

**Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen**  
**Entscheidung vom 29.1.1996 – St 1/94**

**Zum Umfang der dem Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft in Art.105 Abs.5 BremLV verliehenen besonderen Petitionsinformationsrechte namentlich gegenüber Stiftungen des bürgerlichen Rechts, die unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand stehen.**

1. Die in Art. 105 Abs.5 der bremischen Landesverfassung (BremLV) idF. v. 1. November 1994 (BremGBI. S. 289) dem Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft verliehenen besonderen Petitionsinformationsrechte ergänzen das der bremischen Bürgerschaft als Volksvertretung unmittelbar aus Art. 17 GG zustehende allgemeine parlamentarische Petitionsinformierungsrecht. Anders als das auf eine Auskunftserteilung beschränkte Petitionsinformierungsrecht aus Art. 17 GG stehen die weitergehenden besonderen Petitionsinformationsrechte aus Art. 105 Abs.5 BremLV dem Petitionsausschuß der bremischen Bürgerschaft nicht unmittelbar gegenüber den petitionsbetroffenen Trägern öffentlicher Verwaltung zu, sondern nur vermittelt über die zuständigen Mitglieder des Senats. Eine solche Ausgestaltung der besonderen Petitionsinformationsrechte liegt innerhalb des dem Landesverfassungsgeber zustehenden Entscheidungsspielraums.
2. Die Grundsätze der Optimierung des Petitionsgrundrechts und der Effektivität petitionsveranlaßter parlamentarischer Kontrolle gebieten es, den Begriff der Aufsicht in § 1 Abs. 2 des Petitionsgesetzes vom 26. März 1991 (BremGBI. S. 131) in einem materiellen, alle rechtlich eröffneten Einwirkungsmöglichkeiten umfassenden Sinne zu verstehen.
3. Gegenüber Stiftungen des bürgerlichen Rechts bestehen die parlamentarischen Informationsrechte aus Art. 105 Abs.5 BremLV, wenn diese Stiftungen als Träger öffentlicher Verwaltung zu qualifizieren sind; das ist der Fall, wenn sie unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Eine Stiftung des bürgerlichen Rechts steht unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand, wenn diese in der Lage ist, ihr Verhalten aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Durchsetzungsmacht zu steuern. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist aufgrund einer Gesamtwürdigung der jeweiligen Stiftung im Einzelfall zu entscheiden.

**Entscheidung vom 22. Januar 1996**

**- St 1/94 -**

in dem Verfahren betreffend den Antrag von 20 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) auf Klärung der Kompetenzen des Petitionsausschusses

**Entscheidungsformel:**

1. Die in Art. 105 Abs. 5 der Bremischen Landesverfassung (BremLV) in der Fassung vom 1. November 1994 (BremGBI. S. 289) dem Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft verliehenen besonderen Petitionsinformationsrechte ergänzen das der Bremischen Bürgerschaft als Volksvertretung unmittelbar aus Art. 17 GG zustehende allgemeine parlamentarische Petitionsinformierungsrecht. Anders als das auf eine Auskunftserteilung beschränkte Petitionsinformierungsrecht aus Art. 17 GG stehen die weitergehenden besonderen Petitionsinformationsrechte aus Art. 105 Abs. 5 BremLV dem Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft nicht unmittelbar gegenüber den petitionsbetroffenen Trägern öffentlicher Verwaltung zu, sondern nur vermittelt über die zuständigen Mitglieder des Senats. Eine solche Ausgestaltung der besonderen Petitionsinformationsrechte liegt innerhalb des dem Landesverfassungsgeber zustehenden Entscheidungsspielraums.
2. Die Grundsätze der Optimierung des Petitionsgrundrechts und der Effektivität petitionsveranlaßter parlamentarischer Kontrolle gebieten es, den Begriff der Aufsicht in § 1 Abs. 2 des Petitionsgesetzes vom 26. März 1991 (Brem.GBI. S. 131) in einem materiellen, alle rechtlich eröffneten Einwirkungsmöglichkeiten umfassenden Sinne zu verstehen.
3. Gegenüber Stiftungen des bürgerlichen Rechts bestehen die parlamentarischen Petitionsinformationsrechte aus Art. 105 Abs. 5 BremLV, wenn diese Stiftungen als Träger öffentlicher Verwaltung zu qualifizieren sind; das ist der Fall, wenn sie unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Eine Stiftung

des bürgerlichen Rechts steht unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand, wenn diese in der Lage ist, ihr Verhalten aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Durchsetzungsmacht zu steuern. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist aufgrund einer Gesamtwürdigung der jeweiligen Stiftung im Einzelfall zu entscheiden.

### **Gründe:**

#### **A.**

Der Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) - Antragsteller - hat am 18. November 1994 beschlossen, den Staatsgerichtshof anzurufen; er hat ihm die mit Schriftsatz vom 23. März 1995 folgendermaßen formulierte Frage vorgelegt:

Betrifft das in Art. 105 Abs. 5 der Landesverfassung in der Fassung vom 1. November 1994 (BremGBl. S. 289) verankerte durch § 1 des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 26. März 1991 (BremGBl. S. 131) konkretisierte Recht des Petitionsausschusses, sich mit ihm vorliegenden Petitionen zu befassen und vom zuständigen Mitglied des Senats deshalb die Vorlage von Akten, den Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen, Auskünfte und Amtshilfe zu verlangen, auch die Tätigkeiten von Stiftungen des bürgerlichen Rechts, soweit diese eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

1. der Stiftungsaufsicht des Landes unterstehen;
2. Aufgaben öffentlicher Verwaltung, insbesondere der Jugendhilfe erfüllen;
3. in öffentlich-rechtlicher Form tätig werden;
4. öffentliche Mittel des Landes oder der Stadtgemeinden erhalten und verwalten,
5. unter maßgeblicher Mitwirkung von Amtsträgern oder Angehörigen des öffentlichen Dienstes Bremens tätig werden, wenn diese bestellt werden
  - a) durch die Freie Hansestadt Bremen,
  - b) aufgrund ihrer Funktion im Dienst der Freien Hansestadt Bremen gemäß der Satzung der Stiftung?

#### **I.**

Anlaß der Antragstellung war eine an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) gerichtete Petition, in der es um eine arbeitsrechtliche Auseinandersetzung einer Petentin mit der „Hans-Wendt-Stiftung“ ging.

Bei der „Hans-Wendt-Stiftung“ handelt es sich um eine vom Senat der Freien Hansestadt Bremen am 26. September 1919 genehmigte rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts mit Sitz in Bremen. Nach § 3 der Stiftungsverfassung war Zweck der Stiftung die Gründung und Erhaltung einer Erholungsstätte zur Pflege erholungsbedürftiger, aber nicht kranker Kinder, ohne Unterschied des Religionsbekenntnisses; die Einrichtung sollte nicht nur zur Aufnahme armer Kinder dienen, sondern auch „erholungsbedürftigen Kindern von Eltern anderer Stände“ offen stehen. Stiftungsvorstand war nach § 7 der Stiftungsverfassung zu Lebzeiten der Stifter selbst; später bestand der Vorstand aus mindestens fünf Personen. Als nach dem Zweiten Weltkrieg der Wert des Stiftungsvermögens durch Inflation und Währungsreform zusammengeschrumpft war, gab es Überlegungen zu einer Auflösung der Stiftung und zu einer Übertragung ihres Vermögens auf die Stadt Bremen. Diese Überlegungen wurden jedoch nicht verwirklicht. Statt dessen wurde der Stiftung eine weitgehend von der Stadtverwaltung bestimmte neue Satzung gegeben; in ihr wurde mit einer Einkommensbeschränkung für die Eltern der zu betreuenden Kinder die Stiftungstätigkeit an die Sozialfürsorge angebunden.

Die zur Zeit des Anlaßfalles geltende, vom Senator für Inneres am 26. Januar 1983 genehmigte Stiftungsverfassung enthielt u.a. folgende Bestimmungen:

#### § 2

Zweck der Stiftung ist die Schaffung und der Betrieb von Einrichtungen zur Förderung und Wiederherstellung der physischen und psychischen Tüchtigkeit von Kindern (jungen Menschen) ohne Unterschied des weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnisses.

#### § 4

(1) Der Vorstand der Stiftung besteht aus

- a) dem für die Jugendhilfe zuständigen Senator,
- b) zwei von dem für die Jugendhilfe zuständigen Senator zu bestellenden Bediensteten seines Geschäftsbereichs,

- c) zwei von dem für die Jugendhilfe zuständigen Senator zu berufenen Mitgliedern, die besondere Fachkenntnisse und Erfahrung auf dem Gebiet der Jugendhilfe haben,
  - d) zwei in der Stadtgemeinde Bremen zugelassenen Rechtsanwälten, die nach Anhörung der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Bremen von dem für die Jugendhilfe zuständigen Senator bestellt werden.
- (2) Der Vorstand wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden, einen stellvertretenden Vorsitzenden und einen Rechnungsführer.
  - (3) Der Vorstand vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich durch den Vorsitzenden, im Falle seiner Verhinderung durch den Stellvertreter. ...
  - (4) Die Vorstandsmitglieder üben ihre Ämter ehrenamtlich aus und erhalten dafür keine Vergütung. Barauslagen werden ihnen erstattet.

## § 6

- (1) Der Vorstand kann für die Verwaltung der Stiftung und ihrer Einrichtungen Geschäftsführer bestellen. Sie sind dem Vorstand verantwortlich und an seine Weisungen gebunden.

Am 14. Januar 1993 hat der Senator für Inneres eine Reihe von Satzungsänderungen genehmigt.

## II.

Zur Begründung ihres Antrags tragen die Antragsteller im wesentlichen vor:

1. Der Antrag sei nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV zulässig, da er die Entscheidung einer Zweifelsfrage über die Auslegung der Landesverfassung (Art. 105 Abs. 5 BremLV) und anderer staatsrechtlicher Vorschriften (Petitionsgesetz) betreffe. Soweit es auf Art. 17 GG ankomme, handele es sich um eine grundgesetzkonforme Auslegung, zu der der Staatsgerichtshof nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sei.
2. Der Antrag sei auch begründet. Die Behandlung von Bitten, Anregungen und Beschwerden, die die Tätigkeit von Stiftungen des bürgerlichen Rechts betreffen, gehöre unter folgenden Voraussetzungen zum Aufgabenbereich des Petitionsausschusses der Bremischen Bürgerschaft:
  - (1) Eingaben, die das Tun und Unterlassen von Stiftungen des bürgerlichen Rechts betreffen, seien dann Petitionen, wenn sie das Verhalten der Stiftung nur mittelbar betreffen, unmittelbar aber gegen ein Tun oder Unterlassen der öffentlichen Hand im Rahmen der Stiftungsaufsicht oder sonstiger Einwirkungsmöglichkeiten gerichtet seien oder das Verhalten der Stiftung unmittelbar betreffen und die Stiftung als sonstiger Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 PetG zu qualifizieren sei.
  - (2) Stiftungen des bürgerlichen Rechts seien dann als sonstige Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 PetG anzusehen, wenn sie als Beliehene mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Form betraut würden oder zum Bereich der privatrechtlich organisierten Verwaltung zu rechnen seien.
  - (3) Zur privatrechtlich organisierten Verwaltung seien Stiftungen zu rechnen, die gemeinnützige Zwecke verfolgten, der Rechtsaufsicht des Landes gemäß §§ 11 ff. BremStiftG unterständen und
    - deren Tätigkeit zu einem wesentlichen Teil von der öffentlichen Hand finanziert werde oder
    - die von Personen, die von der Freien Hansestadt Bremen bestellt worden seien, allein oder überwiegend verwaltet würden, unabhängig davon, ob sie rechtlich weisungsgebunden seien, oder
    - die von Amtsträgern oder Angehörigen des öffentlichen Dienstes Bremens allein oder maßgeblich verwaltet würden, wenn diese aufgrund ihrer Funktion im Dienst der Freien Hansestadt Bremen gemäß der Satzung der Stiftung bestellt würden.
  - (4) Die Stiftungsaufsicht, die Erfüllung von Aufgaben der Jugendhilfe, die Finanzierung durch die öffentliche Hand und die Verwaltung durch Amtsträger und Angehörige des öffentlichen Dienstes Bremens jeweils für sich allein vermöchten eine unmittelbare Zuständigkeit des Petitionsausschusses in Angelegenheiten einer Stiftung bürgerlichen Rechts nicht zu begründen.

Im Rahmen der so definierten Zuständigkeit zur Behandlung von Petitionen, die die Tätigkeit von Stiftungen des bürgerlichen Rechts betreffen, bestünden die folgenden parlamentarischen Befugnisse:

- (1) Petitionsausschuß und Bürgerschaft hätten das Recht, durch Überweisungsbeschluß gemäß § 9 PetG über Petitionen zu beschließen (Petitionsüberweisungsrecht). Der Überweisungsbeschluß sei als schlichter Parlamentsbeschluß für die Verwaltung und Dritte, namentlich auch für sonstige Träger öffentlicher Verwaltung, politisch relevant, aber nicht bindend.
- (2) Petitionsausschuß und Bürgerschaft hätten einen Anspruch darauf, durch den zuständigen Senator informiert zu werden (Petitionsinformationsrecht.) Die Verhältnismäßigkeit der Einholung im Rahmen von Aufsichtsbefugnissen zu erlangender Informationen, namentlich von sonstigen Trägern öffentlicher Verwaltung, sei unter Berücksichtigung dieses Anspruchs zu beurteilen. Insoweit bestehe auch eine Rechtspflicht zur Aktenvorlage. Ein Zutrittsrecht bestehe dagegen nur bei von den Mitgliedern des Senats verwalteten öffentlichen Einrichtungen.

### III.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält den Antrag für unzulässig. Bei der Vorlagefrage gehe es nicht um die Klärung der Tragweite des verfassungsrechtlich garantierten Petitionsrechts, sondern um die Frage, ob eine konkrete an den Petitionsausschuß gerichtete Beschwerde als Petition im Sinne des § 1 Abs. 2 PetG anzusehen sei. Das sei aber weder eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung noch eine staatsrechtliche Frage im Sinne von Art. 140 BremLV, sondern eine Frage der Auslegung des einfachen Gesetzes. Die Auslegung des § 1 Abs. 2 PetG aber lasse kaum Zweifel offen. Da die Hans-Wendt-Stiftung eine Stiftung des privaten Rechts sei, könne der Petitionsausschuß deren Tun oder Unterlassen nicht prüfen.

Der Senator für Justiz und Verfassung hat ergänzend vorgetragen: Der Antrag sei unzulässig. Mit der Vorlagefrage werde keine wirkliche Zweifelsfrage im Sinne des Art. 140 BremLV gestellt, sondern eine rein theoretische Frage, über die es zwischen Bürgerschaft und Senat niemals Differenzen gegeben habe. Zudem betreffe die Vorlagefrage eine Auslegung des einfachen Rechts, für die der Staatsgerichtshof nicht zuständig sei. Aber selbst wenn man die Vorlagefrage als eine Frage nach dem Umfang des Petitionsrechts und damit als eine verfassungsrechtliche Frage auffasse, sei der Staatsgerichtshof zu ihrer Beantwortung nicht zuständig. Denn dann gehe es nicht um eine Auslegung des Art. 105 Abs. 5 BremLV, sondern um eine Interpretation des in dieser Bestimmung vorausgesetzten bundesrechtlichen Petitionsgrundrechts aus Art. 17 GG, die dem Staatsgerichtshof als Landesverfassungsgericht verwehrt sei.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat von einer Stellungnahme abgesehen.

### IV.

In der mündlichen Verhandlung am 2. Dezember 1995 hat der Verfahrensbevollmächtigte Prof. Dr. S. für die Antragsteller deren Auffassung weiter erläutert. Staatsrat G. hat für den Senator für Justiz und Verfassung Stellung genommen.

Dem Staatsgerichtshof haben folgende Unterlagen vorgelegen:

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Abschließender Bericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hans-Wendt-Stiftung, Bremen, den 31. Oktober 1990; Bremische Bürgerschaft (Landtag), Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Hans-Wendt-Stiftung“, Drucks. 12/1309 vom 29.08.91, mit Minderheitsvoten, Drucks. 12/1310 vom 02.09.91. Sie waren, soweit sie in dieser Entscheidung verwertet sind, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

## B.

### I.

Der Antrag ist zulässig.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV. Es handelt sich um die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung des Art. 105 Abs. 5 BremLV in der Fassung vom 1. November 1994 (BremGBI. S. 289) und - soweit es um die Auslegung des § 1 Abs. 2 PetG geht - um eine staatsrechtliche Frage. Soweit für die Konkretisierung des Landesrechts eine Auslegung des nicht in der Landesverfassung, sondern in Art. 17 GG garantierten Petitionsrechts erforderlich ist, ist der Staatsgerichtshof zur Inzidenter-Entscheidung auch dieser bundesrechtlichen Vorfrage zuständig (BremStGHE 1, 73, 77; 3, 97, 102; 4, 57, 64). Ob die dem Staatsgerichtshof vorgelegte Frage Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bürgerschaft und Senat gewesen ist, ist für die Zulässigkeit des Antrags ohne Belang; es genügt, daß sie im Petitionsausschuß umstritten war (BremStGHE 4, 19, 26 f.).

Die Antragsteller sind 20 Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) der 13. Wahlperiode. Zur Zeit der Antragstellung war das nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV erforderliche Quorum von einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft erfüllt. Ob alle Antragsteller auch noch der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) der 14. Wahlperiode angehören, ist angesichts des objektiven Charakters des Verfahrens nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV für die Zulässigkeitsfrage ohne Belang (BremStGHE 3, 41, 52 f.; 5, 57, 60 f.). Ein objektives Klarstellungsinteresse (vgl. BremStGHE 3, 41, 53; 3, 97, 100 f.; 4, 74, 78) ist aufgrund des konkreten Anlaßfalles gegeben.

### II.

In der Sache stützt der Staatsgerichtshof seine Entscheidung auf folgende Erwägungen: Die mit der Vorlagefrage dem Staatsgerichtshof zur Klärung vorgelegten Bestimmungen (Art. 105 Abs. 5 BremLV; § 1 Abs. 2 und § 4 PetG) müssen im Zusammenhang des ihnen durch Art. 17 GG vorgegeben Kontextes ausgelegt werden. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, daß die in Art. 105 Abs. 5 BremLV dem Petitionsausschuß verliehenen besonderen Petitionsinformierungsrechte das unmittelbar aus Art. 17 GG resultierende allgemeine parlamentarische Petitionsinformierungsrecht ergänzen. Das allgemeine Petitionsinformationsrecht aus Art. 17 GG steht der Bremischen Bürgerschaft als Volksvertretung unmittelbar gegenüber allen Trägern öffentlicher Verwaltung zu; die besonderen Petitionsinformationsrechte stehen dem Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft in dem durch Art. 105 Abs. 5 Sätze 2 und 3 BremLV, § 4 i. V. m. § 1 Abs. 2 PetG umschriebenen Umfang zu (dazu unter 1.). Gegenüber Stiftungen des bürgerlichen Rechts bestehen diese Informationsrechte, wenn diese Stiftungen als Träger öffentlicher Verwaltung zu qualifizieren sind; das ist der Fall, wenn sie unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist aufgrund einer Gesamtwürdigung der jeweiligen Stiftung im Einzelfall zu entscheiden (dazu unter 2.).

1. Die bremische Landesverfassung enthält keine eigene Garantie des Petitionsrechts; eine solche ergibt sich vielmehr unmittelbar aus der Bundesverfassung. Nach Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Dabei umfaßt der Begriff „Volksvertretung“ auch die Länderparlamente (vgl. Burmeister, Das Petitionsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1987, § 32, Rz. 47, mit weiteren Nachw.). Die bremische Landesverfassung setzt den in Art. 17 GG gewährleisteten Grundrechtsstandard voraus und trifft in Art. 105 Abs. 5 ergänzende Regelungen. Diese landesverfassungsrechtlichen Ergänzungen können nur auf dem Hintergrund der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung richtig verstanden werden.

a) Das Grundrecht des Art. 17 GG gibt jedermann das Recht, außerhalb der formellen Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren und zusätzlich zu diesen seine Anliegen und Interessen vorzutragen und eine Nachprüfung zu erreichen. Als Petitionsadressaten nennt Art. 17 GG neben den „zuständigen Stellen“ ausdrücklich „die Volksvertretung“. Obwohl die Volksvertretung (Bundestag und Länderparlamente) in aller Regel den an sie gerichteten Bitten oder Beschwerden nicht selbst abhelfen kann, ist gerade das Recht zu Petitionen an das Parlament von besonderer Bedeutung. Auch ohne eigene Abhilfekompetenz kann das Parlament in besonders wirksamer Weise politischen Einfluß ausüben, Lösungen anregen und Regierungen und Verwaltungen um Abhilfe ersuchen. Darüber hinaus ist die Petition ein spezifisches Mittel, das Parlament mit den Bürgern in engeren Kontakt zu bringen und deren Vertrauen zu gewinnen. Auf solche Weise entfaltet das Petitionsrecht nicht nur eine Integrationsfunktion, sondern gibt der Volksvertretung zugleich die Möglichkeit, Mißstände zu erkennen und auf sie zu reagieren; es dient damit als „soziales Frühwarnsystem“ und trägt zur Effektivierung der parlamentarischen Kontrolle über die vollziehende Gewalt bei (Deutscher Bundestag,

Zwischenbericht der Enquete-Kommission zu Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucks. VI/3829, S. 29; G. Dürig, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Rz. 4 zu Art. 45c; Friesenhahn, in: Festschrift für Huber, 1981, S. 353 ff., 355; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 1991, Rz. 463; Stein, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, Rz. 33 zu Art. 17; Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung 1985, S. 39; Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45 Rz. 20 ff.).

Das Petitionsrecht begründet eine formelle Allzuständigkeit der Parlamente für alle in den Kompetenzbereich des Bundes oder der Länder fallenden Petitionen und enthält eine umfassende Behandlungskompetenz, der eine Behandlungspflicht der Parlamente entspricht. Art. 17 GG verpflichtet die Volksvertretungen des Bundes und der Länder zur Kenntnisnahme, sachlicher Prüfung und Bescheidung der bei ihnen eingereichten Bitten und Beschwerden. Grenzen der formellen Allzuständigkeit der Parlamente ergeben sich aus der bundesstaatlichen Ordnung und der Unabhängigkeit der Justiz (BVerfGE 2, 255, 230; BVerfG, Kammerentsch. vom 15.5.1992, NJW 1992, 3033; Burmeister, a. a. O., Rz. 48; Graf Vitzthum, Petitionsrecht u. Volksvertretung, S. 41 ff.).

Art. 17 GG gibt den Parlamenten nicht nur Kompetenzen und Pflichten zur Behandlung der an sie gerichteten Petitionen, sondern räumt ihnen als „parlamentarische Annexrechte“ auch die Befugnisse ein, ohne die eine sachgerechte Erfüllung des Bescheidungsanspruchs unmöglich wäre. Anders als die „zuständigen Stellen“ i.S. des Art. 17 GG haben die angerufenen Parlamente bei Petitionen, die sich auf die Exekutive beziehen, regelmäßig keine eigenen Informationen zu dem vom Petenten vorgebrachten Sachverhalt. Ihrer Behandlungs- und Bescheidungsverpflichtung aus Art. 17 GG können sie deshalb nur entsprechen, wenn ihnen das Recht zusteht, über die tatsächlichen Vorgänge unterrichtet zu werden. Die in Art. 17 GG enthaltene Aufgabe der Petitionsbehandlung eröffnet den Parlamenten im Vorfeld und zur Ermöglichung der Aufgabenwahrnehmung die im Petitionsrecht „mitgeschriebene“ Befugnis zur aufgabenbezogenen Informationseinholung und Sachprüfung, soweit dem Grundrechte und die Funktionsfähigkeit der betroffenen staatlichen Organe nicht entgegenstehen (so Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 59, im Anschluß an Dürig, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Rz. 70 ff. zu Art. 17; J. Burmeister, a. a. O., Rz. 49; Graf Vitzthum/März, a. a. O., Rz. 35 f.; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1991, Rz. 51 zu Art. 45 c, mit weiteren Nachw.; kritisch: Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 455; Würtenberger, in: Bonner Kommentar, Rz. 81 zu Art. 45 c). Die Parlamente werden diese ihnen als Verfassungsorgan zukommende Befugnis in der Regel durch die jeweiligen Petitionsausschüsse ausüben.

Die nähere Inhaltsbestimmung dieses originären Petitionsinformierungsrechts steht unter den Direktiven der Optimierung des Petitionsgrundrechts und der Effektivierung der petitionsveranlaßten parlamentarischen Kontrolle (zum Verfassungsgebot der wirksamen parlamentarischen Kontrolle vgl. BremStGHE 4, 15, 24 ff.) auf der einen Seite und der im Gewaltenteilungsprinzip gründenden Respektierung der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit der Regierung (BVerfGE 9, 268, 281; 68, 1, 87; BremStGHE 4, 15, 26) auf der anderen Seite. Den gegenläufigen Anforderungen dieser Direktiven entspricht das Petitionsinformierungsrecht, wenn es als ein für die sachgerechte Petitionerledigung unerläßliches Vorbereitungsrecht verstanden wird, als das möglichst ungehinderte Recht des Parlaments zur Recherche, „was eigentlich los ist“ (Dürig, a. a. O., Rz. 75 zu Art. 17; Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 61).

Ein so verstandenes Petitionsinformierungsrecht ist seinem Umfang nach auf das Recht des Parlaments und die damit korrespondierende Pflicht des petitionsbetroffenen Trägers öffentlicher Verwaltung zur mündlichen oder schriftlichen Auskunft beschränkt (Graf Vitzthum/März, a. a. O., Rz. 36). Weitergehende Informationsrechte wie Anhörung, Aktenvorlage und Inspektion (so aber Burmeister, a. a. O., Rz. 50 ff.) sind zur Wahrnehmung des parlamentarischen Petitionsrechts nicht unerläßlich; sie sind so intensive Eingriffe in den von der Regierung zu verantwortenden exekutiven Bereich, daß sie nicht ohne Regelung des einfachen Gesetzgebers eingeräumt werden können.

Den Anforderungen der Grundrechtsoptimierung und Kontrolleffektivität wäre allerdings nicht Genüge getan, wenn Adressat des in seinem Umfang auf schriftliche Auskunftsverlangen beschränkten Petitionsinformierungsrecht ausschließlich die Regierung wäre. Eine solche Monopolisierung des Informationsflusses würde nicht nur die der Aufsicht der Regierung entzogenen oder nur partiell unterstehenden Verwaltungseinheiten (Annexverwaltungen der Verfassungsorgane; sog. ministerialfreie Verwaltungen, insbes. Rechnungshöfe) dem parlamentarischen Petitionsrecht völlig entziehen (dazu Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 61 ff.), sie wäre vor allem eine systemwidrige Benachteiligung parlamentsgerichteter Petitionen gegenüber den Petitionen, die an eine „zuständige Stelle“ gerichtet werden. Während die „zuständige Stelle“ den Petenten auf der Grundlage umfassender Sachverhaltskenntnis bescheiden könnte, wäre die Volksvertretung schon bei der Meinungsbildung über die Sachhaltigkeit einer Petition auf regierungsvermittelte

Informationen angewiesen, deren Vollständigkeit sie häufig nicht überprüfen könnte. Deshalb besteht das parlamentarische Petitionsinformierungsrecht aus Art. 17 GG nicht nur gegenüber der Regierung, an die die Parlamente (Petitionsausschüsse) ihr Auskunftsverlangen selbstverständlich richten können und häufig auch richten werden, sondern darüber hinaus ohne Vermittlung der Regierung unmittelbar gegenüber den einzelnen zuständigen Trägern öffentlicher Verwaltung (vgl. Burmeister, a. a. O., Rz. 50; Mattern, Petitionsrecht, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II., 1954, S. 636; weitere Nachw. bei Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 63; für ein Petitionsinformierungsrecht nur gegenüber der Regierung: Zwischenbericht der Enquete-Kommission, a. a. O., S. 29 f.; Dürig, a. a. O., Rz. 5 zu Art. 45 c; Friesenhahn, a. a. O., S. 363; eine Zwischenposition bei Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 61 ff.; Graf Vitzthum/März, a. a. O., Rz. 37; Achterberg/Schulte, a. a. O., Rz. 52 f.).

- b) Art. 105 Abs. 5 BremLV trifft über diesen bundesrechtlich gewährleisteten Grundrechtsstandard hinausgehende ergänzende Regelungen. Die Behandlung der an die Bürgerschaft gerichteten Bitten, Anregungen und Beschwerden obliegt danach einem von der Bürgerschaft gewählten Petitionsausschuß (Art. 105 Abs. 5 Satz 1 BremLV). Dessen Informationsrechte werden über das unmittelbar aus Art. 17 GG folgende Petitionsinformierungsrecht hinaus erweitert. Auf Verlangen der Mitglieder des Petitionsausschusses ist das zuständige Mitglied des Senats verpflichtet, dem Petitionsausschuß Akten vorzulegen, Zutritt zu den von ihm verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gewähren, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten (Art. 105 Abs. 5 Satz 2 BremLV). Anders als das zu Art. 45c GG für die Bundesverwaltung ergangene Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19.7.1975 (BGBl. I S. 1921) und die landesverfassungsrechtlichen Regelungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verleiht die Bremische Landesverfassung die erweiterten Informationsrechte dem Petitionsausschuß nicht unmittelbar gegenüber den petitionsbetroffenen Trägern öffentlicher Verwaltung, sondern nur vermittelt über die zuständigen Mitglieder des Senats. Diese restriktivere Ausgestaltung der besonderen Petitionsinformationsrechte liegt innerhalb des dem Landesverfassungsgeber zustehenden Entscheidungsspielraums.

Die nähere Regelung wird durch Art. 105 Abs. 5 Satz 3 BremLV dem Gesetzgeber aufgetragen, der von dieser Ermächtigung mit dem Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft (Petitions-gesetz - PetG) vom 26. März 1991 (Brem.GBl. S. 131) Gebrauch gemacht hat. § 4 PetG, der in seinen Einzelregelungen nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist, konkretisiert die erweiterten Petitionsinformationspflichten der Senatsmitglieder aus Art. 105 Abs. 5 Satz 2 BremLV. § 1 Abs. 2 PetG enthält keine Einschränkung des dem Landesrecht durch Art. 17 GG vorgegebenen Petitionsbegriffs; vielmehr enthält die Vorschrift die Klarstellung, daß die erweiterten Informationspflichten nur soweit gehen können, wie die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Senatsmitglieder auf die Träger öffentlicher Verwaltung und ihre an diese Einwirkungsmöglichkeiten gebundene parlamentarische Verantwortlichkeit reichen. Danach unterfallen der erweiterten Informationspflicht Petitionen, die ein Tun oder Unterlassen des Senats, der Behörden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder sonstiger Träger öffentlicher Verwaltung betreffen, und zwar in dem Umfang, in dem sie der Aufsicht des Landes unterstehen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 PetG), sowie Petitionen, die sich gegen privat-rechtlich organisierte Unternehmen des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen richten, soweit sie unter der Aufsicht des Landes „öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben“ (so § 1 Abs. 2 Satz 2 PetG). Werden die besonderen Informationspflichten der Senatsmitglieder auf diese Weise an den Umfang ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit gekoppelt und auf diesen Verantwortungsbereich beschränkt, so unterstehen sie in diesem Umfang wiederum den Grundsätzen der Optimierung des Petitionsgrundrechts und der Effektivität petitionsveranlaßter parlamentarischer Kontrolle. Diese Grundsätze gebieten es, den in § 1 Abs. 2 PetG verwendeten Begriff der Aufsicht nicht in einem formellen Sinne (etwa der Stiftungsaufsicht) zu verstehen, sondern in einem materiellen, alle rechtlich eröffneten Einwirkungsmöglichkeiten umfassenden Sinne.

2. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu klären, ob und in welchem Umfang die dargestellten parlamentarischen Petitionsinformationsrechte im Rahmen der Behandlung solcher Petitionen bestehen, die sich auf die Tätigkeit von Stiftungen des bürgerlichen Rechts beziehen.

- a) Soweit eine Petition das Verhalten einer privat-rechtlichen Stiftung nur mittelbar betrifft, unmittelbar aber gegen ein Tun oder Unterlassen des Senats oder einer Landes- oder Kommunalbehörde im Rahmen der Stiftungsaufsicht oder sonstiger Einwirkungsmöglichkeiten gerichtet ist, ergeben sich keine besonderen Probleme; hier ist die zur Einwirkung befugte Behörde die petitionsbetroffene Stelle, gegen die sich auch die (direkten oder regierungsvermittelten) parlamentarischen Informationsrechte richten. Klärungsbedürftig ist hingegen die Fallkonstellation, bei der eine Petition sich unmittelbar und ausschließlich auf das Verhalten einer Stiftung des bürgerlichen Rechts bezieht.

Gegenüber Stiftungen des bürgerlichen Rechts bestehen die parlamentarischen Petitionsinformationsrechte aus Art. 105 Abs. 5 BremLV, wenn sie ungeachtet ihrer privaten Rechtsform materiell der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen und damit als „Träger öffentlicher Verwaltung“ zu qualifizieren sind. Das ergibt sich sowohl aus Art. 17 GG als auch aus den ergänzenden landesrechtlichen Bestimmungen. Nach Art. 17 GG bezieht sich das Petitionsrecht einschließlich seiner informatorischen Annexrechte auf den gesamten Bereich der Exekutive, mag diese durch Einrichtungen der unmittelbaren oder mittelbaren Verwaltung in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form wahrgenommen werden (Graf Vitzthum/März, a. a. O., Rz. 18). Die dem Petitionsausschuß nach Art. 105 Abs. 5 Satz 2 BremLV in Verbindung mit § 4 Abs. 1 PetG eingeräumten erweiterten Informationsbefugnisse bestehen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 PetG nicht nur gegenüber den im einzelnen aufgezählten Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sondern gegenüber allen „sonstigen Trägern öffentlicher Verwaltung“, und zwar in dem Umfang, in dem sie der Aufsicht des Landes in dem oben umschriebenen materiellen Sinne unterstehen.

Die Qualifizierung einer Stiftung des bürgerlichen Rechts als Träger öffentlicher Verwaltung ist unproblematisch, wenn und soweit sie als Beliehene mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Form betraut ist. Soweit der öffentlich-rechtliche Aufgabenkreis reicht, unterliegt eine solche Stiftung den dargestellten parlamentarischen Informationsansprüchen.

Zum Kern dieses Verfahrens führt die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Stiftung des bürgerlichen Rechts in ihrem *privatrechtlichen* Handlungsbereich als Träger öffentlicher Verwaltung zu qualifizieren ist. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, wie die Grenze zwischen der im demokratischen und rechtsstaatlichen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang stehenden staatlichen Gewalt auf der einen Seite und freier gesellschaftlicher Tätigkeit auf der anderen Seite in dem hier betroffenen Teilbereich zu ziehen ist. Der sein Grundrecht aus Art. 17 GG gegenüber einer Stiftung des bürgerlichen Rechts ausübende Petent aktiviert über den Petitionsausschuß staatliche Kontrollgewalt im privatrechtlich organisierten Bereich.

Die Verlagerung öffentlicher Verwaltungstätigkeiten auf privatrechtliche Organisationen darf nicht zu einer Flucht der (staatlichen und kommunalen) Verwaltung in das Privatrecht und damit zu einer Aushöhlung verfassungsrechtlicher Verantwortungsstrukturen führen, zu denen auch die parlamentarische Petitionskontrolle gehört. Jedoch steht der grundrechtliche Schutz gesellschaftlicher Selbsttätigkeit (insbes. Art. 12 Abs. 1 GG; für religiös geprägte Aktivitäten Art. 4 Abs. 1 und 2 mit Art. 140 GG) einer Überdehnung der staatlichen Kontrolltätigkeit entgegen. Für die rechtliche Zuordnung einer privatrechtlichen Stiftung zum petitionsbetreffenen Bereich der öffentlichen Verwaltung versagt nicht nur die rechtsdogmatische Grundunterscheidung von öffentlichem und privatem Recht; die Rechtswirklichkeit hat eine solche Fülle von organisatorischen und prozeduralen Ausprägungen zwischen den Polen des Staatlich-Öffentlichen und des Privat-Freien entwickelt, daß die Statusbestimmung einer Organisation nicht mehr nach abstrakten und globalen Kriterien erfolgen kann (vgl. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 66 ff., 73 ff.; Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 87 ff., 293 ff.; Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981, S. 165 ff., 169, 187 ff). Vor allem für den Kooperationsbereich von staatlich/kommunal-öffentlicher und freigemeinnütziger Wohlfahrts- und Jugendarbeit hat der Gesetzgeber ein differenziertes Instrumentarium sachnaher Regelungen ausgebildet; zu nennen sind hier die Selbstständigkeitsgarantien (§ 17 Abs. 3 Satz 2 SGB I; § 4 Abs. 1 Satz 2 KJHG; § 10 BSHG), Subsidiaritätsbestimmungen (§ 4 Abs. 2 KJHG; § 93 Abs. 1 BSHG) und Kooperationsgebote (§ 17 Abs. 3 Satz 1 SGB I) des Sozialhilfe- und Jugendhilferechts. Diese sachnahen Regelungen dürfen durch eine generelle Zuordnung privatrechtlich organisierter und privatrechtlich handelnder Stiftungen zum Bereich öffentlicher Verwaltung nicht überspielt werden; vielmehr bedarf es einer differenzierenden Betrachtungsweise.

- b) Für die Feststellung, ob eine privatrechtlich handelnde Stiftung des bürgerlichen Rechts als Träger öffentlicher Verwaltung zu qualifizieren ist und damit den parlamentarischen Informationsrechten aus Art. 17 GG und Art. 105 Abs. 5 BremLV untersteht, sind folgende Kriterien maßgebend:

(1) Eine notwendige, aber nicht zureichende Voraussetzung für die Zuordnung einer privatrechtlichen Stiftung zum Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke im Sinne von § 52 Abs. 1 Satz 1 AO, wie z. B. die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe (§ 2 KJHG). Die Wahrnehmung solcher Aufgaben ist eine notwendige Voraussetzung für die Qualifizierung einer privatrechtlichen Stiftung als Träger öffentlicher Verwaltung, weil die Verfolgung rein privatnütziger Ziele (vgl. die Familienstiftungen i. S. von § 17 BremStiftG) der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich verschlossen ist. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben reicht aber für die Zuordnung einer privatrechtlichen Stiftung zum Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht aus, weil öffentliche Aufgaben und gemeinnützige Zwecke sowohl in öffentlicher (staatlich/kommunaler) als auch in freier Trägerschaft erbracht

werden können (vgl. z. B. § 3 Abs. 2 Satz 1 KJHG). Als Träger öffentlicher Verwaltung kann eine Stiftung des bürgerlichen Rechts nur dann bezeichnet werden, wenn sie öffentliche Aufgaben unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand (Staat oder Gemeinde) wahrnimmt.

- (2) Eine Stiftung des bürgerlichen Rechts steht unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand, wenn diese in der Lage ist, ihr Verhalten aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher - finanzieller/oder personeller - Durchsetzungsmacht zu steuern. Das damit für die Zuordnungsfrage zentrale Kriterium der Steuerbarkeit einer privatrechtlichen Stiftung durch die öffentliche Hand ist tatsächlich-konkreter Natur und erlaubt keine generellen Zuordnungen. Vielmehr ist für jede einzelne Organisation konkret das Ausmaß ihrer Staatsbestimmtheit zu bewerten (so zutreffend Schuppert, a.a.O., S. 169; vgl. auch zum folgenden ebd., S. 170 f., 187 ff.; vgl. auch Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 7 ff.)

Ein maßgeblicher Einfluß der öffentlichen Hand ist für die Stiftungen des bürgerlichen Rechts zu bejahen, die vom Staat oder einer Gemeinde selbst ins Leben gerufen worden sind und satzungsgemäß von diesen beherrscht werden. Für die Fallkonstellationen, in denen die dominierende Stellung der öffentlichen Hand sich nicht so eindeutig aus dem Stiftungsgeschäft und den Satzungsbestimmungen ergibt, sind namentlich die folgenden Zuordnungsgesichtspunkte bedeutsam:

(2.1) Als wichtige Einflußfaktoren sind die Aufsichtsbefugnisse zu berücksichtigen, wie sie dem Staat als Stiftungsaufsicht in der Form einer intensivierten Rechtsaufsicht (§§ 11 ff. Bremisches Stiftungsgesetz vom 7. März 1989, BremGBI. S. 163) oder als besondere Prüfungsrechte in einzelnen Fachgesetzen (vgl. z. B. § 46 KJHG) zur Verfügung stehen. Wegen ihrer auf Kontrolle und nicht auf aktive Steuerung zielenden Funktion reichen diese Aufsichtsrechte für sich allein zur Feststellung eines maßgeblichen Einflusses jedoch nicht aus.

(2.2) Die finanzielle Abhängigkeit einer privatrechtlichen Stiftung von staatlichen oder kommunalen Geldleistungen indiziert - je nach Höhe der Zuwendung und Anteil an der Gesamtfinanzierung - eine maßgebliche Bestimmungsmacht der öffentlichen Hand. Entscheidend ist jeweils die effektive Steuerungswirkung. Es ist deshalb stets zusätzlich zu prüfen, ob ein konkreter öffentlicher Einfluß auf das Handeln der Stiftung, namentlich auf die Art der Mittelverwendung, besteht oder ob nicht der Sinn der staatlichen Finanzierung gerade der ist, eine unabhängige Organisation mit Verwendungsermessen auszustatten (so Schuppert, a.a.O., S. 188). Die typisierende Betrachtungsweise, die der Gesetzgeber den speziellen und in ihrer Wirkungsweise begrenzten Regelungen im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsprüfung zugrunde gelegt hat (vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 1 und § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO), kann für die allgemeine Zuordnung einer privatrechtlichen Organisation zum Bereich der öffentlichen Verwaltung keine Verwendung finden. Auch erlaubt eine Kumulation von Stiftungsaufsicht und finanzieller Abhängigkeit nicht die automatische Qualifizierung einer Stiftung des bürgerlichen Rechts als Träger öffentlicher Verwaltung. Vielmehr ist auch in diesen Fällen jeweils festzustellen, ob die finanzielle Abhängigkeit allein oder im Zusammenwirken mit anderen Bestimmungsfaktoren zu einem maßgeblichen Einfluß der öffentlichen Hand geführt hat. Erheblicher zusätzlicher Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand bedarf es insbesondere in den Fällen, in denen die Finanzierung der privatrechtlichen Stiftung mittels staatlicher Pflegesätze aufgrund koordinationsrechtlicher öffentlich-rechtlicher Verträge (Pflegesatzvereinbarungen) nach § 77 KJHG und § 93 Abs. 2 BSHG erfolgt. Pflegesatzzahlungen sind keine „öffentlichen Mittel“ i. S. von § 17 Abs. 3 Satz 3 SGB I; sie werden vielmehr über den privatrechtlichen Vertrag des Leistungsberechtigten mit dem freien Träger abgerechnet und unterliegen einem speziellen, die Eigenständigkeit des freien Trägers achtenden Prüfungsinstrumentarium (vgl. § 93 Abs. 2 Satz 4 BSHG). Indikationswert für eine maßgebliche Einflußnahme der öffentlichen Hand hat die Pflegesatzfinanzierung nur, wenn sie mit zusätzlichen Indizien gekoppelt ist, etwa mit einer personellen Verflechtung der pflegesatzfinanzierten Stiftung mit der für die Pflegesatzfestsetzung zuständigen staatlichen Stelle.

(2.3) Indizielle Wirkung für die Einflußnahme der öffentlichen Hand hat schließlich die personelle Verflechtung einer privatrechtlichen Stiftung mit staatlichen oder kommunalen Instanzen. Hier ist zu unterscheiden, ob es sich um den Ausdruck staatlicher Bestimmungsmacht handelt oder ob die staatlichen Vertreter nur ein Kontingent in einem pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsorgan darstellen (so Schuppert, a.a.O., S. 189). Unmittelbare Bestellung von Vorstandsmitgliedern durch die öffentliche Hand und deren Weisungsabhängigkeit haben einen starken Indikationswert. Aber auch weniger deutlichen Zeichen der öffentlichen Einflußsicherung kann im Rahmen einer Gesamtwertung indizielle Wirkung zukommen, so etwa der satzungsmäßigen Berufung von leitenden Mitarbeitern des betreffenden Fachressorts zu Vorstandsmitgliedern.

(2.4) Die Feststellung, daß eine Stiftung des bürgerlichen Rechts in ihrem privatrechtlichen Handlungsbereich als Träger der öffentlichen Verwaltung zu qualifizieren und deshalb den parlamentarischen Petitionsinformationsansprüchen unterworfen ist, darf nur aufgrund einer Gesamtwürdigung erfolgen, in der die einzelnen Einflußfaktoren in ihrem Gewicht und ihrem Zusammenwirken bewertet werden. Dabei ist die Frage zu beantworten, „wo die Organisation die ‘Quellen ihrer Kraft’ hat, in welchem Ausmaß sie im nicht-staatlichen Bereich verwurzelt ist und ob man ihr Verhalten eher als staatlich dirigiert oder durch staatsunabhängige Kräfte geleitet verstehen kann“ (Schuppert, a.a.O., S. 189).

c) Ist eine Stiftung wegen der Durchsetzungsmacht des Landes oder der Stadt als „Träger öffentlicher Verwaltung“ zu qualifizieren, wirkt sich das auf die Pflichtenstellung der zuständigen Mitglieder des Senats als Adressaten des Informationsanspruchs des Petitionsausschusses nach Art. 105 Abs. 5 BremLV aus. Sie können die Ermittlung des Sachverhalts und die Beschaffung der Unterlagen nicht mit dem Hinweis auf eine lediglich formale Position, etwa auf die Grenzen ihrer stiftungsaufsichtsrechtlichen Befugnisse, verweigern. Vielmehr haben sie ihre tatsächliche Steuerungsmacht wahrzunehmen, um die vom Petitionsausschuß erfragten Informationen zu verschaffen.

3. Eine Anwendung der vorstehenden Kriterien auf die im Mittelpunkt des Anlaßfalles stehende Hans-Wendt-Stiftung - das sei als beispielhafte Erläuterung angefügt - wird nach den in das Verfahren eingeführten Informationen zur Qualifikation dieser Stiftung als eines Trägers öffentlicher Verwaltung führen. Dem Petitionsausschuß standen - jedenfalls auf der Grundlage der Satzung vom 26. Januar 1983 - das unmittelbare Petitionsinformierungsrecht aus Art. 17 GG und die über die Mitglieder des Senats vermittelten Petitionsinformationsrechte aus Art. 105 Abs. 5 BremLV zu. Folgende Elemente sind hervorzuheben: Die Übereinstimmung des Stiftungszweckes mit Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe (§ 2 der Satzung); die enge personelle Verflechtung zwischen dem für Jugendhilfe zuständigen Fachressort und dem Stiftungsvorstand mit dem gleichzeitigen Recht des Senators für Jugendhilfe, allein den gesamten Stiftungsvorstand zu bestellen (§ 4 Abs. 1 der Satzung); die starke Bestimmungsmacht des so bestellten Stiftungsvorstandes auf die laufenden Geschäfte der Stiftung durch die Bestellung weisungsgebundener Geschäftsführer (§ 6 der Satzung); die Zuständigkeit des im Stiftungsvorstand dominierenden Fachressorts für die Gestaltung und Vereinbarung der Pflegesätze, auf die die Jugendhilfearbeit der Stiftung angewiesen war. Bei einer Gesamtwürdigung rechtfertigen diese Elemente in ihrem Zusammenwirken die Feststellung, daß die Stiftung unter maßgeblichem Einfluß der öffentlichen Hand stand.

### III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt	Rinken	Wesser	
Klein	Preuss	Bewersdorf	Lissau