugestalten ist, daß die Weisung die mit den im Wege der Beleihung übertragenen Verwaltungsaufgaben konkret befaßten Personen erreicht und für diese verbindlich ist. Weitergehende Regelungen über die nähere Ausgestaltung der Beziehungen der Exekutive zu den beliehenen Erfüllungsverantwortlichen, insbesondere über die Gewährleistung der Gemeinwohlbindung der beliehenen Gesellschaften, braucht das Gesetz nicht zu enthalten. Der Gesetzgeber konnte dies der Exekutive überlassen.

c) Auch die Beleihungsermächtigungen nach § 6 BeleihungsG/§ 44 Abs. 3 LHO genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation, Steuerung und Kontrolle der Beliehenen. Was die personelle Legitimation betrifft, so gilt das unter 2.b) aa) Gesagte in vollem Umfang entsprechend. Obwohl in § 6 eine den Anlagen zu § 2 Abs. 1 entsprechende Spezifizierung der Gegenstandsbereiche und sachlichen Maßstäbe fehlt, ist bei einer verfassungskonformen Handhabung dieser - wie oben dargelegt - als enge Ausnahmevorschrift zu verstehenden und deshalb auf die Beleihung in Einzelfällen beschränkten Bestimmung auch die sachlich-inhaltliche Legitimation zu bejahen. Es ist vor allem die Aufgabe des dem zuständigen Senator durch § 6 Abs. 3 Satz 2 übertragenen Beleihungsakts und der ihm gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 obliegenden umfassenden Fachaufsicht sicherzustellen, daß durch die Verlagerung der Aufgabenerfüllung auf Private die Aufgabenverantwortung des Staates und seine daraus folgende Garantenstellung nicht beeinträchtigt wird. Wie oben ausgeführt, stellt die Beleihung nach § 6 BeleihungsG/§ 44 Abs. 3 LHO eine spezifische Form der Zuwendung nach § 23 LHO dar und unterliegt deren Voraussetzungen. Bereits die gegenüber der Beleihung minder intensive Form der Inanspruchnahme Privater für die Erfüllung öffentlicher Zwecke in

§ 44 Abs. 1 LHO sieht ausgiebige Prüfungen der Verwendung der zugewendeten Mittel sowie Prüfungsrechte der zuständigen Behörden beim Subventionsempfänger vor. Im Falle der Beleihung nach § 44 Abs. 3 LHO verstärkt sich die in Absatz 1 festgelegte nachträgliche Kontrolle zu einem begleitenden Aufsichtsrecht, das zugleich als Aufsichtspflicht zu verstehen ist; der zuständige Senator kann jederzeit impulsgebend und korrigierend in die Tätigkeit der Aufgabenerfüllung durch die beliehene Gesellschaft eingreifen. Im Hinblick auf den engen Anwendungsbereich des durch § 6 BeleihungsG geschaffenen § 44 Absatz 3 LHO reicht diese Einwirkungsmöglichkeit der Exekutive aus, um dem in den Artikeln 66 Absatz 2 b, 67 Abs. 2, 118 Absatz 1 Satz 1, 120 Satz 1 und 127 BremLV bestimmten Verfassungsgebot demokratischer Steuerung, Kontrolle und Verantwortung der Exekutive zu genügen. Im übrigen kann die Bürgerschaft kraft ihres parlamentarischen Kontrollrechts etwaige Fehlentwicklungen feststellen und auf deren Korrektur drängen. Darüber hinaus kann sie als Haushaltsgesetzgeber weitreichende Auflagen und Bedingungen sowie gegebenenfalls Haushaltssperren beschließen.

3. Das Beleihungsgesetz verletzt nicht die in Art. 105 Abs. 4 BremLV niedergelegten Kontrollrechte der Bürgerschaft, ihrer Ausschüsse oder der Ausschußmitglieder. Von den in dieser Vorschrift genannten Rechten werden das Recht auf die notwendigen Informationen über die Einrichtungen des Ressorts, für das der Ausschuß zuständig ist (Art. 105 Abs. 4 Satz 2), das Zitierrecht gegenüber dem zuständigen Senator und das Recht auf Auskunft (Art. 105 Abs. 4 Satz 6) durch die Verlagerung der Aufgabenerfüllung auf Beliehene nicht berührt, da sie sich an den aufgabenverantwortlichen Senator richten.

Dieser ist nach den oben dargelegten Maßstäben auch rechtlich in der Lage und verpflichtet, die für die Erfüllung der Informationsrechte des Ausschusses und seiner Mitglieder erforderlichen Informationen von den beliehenen Unternehmen zu beschaffen. Nach Art. 105 Abs. 4 S. 4 BremLV darf die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten nur abgelehnt werden, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Belange eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Bürgerschaft und

Senat haben zur Sicherung eines möglichst umfassenden parlamentarischen Kontrollrechts (vgl. dazu BVerfGE 67, 100 [129 ff]; BremStGH 5, 15, 23, 25 ff) Vorkehrungen zu treffen, um einerseits auch besonders schutzwürdige Informationen den Parlamentsausschüssen zugänglich zu machen und andererseits Vertraulichkeit und Geheimhaltung solcher Informationen auch auf Seiten des Parlaments sicherzustellen.

Auch die Kontrollrechte gemäß Art. 105 Abs. 4 Sätze 1 und 3 BremLV werden durch das Beleihungsgesetz nicht verkürzt. Die Befugnisse der Ausschußmitglieder zur Besichtigung der zum Ressort gehörenden Einrichtungen, zur Einholung von Auskünften (Art. 105 Abs. 4 S. 1) sowie zur Akteneinsicht (Art. 105 Abs. 4 S. 3) bei "der Verwaltung des Aufgabenbereichs" bleiben vom Beleihungsgesetz unberührt, weil auch Beliehene im Bereich der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben unbeschadet ihrer privatrechtlichen Verfaßtheit Teil der öffentlichen Verwaltung und damit "Zuordnungssubjekte öffentlich-rechtlicher Rechtssätze" sind (*Krebs*, aaO., Rdnr. 39; ebenso *Hermes* in: H. Dreier [Hrsg.] Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 86 Rdnr. 35, jeweils m.w.N.). Insoweit haben die Parlamentarier gegenüber den Beliehenen dieselben Befugnisse wie gegenüber jeder nachgeordneten Verwaltungsstelle.

4. Schließlich verstößt das Beleihungsgesetz auch nicht gegen die bundesrechtliche Garantie des Art. 33 Abs. 4 GG. Allerdings trifft die vom Senat vertretene Auffassung nicht zu, daß diese Vorschrift überhaupt nur für den Bund gelte und daher den bremischen Landesgesetzgeber nicht binde. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG liefe weitgehend leer, wenn Art. 33 Abs. 4 GG nicht auch für die Länder gälte. Angesichts der Tatsache, daß der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit nach dem Grundgesetz bei den Ländern liegt, wäre es auch sinnwidrig, ein zentrales Merkmal der öffentlichen Verwaltung wie den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG für den gewichtigsten Träger hoheitlicher Gewalt, die Länder, nicht gelten zu lassen. Auch das Bundesverfassungsgericht ging in der Entscheidung zum Bremischen Personalvertretungsgesetz ohne nähere Begründung ganz selbstverständlich davon aus, daß Art. 33 Abs. 4 GG auch für das Land Bremen gelte

(BVerfGE 9, 268 [284]). Dieser Auffassung schließt sich der Staatsgerichtshof an.

Der Auffassung, daß der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG nur für die Eingriffsverwaltung, jedenfalls nur für die “notwendig staatlichen Aufgaben” gelte, d.h. für jene, für die der Staat ein “Wahrnehmungsmonopol” hat (so mit weiteren Nachw. *Schuppert* AK-GG, 2. Aufl. 1989, Rdnrn. 34 ff zu Art. 33 Abs. 4, 5; vgl. auch die Nachweise bei *Isensee* Öffentlicher Dienst, in: *Benda/Maihofer/Vogel* [Hrsg.], Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 32 Rdnr. 56; *Lübbe-Wolff* in: *Dreier* [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art.33 Rdnr. 57; *Lecheler* Der öffentliche Dienst, in: *Isensee/Kirchhof* [Hg.], Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 72 Rdnrn. 26 ff.), vermag das Gericht gleichfalls nicht zu folgen. Der Sinn des Funktionsvorbehalts besteht in der Garantie sachlicher, neutraler und rechtsgebundener Verwaltungsentscheidungen in Bereichen, in denen der Bürger mit der Hoheitsgewalt des Staates konfrontiert ist. Aus diesem Grunde gilt er jedenfalls für jene Verwaltungsbereiche der Leistungsverwaltung, in denen der Staat einseitig hoheitlich regelnd grundrechtsrelevante Entscheidungen trifft (zutreffend *Lübbe-Wolff*, aaO., Rdnr. 59).

Ob diese Voraussetzung auf die nach dem Beleihungsgesetz übertragbaren öffentlichen Aufgaben zutrifft, braucht das Gericht indessen nicht zu entscheiden. Denn eine Verletzung des Funktionsvorbehalts läßt sich auch für den Fall einer bejahenden Antwort nicht feststellen. Zum einen enthält Art. 33 Abs. 4 GG entgegen der Auffassung der Antragsteller keine institutionelle Garantie eines Bestandes hoheitsrechtlicher Befugnisse, sondern setzt diese voraus. Soweit der Staat seine Aufgaben mittels Hoheitsgewalt erfüllt, sollen in der Regel Beamte mit der Ausführung betraut werden. Die Vorschrift enthält mithin eine institutionelle Garantie des Beamtentums; sie setzt voraus, daß bestimmte Aufgaben vorab als hoheitsrechtlich zu erledigende Staatsaufgabe definiert worden sind, ohne selbst diese Frage zu entscheiden (*Ossenbühl* VVDStRL 29 [1971], S. 137 ff [161]; *Lübbe-Wolff*, aaO., Rdnrn. 53, 55 f. *Bauer* VVDStRL 54 [1995], S. 243 ff [S. 264 mit Fn. 108]; *Kämmerer* Privatisierung. Typologie - Determinanten - Rechtspraxis - Folgen, 2001, S. 215 m.w.N.). Art. 33 Abs. 4

GG setzt einer Flucht aus dem Beamtenrecht eine Schranke, nicht einer Entstaatlichung von Handlungsfeldern. Einer auch großflächigen Ausgliederung staatlicher Aufgabenbereiche aus der staatlichen Verwaltungsorganisation steht diese Vorschrift daher nicht im Wege.

Da die Beleihung jedoch mit einer Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die Beliehenen verbunden ist, ist Art. 33 Abs. 4 GG im vorliegenden Fall allerdings mittelbar insoweit einschlägig, als die Beliehenen als privatrechtliche Unternehmen keine Beamten beschäftigen und infolgedessen hoheitsrechtliche Befugnisse in dem durch das Beleihungsgesetz festgelegten Umfang durch Nicht-Beamte ausgeübt werden. Jedoch müssen hoheitsrechtliche Befugnisse nur "in der Regel" von Beamten wahrgenommen werden. Die Garantie ist nicht auf eine lückenlose Verbeamtung aller hoheitlichen Befugnisse gerichtet. Sie stellt lediglich "eine Art Wesensgehaltsgarantie für den Aufgabenbereich der Beamten" dar (*Maunz* in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Kommentar, Rdnr. 42 zu Art. 33 [Stand 1966]). Eine Verletzung des Art. 33 Abs. 4 GG läge erst vor, wenn "die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse in größerem Umfang auf Nichtbeamte übertragen (würde)" (BVerfGE 9, 268 [284]). Ausnahmen sind danach nicht nur für einzelne Fälle, sondern auch für bereichsspezifische Gruppen zulässig, sofern dafür ein sachlicher Grund besteht (*Lübbe-Wolff*, aaO., Rdnr. 62).

Einen solchen sachlichen Grund sah der Gesetzgeber in dem Charakter der auf die Beliehenen übertragenen Aufgaben als Förderaufgaben, bei denen die Verhaltensbeeinflussung der Adressaten durch die flexible und wettbewerbsorientierte Schaffung von situationsgerechten positiven und negativen wirtschaftlichen und sozialen Anreizen im Vordergrund steht; hoheitliche Regulierung tritt dagegen in den vom Gesetz erfaßten Aufgaben der Förderung in den Hintergrund. Diese Bewertung des Gesetzgebers ist vertretbar und stellt daher einen sachlichen Grund für die Abweichung von der Regel des Art. 33 Abs. 4 GG dar.

C.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.