

Bearbeitung:
Dr. Jürgen Ockermann
Telefon: 884-2407



27. Februar 2002

Die Gewährleistung der parlamentarischen Verantwortung und Kontrolle bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts

Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 15. Januar 2002 (Az.: St 1/01)

Das Urteil beschäftigt sich mit der Verfassungsmäßigkeit des bremischen Beleihungsgesetzes. Das Urteil kommt zu dem Ergebnis, dass das Beleihungsgesetz mit der Landesverfassung vereinbar ist, macht aber strikte Vorgaben über die Kontrolle beliehener Gesellschaften durch die Exekutive und das Parlament.

I. Zentrale Aussagen des Gerichts

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat am 15. Januar 2002 ein Urteil verkündet, das folgende fünf Leitsätze beinhaltet:

1. Die Übertragung von Zuständigkeiten 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.
2. Das in der Landesverfassung 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 Garantstellung 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.

Mit dieser Ausarbeitung wurde der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst beauftragt. Im Einvernehmen mit dem Auftraggeber wird sie nach dem Grundsatz der Allgemein zugänglichkeit allen Abgeordneten des Landtags NRW zur Verfügung gestellt.

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 den Senat, 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.

II. Sachverhalt

In dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hatten sich zwanzig Abgeordnete der bremischen Bürgerschaft gegen das "Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts (Beleihungsgesetz)" gewandt und bei Gericht die Feststellung beantragt, dass das Gesetz verfassungswidrig und nichtig sei.

Das Beleihungsgesetz ist eingebettet in die Zielvorstellungen des Senats der Freien Hansestadt, den Haushalt des Landes zu konsolidieren und die Verwaltung nach dem Leitbild des "New Public Management" zu modernisieren, d. h. effizienter, flexibler und bürgernäher zu gestalten. Mit diesem Gesetz wird die Exekutive (zuständige Senatoren) ermächtigt, die Förderung durch Zuwendungen auf juristische Personen des privaten Rechts zu übertragen, und zwar in den Bereichen gewerbliche Wirtschaft, Infrastruktur und Verkehr, Häfen und Außenwirtschaft, Wohnungs- und Städtebau, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Umweltschutz sowie Arbeitsmarkt. Diese Übertragung kann durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen.

Die Antragsteller haben bei Gericht die Auffassung vertreten, dass das Beleihungsgesetz mit der Landesverfassung unvereinbar sei und haben hierzu insbesondere Folgendes vorgetragen:

- ▶ 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 Bundesverfassungsgerichts entwickelten Lehre vom Parlamentsvorbehalt. Das Beleihungsgesetz werde diesem Parlamentsvorbehalt nicht gerecht. Dieser verlange zwingend eine parlamentarische Entscheidung für jede einzelne Aufgabenübertragung auf private Rechtsträger.

- ▶ Das Beleihungsgesetz genüge nicht den Anforderungen demokratischer Legitimation hoheitlichen Handelns.
- ▶ Das Gesetz sei verfassungswidrig, weil es durch die Ausgliederung von Teilen der Verwaltung die aus dem Prinzip der Volkssouveränität folgenden Kontrollrechte des Parlaments verletze. Die parlamentarische Kontrolle folge nicht den ausgelagerten öffentlichen Aufgaben, so dass dem Parlament durch die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben wesentliche Bereiche seiner Kontrollkompetenz entzogen würden. Auch könnten, wie in der Vergangenheit bereits geschehen, Auskünfte über die finanziellen Aufwendungen für die leitenden Mitarbeiter der beliebten Unternehmen unter Berufung auf den Datenschutz verweigert werden. Die den privatrechtlichen Gesellschaftern auferlegten Informationspflichten gegenüber der Regierung ergäben für die parlamentarischen Ausschüsse lediglich mittelbare und daher abgeschwächte Kontrollrechte.

Demgegenüber hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen vorgetragen, dass die Vorschriften des Beleihungsgesetzes ein Element der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der bremischen Verwaltung seien. Dieses Neue Steuerungsmodell gehöre zu den Programmen der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung. 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.

Im Einzelnen ist die Regierung (der Senat) der Auffassung,

- dass eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage durch Parlamentsgesetz, wie das Beleihungsgesetz, ausreichend sei.
- dass die Anforderungen an die demokratische Legitimation der von den Beliebten durchgeführten Verwaltungsaufgaben nicht verletzt seien, da die beliebten Gesellschaften in ein dichtes Regelungsgeflecht von Förderrichtlinien, von Weisungen des zuständigen Senats usw. eingebunden seien.
- dass das Berichtswesen und das Controlling des Neuen Steuerungsmodells zusätzliche, über die bisherige Haushaltswirtschaft hinausgehende Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments ermögliche.
- dass die Kontrolle der Gesellschaften mittelbar durch Informationsansprüche gegenüber dem Senat erfolge, demgegenüber die Gesellschaften jedoch jederzeit kurzfristig alle erforderlichen Auskünfte aus dem Bereich der ihnen übertragenen Aufgaben zur Verfügung stellen müssten.

III. Wesentliche Entscheidungsgründe des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen

1. Institutioneller/demokratischer Gesetzesvorbehalt

Zu Beginn seiner Begründung macht das Gericht Ausführungen zum sog. Begriff des *institutionellen Gesetzesvorbehalts*. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt hat die Funktion, dem Parlament die Verantwortung für die Struktur der öffentlichen Verwaltung zuzuweisen,

da diese im Alltag des Gesetzesvollzuges einen bedeutsamen Einfluss auf die Qualität der konkreten Rechtsstellung der Bürger gegenüber dem Staat hat. Nach diesem allgemein anerkannten demokratischen Grundsatz hat das Parlament alle wichtigen Entscheidungen durch Gesetz selbst zu treffen. Hierzu gehören z. B. Fragen der kommunalen Selbstverwaltung oder grundlegende Strukturelemente der Organisation der öffentlichen Verwaltung. Die Beleihung ist eine solch wichtige Entscheidung und unterfällt somit dem institutionellen Gesetzesvorbehalt. Beleihungen können daher nur entweder unmittelbar durch Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden.

Darüber hinaus verlangt der sog. *demokratische Gesetzesvorbehalt* 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. Der Gesetzgeber muss über sein Budgetrecht die inhaltliche Kontrolle über die Zuwendung von Haushaltsmitteln an Dritte behalten.

Im Ergebnis verletzt das bremische Beleihungsgesetz das Prinzip einer demokratisch legitimierten und parlamentarisch verantwortlichen Exekutive nicht, da die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns der Beliehenen, die inhaltliche Steuerung und Kontrolle durch die Exekutive sowie die effektive parlamentarische Kontrolle der Exekutive durch das Parlament gewährleistet ist.

2. Grundsatz der demokratischen Legitimation

a) Personelle/sachliche Legitimation

Das demokratische Prinzip verlangt, dass die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Gewalt unmittelbar oder mittelbar auf die Wahl durch das Volk zurück geht und dass, zusätzlich zu dieser personellen Legitimation, die sachliche Legitimation in Gestalt der Bindung der hoheitlich handelnden Amtsträger an den Willen und die Weisungen einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung stattfindet. Die "Legitimationskette" führt von der demokratisch unmittelbar gewählten Bürgerschaft über die gesetzliche Beleihungsermächtigung zu dem zuständigen Senator und über die von diesem durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag vorgenommene Beleihung zu der beliehenen juristischen Person des privaten Rechts. Dabei ist es die gesetzliche Pflicht des zuständigen Ministers (Senators), durch den Beleihungsakt und seine begleitende Aufsicht sicher zu stellen, dass die Bestellung der verantwortlichen Funktionsträger den Anforderungen genügt, die an eine unverminderte Vermittlung personeller demokratischer Legitimation zu stellen sind.

b) Aufsichtsrechte und -pflichten der Exekutive

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 sicher zu stellen.

Da die Beliehenen staatliche Hoheitsgewalt ausüben, gebieten die Grundsätze der demokratischen Legitimation, Verantwortlichkeit und Kontrolle, dass ihre Ausübung der Aufsicht eines - parlamentarisch verantwortlichen - Mitglieds 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. 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. 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.**

c) Gebot der effektiven Steuerung durch das Parlament

Die Grundsätze demokratischer Legitimation, Verantwortung 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.** Es muss daher auch 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.

Die durch das Beleihungsgesetz geschaffenen Aufsichts- und Weisungsrechte des zuständigen Senatsmitglieds gegenüber den Bediensteten können nur effektiv sein, wenn ihnen nicht Hindernisse aus der Rechtsphäre der in der Regel in der Form des Gesellschaftsrechts verfassten Beliehenen entgegenstehen. Diese Gefahr 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 verweigert oder Weisungen der Behörde unter Hinweis auf das gesellschaftsrechtlich geschützte Interesse an der Geheimhaltung bestimmter Vorgänge oder auf entgegenstehende Gesellschaftsinteressen oder Abstimmungsergebnisse abgelehnt werden können, hängt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht von der Entscheidung staatlicher Stellen ab, sondern von der Willensbildung innerhalb der privaten Gesellschaft. Dies wäre mit dem Gebot demokratischer Legitimation der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht vereinbar. Darüber hinaus entsteht bei beliehenen Unternehmen, insbesondere bei 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 damit 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 Minister (Senatoren) zu gewährleisten, dass ihre Einwirkungen auf die beliehenen Unternehmen nicht durch - ggf. auch grundrechtlich geschützte - Abwehrrechte der Gesellschaft oder der Gesellschafter beschränkt werden. Insbesondere ist sicher zu stellen, 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. In keinem Fall darf die Aufgabenverantwortung des Staates und seine daraus folgende Garantenstellung für die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden.

Minderheitenbeteiligungen an beliehenen 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 beliehenen Unternehmens gewährleistet. Die mit der Delegation der Aufgabenerfüllung vorgenommene Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft muss mit der fortbestehenden Garantenstellung und rechtsstaatlich-demokratischen Aufgabenverantwortung des Staates in Einklang gebracht werden.

Neben verschiedenen Varianten der Aufsicht gegenüber den beauftragten Privaten kommen als weitere rechtliche Instrumente zur Wahrung der Gemeinwohlbindung in Betracht: z. B. das Erfordernis doppelter Mehrheiten in den Organen von Gesellschaften mit gemischter öffentlich-privater Beteiligung, Stimmrechtsbindungsverträge, aufgabenspezifische Kooperationsverträge zwischen dem Staat und dem beliehenen Unternehmen oder die Schaffung von Kooperationsorganen.

Hinsichtlich der Informationsrechte des Parlaments, eines Ausschusses und seiner Mitglieder darf nach Artikel 105 Abs. 4 Satz 4 BremLV die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten nur abgelehnt werden, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegen stehen oder öffentliche Belange eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Bürgerschaft und Senat haben zur Sicherung eines möglichst umfassenden parlamentarischen Kontrollrechts 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 sicher zu stellen.

Hinweis:

Information 12/928 - Neues aus der Rechtsprechung - über ein Urteil des Verfassungsgewichtshofs des Landes Berlin vom 21. Oktober 1999 zu "Die Gewährleistung der staatlichen Einflussnahme bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben".

Christoph Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen, 2001

Information 13/342 - "Parlamentarische Fragerechte und Antwortpflichten der Regierung" vom 9. November 2001

Vorlage 12/2157 - Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 1997 an das Bundesverfassungsgericht zu Demokratieprinzip, Demokratische Legitimation etc.