

Verselbständigung von Verwaltungsträgern

Bericht über ein verwaltungspolitisches Sonderseminar
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
in Verbindung mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
in Speyer vom 24.—26. September 1975

Herausgegeben von
Frido Wagener

Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts für
Verwaltungswissenschaften

Band 1

Bonn, 1976

Inhalt

	Seite
Professor Dr. Frido Wagener, Speyer	
Einleitung	15
Regierungsdirektor Rudolf Dieckmann, Hamburg	
Problemaufriß zur Verselbständigung von Verwaltungsträgern	19
I. Ausgangslage	20
II. Anwendungsbeispiele	21
1. Bildung von Generalbehörden und Zentralämtern	21
2. Bildung von Betriebseinheiten	22
3. Regionalverbände, Zweckverbände	22
4. Gebietsreform	22
5. Reform der Sonderverwaltungen	22
6. Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen	23
7. Bau- und Entwicklungsgesellschaften	23
8. Finanzierungsgesellschaften	23
9. Erfüllung von Aufgaben durch Private	23
III. Argumente für und gegen die Bildung verselbständigter Verwaltungsträger	23
IV. Problemskizze des Untersuchungsgegenstandes	25
1. Ziel	25
2. Aufgaben der Haupteinheiten der Verwaltung und der verselbständigten Verwaltungsträger	26
3. Formen verselbständigter Verwaltungsträger	26
4. Ermittlung von Motiven und Gründen für die Zuordnung der Aufgaben zu Haupteinheiten und verselbständigten Trägern	27
5. Internationale Aspekte	28
6. Kriterien für und gegen eine Verselbständigung	28
a) Politik	29
b) Recht	29
c) Bürger	29
d) Mitarbeiter	29
e) Organisation	29
f) Wirtschaftlichkeit	29
7. Kriterien für die Wahl einer bestimmten Rechtsform	29
8. Grobstruktur der Problemfelder	30

	Seite
Professor Dr. Frido Wagener, Speyer	
Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben	31
I. Vorbemerkungen	31
1. Begriffsbeschreibung	32
a) Öffentliche Aufgaben	32
b) Verselbständigte Erfüllung öffentlicher Aufgaben	33
c) Typen	34
2. Untersuchungsschritte	34
II. Grundmodelle der Staatsorganisation	35
1. Gebietsorganisationsmodell	35
2. Aufgabenorganisationsmodell	35
3. Eignung der Modelle	36
III. Tatsächliche Lage der Staatsorganisation	36
1. Mischform der Organisationsmodelle	37
2. Aufbaupyramide der Verwaltungseinheiten	37
3. Dezentralisation und Dekonzentration	39
4. Elemente der Verselbständigung verschiedener Grade	40
5. Liste der Verselbständigungsgrade	41
a) Verselbständigungen I. Grades	42
b) Verselbständigungen II. Grades	42
c) Verselbständigungen III. Grades	43
d) Verselbständigungen IV. Grades	44
e) Verselbständigungen V. Grades	44
IV. Gründe für die Verselbständigung	45
1. Liste der Gründe nach dem gegenwärtigen Stande	45
2. Mögliche neue Gründe für Verselbständigungen	47
V. Ergebnisse	50
 Ministerialdirektor a. D. Herbert Fischer-Menshausen, Hamburg	
Entlastung des Staates von Aufgaben und Ausgaben?	51
I. Überlastung des Staates	52
II. Effizienzschwächen der öffentlichen Verwaltung	54
1. Dienstleistungsfunktion	54
2. Rechts- und sozialstaatliche Garantiefunktion	54
3. Größe und Komplexität der Organisation	55
4. Bürokratische Organisation und kameralistisches Rechnungswesen	55
5. Kein Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung	56

	Seite
III. Zulässigkeit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben	56
IV. Privatisierung innerbetrieblicher Funktionen der öffentlichen Verwaltung	60
V. Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	61
1. Aktivierung der staatsbürgerlichen Leistungsbereitschaft	62
2. Marktwirtschaftlich organisierte Leistungssysteme	63
3. Äquivalenz- und Verursacherprinzip	64
4. Ordnungs- und sozialpolitische Absicherung	66
VI. Beispiele möglicher Staatsentlastung durch Einbau marktwirtschaftlicher Organisationsformen	67
1. Wohnungswesen	67
2. Hochschulwesen	68
VII. Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft	70
 Professor Dr. Gunter Kisker, Gießen	
Abbau politischer Konfliktüberlastung durch Dezentralisierung	73
I. Notwendigkeit von Konfliktentlastung	73
II. Konfliktüberlastung und die ihr angemessene Therapie	74
III. Dezentralisierung als Mittel zur Erhöhung von Effizienz?	77
IV. Räumliche und gegenstandsbezogene Dezentralisierung	78
V. Gesichtspunkte zum „Ob“ und „Wie“ von entlastender Dezentralisierung	79
1. Für dezentralisierte Betreuung geeignete Aufgaben	79
2. Verantwortung des Muttergemeinwesens für die Funktionsfähigkeit seiner Subsysteme	82
3. Voraussetzungen dafür, daß der Entlastungsgewinn aus Dezentralisierung nicht durch Steuerungs- und Überwachungsaufgaben wieder aufgezehrt wird:	84
a) Legitimation der Konsensfindungsorgane des entlastenden Subsystems	85
b) Befähigung des Subsystems zur Selbstkorrektur durch aufgabengerechtes Einkalkulieren von Partikularinteressen	85
c) Aufgabengerechte Ausstattung des Subsystems	87
d) Entlastungsgerechtes Instrumentarium der Steuerung und Überwachung	87
VI. Organisationsentwicklungsstrategie	88

Ministerialdirektor Alfred Faude, Bonn

**Verlagerung von Teilaufgaben
aus Bundesministerien auf Zentralämter
am Beispiel des Bundesverwaltungsamtes in Köln** 91

- I. Errichtung des Bundesverwaltungsamtes 91
- II. Ergebnisse der Errichtung des Bundesverwaltungsamtes 92
 - 1. Rationalisierungswirkungen 92
 - 2. Aufgaben des Bundesverwaltungsamtes 92
 - 3. Entlastung der Ministerien von Splitteraufgaben 93
 - 4. Vor- und Nachteile der Verlagerung 95
- III. Möglichkeiten der Verbesserung 96

Präsident Dr. Rudolf Schaper, Hannover

**Verlagerung von Teilaufgaben aus Landesministerien
auf Zentralämter am Beispiel des Niedersächsischen
Landesverwaltungsamtes** 99

- I. Charakterisierung des Niedersächsischen Landesverwaltungsamtes 99
- II. Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben oder technisch-
wissenschaftlichen Aufgaben 100
- III. Vorteile und Nachteile der Ausgliederung ministerieller
Teilaufgaben 104
 - 1. Vorteile der Verlagerung 104
 - 2. Nachteile der Verlagerung 105
 - 3. Zwischenergebnis 106
- IV. Verlagerung auf ein bereits bestehendes Zentralamt 106

Präsident Professor Dr. Josef Schäfers, Mainz

**Verlagerung von Teilaufgaben aus Ministerien auf Zentralämter
am Beispiel des Landesamtes für Jugend und Soziales
Rheinland-Pfalz** 109

- I. Errichtung und gegenwärtige Lage des Landesamtes 109
- II. Organisationsziel im Rahmen der Funktionalreform 112
- III. Aufgaben des Landesamtes im einzelnen 112
- IV. Erfahrungen mit der Aufgabenverlagerung 114
 - 1. Fehlende Verlagerungsbereitschaft 114
 - 2. Notwendigkeit der Aufgabenverlagerung 115
 - 3. Hindernisse der Verlagerung 115
- V. Zukünftige generelle Lösung 116

Professor Dr. Eberhard Laux, Düsseldorf

Katalog von Rechtsformen verselbständigter Verwaltungsträger	119
I. Formen des öffentlichen Rechts	119
1. Körperschaften des öffentlichen Rechts	119
a) Begriff	119
b) Arten	120
2. Anstalten des öffentlichen Rechts	121
a) Begriff	121
b) Arten	121
3. Stiftungen des öffentlichen Rechts	122
a) Begriff	122
b) Beispiel	122
4. Die „Beliehenen“	122
a) Begriff	122
b) Beispiele	122
II. Formen des Privatrechts	123
1. Aktiengesellschaft	123
2. GmbH	123
3. Eingetragener Verein	123
4. Nichteingetragener Verein	123
5. Gesellschaft des bürgerlichen Rechts	123
III. Sonstige Organisationen mit begrenzter Autonomie	123

Professor Dr. Günter Püttner, Speyer

Verselbständigung von Organisationseinheiten mit Betriebscharakter in Privatrechtsform	125
I. Öffentliche Aufgaben und öffentliche Unternehmen	126
II. Motive der Verselbständigung von Unternehmen in Privatrechtsform	130
1. Liste der Ziele	130
2. Größere Beweglichkeit	131
3. Beeinflussung des Wettbewerbs	131
4. Zwang zur Rentabilität	132
5. Verlagerung der Verantwortung	132
6. Verbesserung der Finanzierung	133
7. Taktische Ziele	134
III. Zur Legitimität der genannten Ziele	134

	Seite
IV. Erfolg der Verselbständigung (Zielerreichung)?	136
V. Ausblick	139
Professor Dr. Eberhard Laux, Düsseldorf	
Öffentliche Einrichtungen als Betriebe unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalverwaltung	141
I. Begriffliche Ausdeutungen	141
1. Begriff des „Betriebs“	142
2. Begriff der „Organisationseinheit“	144
3. Sprachgebrauch der Praxis	144
II. Gesetzliche Regelungen für öffentliche Einrichtungen und Betriebe	145
1. Kommunale Regelungen	145
2. Staatliche Regelungen	146
III. Die „Betriebseinheit“ als Organisationsfigur	147
IV. Versuch einer Kriterienbildung für die Verselbständigung betrieblicher Strukturen	147
1. Formale Faktoren	147
2. Finale Faktoren	148
V. Aktuelles Beispiel: Öffentliche Krankenhäuser	148
1. Gang der Gesetzgebung	149
2. Krankenhausträger und Krankenhaus	150
a) Zielsetzung, Planung	150
b) Personalwesen	150
c) Organisation	151
d) Finanzwesen	151
e) Überwachung	151
VI. Die Ermittlung von Entscheidungskriterien im Einzelfall	152
VII. Forderungen an die Praxis	152
Dr. Eberhard Thiel, Hamburg	
Internationale Aspekte zur Verselbständigung von Verwaltungsträgern	155
I. Gründe für den internationalen Vergleich	155
II. Grenzen des internationalen Vergleichs	155

	Seite
III. Unterschiedliche Kataloge öffentlicher Aufgaben	156
1. Ökonomische und außerökonomische Bestimmungsfaktoren	156
2. Unterschiedliche Abgrenzung des öffentlichen Bereichs	157
IV. Betrachtung einzelner Staaten	158
1. Schweiz	159
2. Schweden	160
3. Vereinigte Staaten von Amerika	161
4. Großbritannien	162
V. Ergebnisse	163