

---

# **Grenzen und Chancen der Organisationsform “Landesbetrieb nach § 26 LHO”**

**Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)**

**eingereicht an der  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Potsdam**



**von  
Markus Meinert  
geboren am 23. Februar 1968 in Georgsmarienhütte**

**Potsdam, im Januar 2006**

**Tag der Disputation: 21. Dezember 2006**

---



## Gliederung

Inhaltsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Tabellenverzeichnis .....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Literaturverzeichnis .....	449
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik und Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Forschungsdesign.....</b>	<b>4</b>
2.1.1 Forschungsanstoß .....	4
2.1.2 Forschungsstand .....	8
2.1.3 Forschungsfrage und Arbeitshypothesen .....	9
2.1.4 Empirischer Ansatz und Operationalisierung .....	11
2.1.5 Definitionen.....	18
<b>2.2 Einführung in das Geoinformationswesen sowie weitere Fachaufgaben.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Aufgaben und ihre Wahrnehmung im Geoinformationswesen.....	20
2.2.2 Aufbau der Verwaltungen für das amtliche Geoinformationswesen.....	26
2.2.3 Weitere Fachaufgaben und ihre Wahrnehmung.....	28
<b>3 Primäranalyse der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Unternehmensführung und Organisation .....</b>	<b>41</b>
3.1.1 Äußere und innere Aufbauorganisation.....	41
3.1.2 Äußere und innere Ablauforganisation .....	70
3.1.3 Vertiefende Operationalisierung und vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....	76
<b>3.2 Finanzwirtschaft .....</b>	<b>79</b>
3.2.1 Finanzierung und Wirtschaftspläne.....	79
3.2.2 Rechnungswesen .....	101
3.2.3 Jahresabschluss .....	110
3.2.4 Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....	131
<b>3.3 Personalwirtschaft.....</b>	<b>133</b>
3.3.1 Beschaffung und Entwicklung .....	133
3.3.2 Steuerung und Förderung .....	144
3.3.3 Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....	155

## Gliederung

---

3.4	Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft .....	156
3.4.1	Aufgabenstruktur .....	156
3.4.2	Produktionsplanung und -steuerung .....	161
3.4.3	Wettbewerbsverhalten .....	167
3.4.4	Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese I und II.....	169
3.5	Marketing und Public Relations .....	171
3.5.1	Preispolitik.....	171
3.5.2	Distributionspolitik.....	173
3.5.3	Promotion.....	173
3.5.4	Public Relations.....	173
3.6	Zwischenbilanz und Perspektiven zur Fortentwicklung der Arbeitshypothesen.....	175
4	Vertiefende Sekundäranalyse zur Verallgemeinerung der Arbeitshypothesen.....	177
4.1	Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft.....	180
4.1.1	Aufgabenabgrenzung.....	181
4.1.2	Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese I.....	201
4.1.3	Fortschreibung der Bewertung der Aufgaben im amtlichen Geoinformationswesen .....	203
4.1.4	Haftungsrecht .....	219
4.2	Unternehmensführung und Organisation .....	222
4.2.1	Der Landesbetrieb als öffentliches Unternehmen.....	222
4.2.2	Gründung der Landesbetriebe .....	244
4.2.3	Konsequenzen für Arbeitshypothese I.....	254
4.2.4	Aufbauorganisation der Landesbetriebe .....	256
4.2.5	Ablauforganisation der Landesbetriebe.....	272
4.2.6	Nachhaltige Existenz der Landesbetriebe .....	290
4.2.7	Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II.....	292
4.3	Finanzwirtschaft .....	294
4.3.1	Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsordnungen .....	295
4.3.2	Finanzmanagement .....	298
4.3.3	Steuerrecht.....	326
4.3.4	Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II.....	329
4.4	Personalwirtschaft.....	331
4.4.1	Bewirtschaftung, Beschaffung und Entwicklung.....	332
4.4.2	Führung und Motivation .....	336

4.4.3	Pflege von Beschäftigungsverhältnissen .....	343
4.4.4	Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....	347
4.5	Marketing und Public Relations .....	349
4.5.1	Preispolitik und Finanzierung der Leistungen .....	350
4.5.2	Kommunikationspolitik.....	357
4.5.3	Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....	361
4.6	Zwischenbilanz und Fortentwicklung der Arbeitshypothese II.....	362
5	Perspektiven der Steuerung im Blickwinkel alternativer Modellansätze .....	364
5.1	Eigenbetriebsmodell des Kommunalrechts.....	364
5.1.1	Unternehmensführung und Organisation .....	365
5.1.2	Finanzmanagement .....	373
5.1.3	Personalmanagement .....	378
5.1.4	Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II.....	379
5.2	Corporate Governance und International Public Sector Accounting Standards .....	381
5.2.1	Deutscher Corporate Governance Kodex.....	382
5.2.2	International Public Sector Accounting Standards.....	384
5.2.3	Public Corporate Governance.....	384
5.2.4	Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II.....	404
6	Ergebnisse zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben.....	405
6.1	Aufgabenkanon der Landesbetriebe – Forschungsfrage/Hypothese I.....	407
6.1.1	Genereller Aufgabenkanon.....	407
6.1.2	Aufgabenkanon im amtlichen Geoinformationswesen.....	411
6.2	Erfordernis der Bildung von Landesbetrieben – Forschungsfrage/Hypothese II, 1. Teil .....	415
6.2.1	Generelles Erfordernis.....	416
6.2.2	Erfordernis im amtlichen Geoinformationswesen .....	422
6.3	Gewicht der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 2. Teil .....	427
6.3.1	Generelles Potenzial .....	427
6.3.2	Potenziale für das amtliche Geoinformationswesen .....	435
6.4	Umfang der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 3. Teil .....	439
6.4.1	Funktionalbereich Organisation .....	440
6.4.2	Funktionalbereich Finanzwirtschaft .....	441
6.4.3	Funktionalbereich Personalwirtschaft .....	442
6.4.4	Funktionalbereich Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft.....	443

## Gliederung

---

6.4.5	Funktionalbereich Marketing und Public Relations .....	444
6.4.6	Gesamtbewertung .....	445

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Tabellenverzeichnis .....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Literaturverzeichnis .....	449
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik und Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Forschungsdesign.....</b>	<b>4</b>
2.1.1 Forschungsanstoß .....	4
2.1.2 Forschungsstand .....	8
2.1.3 Forschungsfrage und Arbeitshypothesen .....	9
2.1.4 Empirischer Ansatz und Operationalisierung .....	11
2.1.4.1 Festlegung von Variablen und Messgrößen.....	12
2.1.4.2 Ableitung empirischer Arbeitsfragen .....	13
2.1.4.3 Dimension und Originalität der Analyse .....	16
2.1.5 Definitionen.....	18
<b>2.2 Einführung in das Geoinformationswesen sowie weitere Fachaufgaben.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.1 Aufgaben und ihre Wahrnehmung im Geoinformationswesen.....</b>	<b>20</b>
2.2.1.1 A-priori-Einordnung des amtlichen Geoinformationswesens .....	21
2.2.1.1.1 Eingriffsverwaltung.....	23
2.2.1.1.2 Leistungsverwaltung .....	24
2.2.1.1.3 Bedarfsverwaltung .....	25
2.2.1.1.4 Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit.....	26
<b>2.2.2 Aufbau der Verwaltungen für das amtliche Geoinformationswesen.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.3 Weitere Fachaufgaben und ihre Wahrnehmung.....</b>	<b>28</b>
2.2.3.1 Landes-/Hochschulkliniken u.a.....	28
2.2.3.2 Datenverarbeitungsbehörden.....	29
2.2.3.3 Bau- und Liegenschaftsbehörden .....	30
2.2.3.4 Forstbehörden .....	30
2.2.3.5 Justizvollzugsbehörden .....	31
2.2.3.6 Mess- und Eichbehörden .....	31



## Inhaltsverzeichnis

---

2.2.3.7	Materialprüfungsbehörden .....	32
2.2.3.8	Straßenbaubehörden .....	32
<b>3</b>	<b>Primäranalyse der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>Unternehmensführung und Organisation .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Äußere und innere Aufbauorganisation .....</b>	<b>41</b>
3.1.1.1	Rechtsgrundlagen der Landesbetriebe .....	41
3.1.1.1.1	Selbständigkeit .....	41
3.1.1.1.1.1	Organisatorische Selbständigkeit .....	42
3.1.1.1.1.2	Rechtliche Selbständigkeit .....	44
3.1.1.1.1.3	Prozessuale Selbständigkeit .....	44
3.1.1.1.1.4	Wirtschaftliche Selbständigkeit .....	45
3.1.1.1.2	Errichtung .....	46
3.1.1.1.3	Anwendung von Betriebssatzungen .....	47
3.1.1.1.4	Wirtschaftliche Ausrichtung .....	48
3.1.1.2	Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben .....	50
3.1.1.3	Wahrnehmung der Aufsicht .....	51
3.1.1.3.1	Oberste Landesbehörden als Aufsichtsstellen .....	52
3.1.1.3.2	Staatliche Steuerungsgremien mit aufsichtsähnlichen Befugnissen .....	52
3.1.1.3.2.1	Politisch-strategische Steuerungsgremien .....	54
3.1.1.3.2.2	Fachlich-strategische Steuerungsgremien .....	54
3.1.1.3.3	Art und Mittel der Aufsicht .....	57
3.1.1.4	Binnenstrukturen .....	60
3.1.1.4.1	Verantwortung für die Geschäftsführung .....	60
3.1.1.4.2	Binnengliederung der Landesbetriebe .....	62
3.1.1.4.2.1	Gliederung in der Tiefe .....	62
3.1.1.4.2.2	Gliederung in der Breite .....	63
3.1.1.4.3	Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben .....	66
3.1.1.4.4	Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben des amtlichen Geoinformationswesens .....	68
<b>3.1.2</b>	<b>Äußere und innere Ablauforganisation .....</b>	<b>70</b>
3.1.2.1	Steuerungsinstrumente gegenüber dem Betrieb .....	71
3.1.2.2	Steuerungsinstrumente innerhalb des Betriebes .....	75
<b>3.1.3</b>	<b>Vertiefende Operationalisierung und vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2</b>	<b>Finanzwirtschaft .....</b>	<b>79</b>

<b>3.2.1</b>	<b>Finanzierung und Wirtschaftspläne.....</b>	<b>79</b>
3.2.1.1	Finanzierung fachspezifischer Aufwendungen.....	79
3.2.1.1.1	Vorhalteleistungen .....	81
3.2.1.1.2	Abrufleistungen .....	82
3.2.1.1.2.1	Interne Abrufleistungen.....	82
3.2.1.1.2.2	Externe Abrufleistungen.....	83
3.2.1.1.3	Kreditaufnahme.....	84
3.2.1.1.4	Kontrahierungszwang .....	85
3.2.1.2	Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen.....	87
3.2.1.2.1	Einmalige Aufwendungen (Aufwendungen für die Ingangsetzung des Betriebes) .....	88
3.2.1.2.2	Dauerhafte Aufwendungen .....	89
3.2.1.2.2.1	Personenbezogene Aufwendungen.....	89
3.2.1.2.2.2	Sachbezogene Aufwendungen .....	91
3.2.1.2.3	Finanzierung .....	93
3.2.1.3	Wirtschaftspläne.....	95
3.2.1.3.1	Erfolgsplan .....	97
3.2.1.3.2	Finanzplan .....	99
3.2.1.3.3	Stellenübersicht.....	100
<b>3.2.2</b>	<b>Rechnungswesen .....</b>	<b>101</b>
3.2.2.1	Ausgestaltung der Betriebsbuchführung .....	103
3.2.2.1.1	Kostenverrechnung.....	104
3.2.2.1.2	Kostenumfang .....	106
3.2.2.1.3	Kostenbasis .....	107
3.2.2.1.4	Kostenbewertung .....	107
3.2.2.2	Ausgestaltung der Finanzbuchführung.....	107
3.2.2.2.1	Zweckmäßigkeitprüfung .....	108
3.2.2.2.2	Kontenrahmen .....	109
<b>3.2.3</b>	<b>Jahresabschluss .....</b>	<b>110</b>
3.2.3.1	Steuerpflichten .....	110
3.2.3.2	Ausweisungen in der Eröffnungsbilanz .....	112
3.2.3.2.1	Zuordnung des unbewegliches Anlagevermögen .....	112
3.2.3.2.2	Bewertung selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände .....	114
3.2.3.2.3	Ausstattung mit Eigenkapital.....	115

## Inhaltsverzeichnis

---

3.2.3.3	Aufbau und Inhalt des Jahresabschlusses .....	117
3.2.3.3.1	Gliederung der Passiva in der Bilanz .....	117
3.2.3.3.2	Jahresüberschüsse/Jahresfehlbeträge aus der Gewinn- und Verlustrechnung.....	120
3.2.3.3.3	Lage- und Geschäftsberichte .....	122
3.2.3.3.4	Prüfung der Jahresabschlüsse.....	123
3.2.3.4	Kennzahlenvergleich .....	128
<b>3.2.4</b>	<b>Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>131</b>
<b>3.3</b>	<b>Personalwirtschaft.....</b>	<b>133</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Beschaffung und Entwicklung .....</b>	<b>133</b>
3.3.1.1	Personalqualifikation und Fortbildungsstrategie.....	134
3.3.1.1.1	Geschäftsführung.....	135
3.3.1.1.2	Weitere Beschäftigte .....	136
3.3.1.1.3	Fortbildung .....	138
3.3.1.2	Personalhoheit und Beschäftigungsverhältnisse.....	139
3.3.1.2.1	Art der Beschäftigungsverhältnisse.....	140
3.3.1.2.2	Dauer der Beschäftigungsverhältnisse .....	142
3.3.1.2.3	Zuständigkeit für die Begründung und Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen .....	143
<b>3.3.2</b>	<b>Steuerung und Förderung .....</b>	<b>144</b>
3.3.2.1	Personalführung .....	144
3.3.2.1.1	Entscheidungskompetenz .....	145
3.3.2.1.2	Zuweisung von Dienstgeschäften .....	146
3.3.2.2	Personalmotivation.....	147
3.3.2.2.1	Bezügeentwicklung .....	147
3.3.2.2.2	Beurteilungswesen.....	148
3.3.2.2.3	Corporate Identity.....	149
3.3.2.2.4	Weitere Motivationsanreize .....	149
3.3.2.3	Personaleinsatz.....	151
3.3.2.3.1	Rotation innerhalb des Betriebes .....	151
3.3.2.3.2	Rotation außerhalb des Betriebes.....	153
3.3.2.4	Personalbetreuung.....	154
<b>3.3.3</b>	<b>Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>155</b>
<b>3.4</b>	<b>Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft .....</b>	<b>156</b>
<b>3.4.1</b>	<b>Aufgabenstruktur .....</b>	<b>156</b>

## Inhaltsverzeichnis

---

3.4.1.1	Aufgaben der Eingriffsverwaltung .....	159
3.4.1.2	Aufgaben der Leistungsverwaltung .....	160
3.4.1.3	Sonstige freiwillige Aufgaben .....	161
<b>3.4.2</b>	<b>Produktionsplanung und -steuerung .....</b>	<b>161</b>
3.4.2.1	Aufgabenabbau .....	162
3.4.2.2	Aufgabenoptimierung .....	163
3.4.2.3	Aufgabenkonzentration und -zentralisation .....	164
3.4.2.4	Aufgabendelegation .....	164
3.4.2.5	Aufgabenausbau .....	165
<b>3.4.3</b>	<b>Wettbewerbsverhalten .....</b>	<b>167</b>
<b>3.4.4</b>	<b>Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese I und II.....</b>	<b>169</b>
<b>3.5</b>	<b>Marketing und Public Relations .....</b>	<b>171</b>
3.5.1	Preispolitik .....	171
3.5.2	Distributionspolitik.....	173
3.5.3	Promotion.....	173
3.5.4	Public Relations.....	173
<b>3.6</b>	<b>Zwischenbilanz und Perspektiven zur Fortentwicklung der Arbeitshypothesen.....</b>	<b>175</b>
<b>4</b>	<b>Vertiefende Sekundäranalyse zur Verallgemeinerung der Arbeitshypothesen.....</b>	<b>177</b>
<b>4.1</b>	<b>Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft .....</b>	<b>180</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Aufgabenabgrenzung.....</b>	<b>181</b>
4.1.1.1	Abgrenzung der Kernaufgaben .....	182
4.1.1.2	Abgrenzung nach der Art der Aufgabe.....	185
4.1.1.3	Abgrenzung nach der Rechtsform der Aufgabenwahrnehmung .....	187
4.1.1.4	Abgrenzung nach der Ausrichtung des Verwaltungshandelns und Daseinsvorsorge.....	189
4.1.1.4.1	Ausrichtung des Verwaltungshandelns .....	189
4.1.1.4.2	Daseinsvorsorge .....	191
4.1.1.5	Abgrenzung nach wirtschaftlichem Charakter und ökonomischer Perspektive.....	192
4.1.1.5.1	Abgrenzung nach dem wirtschaftlichen Charakter.....	195
4.1.1.5.2	Ökonomische Perspektive .....	199
<b>4.1.2</b>	<b>Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese I.....</b>	<b>201</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Fortschreibung der Bewertung der Aufgaben im amtlichen Geoinformationswesen .....</b>	<b>203</b>
4.1.3.1	Aufgaben nach den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen der Länder.....	203
4.1.3.1.1	Raumbezug.....	205

## Inhaltsverzeichnis

---

4.1.3.1.2	Liegenschaftskataster .....	206
4.1.3.1.3	Geotopographie .....	209
4.1.3.2	Aufgaben nach den Baugesetzbuch .....	210
4.1.3.2.1	Bodenordnung .....	210
4.1.3.2.2	Wertermittlung.....	210
4.1.3.3	Aufgaben nach der Planzeichenverordnung sowie dem Bauordnungsrecht.....	211
4.1.3.3.1	Erstellung von Planunterlagen .....	211
4.1.3.3.2	Erstellung amtlicher Lagepläne.....	212
4.1.3.4	sonstige Aufgaben.....	213
4.1.3.4.1	Aufsichtsbefugnisse sowie Berufs- und Laufbahnausbildungsangebote .....	213
4.1.3.4.2	Erwerbswirtschaftliche Betätigung .....	214
4.1.3.4.2.1	Leistungsspektrum.....	214
4.1.3.4.2.2	Wettbewerbsrechtliche Beurteilung .....	215
4.1.3.5	Produktgestaltung .....	218
<b>4.1.4</b>	<b>Haftungsrecht .....</b>	<b>219</b>
<b>4.2</b>	<b>Unternehmensführung und Organisation .....</b>	<b>222</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Der Landesbetrieb als öffentliches Unternehmen.....</b>	<b>222</b>
4.2.1.1	Rechtswissenschaftliche Abgrenzungen.....	223
4.2.1.1.1	Eigentums- und Einflussverhältnisse .....	225
4.2.1.1.2	Zielstellung und Ausrichtung der Produktion.....	226
4.2.1.1.3	Ökonomische oder wirtschaftliche Selbständigkeit.....	228
4.2.1.2	Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Abgrenzungen .....	229
4.2.1.2.1	Brutto- und Nettobetriebe.....	230
4.2.1.2.2	Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Unternehmen.....	230
4.2.1.2.3	Verwaltungsbetriebe oder öffentliche Betriebe .....	231
4.2.1.2.4	Öffentliche Verwaltung oder öffentliche Unternehmen.....	232
4.2.1.3	Charakteristika des öffentlichen Unternehmens in der Zusammenfassung .....	233
4.2.1.4	Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen .....	235
4.2.1.5	Aufsicht über öffentliche Unternehmen .....	237
4.2.1.5.1	Klassische Aufsichtsformen .....	238
4.2.1.5.2	Alternative Aufsichtsdefinitionen .....	240
<b>4.2.2</b>	<b>Gründung der Landesbetriebe .....</b>	<b>244</b>
4.2.2.1	Formale Rahmenbedingungen.....	245

## Inhaltsverzeichnis

---

4.2.2.1.1	Haushaltsrechtliche Maßgaben.....	245
4.2.2.1.2	Organisationsrechtliche Maßgaben .....	246
4.2.2.2	Materielle Rahmenbedingungen .....	252
<b>4.2.3</b>	<b>Konsequenzen für Arbeitshypothese I.....</b>	<b>254</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Aufbauorganisation der Landesbetriebe .....</b>	<b>256</b>
4.2.4.1	Potenziale der äußeren Aufbauorganisation.....	256
4.2.4.1.1	Horizontale Eingliederung.....	259
4.2.4.1.2	Vertikale Eingliederung.....	260
4.2.4.1.3	Autonomieität.....	260
4.2.4.1.3.1	Wirtschaftliche Selbständigkeit .....	261
4.2.4.1.3.2	Organisatorische Selbständigkeit .....	262
4.2.4.1.3.3	Rechtliche Selbständigkeit, Partei- und Beteiligungs- sowie Prozessfähigkeit.....	262
4.2.4.1.4	Zwischenbilanz.....	265
4.2.4.2	Potenziale der inneren Aufbauorganisation .....	267
4.2.4.2.1	Einrichtung einer „Geschäftsführung“ .....	268
4.2.4.2.2	Aufgaben der Geschäftsführung .....	269
4.2.4.2.3	Personelle Ausgestaltung der Geschäftsführung.....	271
<b>4.2.5</b>	<b>Ablauforganisation der Landesbetriebe.....</b>	<b>272</b>
4.2.5.1	Potenziale kooperativen Verwaltungshandelns im Außenverhältnis.....	273
4.2.5.2	Potenziale kooperativen Verwaltungshandelns im Innenverhältnis .....	274
4.2.5.2.1	Zielvereinbarungen oder Kontrakte.....	275
4.2.5.2.1.1	Zielvereinbarungen oder Kontrakte in vertikaler Richtung.....	278
4.2.5.2.1.2	Zielvereinbarungen oder Kontrakte in horizontaler Richtung.....	280
4.2.5.2.2	Servicevereinbarungen .....	280
4.2.5.3	Potenziale bei der Auftragserteilung und -annahme .....	281
4.2.5.3.1	Vergaberecht unter dem Blickwinkel der Landesverwaltung als Auftraggeber .....	283
4.2.5.3.2	Vergaberecht unter dem Blickwinkel des Landesbetriebes als Auftragnehmer .....	287
4.2.5.3.3	Binnenverhältnisse zwischen Landesbetrieben und anderen Dienststellen der Landesverwaltung .....	288
4.2.5.3.4	Vergaberecht unter dem Blickwinkel des Landesbetriebes als Auftraggeber .....	290
<b>4.2.6</b>	<b>Nachhaltige Existenz der Landesbetriebe .....</b>	<b>290</b>
<b>4.2.7</b>	<b>Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>292</b>
<b>4.3</b>	<b>Finanzwirtschaft .....</b>	<b>294</b>
4.3.1	Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsordnungen .....	295

4.3.1.1	Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz .....	295
4.3.1.2	Landeshaushaltsordnungen .....	297
<b>4.3.2</b>	<b>Finanzmanagement .....</b>	<b>298</b>
4.3.2.1	Potenziale der Behörden und Einrichtungen .....	299
4.3.2.1.1	Projektveranschlagung - Titelgruppen .....	300
4.3.2.1.2	Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit nach den §§ 19, 20 LHO .....	301
4.3.2.1.3	Experimentierklauseln nach Haushaltsgesetz .....	301
4.3.2.1.4	Selbstbewirtschaftung nach § 15 LHO .....	302
4.3.2.1.5	Globalhaushalte nach § 6a HGrG/§ 17a LHO .....	303
4.3.2.1.6	Pensionssicherungsfonds .....	304
4.3.2.2	Potenziale der Landesbetriebe .....	305
4.3.2.2.1	Zweckmäßigkeit des Wirtschaftsplans .....	307
4.3.2.2.2	Flexibilität der Wirtschaftsführung .....	309
4.3.2.2.2.1	Erwerbs- oder eigenwirtschaftliche Ausrichtung .....	309
4.3.2.2.2.2	Zustimmungsvorbehalte der obersten Finanzbehörden .....	312
4.3.2.2.2.3	Sonstige Regelungen zur Wirtschaftsführung .....	314
4.3.2.2.3	Zweckmäßigkeit des betrieblichen Rechnungswesens .....	315
4.3.2.2.3.1	Zweckmäßigkeit der Finanzbuchführung .....	317
4.3.2.2.3.2	Zweckmäßigkeit der Betriebsbuchführung .....	320
4.3.2.2.4	Anforderungen an Jahresabschluss und Lagebericht .....	321
4.3.2.2.4.1	Zweckmäßigkeit der Bilanzgliederung .....	322
4.3.2.2.4.2	Notwendigkeit der Publizität .....	324
4.3.2.2.5	Zweckmäßigkeit der Jahresabschlussprüfung .....	325
<b>4.3.3</b>	<b>Steuerrecht .....</b>	<b>326</b>
4.3.3.1	Körperschaftsteuer .....	327
4.3.3.2	Gewerbsteuer .....	329
4.3.3.3	Umsatzsteuer .....	329
<b>4.3.4</b>	<b>Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>329</b>
<b>4.4</b>	<b>Personalwirtschaft .....</b>	<b>331</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Bewirtschaftung, Beschaffung und Entwicklung .....</b>	<b>332</b>
4.4.1.1	Potenzial in Bezug auf die Steuerung der Personalkosten und die Stellenverbindlichkeit .....	332
4.4.1.2	Potenzial in Bezug auf die Auswahl und Entwicklung der Beschäftigten .....	334
<b>4.4.2</b>	<b>Führung und Motivation .....</b>	<b>336</b>

## Inhaltsverzeichnis

---

4.4.2.1	Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Geld .....	338
4.4.2.2	Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Zeit.....	342
4.4.2.3	Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Inhalte .....	342
<b>4.4.3</b>	<b>Pflege von Beschäftigungsverhältnissen .....</b>	<b>343</b>
4.4.3.1	Potenzial in Bezug auf die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen.....	343
4.4.3.2	Potenzial in Bezug auf die Variation von Beschäftigungsverhältnissen .....	344
4.4.3.3	Potenzial in Bezug auf die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen .....	345
<b>4.4.4</b>	<b>Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>347</b>
<b>4.5</b>	<b>Marketing und Public Relations .....</b>	<b>349</b>
<b>4.5.1</b>	<b>Preispolitik und Finanzierung der Leistungen .....</b>	<b>350</b>
4.5.1.1	Potenzial in Bezug auf die Gebührenfinanzierung .....	351
4.5.1.2	Potenzial in Bezug auf die Beitragsfinanzierung .....	354
4.5.1.3	Potenzial in Bezug auf die Steuerfinanzierung.....	354
4.5.1.4	Potenzial in Bezug auf die Finanzierung über privatrechtliche Forderungen .....	355
<b>4.5.2</b>	<b>Kommunikationspolitik.....</b>	<b>357</b>
4.5.2.1	Potenzial in Bezug auf die produktbezogene Kommunikationspolitik .....	357
4.5.2.1.1	Amtshandlungen .....	358
4.5.2.1.2	Sonstige Handlungen.....	359
<b>4.5.3</b>	<b>Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II .....</b>	<b>361</b>
<b>4.6</b>	<b>Zwischenbilanz und Fortentwicklung der Arbeitshypothese II.....</b>	<b>362</b>
<b>5</b>	<b>Perspektiven der Steuerung im Blickwinkel alternativer Modellansätze .....</b>	<b>364</b>
<b>5.1</b>	<b>Eigenbetriebsmodell des Kommunalrechts.....</b>	<b>364</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Unternehmensführung und Organisation .....</b>	<b>365</b>
5.1.1.1	Gründungsvoraussetzungen .....	368
5.1.1.2	Stellung in der Kommunalverwaltung.....	369
<b>5.1.2</b>	<b>Finanzmanagement .....</b>	<b>373</b>
5.1.2.1	Wirtschaftsplan.....	374
5.1.2.2	Rechnungswesen.....	374
5.1.2.3	Jahresabschluss und Lagebericht.....	375
5.1.2.4	Jahresabschlussprüfung .....	376
5.1.2.5	steuerliche Behandlung.....	377
5.1.2.6	Vergaberecht.....	377
<b>5.1.3</b>	<b>Personalmanagement .....</b>	<b>378</b>



5.1.4	<b>Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II.....</b>	<b>379</b>
5.2	<b>Corporate Governance und International Public Sector Accounting Standards .....</b>	<b>381</b>
5.2.1	<b>Deutscher Corporate Governance Kodex.....</b>	<b>382</b>
5.2.2	<b>International Public Sector Accounting Standards.....</b>	<b>384</b>
5.2.3	<b>Public Corporate Governance.....</b>	<b>384</b>
5.2.3.1	Organisationsansätze zur Lösung des Principal-Agent-Problems der Landesbetriebe .....	386
5.2.3.1.1	Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch die Verwaltungsspitze .....	388
5.2.3.1.2	Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Politik .....	388
5.2.3.1.3	Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Anteilseigner .....	388
5.2.3.1.4	Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze, Politik und Anteilseigner .....	389
5.2.3.1.5	Getrennte Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Politik.....	389
5.2.3.2	Steuerung im Spiegel von Corporate Governance und IPSAS .....	390
5.2.3.2.1	Aufsicht und Geschäftsführung.....	391
5.2.3.2.2	Verwaltungs- und Beiräte sowie Werks- und Betriebsausschüsse .....	393
5.2.3.2.3	Leistungsbezogene Vergütung .....	395
5.2.3.2.4	Interessenkonflikte .....	397
5.2.3.2.5	True- and Fair-View-Prinzip .....	398
5.2.3.2.5.1	Vollständigkeit.....	399
5.2.3.2.5.2	Klarheit.....	399
5.2.3.2.5.3	Wahrheit.....	400
5.2.3.2.5.4	Adressatenorientierung.....	401
5.2.3.2.6	Transparenz.....	402
5.2.3.2.7	Rechtskonformität .....	403
5.2.4	<b>Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II.....</b>	<b>404</b>
6	<b>Ergebnisse zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben.....</b>	<b>405</b>
6.1	<b>Aufgabenkanon der Landesbetriebe – Forschungsfrage/Hypothese I.....</b>	<b>407</b>
6.1.1	<b>Genereller Aufgabenkanon.....</b>	<b>407</b>
6.1.1.1	Trennung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten .....	408
6.1.1.2	Zugänglichkeit für alternative Steuerungsansätze .....	411
6.1.2	<b>Aufgabenkanon im amtlichen Geoinformationswesen.....</b>	<b>411</b>
6.1.2.1	Trennung der Vorhalte- und Abrufleistungen .....	411
6.2	<b>Erfordernis der Bildung von Landesbetrieben – Forschungsfrage/Hypothese II, 1. Teil .....</b>	<b>415</b>
6.2.1	<b>Generelles Erfordernis.....</b>	<b>416</b>

## Inhaltsverzeichnis

---

6.2.1.1	Erfordernis unter Organisationsaspekten.....	416
6.2.1.2	Erfordernis unter Personalmanagementaspekten.....	417
6.2.1.3	Erfordernis unter Aufgabenaspekten.....	418
6.2.1.4	Erfordernis unter Marketingaspekten .....	419
6.2.1.5	Errichtungsverfahren und -entscheidungen .....	419
6.2.1.6	Kodifizierung der Landesbetriebe.....	421
<b>6.2.2</b>	<b>Erfordernis im amtlichen Geoinformationswesen .....</b>	<b>422</b>
6.2.2.1	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit.....	423
6.2.2.2	Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung .....	424
6.2.2.3	Steigerung und Verbesserung der Motivation und Leistungsfähigkeit des Personals .....	425
<b>6.3</b>	<b>Gewicht der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 2. Teil .....</b>	<b>427</b>
<b>6.3.1</b>	<b>Generelles Potenzial .....</b>	<b>427</b>
6.3.1.1	Partizipative Steuerungsmodelle.....	428
6.3.1.1.1	Fachliche Steuerung .....	428
6.3.1.1.2	Parlamentarische Steuerung.....	429
6.3.1.2	Personelle Erweiterung der Geschäftsführung.....	429
6.3.1.3	Organstellung der Geschäftsführung .....	430
6.3.1.4	Weiterentwicklung der Aufsichtsformen .....	431
6.3.1.5	Leistungsbezogene Vergütung.....	432
6.3.1.6	„True and fair view“ und Transparenz der Rechnungslegung .....	432
6.3.1.7	Bekanntnis zum Wettbewerb der öffentlichen Hand .....	433
6.3.1.8	Entgeltbemessung auf Basis des Äquivalenzprinzips .....	434
6.3.1.9	Aktive Kommunikationspolitik.....	435
<b>6.3.2</b>	<b>Potenziale für das amtliche Geoinformationswesen .....</b>	<b>435</b>
6.3.2.1	Potenziale im Bereich der Vorhalteleistungen.....	436
6.3.2.2	Potenziale im Bereich der Abrufleistungen .....	438
<b>6.4</b>	<b>Umfang der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 3. Teil .....</b>	<b>439</b>
<b>6.4.1</b>	<b>Funktionalbereich Organisation .....</b>	<b>440</b>
<b>6.4.2</b>	<b>Funktionalbereich Finanzwirtschaft .....</b>	<b>441</b>
<b>6.4.3</b>	<b>Funktionalbereich Personalwirtschaft .....</b>	<b>442</b>
<b>6.4.4</b>	<b>Funktionalbereich Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft.....</b>	<b>443</b>
<b>6.4.5</b>	<b>Funktionalbereich Marketing und Public Relations .....</b>	<b>444</b>
<b>6.4.6</b>	<b>Gesamtbewertung .....</b>	<b>445</b>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bundesweite Verteilung von Landesbetrieben vor Beginn der Neugründungswelle Ende der 90er Jahre .....	5
Abbildung 2:	Annahme zum Entwicklungspotenzial der Landesbetriebe gegenüber Landesbehörden in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln .....	11
Abbildung 3:	Gliederung des Geoinformationswesens sowie ausgewählter Aufgabenträger und ihren Aufgaben.....	21
Abbildung 4:	Aufbau der Verwaltungen des amtlichen Geoinformationswesens der Bundesländer .....	27
Abbildung 5:	Organisationsplan des Landesbetriebes „Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen“.....	65
Abbildung 6:	erste Annäherung des Entwicklungspotenzials in Bezug auf Unternehmensführung und Organisation.....	78
Abbildung 7:	erste Annäherung des Entwicklungspotenzials in Bezug auf die Finanzwirtschaft .....	132
Abbildung 8:	erste Annäherung des Entwicklungspotenzials in Bezug auf die Personalwirtschaft.....	155
Abbildung 9:	erste Annäherung des Entwicklungspotenzials in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung .....	169
Abbildung 10:	Erste Erkenntnisse über Entwicklungspotenziale im amtlichen Geoinformationswesens .....	176
Abbildung 11:	Klassifizierung von Aufgaben .....	181
Abbildung 12:	Abwägungskette zur Rückführung auf Kernaufgaben und Aufgabenausgliederung .....	184
Abbildung 13:	Tendenzielle Charakteristika der Landesbetriebe mit Blick auf Betriebs- und Unternehmenseigenschaften	234
Abbildung 14:	Autonomitätsperspektiven und rechtliche Anforderungen an das Verfahren der Landesbetriebsbildung .....	249
Abbildung 15:	materielle Anforderungen an die Gründung von Landesbetrieben mit Blick auf Arbeitshypothese I.....	254
Abbildung 16:	Verwaltungseinheiten im Überblick, Ausgangssituation in Bezug auf das Organisationsrecht .....	257
Abbildung 17:	rechtliche Autonomie der Landesbetriebe und Konsequenzen .....	264
Abbildung 18:	Autonomie der Landesbetriebe in Abhängigkeit vom Anwendungsfeld des § 26 Abs. 1 LHO.....	266
Abbildung 19:	einschlägige Vergaberechtsbestimmungen für Landesbetriebe.....	283
Abbildung 20:	vergaberechtliche Bewertung von Lieferungen und Leistungen durch Landesbetriebe.....	289
Abbildung 21:	Flexibilisierungspotenzial ausgewählter haushaltsrechtlicher Instrumente .....	299
Abbildung 22:	Kodifikation der Landesbetriebe in den Landeshaushaltsordnungen, Phasen des Finanzmanagements .....	305
Abbildung 23:	Abwägungskette der Ermessensspielräume gemäß §§ 26, 74 und 84 LHO.....	306
Abbildung 24:	Finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeiten in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Ausrichtung der Landesbetriebe.....	330
Abbildung 25:	Entwicklungspotenzials in Bezug auf Marketing und Public Relations .....	361
Abbildung 26:	Entwicklungspotenzial der Landesbetriebe in Bezug auf einzelne Funktionalbereiche und in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Ausrichtung.....	362
Abbildung 27:	Ausgangssituation kommunaler und staatlicher Betriebe.....	365
Abbildung 28:	Principle-Agent-Modelle von Staat und Unternehmen im Vergleich.....	385
Abbildung 29:	organisatorische Lösungsansätze des Principle-Agent-Problems öffentlicher Unternehmen .....	387
Abbildung 30:	Steuerungsmodelle der Landesbetriebe und privater Unternehmen im Vergleich .....	390
Abbildung 31:	Aufgabendifferenzierung für Landesbetriebe im Spiegel des Wirtschaftlichkeitsbegriffs .....	409
Abbildung 32:	Aufgabezuordnung zur Landesbetriebsbildung im amtlichen Geoinformationswesens .....	413
Abbildung 33:	Staatliche Steuerungstiefe für Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens .....	436

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 34: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Organisationsbelange.....	440
Abbildung 35: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Finanzbelange .....	442
Abbildung 36: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Personalbelange.....	443
Abbildung 37: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung.....	444
Abbildung 38: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Marketing und Public Relations .....	445
Abbildung 39: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf die Funktionalbereiche.....	446
Abbildung 40: Entwicklungsperspektive der Landesbetriebe in Bezug auf den Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen .....	447

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Landesbetriebe in den Bundesländern (kursiv: Bundesbetriebe) .....	6
Tabelle 2:	Modelldarstellung eines Bewertungsschemas der empirischen Ergebnisse ohne Gewichtung.....	15
Tabelle 3:	Ausgangssituation bei der Bildung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen.....	34
Tabelle 4:	Zielstellung und Verfahren der Bildung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen.....	36
Tabelle 5:	Rechtsaspekte der Bildung und Führung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen.....	42
Tabelle 6:	Zuweisung der Kompetenz zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben an die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen.....	51
Tabelle 7:	Aufsicht und ihre Ausgestaltung bei Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen .....	52
Tabelle 8:	Verantwortung für die Geschäftsführung in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	60
Tabelle 9:	Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens.....	66
Tabelle 10:	Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	68
Tabelle 11:	Steuerungsinstrumente gegenüber den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens.....	71
Tabelle 12:	Finanzierung fachspezifischer Aufwendungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .	80
Tabelle 13:	Finanzierung betriebspezifischer Aufwendungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	87
Tabelle 14:	Nutzung von Wirtschaftsplänen in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	95
Tabelle 15:	Ausgestaltung der Betriebsbuchführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens ..	103
Tabelle 16:	Ausgestaltung der Finanzbuchführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens ....	108
Tabelle 17:	Steuerpflichten der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens.....	110
Tabelle 18:	Ausweis in der Eröffnungsbilanz der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens.....	112
Tabelle 19:	Aufbau und Inhalt des Jahresabschlusses der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	118
Tabelle 20:	Rückstellungen und Rücklagen in der Bilanz der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .	120
Tabelle 21:	Gewinn- und Verlustrechnungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	125
Tabelle 22:	Bilanzen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	126
Tabelle 23:	Basisdaten der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	127
Tabelle 24:	Kennzahlen der GuV-Strukturanalyse der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	129
Tabelle 25:	Kennzahlen der Bilanzstrukturanalyse der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens .....	130
Tabelle 26:	Anforderungen an die Personalqualifikation und Fortbildungsstrategie in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	134
Tabelle 27:	Personalhoheit in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	139
Tabelle 28:	Personalführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens.....	145
Tabelle 29:	Möglichkeiten des Personaleinsatzes in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens .....	151
Tabelle 30:	Aufgabenklassifizierung durch die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens (Landesrecht) .	157
Tabelle 31:	Aufgabenklassifizierung durch die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens (Bundesrecht) .	158
Tabelle 32:	Klassifizierung öffentlicher Aufgaben .....	187
Tabelle 33:	Der Wirtschaftlichkeitsbegriff im nationalen und europäischen Rechtsrahmen.....	193

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 34:	Klassifizierung von Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens .....	202
Tabelle 35:	Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung für staatliche Aufgaben .....	241
Tabelle 36:	Aufsichtsmerkmale im Vergleich .....	242
Tabelle 37:	Haushaltsrechtliche Vorgaben für Bundes- und Landesbetriebe .....	245
Tabelle 38:	Organisationsrechtliche Vorgaben für Bundes- und Landesbetriebe .....	246
Tabelle 39:	Autonomieität von Organisationsformen .....	261
Tabelle 40:	wesentliche unternehmensspezifische Ober- und Unterziele einzelner Interessengruppen .....	324
Tabelle 41:	wirtschaftlich ausgerichtete, rechtlich unselbständige Organisationsformen im Vergleich.....	367
Tabelle 42:	Aufgaben der Aufsicht und der Geschäftsführung von Landesbetrieben im Vergleich .....	392
Tabelle 43:	Befugnisse der Steuerungsgremien von Landes- und Eigenbetrieben im Vergleich .....	394

## Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
a.A.	anderer Auffassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abs.	absolut
Abschn.	Abschnitt
AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland
AFIS	Amtliches Festpunkt-Informationssystem
AG	Aktiengesellschaft
AKS	Automatisierte Kaufpreissammlung
AktG	Aktiengesetz
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALK	Automatisierte Liegenschaftskarte
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem
AmtsO	Amtsordnung [Brandenburg]
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
ATKIS	Amtliches Topographisch-kartographisches Informationssystem
Ausb.	Ausbildung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgLPZV	Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsprämien- und -zulagenverordnung)
BbgLStV	Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsstufenverordnung)
BbgVwGG	Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz)
BBiG	Berufsbildungsgesetz
Bd.	Band
BdH	Beauftragter für den Haushalt
Beschäftigtenvertr.	Beschäftigtenvertretung
BesStrG	Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz)
betriebsw.	betriebswirtschaftlich
BEWAG	Berliner Städtische Elektrizitätswerke Aktiengesellschaft
BfB	Bundesmonopolverwaltung für Branntwein
BgA	Betrieb gewerblicher Art



## Abkürzungsverzeichnis

---

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb [Nordrhein-Westfalen]
BoSoG	Gesetz über die Sonderung unvermessener und überbauter Grundstücke nach der Karte (Bodensonderungsgesetz)
BremEBG	Bremisches Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden
BremGeoG	Gesetz über den Eigenbetrieb GeoInformation Bremen Eigenbetrieb des Landes Bremen
BremLHO	Bremische Landeshaushaltsordnung
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Berliner Verkehrs AG
BW	Baden-Württemberg
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union [Deutschlands]
CSU	Christlich Soziale Union [Deutschlands]
d.	der/des/dem/den
d.h.	das heißt
DB	Der Betrieb
DBB	Deutscher Beamtenbund
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DGK 5	Deutsche Grundkarte 1:5.000
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
Dipl.-Ing.	Diplom-Ingenieur
DLM	Digitales Landschaftsmodell
DM	Deutsche Mark
DöD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DST	Deutscher Städtetag
DTK	Digitale Topographische Karte
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DVW	Deutscher Verein für Vermessungswesen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EB	Eigenbetrieb
eG	eingetragene Genossenschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Eigenbetr.	Eigenbetrieb
EigV	Verordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden [Brandenburgs] (Eigenbetriebsverordnung)
einz.	einzel

## Abkürzungsverzeichnis

---

EK	Eigenkapital
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F.D.P.	Freie demokratische Partei Deutschlands
ff	fortfolgend
FK	Fremdkapital
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FuB	Flächenmanagement und Bodenordnung
GA LGB	Geschäftsanweisung für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
GBI.	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GCCG	German Code of Corporate Governance
gD	gehobener Dienst
GebG Bbg	Gebührengesetz Brandenburg
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
ges.	gesamt/-es
gewerbli.	gewerbliche
GewStR	Gewerbsteuer-Richtlinien
GFZ	Geoforschungszentrum Potsdam
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geoinformationssystem
GKG	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GOLVARP	Geschäftsordnung des Landesvermessungsamtes Rheinland-Pfalz
GoU	Grundsätze ordnungsgemäßer Unternehmensleitung
GÖW	Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
GrStG	Grundsteuergesetz
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBM	Hessisches Baumanagement
HBVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
hD	höherer Dienst
HE	Hessen
HG 2002/2003	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 (Haushaltsgesetz 2002/2003)
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch

## Abkürzungsverzeichnis

---

HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
HH-Pl.	Haushaltsplan
HHVerfG	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HI	Hessisches Immobilienmanagement
HmbVermG	Hamburgisches Gesetz über das Vermessungswesen
hoheitl.	hoheitlich
Hrsg.	Herausgeber
HStrG 2000	Haushaltsstrukturgesetz 2000 [Brandenburg]
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.S.e.	im Sinne einer
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
IDW PS 720	Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Ver-hältnisse nach § 53 HGrG
IDW PS	Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKR	Industriekontenrahmen
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
inkl.	inklusive
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
iv	innovative verwaltung
IZN	Informatikzentrum Niedersachsen
JapV	Jahresabschlussprüfungsverordnung [Brandenburg]
kaufm.	kaufmännisch
Kfz	Kraftfahrzeug
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
KPS	Kaufpreissammlung
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinien
kurzfrist.	kurzfristige
KV Bremen	Kataster und Vermessung Bremen
LB	Landesbetrieb
Landesbetr.	Landesbetrieb
LBG	Landesbeamtengesetz
LBK	Landesbetrieb Krankenhäuser [Hamburg]
LBKHG	Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser (LBK Hamburg Gesetz)
LBME	Landesbetrieb Mess- und Eichwesen [Nordrhein-Westfalen]

## Abkürzungsverzeichnis

---

LBV	Landesbetrieb Verkehr [Hamburg]
LfS	Landesbetrieb für Straßenbau [Rheinland-Pfalz]
LGB	Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LGN	Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	litera
LKrO	Landkreisordnung [Brandenburg]
LOG	Landesorganisationsgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LSV	Landesbetrieb Straßen und Verkehr [Rheinland-Pfalz]
lt.	laut
LVG	Landesverwaltungsgesetz [Baden-Württemberg]
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
MAIS	Mess-, Auswerte- und Informationssysteme
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
mbH	mit beschränkter Haftung
mD	mittlerer Dienst
mdr	Mitteldeutscher Rundfunk
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MTL	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
Nachr. Nds. VuKV	Nachrichten aus der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung
Nachr. Verm. RP	Nachrichtenblatt der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NHG	Niedersächsisches Hochschulgesetz
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVermG	Niedersächsisches Gesetz über das amtliche Vermessungswesen
NVersRücklG	Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz
NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
o.	oder
o.a.	oben angegebenen
o.g.	oben genannte/r/s
ÖbVI	Öffentlich bestellte/r Vermessungsingenieur/e
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
öffentl.	öffentlich/es
oHG	offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
PartnG	Partnerschaftsgesellschaft

## Abkürzungsverzeichnis

---

PCOAB	Public Company Accounting Oversight Board
PR	Public Relations
PublG	Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen (Publizitätsgesetz)
rd.	rund
RdNr.	Randnummer
rel.	relativ
RHO	Reichshaushaltsordnung
RLBet	Richtlinien zur Führung von Betrieben [der Freien Hansestadt Bremen]
RP	Rheinland-Pfalz
s.	siehe
s.a.	siehe auch
SAPOS	Satellitengestützter Positionierungsdienst
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SH	Schleswig-Holstein
Sonderzuweis.	Sonderzuweisungen
sonst.	sonstige
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz)
TH	Thüringen
ThürKatG	Gesetz über das Liegenschaftskataster (Thüringer Katastergesetz)
ThVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
tlw.	teilweise
Tsd.	Tausend
u.	und
u.ä.	und ähnliche
u.a.	und andere
u.a.	unter anderem/n
UNO	United Nations Organisation
u.U.	unter Umständen
US	United States
US-GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VAW	[Landesbetrieb] Vollzugliches Arbeitswesen
Vbe	Vollbeschäftigteneinheiten
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Verbindlichk.	Verbindlichkeiten
VermG	Vermessungsgesetz [Baden-Württemberg]
VermKatG	Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Land Nordrhein-Westfalen [bzw. im Land Bremen] (Vermessungs- und Katastergesetz)

## Abkürzungsverzeichnis

---

VermLiegG	Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Land Brandenburg (Vermessungs- und Liegenschaftsgesetz)
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VKR	Verwaltungskontenrahmen
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOP	Verwaltung, Organisation, Personal
VR	Verwaltungsrundschau
vs.	versus
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
wg.	wegen
Wirtschaftspl.	Wirtschaftsplan
z.B.	zum Beispiel
z.Z.	zur Zeit
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfV	Zeitschrift für Vermessungswesen
ZPO	Zivilprozessordnung



## 1 Einleitung

Die Struktur der staatlichen und kommunalen Verwaltung ging bis in die 80er Jahre im Wesentlichen auf die Stein-Hardenbergschen Reformen in Preußen und entsprechende Verwaltungsreformen in den süd- und westdeutschen Staaten zurück.<sup>1</sup> Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts ist der Aufgaben- und Personalbestand der öffentlichen Verwaltung jedoch ebenso wie die Anzahl der Aufgabenträger und Verwaltungseinheiten erheblich gewachsen, ohne dass die Grundstruktur der Verwaltungsorganisation auf den Prüfstand gestellt worden wäre. Während sich eine qualitative Erweiterung insbesondere von den Aufgaben der Inneren Sicherheit und Ordnung zu denen der Steuerung und Daseinsvorsorge vollzogen hat, kommt der quantitative Ausbau als Phänomen innerhalb der bestehenden Aufgaben zum Ausdruck. In der jüngsten Vergangenheit überwog der quantitative Ausbau, d.h. die Subsumtion immer neuer Leistungen unter bestehende Aufgaben. Gerade die damit verbundene intensivere und differenzierte Wahrnehmung der bereits existierenden Aufgaben wird als ursächlich für das gewachsene Haushaltsvolumen der öffentlichen Verwaltung der letzten 50 bis 70 Jahre insbesondere in Bezug auf die Personalkosten betrachtet.<sup>2</sup> Noch vor wenigen Jahren waren im Allgemeinen drei Strategien der Staats- und Verwaltungsmodernisierung zu beobachten, um dem zu begegnen:<sup>3</sup>

- a) Die Vermögens- und Aufgabenprivatisierung<sup>4</sup> sowie Deregulierung, indem soziale Handlungsverantwortung vom öffentlichen in den privaten oder den dritten Sektor nicht-gewinnorientierter, intermediärer Organisationen verlagert wurde.
- b) Die Binnenrationalisierung als für alle Beteiligten attraktive Lösung, weil sie Besserungen in öffentlichen Angelegenheiten versprach, ohne an den sozialen Besitzständen zu rühren.
- c) Die Spar- und Kürzungspolitik, die sich nicht mehr auf einen strengeren Wirtschaftlichkeitsbegriff der Relation von Zielen und Mitteln - Nutzen und Kosten - zurückführen ließ, sondern mit Programm-, Organisations- und Personalabbau reine Sparsamkeitsprinzipien in den Vordergrund rückte.

Als vierte Strategie sind in jüngerer Zeit vorsichtige Schritte auf ein neues Terrain - die Akquisition neuer erlösträchtiger Aufgaben - zu beobachten. Sämtlichen Ansätzen ist jedoch gemeinsam, dass sich eine unmittelbare Korrelation zwischen dem Einsatz gerade der jeweiligen Instrumente und Einsparerfolgen in den Haushalten nicht immer zuverlässig nachweisen lässt. Nicht auszuschließen ist, dass gleichzeitige generelle Kürzungs- und Sparaktionen die beobachteten Effekte herbeigeführt haben.<sup>5</sup> Hieran setzt die folgende Arbeit an, indem sie eine ausgewählte Maßnahme der Verwaltungsreformen in den Bundesländern - die Umwandlung von Landesbehörden in Landesbetriebe - auf eindeutig ihr zuzuordnende Effekte hinterfragt.

---

<sup>1</sup> vgl. Lüder, Klaus (1985), S. 35

<sup>2</sup> „Als Folge des Aufgabenwachstums der öffentlichen Hand wuchs das Personal. Kamen 1913 noch 10,6 öffentliche Bedienstete auf 1000 Einwohner, so waren es 1960 bereits 21,6. Für 1985 geben einzelne Quellen sogar rd. 58 vollbeschäftigte öffentlich Bedienstete je 1000 Einwohner an, die sich aus langfristigen Beobachtungen heraus aber nicht bestätigen lassen, sondern in einer abweichenden Zählweise begründet liegen dürften.“ (Lüder, Klaus (1985), S. 37)

<sup>3</sup> vgl. König, Klaus (1998), S. 965; hinsichtlich einer differenzierteren Zusammenstellung von Modernisierungsansätzen siehe auch Reichard, Christoph (2004), S. 91.

Im Übrigen wurde der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente innerhalb der öffentlichen Verwaltung bereits in den 60er Jahren auf die plakative und gleichzeitig unbestimmte These reduziert, eine solche Übertragung sei möglich und mit Nachdruck zu empfehlen, soweit nicht die jeweils betroffene Aufgabe dem entgegenstände. (siehe hierzu Luhmann, Niklas (1965), S. 307). Diese Unbestimmtheit schlägt sich auch in jüngeren Rechtsnormen nieder: „Alle in Betracht kommenden Verwaltungsbereiche sollen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten“ (§ 4 Abs. 3 S. 1 LOG Bbg)

<sup>4</sup> „Bei genauem Hinsehen sind auch einige Aufgaben privatisierbar, die zur Verwaltung im engeren Sinne gehören und deren Verlagerbarkeit nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. So wird bereits seit längerem ein erheblicher Teil der Datenverarbeitung der öffentlichen Instanzen außer Haus vergeben. Dass die Eichverwaltung – jedenfalls in ihren rentierlichen Teilen – und die Katasterverwaltung nicht ausschließlich in staatlicher Regie geführt werden müssen, hat sich herumgesprochen. Diese Entwicklung lässt sich zusammenfassen als Tendenz zur Privatisierung der „Beglaubigungsverwaltung“ und des amtlichen Messwesens.“ (Bull, Hans Peter (1995), S. 628)

<sup>5</sup> s.a. Jann, Werner (2004a), S. 15; und Reichard, Christoph (2004), S. 96



Zur Umsetzung der o.g. Strategien steht der öffentlichen Verwaltung eine Vielzahl rechtsfähiger und nicht rechtsfähiger, öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen zur Verfügung. Die daraus resultierende Variabilität der Verwaltungsorganisation wird seit dem Ende der 80er Jahre zunehmend ausgeschöpft, um unterschiedlichste Zielstellungen der institutionellen Gestaltung wie auch des damit verbundenen Handelns umsetzen zu können.<sup>6</sup> Im Rahmen organisationskritischer Untersuchungen entdecken Landesverwaltungen - wenn auch mit unterschiedlicher Motivation - zunehmend den Landesbetrieb als Möglichkeit, betriebswirtschaftliche Strukturen und Instrumente in der öffentlichen Verwaltung zu implementieren ohne bereits einer echten Privatisierung gleichzukommen.<sup>7</sup> Die damit verbundene Öffnung der Verwaltung in Richtung der Märkte<sup>8</sup> wird jedoch nicht nur unkritisch gesehen.<sup>9</sup>

Der zunehmende Einsatz des seit der Reichshaushaltsordnung<sup>10</sup> bekannten Instrumentes „Landesbetrieb“ darf als Ausfluss dieser Entwicklung hin zur Ökonomisierung auf staatlicher Ebene gewertet werden.<sup>11</sup> Wesentliches Merkmal der Landesbetriebe ist es bisher, dass sie sich in Struktur und Arbeitsweise den privaten Unternehmensformen annähern, dabei jedoch weiter unmittelbare Landesverwaltung bleiben. Neue Steuerungsinstrumente können in einem Landesbetrieb vermeintlich verwirklicht werden, ohne dabei die klassische öffentlich-rechtliche Organisationsform aufzugeben. Erwartet wird ein stärkeres Kostenbewusstsein sowie eine strikte Kunden- und Bürgerorientierung bei dem im Landesbetrieb tätigen Personal. Durch die Fakturierung von Leistungen soll selbst bei den Kunden innerhalb der Landesverwaltung ein stärkeres Kostenbewusstsein geschaffen werden.

Das betriebsspezifische Regelungsgefüge in Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist gleichwohl gering gehalten. Dadurch eröffnen sich individuelle Ausgestaltungen der Organisationsform „Landesbetrieb“.<sup>12</sup> Die Verwaltungspraxis reagiert nach den bisherigen Erfahrungen oft unsicher im Management der jüngeren Landesbetriebe und der Beurteilung der hieraus ursächlich erwachsenden Potenziale. Generell ist die Auffassung zu beobachten: Je näher eine Behörde hinsichtlich ihres Aufgabenbereiches der so genannten „Kernverwaltung“ steht, desto weniger ist sie einer Unternehmensform oder betriebswirtschaftlichen Instrumenten zugänglich; umgekehrt ist sogar eine Organisationsprivatisierung nicht aus-

<sup>6</sup> vgl. Becker, Bernd (1989), S. 232

<sup>7</sup> Je nach Aufgabentypus sind diese Landesbetriebe gehalten, den Spagat zwischen lukrativen Zusatzangeboten und gleichzeitiger Nichtverdrängung privater Wettbewerber am Markt vorzuführen, um erwirtschaftete Überschüsse an den Landeshaushalt abführen zu können (siehe hierzu auch Kummer, Klaus (1998), S. 173, und Barthel, Thomas (2002), S. 19). Dies geht einher mit einer Modernisierungsbewegung, die auf internationaler Ebene unter den Schlagworten „Managerialisierung“ und „Ökonomisierung“ bereits Raum gegriffen hatte und sich in Strategien der Privatisierung und Deregulierung, der staatlichen Binnenrationalisierung sowie der Spar- und Abbaupolitik niedergeschlagen hat (siehe hierzu auch König, Klaus (1998), S. 963). Dazu zählt, insbesondere auf kommunaler Ebene, das Phänomen, Behörden und Einrichtungen zunehmend in autonomere Einheiten bis hin zu einem rechtlich neuen Status zu überführen (so auch Pittelkow, Michael (2002), S. 26).

<sup>8</sup> vgl. Reichard, Christoph (2000), S. 3

<sup>9</sup> „Allein für den Zeitraum von 1981 bis 1990 liegen mehr als 40 Einzeluntersuchungen aus mehreren Ländern und über viele Branchen vor, die belegen, dass staatliche Betriebe unwirtschaftlicher arbeiten als Privatbetriebe. Der wichtigste Grund liegt darin, dass es am Anreiz- und Sanktionssystem fehlt, welches mit dem Privateigentum verbunden ist. Effizienzhemmend sind ferner Wettbewerbsverzerrungen wie sie von Steuerbefreiungen (Müllabfuhr als hoheitliche Wirtschaftstätigkeit der Kommune) über Gewährträgerhaftungen, die zu einem Triple-A-Rating der Landesbanken führen bis hin zu Interessenkollisionen, wenn Aufsichts- und Ausführungsbefugnisse zusammenfallen, reichen.“ (Möschel, Wernhard (1998), S. 15)

„Durch die Verselbständigung werden jedoch Entscheidungen entpolitisiert und unter Ausschluss der Öffentlichkeit in den Unternehmen getroffen, die der Gemeinderat früher nach politischer Debatte unter Anwesenheit des Bürgers beschloss.“ (Barthel, Thomas (2002), S. 19)

„Der Begriff der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung suggeriert eine Gewinnerzielungsabsicht, die insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben anders als bei einem privaten Unternehmen nicht im Mittelpunkt stehen kann. Vielfach steht ein solches Ziel nicht im Einklang mit der Aufgabe.“ (König, Michael (1999), S. 327)

<sup>10</sup> (1) Reichsbetriebe oder Teile von solchen, die mit Rücksicht auf ihren Wirtschaftszweck und ihren Umfang kaufmännisch ausgerichtet sind, dürfen an Stelle einer getrennten Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben mit ihrem voraussichtlichen Endergebnis in den Haushaltsplan aufgenommen werden, wenn die Art des Betriebes ein Wirtschaften nach den Einnahme- und Ausgabeansätzen des Haushaltsplans nicht zulässt.

(2) Die Voraussetzungen für diese Ausnahme sind unter Angabe der mutmaßlichen Einnahme- und Ausgabebeträge zu erläutern. Soweit in diesen Betrieben planmäßige Beamte beschäftigt werden, sind die erforderlichen Stellen im Haushaltsplan aufzuführen.

(§ 15 RHO)

<sup>11</sup> vgl. Kaczorowski, Willi (2001), S. 16

<sup>12</sup> „Für den Landesbetrieb gibt es keine Legaldefinition. In den Verwaltungsvorschriften und der Kommentarliteratur wird er als rechtlich unselbständiger, aber abgesonderter Teil der Verwaltung bezeichnet. Die VV nr. 1.1 zu § 26 LHO charakterisiert die Landesbetriebe außerdem als in ihrer Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Dies ist in Anbetracht der unterschiedlichen Erscheinungsformen wenig erhellend [...]“ (Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997), S. 16)

geschlossen. Die Grenzen verwischen jedoch zunehmend. Dieser Umstand wirft Fragen über den Umgang mit Landesbetrieben auf.

Im Interesse eines nachhaltigen Einsatzes der Organisationsform Landesbetrieb widmet sich diese Arbeit den Grenzen und Chancen des Modells „Landesbetrieb“. Mit Blick insbesondere auf Defizite im Vorliegen empirischer Studien<sup>13</sup> klassifiziert und erklärt sie vorgefundene Sachverhalte auf Basis empirischer Erhebungen und leitet Entscheidungshilfen zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben ab. Dabei wird auf solche Funktionalbereiche eingegangen (Unternehmensführung und Organisation, Finanzwirtschaft, Aufgabenwahrnehmung/Produktionswirtschaft sowie in eingeschränktem Umfang Personalwirtschaft, Marketing und Public Relations)<sup>14</sup>, die unter betriebswirtschaftlichen Aspekten neu ausgestaltet werden können und ihr Status Quo in verschiedenen Ländern gegenüber gestellt. Ergänzt werden die Betrachtungen um einen Abgleich der Ausgestaltung dieser Funktionalbereiche mit Maßgaben für kommunale Eigenbetriebe sowie dem Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) unterworfenen Unternehmen.

---

<sup>13</sup> s.a. Jann, Werner (2004a), S. 14 und Reichard, Christoph (2004), S. 87

<sup>14</sup> die Funktionalbereiche sind inhaltlich weitestgehend auch deckungsgleich mit den Reformfeldern des New Public Management (siehe hierzu auch die Erläuterungen von Reichard, Christoph (2002b), S. 257 ff)

## 2 Methodik und Ausgangslage

Generelle Zielstellung der Arbeit ist es, Entscheidungshilfen zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben zu geben. Es geht dabei ausdrücklich nicht um eine Einengung der bisher bestehenden Möglichkeiten zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben, sondern vielmehr darum, Entscheidungsprozesse auf länderübergreifende Praxis- und Erfahrungswerte zu stützen, um die Nachhaltigkeit und Akzeptanz des Modells „Landesbetrieb“ sowie seine Transparenz für wirkliche Potenziale bei allen Beteiligten vom Beschäftigten über die Verwaltungsspitze bis zum politischen Mandatsträger sowie dem Bürger zu erhöhen. Dies bedeutet zugleich aber auch, dass die der Errichtung und Führung von Landesbetrieben zu Grunde liegenden Entscheidungen auf einer realistischen Abwägung der Grenzen und Chancen des Modells „Landesbetrieb“ erfolgen. Eine stellenweise auch kritische Würdigung ist daher unumgänglich.

Ein besonderes Augenmerk legt die Arbeit dabei auf das amtliche Geoinformationswesens. Die betreffenden Fachverwaltungen der Bundesländer lassen in der jüngeren Vergangenheit einen Trend zur Bildung von Landesbetrieben beobachten, der kontrovers diskutiert wird. Die Vielzahl der dort zu beobachtenden Landesbetriebe rechtfertigt neben weiteren Aspekten eine besondere Berücksichtigung dieser Betriebe. Sie verfügen über eine breit gefächerte Aufgabenstruktur und sind auf unterschiedliche Verwaltungsebenen verteilt.

### 2.1 Forschungsdesign

Einleitend war darauf verwiesen worden, dass weder die Rechtsetzung noch die Rechtsprechung befriedigende Hinweise über die Errichtung und Führung von Landesbetrieben enthalten. Auch die Wirtschafts- oder Verwaltungswissenschaften haben sich mit diesem spezifischen Modell einer Eröffnung betriebswirtschaftlichen Handelns in der staatlichen Verwaltung bisher nicht vertiefend auseinandergesetzt. So sind in dieser Hinsicht Defizite gegenüber dem entsprechenden kommunalen Modell, dem Eigenbetrieb, zu beobachten. Nachfolgend werden der Grund und der Weg der Annäherung an diese Problemlage vorgestellt.

#### 2.1.1 Forschungsanstoß

Weder aus Art. 33 Abs. 4 GG noch aus den Art. 83 ff GG lässt sich eine feste Vorgabe für eine bestimmte organisatorische Regelung staatlicher Aufgabenwahrnehmung ableiten. Weiterhin sind weder aus dem Demokratie- noch aus dem Sozialstaatsprinzip entsprechende oder starre Regeln ersichtlich. Damit waren die Voraussetzungen gegeben, so genannten Landesbetrieben nach § 26 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnungen (LHO) seit Mitte der 90er Jahre - insbesondere in den vergangenen vier Jahren - zunehmendes Gewicht in den Landesverwaltungen zukommen zu lassen.<sup>15</sup> Die entsprechende, aber ungleich weniger umfassend ausgeschöpfte Regelung auf Bundesebene stellt der § 26 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) dar.<sup>16</sup> Abbildung 1 zeigt eine aufgabenspezifische Verteilung der Landesbetriebe für das Jahr 1997.

---

<sup>15</sup> s.a. Reichard, Christoph (2004), S. 92

<sup>16</sup> mit Blick auf die Kodifikation der Landes- bzw. Bundesbetriebe innerhalb der Haushaltsordnungen sei auch auf die ursprüngliche Motivation verwiesen, dieses Instrument insbesondere zum Zweck der Nutzung eines kaufmännischen Rechnungswesens einzusetzen. Gerade diese Option war Anlass für Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten im Rahmen des Modernisierungsprozesses in jüngerer Vergangenheit (vgl. Budäus, Dietrich (2004), S. 75)

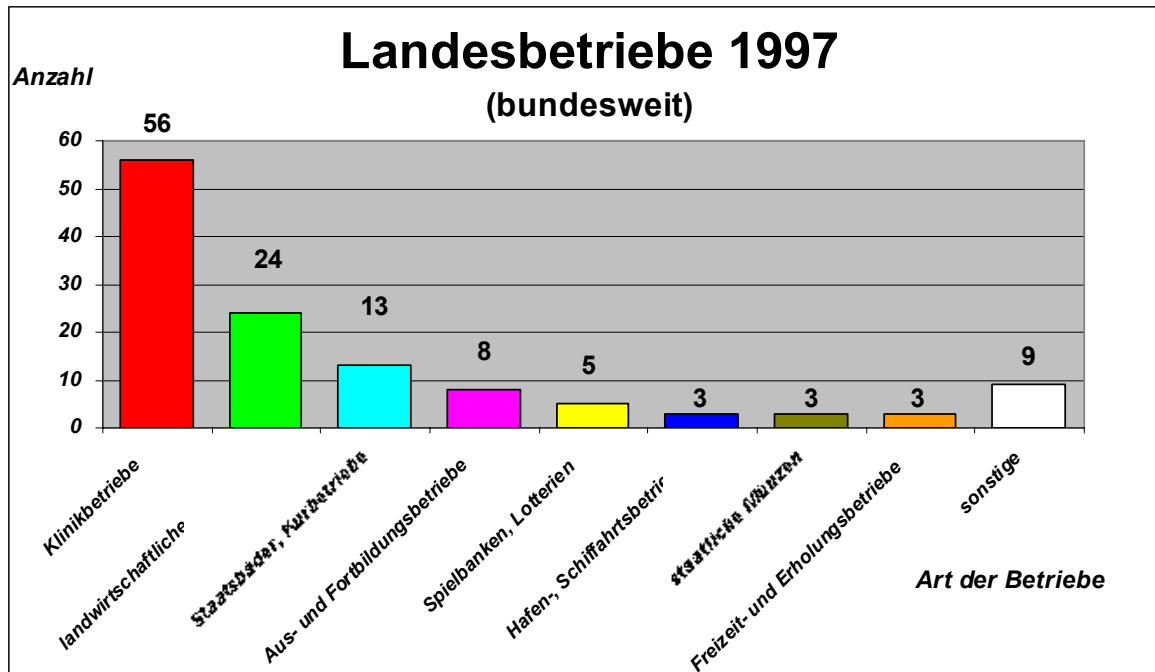


Abbildung 1: bundesweite Verteilung von Landesbetrieben vor Beginn der Neugründungswelle Ende der 90er Jahre<sup>17</sup>

Die Übersicht zeigt, dass es sich hier mit einer Ausnahme (Aus- und Fortbildungsbetriebe) ausschließlich um solche Einheiten handelt, deren Angebote zum einen auf Nutzer außerhalb der Verwaltung, zum anderen auf eine freiwillige, aber entgeltpflichtige Nutzung ausgerichtet sind. Zwischenzeitlich ist eine Verschiebung der Gründungstätigkeit von Landesbetrieben auf Tätigkeiten der Bedarfsverwaltung wie das Bau- und Liegenschaftsmanagement, die Informations- und Kommunikationstechnik oder die Datenverarbeitung bis hin zur Eingriffsverwaltung zu beobachten<sup>18</sup>, der auch Teile des amtlichen Geoinformationswesens bisher zugerechnet werden. Damit werden zunehmend auch Binnenangebote der Verwaltung und solche, denen sich ein Nutzer i.w.S. nicht entziehen kann, in Landesbetrieben erbracht. Auch eine Entgeltspflicht ist nicht mehr in jedem Fall zwingend. Dies geht konform mit einer Entwicklung auf kommunaler Ebene, welche in jüngerer Zeit ebenfalls ein Trend aufzeigt, auch die so genannten nicht-wirtschaftlichen Unternehmen und Einrichtungen aus den Gemeindeverwaltungen auszugliedern, um sie in einer anderen Form zu betreiben.<sup>19</sup> Die Übersicht in Tabelle 1 verdeutlicht diese Entwicklungen für Landes-/Bundesbetriebe.

Gleichzeitig führt die Ausdehnung des Landesbetriebsmodells auf die gesamte Breite der öffentlichen Verwaltung dazu, dass einmal gefundene Rahmenbedingungen und Rezepte zur Bildung von Landesbetrieben nicht beliebig von einem Betrieb auf den anderen übertragen werden können.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> abgeleitet aus Eichhorn, Peter (1997), S. 328 ff

<sup>18</sup> „Landesbetriebe umfassen eine außerordentlich große Nutzungsbreite. Es handelt sich nicht nur um Verwaltungsorgane, deren Tätigkeit in der Regel erwerbswirtschaftlich geprägt ist. Vielmehr soll bei ihnen allein eine betriebswirtschaftliche Führung nach kaufmännischen Gesichtspunkten realisiert werden.“ (König, Michael (1999), S. 327)

„Ein Weg, die Aufgaben des Staates immer wirtschaftlicher und zielgerichteter erfüllen zu können, ist die Bildung von Landesbetrieben. Zur Natur von Landesbetrieben gehört es, dass sie sehr unterschiedliche Zweckbestimmungen erfüllen können und deshalb keiner bestimmten Art der staatlichen Aufgabenerfüllung vorbehalten sind.“ (Lancelli, Eike (2002), S. 1)

<sup>19</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 446

<sup>20</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 191

	Eingriffsverwaltung	Leistungsverwaltung	Bedarfsverwaltung	erwerbswirtsch. Tätigkeit
<b>bis 1994</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb „Niedersächsische Staatsbäder (1974 privatisiert)“</li> <li>Landesbetrieb „Hessische Staatsbäder“ (2003 kommunalisiert)</li> <li>Landesbetrieb „Staatsbäder Rheinland-Pfalz“ (1994 privatisiert)</li> <li>Landesbetrieb „Landeskrankenhaus ...“ Niedersachsen (insgesamt neun Landesbetriebe)</li> <li>Landesbetrieb „Staatsbad Oeynhausen“ Nordrhein-Westfalen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bundesbetrieb „Kleiderkasse der Bundeswehr“ (2003 privatisiert)</li> <li>Bundesbetrieb „Bundesdruckerei“ (1994 privatisiert)</li> <li>Bundesbetrieb „Wasserwerke Oerbke“</li> <li>Bundesbetrieb „Maschinenzentrale Kiel-Wik“</li> <li>Landeshygieneinstitut Mecklenburg-Vorpommern (2001 rückgewandelt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bundesbetrieb „Bundesmonopolverwaltung für Branntwein“</li> <li>Bundesbetrieb „Wirtschaftsbetriebe Meppen“</li> <li>Landesbetrieb „Domäne/Versuchswirtschaft ...“ Niedersachsen (insgesamt 8 Landesbetriebe)</li> <li>Landesbetrieb „Freilichtmuseum Hespertal“ (2003 privatisiert)</li> <li>Landesbetrieb „Erziehung und Berufsbildung“ Hamburg</li> <li>Landesbetrieb Berufsbildung Hamburg</li> <li>Landesbetrieb „Arbeitsbetriebe des Justizvollzugs“ Niedersachsen</li> </ul>
<b>1995</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK)</li> <li>Hochschulen in Niedersachsen</li> <li>Kataster und Vermessung Bremen (2003 in Eigenbetrieb umgewandelt)</li> </ul>	•	•
<b>1996</b>	•	• „Landesbetrieb Vermessung“ Baden-Württemberg (2003 tw.) kommunalisiert)	•	•
<b>1997</b>	• Landesbetrieb Thüringer Katasterämter (2003 Rückumwandlung in Behörden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen“</li> <li>Landesbetrieb „Landesklinik ...“ Brandenburg (insgesamt vier Landesbetriebe, 2004 privatisiert)</li> </ul>	• Landesbetrieb „Informatikzentrum Niedersachsen“	•
<b>1998</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz</li> <li>Landesbetrieb „Mess- und Eichwesen Niedersachsen“</li> <li>Landesbetrieb „Materialprüfungsanstalten“ Niedersachsen</li> </ul>	• Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz</li> <li>Landesbetrieb Staatsorchester Rheinische Philharmonie Rheinland-Pfalz</li> <li>Hochschulkliniken Sachsen-Anhalt</li> </ul>
<b>1999</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb „Materialprüfungsamt“ Brandenburg (2004 privatisiert)</li> <li>Landesbetrieb „Universitätsklinik“ Saarland</li> </ul>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>SaarForst Saarland</li> <li>Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“ Schleswig-Holstein</li> <li>Landesbetrieb „Justizvollzugsarbeitsverwaltung“ Sachsen-Anhalt</li> </ul>
<b>2000</b>	•	• Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement</li> <li>Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb „Vollzugliches Arbeitswesen“ Baden-Württemberg</li> <li>Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz</li> </ul>
<b>2001</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Straßen Nordrhein-Westfalen</li> <li>Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen</li> <li>Landesbetrieb „Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen“</li> <li>Landesbetrieb „Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen</li> <li>Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg</li> <li>Landesbetrieb „Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik“ Nordrhein Westfalen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb „Vollzugliches Arbeitswesen“ Schleswig-Holstein</li> <li>Landesbetrieb „Hessen-Forst“</li> </ul>
<b>2002</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz</li> <li>Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt</li> <li>Landesbetrieb „Landeseichamt Sachsen-Anhalt“</li> <li>Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“</li> </ul>	• Landeslabor Schleswig-Holstein	• Landesbetrieb Forst Sachsen-Anhalt
<b>2003</b>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb für Straßenbau Saarland</li> <li>Landesbetrieb „Landesuntersuchungsamt für Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz Sachsen-Anhalt“</li> <li>Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz</li> <li>Landesbetrieb Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Hagen</li> <li>Landesbetrieb Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Köln</li> <li>Landesbetrieb Gemeinsames Gebietsrechenzentrum Münster</li> </ul>	•
<b>2004</b>		• Landesbetrieb „Straßenbau“ Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zentrum für Personaldienste – Landesbetrieb, Hamburg</li> <li>Hessisches Baumanagement (HBM)</li> <li>Vermögen und Bau Baden-Württemberg</li> <li>Bundesbau Baden-Württemberg (zwei Letztgenannte seit 01.01.2005)</li> </ul>	

Tabelle 1: Entwicklung der Landesbetriebe in den Bundesländern (kursiv: Bundesbetriebe)

Soweit Tabelle 1 die einzelnen Landesbetriebe einer bestimmten Art der Verwaltung zuordnet, geschieht dies vorläufig und auf Basis des jeweiligen Aufgabenschwerpunktes. Für den Landesbetrieb SaarForst beispielsweise haben Erhebungen ergeben, dass der hoheitliche Aufgabenanteil nur rund 3 bis 5% beträgt<sup>21</sup>, so dass eine Zuordnung zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit erfolgte. Die Wasserwerke Oerbke des Bundes dienen im Wesentlichen der Versorgung eines NATO-Truppenlagers<sup>22</sup> und werden daher trotz eines Leistungsangebotes auch gegenüber Dritten noch der Bedarfsverwaltung zugerechnet. Der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg nimmt mit seinem informations- und kommunikationstechnischen Leistungsangebot Aufgaben der Bedarfsverwaltung wahr, die zunehmend auch am Markt, also erwerbswirtschaftlich orientiert angeboten werden sollen; der Schwerpunkt seiner Aufgaben - der im Übrigen auch durch Mittel der Aufsichtsbehörde finanziert wird - liegt jedoch im Bereich der Statistik, die als überwiegend verwaltungsintern motiviert anzusehen ist und daher der Bedarfsverwaltung zugerechnet wird.

Während Bundesbetriebe in ihrer Gesamtzahl wie auch der Zahl der dort Beschäftigten - abgesehen von der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein<sup>23</sup> - nur minimale Bedeutung<sup>24</sup> haben, ist bundesweit in jüngerer Zeit die Tendenz zu erkennen, bestimmte ausgewählte Fachbehörden forciert und in großem Umfang<sup>25</sup> in Landesbetriebe umzuwandeln. Dies betrifft insbesondere

- Landes-/Hochschulkliniken (7 Landesbetriebe),
- Datenverarbeitungs- und Statistikbehörden (4 Landesbetriebe, 3 regionale Landesbetriebe),
- Bau- und Liegenschaftsbehörden (7 Landesbetriebe) - ohne Straßenbau,
- Forstbehörden (4 Landesbetriebe),
- Justizvollzugsbehörden im vollzuglichen Arbeitswesen (3 Landesbetriebe),
- Mess- und Eichbehörden (4 Landesbetriebe),
- Materialprüfungsbehörden (2 Landesbetriebe),
- Straßenbaubehörden (4 Landesbetriebe),
- Behörden des amtlichen Geoinformationswesens (7 Landesbetriebe)

Zu einem Fokus in der Presse<sup>26</sup> und einer diesbezüglichen Spielwiese der Verwaltungsreformer<sup>27</sup> haben sich seit 1995 die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Verwaltungen der Länder herauskristallisiert. Entwicklungen in Richtung weitergehender Selbständigkeiten sind ebenso zu beobachten wie Rückschritte zurück zur klassischen, hierarchisch gesteuerten Verwaltungsbehörde.

<sup>21</sup> vgl. Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (2001), S. 76

<sup>22</sup> vgl. Bundesrechnungshof (2002), S. 65

<sup>23</sup> vgl. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, [www.bfb-bund.de/pages/weiter.htm](http://www.bfb-bund.de/pages/weiter.htm) vom 18.09.2003 (365 Beschäftigte)

<sup>24</sup> vgl. Bundesministerium der Finanzen, [www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001/daten/private/daten/ep08/0807pz00.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001/daten/private/daten/ep08/0807pz00.pdf) vom 18.09.2003 (z.B. Wasserwerke Oerbke mit 6, Wirtschaftsbetriebe Meppen mit 19 Beschäftigten)

<sup>25</sup> vgl. Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, [www.lbbnet.de/dhtml1/d1.htm](http://www.lbbnet.de/dhtml1/d1.htm) vom 30.07.2003 (1.400 Beschäftigte);

vgl. Landesbetrieb Straßen und Verkehr in Rheinland-Pfalz, [www.lsv.rlp.de/wir\\_ueber\\_uns1/main\\_tab.htm](http://www.lsv.rlp.de/wir_ueber_uns1/main_tab.htm) vom 30.07.2003 (2.100 Beschäftigte allein in den 57 Straßen- und 14 Autobahnmeistereien);

vgl. Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (2002), S. 9 (195 Beschäftigte);

vgl. Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, [www.lbme.nrw.de/m1/home.html](http://www.lbme.nrw.de/m1/home.html) vom 02.08.2003 (320 Beschäftigte)

<sup>26</sup> vgl. Sirleschtov, Antje (2002), S. 2; vgl. Mitteldeutscher Rundfunk [www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/282589.html](http://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/282589.html) vom 04.09.2002

<sup>27</sup> „Unter Verwaltungsreformen versteht man – vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels – wohlkonzipierte, breitangelegte Aktionen zur Fortentwicklung des Systems (und Rechts) von Regierung und Verwaltung in Richtung auf deren höhere Qualifikation zur Aufgabenerfüllung.“ (König, Herbert in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1738)

Im Rahmen dieser Umwandlungen können sich die betreffenden Bundesländer nahezu ausnahmslos allein auf den Regelungsgehalt des bereits angesprochenen § 26 Abs. 1 LHO<sup>28</sup> stützen. Dieser setzt die Existenz des Landesbetriebes bereits voraus und trifft für den Fall des Vorliegens konkret umschriebener Tatbestandsvoraussetzungen lediglich weitergehende Aussagen in Bezug auf die Wirtschaftsführung, insbesondere das Rechnungswesen. Soweit die entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur jeweiligen LHO das Thema des Landesbetriebes überhaupt vertiefen, gilt dies gleichermaßen. Allein zwei Bundesländer, nämlich Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, haben in Ermangelung weitergehender Hinweise zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben ergänzende Aussagen in ihre Landesorganisationsgesetze aufgenommen und ihnen einen gleichberechtigten Status neben den Landesbehörden und Einrichtungen des Landes eingeräumt. Sie sind jedoch insoweit abstrakt-genereller Natur, als sie sowohl in Bezug auf die Errichtung als auch die Führung der Landesbetriebe noch immer keine Abwägungshilfen geben. Mit ihnen einher geht bei den Beteiligten vielmehr die Diskussion, welche für Landesbehörden und Einrichtungen des Landes geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch ohne eine ausdrückliche Benennung unmittelbar für die Landesbetriebe wirken oder auf Grund der besonderen Natur der Landesbetriebe als betriebswirtschaftlich agierende Einheiten gelten können.

Vor diesem Hintergrund sind regelmäßig heftige Diskussionen zwischen den Beschäftigten der betroffenen Verwaltungseinheiten auf der einen und der Verwaltungsspitze auf der anderen Seite zu beobachten, die vielfach aus einer Ungewissheit und Unkenntnis über die tatsächlichen Chancen aber auch die Grenzen des Modells „Landesbetrieb“ und seiner Potenziale erwachsen.

Insbesondere seitens der Befürworter wird dabei gerne und unreflektiert vorgetragen, dass es sich um eine Selbstverständlichkeit handele, mit der Errichtung von Landesbetrieben zu einer Entlastung des Haushalts, einer Verschlinkung von Organisationsstrukturen und Optimierung von Organisationsabläufen sowie einem zielgerichteteren und leistungsgerechteren Personalmanagement beizutragen. Ähnlich sind die Hoffnungen in Bezug auf die Steigerung der Effizienz und Effektivität in den Produktpaletten (Güter und Dienstleistungen). Nahezu selbstredend wird daher davon ausgegangen auch Finanzausstattungen der jeweiligen Landesbetriebe unabhängig von den dort konkret wahrgenommenen Aufgaben beliebig zur Disposition stellen zu können. Insbesondere dann, wenn die für eine Umwandlung vorgesehene Landesbehörde ausschließlich oder weit mehrheitlich Leistungen für ihre Trägerkörperschaft erbringt oder Eingriffsbefugnisse wahrzunehmen hat, halten Skeptiker des Betriebsmodells seiner Umsetzung jedoch die mangelnde Eignung der dort angesiedelten Aufgaben vor Augen. Eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung dieser Tätigkeiten stände der Natur der damit verbundenen Aufgabe entgegen.

Im Umgang mit dieser Problematik haben sich in den vergangenen Jahren Praktiken der beteiligten Akteure hinsichtlich verschiedenster Problemstellungen und Situationen in Bezug auf die Organisation, die Finanz- und Personalwirtschaft, die Produktion oder Aufgabenzusammensetzung sowie Belange des Marketings und der Public Relations herausgebildet, welche in einen Kontext zu stellen sind.

### 2.1.2 Forschungsstand

Der gegenwärtige Forschungsstand zu den oben angesprochenen, vermeintlichen Selbstverständlichkeiten bei der Errichtung und Führung von Landesbetrieben, gibt keine Aufschlüsse darüber, inwieweit

---

<sup>28</sup> „Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen.“ (§ 26 Abs. 1 LHO)

die Annahme dieser Selbstverständlichkeiten in den konkreten Fällen gerechtfertigt ist.<sup>29</sup> Dennoch sind diese Betriebsmodelle keineswegs verwaltungsrechtliches Neuland. Die Möglichkeit der Gründung solcher Betriebe war bereits mit ähnlichem Tenor in der bis 1969 für die Mehrzahl der Bundesländer fortgeltenden Reichshaushaltsordnung (RHO) enthalten.<sup>30</sup>

Soweit zum Thema der Landesbetriebe oder den entsprechenden Vorgängern gemäß der RHO überhaupt veröffentlicht wird, handelt es sich um Kommentierungen des Bundeshaushaltsrechts<sup>31</sup>, Einzelaufsätze<sup>32</sup> sowie Ansprachen innerhalb einschlägiger Veröffentlichungen<sup>33</sup> zur öffentlichen Betriebswirtschaft oder zu öffentlichen Unternehmen, die sich regelmäßig auf die Wirtschaftsführung solcher Betriebe, und hier speziell das Rechnungswesen, konzentrieren. Hinsichtlich weitergehender Belange bleiben die Beiträge regelmäßig oberflächlich<sup>34</sup> oder verzichten gänzlich auf deren Thematisierung. Die rechtliche und wissenschaftliche Ausgangslage ist bereits vor diesem Hintergrund deutlich weniger gefestigt als beispielsweise für die kommunalen Eigenbetriebe.

Hinzu kommt, dass die wenigen genannten Erkenntnisquellen einer Beobachtung der Sach- und Rechtslage entstammen, welche die Entwicklung der vergangenen Jahre praktisch nicht mehr einbezieht. Die jüngsten Quellen entstammen bis auf eine unwesentliche Ausnahme der Mitte der 90er Jahre. Einzelne Beiträge resultieren noch aus der Zeit der Reichshaushaltsordnung oder der frühen Geltung der Bundeshaushaltsordnung.

Damit fehlt es allen Akteuren im Zusammenhang mit der Errichtung und Führung von Landesbetrieben an umfassenden sowie aktuellen empirischen und normativen Erkenntnissen als Unterstützung für Abwägungsprozesse bei der Bildung von Landesbetrieben. Diese könnten einen Beitrag zur Nachhaltigkeit, Transparenz und Akzeptanz der Entscheidungsfindung liefern.

### 2.1.3 Forschungsfrage und Arbeitshypothesen

Im Zusammenhang mit dem Anstoß zur näheren Befassung mit dem Landesbetriebsmodell war auf den regelmäßig unreflektierten Vortrag der Landesbetriebsbefürworter verwiesen worden, dass eine Entlastung des Haushalts, eine Verschlinkung von Organisationsstrukturen und Optimierung von Organisationsabläufen sowie ein zielgerichteteres und leistungsgerechteres Personalmanagement selbstverständlich mit der Bildung von Landesbetrieben einher und über die Möglichkeiten einer Landesbehörde hinaus gehe. Gleichermassen sei dies in Bezug auf die Steigerung der Effizienz und Effektivität in den Produktpaletten (Güter und Dienstleistungen), so dass davon ausgegangen werden dürfe, auch die Finanzausstattungen der jeweiligen Landesbetriebe zur Disposition stellen zu können. Dem standen und stehen die von der Umwandlung betroffenen Verwaltungseinheiten regelmäßig zumindest skeptisch gegenüber. Das gilt insbesondere dann, wenn die Bildung von Landesbetrieben vornehmlich unter Verweis auf die Möglichkeit der Ablösung der Kameralistik als klassischer haushaltsrechtlicher Buchführung durch ein kaufmännisches Rechnungswesen betrieben wird. Gerade dieses sei - wenn auch nicht i.S.e. Ablösung, so nach der Novellierung des Haushaltsrechtsgrundsatzgesetzes zumindest aber neben der

<sup>29</sup> zum Defizit hinsichtlich empirischer Studien s.a. Jann, Werner (2004a), S. 14, und Reichard, Christoph (2004), S. 87

<sup>30</sup> „(1) Reichsbetriebe oder Teile von solchen, die mit Rücksicht auf ihren Wirtschaftszweck und ihren Umfang kaufmännisch ausgerichtet sind, dürfen an Stelle einer getrennten Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben mit ihrem voraussichtlichen Endergebnis in den Haushaltsplan aufgenommen werden, wenn die Art des Betriebes ein Wirtschaften nach den Einnahme- und Ausgabeansätzen des Haushaltsplans nicht zulässt.

(2) Die Voraussetzungen für diese Ausnahme sind unter Angabe der mutmaßlichen Einnahme- und Ausgabebeträge zu erläutern. Soweit in diesen Betrieben planmäßige Beamte beschäftigt werden, sind die erforderlichen Stellen im Haushaltsplan aufzuführen.“ (§ 15 RHO)

<sup>31</sup> z.B. Dommach, Hermann (2005), S. 1 ff zu § 26

<sup>32</sup> z.B. Vialon, Friedrich Karl (1951), S. 113 ff; Karehnke, Helmut (1973), S. 167 ff

<sup>33</sup> z.B. Eichhorn, Peter (1997), S. 327 ff; Mühlenkamp, Holger (1994), S. 19 ff

<sup>34</sup> z.B. Kaczorowski, Willi (2001), S. 16 ff



bisherigen Kameralistik - auch in der behördlichen Form möglich.<sup>35</sup> Hinzu komme, dass selbst das Personalmanagement angesichts der Novellierungen des Dienst- und Arbeitsrechts der vergangenen Jahre bereits einen Spielraum geschaffen habe, den es lediglich auszuschöpfen gelte und der Landesbetriebe nicht anders als Landesbehörden beträfe. Schließlich könne auch eine Optimierung der Binnenverhältnisse innerhalb der Behörden sowie zwischen denselben angesichts der zunehmenden Implementierung neuer Steuerungsmodelle nicht mehr als Argument für eine Notwendigkeit der Errichtung von Landesbetrieben und den damit verbundenen Aufwand angeführt werden.

Hinzu kommen die angesprochene Ungewissheit hinsichtlich der Übertragbarkeit solcher Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die bisher ausdrücklich auf Behörden zugeschnitten sind, sowie die mangelnde Abwägung in Bezug auf die jeweils dem Landesbetrieb übertragenen Aufgaben. Ein Rückzug allein auf die § 26 LHO sowie die zwei genannten Landesorganisationsgesetze führt hier zu keiner weitergehenden Erkenntnis.

Die Lücke mit Blick auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dieser kontroversen Diskussion resultiert einerseits aus dem bisherigen praktischen Schattendasein der Landesbetriebe und hat zu einer Überalterung der ohnehin nur spärlichen und nicht auf die aktuelle Diskussion zugeschnittenen Beiträge geführt. Andererseits findet ein Teil dieser Diskussion seine Ursache erst in der aktuellen Entwicklung neuer Steuerungsmodelle, welche die Grenze zwischen Behörde und Landesbetrieb verschwimmen lässt, sowie die in jüngerer Zeit zu beobachtende Ausdehnung des Betriebsmodells auf diesem bisher nicht zugängliche Aufgaben. Als Forschungsfragen, die Antwort auf diese Diskussion geben können, sind die nachstehenden offenen Punkte zu vertiefen:

1. Welche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind prädestiniert, die vorstehend genannten Erwartungen der Befürworter an Landesbetriebe zu erfüllen?
2. Warum ist die Organisationsform „Landesbetrieb“ angesichts des zunehmenden Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente in klassischen Verwaltungsbehörden überhaupt noch ein Thema und - damit einhergehend - welche Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln eröffnen sich gegenüber den Landesbehörden?

Die Fragen eröffnen die Möglichkeit, aus den aufgezeigten kontroversen Diskussionen sowie der Entwicklung der Landesbetriebe in den vergangenen Jahren Arbeitshypothesen abzuleiten. Hinsichtlich der ersten Frage führt dies zu der a-priori-Annahme, dass Aufgaben, je näher sie den klassischen Kernaufgaben wie innere und äußere Sicherheit, Justiz und Staatsfinanzen stehen, um so weniger einem Landes- bzw. Bundesbetriebsmodell zugänglich sind (Arbeitshypothese I).

In Bezug auf die Entwicklungspotenziale hinsichtlich eines betriebswirtschaftlichen Handelns insgesamt und im Vergleich zur Behörde bietet sich eine differenzierte Betrachtung mit Blick auf die unterschiedlichen Funktionalbereiche eines Betriebes an, die grundsätzlich auch innerhalb einer behördlichen Struktur zu finden sind. Zusammenfassend kann hier die Arbeitshypothese aufgestellt werden: Je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells sowie des kaufmännischen Rechnungswesens in Behörden voranschreitet, desto weniger Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen birgt das Modell „Landesbetrieb“ (Arbeitshypothese II).

---

<sup>35</sup> zur Weiterentwicklung insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Rechnungswesens in den Bundesländern siehe auch Noé, Heinz (2002), S. 150 ff und Lühr, Henning (2004), S. 172 ff, sowie Harms, Jens (2003), S. 147, 152 ff ; Beyer, Lothar/Kinzel, Hans-Georg (2005), S. 356 und Budäus, Dietrich (2004), S. 78

Ausgehend von den Argumenten der Befürworter des Landesbetriebsmodells könnte das größte Entwicklungspotenzial im Bereich der Finanzwirtschaft gesehen werden. Hier werden insbesondere die höhere Flexibilität und der Transparenzgewinn durch Wirtschaftspläne und das kaufmännische Rechnungswesen sowie der handelsrechtliche Jahresabschluss ins Feld geführt. Zusätzliches hohes Potenzial, welches so in einer Landesbehörde offensichtlich nicht erkannt wird, wäre danach in Bezug auf die innere und äußere Aufbau- und Ablauforganisation zu sehen. Für die weiteren Funktionalbereiche soll in der Abfolge „Personalwirtschaft“, „Marketing und Public Relations“ sowie „Produktionswirtschaft/ Aufgabenwahrnehmung“ ein abnehmendes Potenzial in Bezug auf die Ausschöpfung betriebswirtschaftlichen Handelns gegenüber der Behörde angenommen werden. Dies sind – wohlgermerkt – nur erste Vermutungen aus einer oberflächlichen Beobachtung der Diskussionen. Hierzu gilt es im Ergebnis der Arbeit Stellung zu beziehen. Abbildung 2 spiegelt diese Annahmen in Bezug auf die Entwicklungspotenziale graphisch wieder.

## Entwicklungspotenziale von Landesbetrieben

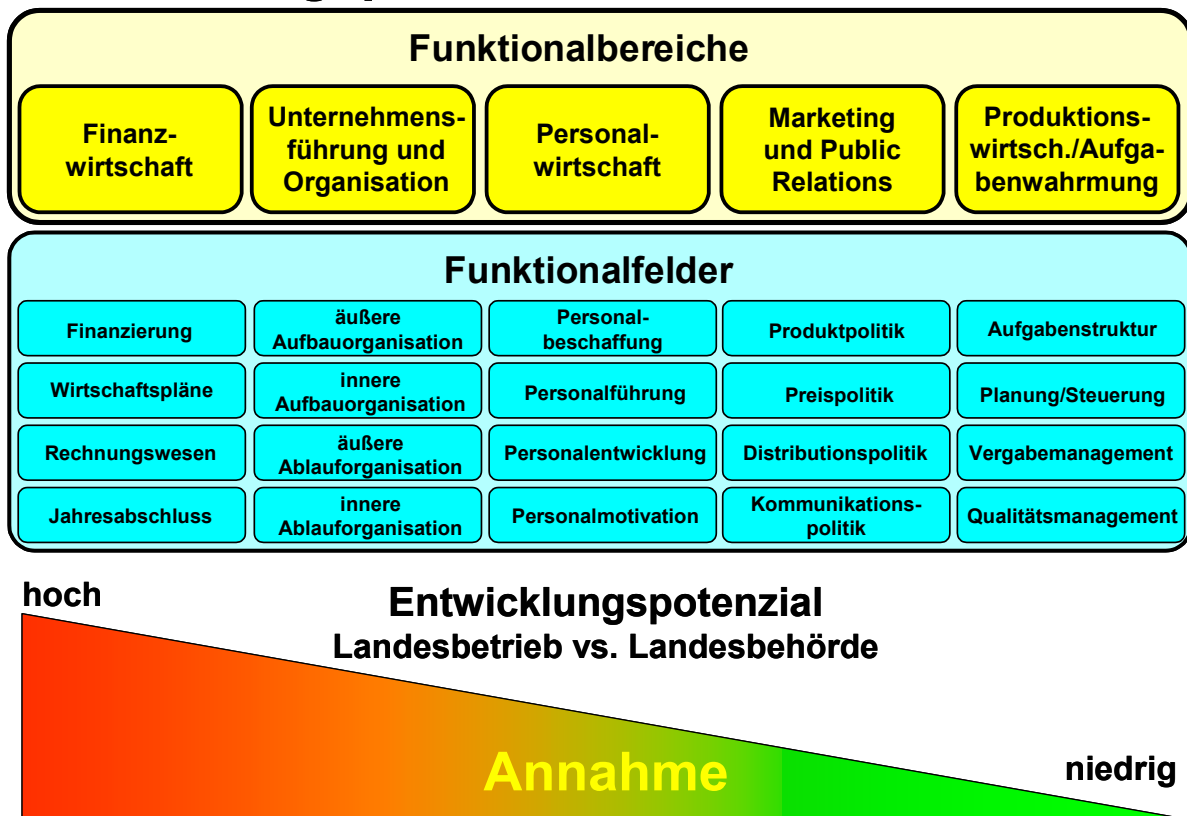


Abbildung 2: Annahme zum Entwicklungspotenzial der Landesbetriebe gegenüber Landesbehörden in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln

### 2.1.4 Empirischer Ansatz und Operationalisierung

Die einschlägigen Methoden zur Verifikation oder Falsifikation der Arbeitshypothesen eröffnen eine Vielzahl von Instrumenten. Als geeigneter Ausgangspunkt wird ein empirischer, deskriptiver Ansatz gewählt. Ihm wird hier der Vorzug vor einem präskriptiven Ansatz gegeben, da den Ergebnissen und den ihrer Ableitung zu Grunde liegenden Methoden die größere Realitätsnähe und damit auch akzep-

tiertere Allgemeinverbindlichkeit zugemessen wird. Der Ansatz soll sich stützen auf die praktische Umsetzung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen der in jüngerer Zeit gebildeten Landesbetriebe, um hieraus praxisnahe, aber verallgemeinerungsfähige Aussagen über die Errichtung und Führung dieser Einheiten abzuleiten. Diese Induktion bedarf einer repräsentativen sowie wert- und widerspruchsfreien und zugleich logischen Ableitung.

Bereits in Kapitel 2.1.1.1 war darauf hingewiesen worden, dass die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Fachverwaltungen der Bundesländer zwar nicht ausschließlich, aber in besonderem Maße in jüngerer Zeit durch die Bildung von Landesbetrieben gekennzeichnet sind. Der Verfasser hat resultierend aus seiner langjährigen Tätigkeit in der betreffenden Brandenburger Fachverwaltung sowie der Begleitung der Arbeit länderübergreifender Gremien diesbezügliche Diskussionen unmittelbar verfolgen können.

#### 2.1.4.1 Festlegung von Variablen und Messgrößen

Der Beantwortung der oben formulierten Fragestellungen soll durch eine Operationalisierung der ebenfalls abgeleiteten Arbeitshypothesen näher gekommen werden. Hierzu bedarf es der Bildung von Variablen und Messgrößen. Vorab sollen die Arbeitshypothesen noch einmal in Erinnerung gerufen werden:

- I. Je näher eine Aufgabe den klassischen Kernaufgaben wie innere und äußere Sicherheit, Justiz und Staatsfinanzen steht, umso weniger ist sie einem Landes- bzw. Bundesbetriebsmodell zugänglich (Arbeitshypothese I).
- II. Je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells und des kaufmännischen Rechnungswesens in Behörden voranschreitet, desto weniger zusätzliche Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen birgt das Modell „Landesbetrieb“ (Arbeitshypothese II).

Maßgebliche Variablen für die Arbeitshypothese I sind die Nähe einer Aufgabe zur klassischen Kernaufgabe auf der einen und die Zugänglichkeit dieser Aufgabe für ein Landesbetriebsmodell auf der anderen Seite. Für Arbeitshypothese II sind es der Implementierungsgrad von Instrumenten und Strukturen des neuen Steuerungsmodells auf der einen sowie die Unterscheidungsschärfe zwischen Landesbetrieb und Landesbehörde und das daraus resultierende zusätzliche betriebswirtschaftliche Entwicklungspotenzial auf der anderen Seite. Beiden Arbeitshypothesen gemeinsam ist, dass sich ihre Variablen nur schwer in quantitativen Messgrößen und damit durch mathematisch-statistische Verfahren greifen lassen. Sie bedürfen vielmehr einer primär qualitativen Bewertung i.S.e. einer substantiierten Aussage darüber, ob es sich um eine hohe, mittlere oder niedrige Ausprägung der jeweiligen Variable handelt. Gleichwohl bedarf es auch hierfür eines Maßstabes.

Hinsichtlich der Arbeitshypothese I soll für die Nähe einer Aufgabe zur Kernverwaltung das Ausmaß der mit ihr einhergehenden Eingriffsbefugnisse, also ihre Zurechenbarkeit zur Eingriffsverwaltung, und die Möglichkeit der Subsumtion unter die genannten Verwaltungszweige als Maßstab herangezogen werden. Dies entspricht der hinlänglichen Grundauffassung in den Umwandlungsdiskussionen bei der Errichtung von Landesbetrieben. Die Zugänglichkeit dieser Aufgabe für das Landesbetriebsmodell soll dann daran bemessen werden, inwieweit mit der Übertragung derselben die gleichzeitige Erteilung einschränkender Auflagen in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln einhergehen muss. Zur Beurteilung dieser Auflagen sind ihr absoluter Umfang und ihr Gewicht entscheidungsrelevant. Erwartet wird, dass beide Variablen - die Nähe der Aufgabe zur Kernverwaltung auf der eine Seite und die Zugänglichkeit für das Betriebsmodell auf der anderen Seite - sich gegenläufig entwickeln.

Hinsichtlich der Arbeitshypothese II bedarf es im Ergebnis einer Aussage darüber, wie nah sich Landesbehörde und Landesbetrieb - sei es durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen oder solcher des Neuen Steuerungsmodells - einem optimalen betriebswirtschaftlichen Handeln annähern bzw. annähern können. Die Differenz dieser Annäherungen untereinander gibt letztlich Auskunft darüber, inwieweit die Errichtung von Landesbetrieben tatsächlich noch betriebswirtschaftliches Entwicklungspotenzial über die Behörden hinaus beinhaltet. Dieser Saldo wird - wie oben angedeutet - nur schwer quantitativ zu fassen sein. Je größer die Differenz ist, desto höher ist naturgemäß das Entwicklungspotenzial zu bewerten und damit einhergehend auch die Rechtfertigung der Gründung von Landesbetrieben. Die Messung dieses Unterschiedes soll letztlich durch Bezugnahme auf eine gemeinsame Referenzgröße operationalisiert werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein privates Unternehmen den höchstmöglichen Grad (100%) betriebswirtschaftlichen Handelns widerspiegelt. Inwieweit Landesbehörde und Landesbetrieb diesen erreichen, ist auf Grundlage der durch das Neue Steuerungsmodells bzw. der Charakteristik des Landesbetriebes eingeführten Instrumente und Strukturen zu beurteilen. Maßgeblich sollen auch hier ihr absoluter Umfang und ihr jeweiliges Gewicht sein.

Erwartet wird, dass der Saldo auf der eine Seite und das Entwicklungspotenzial sowie die Rechtfertigung zur Bildung von Landesbetrieben auf der anderen Seite sich gleichgerichtet entwickeln.

Um einer Verzerrung der empirischen Ergebnisse in Bezug auf das Aufgabenspektrum und die Vorteile des Landesbetriebes gegenüber einer nach dem Neuen Steuerungsmodell geführten Behörde durch möglicherweise subjektive Einflüsse aus den konkret beobachteten Landesbetrieben entgegenzuwirken und bisher unbeantwortete Fragen nicht im Raum stehen zu lassen, wird eine Flankierung der verwaltungswissenschaftlich orientierten Empirie vorgenommen. Diesem trägt ein normativer Ansatz in den ergänzenden Kapiteln 4 und 5 Rechnung. Dort geht es einerseits darum, zentrale, auf Landesbetriebe übertragbare Erkenntnisse vornehmlich der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften und ihre Auswirkungen auf die Errichtung und Führung von Landesbetrieben herauszuarbeiten, andererseits darum, ausgewählte Ansätze aus dem kommunalen und Unternehmensbereich mit Blick auf ihr Potenzial für das Modell „Landesbetrieb“ abzugleichen. Insoweit tragen die dortigen, normativen Erkenntnisse zu einer Festigung der empirischen Ergebnisse in Bezug auf Aufgabenspektrum und Entwicklungspotenzial des Landesbetriebsmodells bei.

#### **2.1.4.2 Ableitung empirischer Arbeitsfragen**

Zur Annäherung an eine Überprüfung der Arbeitshypothesen werden die Forschungsfragen im Rahmen der empirischen Erhebung auf einzelne Arbeitsfragen herunter gebrochen. Dabei wird das Ziel verfolgt, Fragestellungen zu formulieren, welche einerseits die Schlussfolgerung belastbarer Aussagen ermöglichen, andererseits aber die vertieft betrachteten Landesbetriebe inhaltlich oder formell nicht vor einer Beantwortung zurückschrecken lassen.

Zur Befassung mit der Frage des Aufgabenspektrums (Arbeitshypothese I) bedarf es einer Antwort darauf, ob eine Aufgabe den genannten Bereichen der Kernverwaltung zuzuordnen ist und welcher Art des Verwaltungshandelns (Eingriff, Leistung, Bedarf, erwerbswirtschaftliche Tätigkeit) diese Aufgabe zuzurechnen ist. Diese Frage kann direkt formuliert werden. Ihre Beantwortung erschließt sich zunächst aus einer Selbsteinschätzung der betroffenen Aufgabenträger. Sie bedarf ggf. einer Flankierung durch ergangene und veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur wie sie in Kapitel 4 erfolgt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch der Aufgabenbegriff. Dieser darf terminologisch nicht so weit gefasst werden, dass die dahinter stehende Aufgabe einer eindeutigen Definition und Zuordnung nicht mehr zugänglich ist. Verdeutlicht sei dies am Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens. Eine operable

Aufgabenstruktur wird hier dadurch erzeugt, dass das amtliche Geoinformationswesen in Aufgabenbereiche wie den Raumbezug, das Liegenschaftskataster und die Geotopographie und diese wiederum in Aufgaben wie die Datenerhebung, die Datenführung und die Datenbereitstellung differenziert werden. Dahinter verbirgt sich letztlich eine Prozesskette, welche grundsätzlich auch die Formulierung unterschiedlicher Anforderungsprofile an Aufgabenträger und eine nachhaltige Leistungstiefenpolitik eröffnet.<sup>36</sup> Die Fragestellung einer Subsumtion unter die Kernverwaltung und eine bestimmte Art des Verwaltungshandelns muss sich an den so gebildeten und differenzierten Aufgaben orientieren. Die Zugänglichkeit der auf diese Weise klassifizierten Aufgaben für das Landesbetriebsmodell leitet sich in der Praxis aus der Beobachtung ab, ob diese weiterhin innerhalb einer Behörde oder tatsächlich bereits im Landesbetrieb wahrgenommen werden.

Ungleich schwieriger gestaltet sich die Fragestellung zur Überprüfung des Entwicklungspotenzials und damit der Vorteile gegenüber einer auf der Basis des Neuen Steuerungsmodells geführten Behörde (Arbeitshypothese II). Eine unmittelbare, quantitativ ausgerichtete Fragestellung an die betroffenen Landesbetriebe dahingehend, welchen prozentualen Grad betriebswirtschaftlichen Handelns sie im Vergleich zu einem privaten Unternehmen erreicht haben und wie dies im Falle einer Beibehaltung der bisherigen Behördenform hätte ausgeschöpft werden können, wurde als nicht Ziel führend erachtet. Hier stand zu befürchten, dass die Einschätzung in hohem Maße von subjektiven Einflüssen geprägt worden oder eine Beantwortung sogar ganz ausgeblieben wäre. Somit erfolgt die oben angesprochene Saldenbildung nicht auf Basis zweier quantitativ bestimmter absoluter Größen. Die jeweils gewählte Fragestellung hat sich vielmehr darauf konzentriert, ob und welche betriebswirtschaftlichen Instrumente und Strukturen mit der Bildung des Landesbetriebes implementiert und ggf. modifiziert wurden. Sie ist qualitativer Natur. Hierbei wurde eine Vielzahl von Instrumenten und Strukturen bereits im Fragebogen vorgegeben, welche lediglich noch gekennzeichnet werden mussten. Ergänzungen waren den Befragten gleichwohl möglich. Im Ergebnis hat dies zu einer absoluten Aussage des jeweils befragten Landesbetriebes geführt. Der Befragte hat mit der Beantwortung dieser Fragen in einem ersten Schritt noch einmal die Entstehung „seines“ Landesbetriebes rekapituliert.

Im nächsten Schritt hat der befragte Landesbetrieb lediglich noch einmal beurteilt, ob die bestätigten Instrumente und Strukturen so auch in der behördlichen Organisationsform hätten eingeführt werden können. Soweit dies zutrifft, wurden die bereits für den Landesbetrieb gegebenen Antworten entsprechend gekennzeichnet. Die so gewonnene Resonanz aus den untersuchten Landesbetrieben und eine Einschätzung der Annäherung an ein unternehmerisches Handeln ließ in den einzelnen Funktionalbereichen grundsätzlich vier Aussagen zu:

- a) Der Landesbetrieb entspricht in Bezug auf Instrumente und Strukturen grundsätzlich einem privaten Unternehmen,
- b) der Landesbetrieb bleibt in Bezug auf Instrumente und Strukturen grundsätzlich hinter einem privaten Unternehmen zurück,
- c) der Landesbetrieb geht in Bezug auf Instrumente und Strukturen grundsätzlich über die Möglichkeiten einer Behörde auf Grundlage des neuen Steuerungsmodells hinaus,
- d) Der Landesbetrieb entspricht in Bezug auf Instrumente und Strukturen grundsätzlich einer Behörde auf Grundlage des neuen Steuerungsmodells.

---

<sup>36</sup> zur Notwendigkeit einer differenzierten Leistungstiefenpolitik und zentralen Kriterien zwecks eine Abschtichtung in den Leistungstiefen siehe auch Reichard, Christoph (2002a), S. 32

Aus den Angaben zu den verschiedenen Themenkomplexen innerhalb eines Funktionalbereiches konnten jeweils Bewertungen der untersuchten Landesbetriebe abgelesen werden. Um diese Bewertungen zahlenmäßig zu erfassen und Messgrößen für eine Visualisierung zu gewinnen, wurden die Aussagen im Sinne der Buchstaben a) bis d) in %-Werte transferiert. Zu diesem Zweck werden Bewertungen im Sinne des Buchstaben a) mit 100%, Bewertungen im Sinne des Buchstaben b) mit 50% berücksichtigt. Die näherungsweise bestimmte durchschnittliche Prozentzahl über alle Themenkomplexe eines Funktionalbereichs war schließlich ein Indiz für eine erste Messgröße - die Nähe des Landesbetriebes zu einem privaten Unternehmen bzw. betriebswirtschaftlichem Handeln in diesem Funktionalbereich.

Die zweite Messgröße berechnet sich nach dem gleichen Muster, indem eine Bewertung im Sinne des Buchstaben c) mit 50%, eine Bewertung im Sinne des Buchstaben d) mit 0% erfolgt. Auch hier kann eine durchschnittliche Prozentzahl berechnet werden, welche dann ein Indiz dafür ist, inwieweit der Landesbetrieb über die Möglichkeiten einer Behörde auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells hinausgeht. Als Nebenprodukt ergibt sich die „Entfernung“ der NSM-Behörde vom privaten Unternehmen in Form der Differenz der einzelnen Messgrößen. Alle drei verfügbaren Größen auf einer gemeinsamen Skala abgebildet werden. Tabelle 2 gibt eine schematische Übersicht zur Quantifizierung der empirischen Messgrößen in Kapitel 3.

	erreichte Nähe des Landesbetriebes zu einem privatem Unternehmen	„Vorsprung“ des Landesbetriebes vor der NSM-Behörde (=Entwicklungspotenzial)	„Entfernung“ der NSM-Behörde von einem privatem Unternehmen
<b>Funktionalbereich I</b>			
Themenkomplex 1	100%	50%	
Themenkomplex 2	100%	50%	
Themenkomplex 3	50%	0%	
Themenkomplex n	50%	0%	
<b>Durchschnitt</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>50%</b>
<b>Funktionalbereich II</b>			
Themenkomplex 1	50%	0%	
Themenkomplex 2	50%	0%	
Themenkomplex 3	50%	0%	
Themenkomplex n	100%	50%	
<b>Durchschnitt</b>	<b>62,5%</b>	<b>16,7%</b>	<b>45,8%</b>

**Tabelle 2: Modelldarstellung eines Bewertungsschemas der empirischen Ergebnisse ohne Gewichtung**

Dabei wird die Annahme vorausgesetzt, dass der Landesbetrieb grundsätzlich kein geringeres betriebswirtschaftliches Potenzial birgt als die Landesbehörde. Eine quantitative Bewertung hinsichtlich des Grades der Annäherung an ein betriebswirtschaftliches Handeln und den möglichen „Vorsprung“ des Landesbetriebes gegenüber der Behörde insgesamt erfolgt erst unter dem Eindruck einer Gesamtschau der Ergebnisse durch den Verfasser. Zu diesem Zweck werden die empirischen Ergebnisse im normativen Teil noch einmal auf Basis ggf. weiterer Erkenntnisse abgeglichen und – soweit erforderlich – fortentwickelt, ehe sie in Kapitel 6 zu einer Ergebnis zusammengeführt werden.

Grundsätzlich bietet sich die Möglichkeit offener oder geschlossener Fragestellungen an. Im Interesse einer Operationalisierung und hohen Mitwirkungsquote bei der angestrebten Primärerhebung, fällt die Entscheidung zu Gunsten eines Fragenmixes. Zunächst einmal werden die Fragestellungen auf die bereits angesprochenen Funktionalbereiche herunter gebrochen.

Exemplarisch sei dies für den Bereich der Unternehmensführung und Organisation dargestellt, der sich in Fragenkomplexe zur inneren und äußeren Aufbauorganisation sowie zur inneren und äußeren Ablauforganisation differenziert. Letztgenannter wiederum unterscheidet in Fragen zum Einsatz von Steuerungsinstrumenten gegenüber dem Betrieb sowie innerhalb desselben. Bei der inneren Aufbauorganisation beispielsweise wird u.a. die Ausgestaltung der Geschäftsführung hinterfragt. Diese Fragen sind insofern nicht offen gehalten, als hier i.S.e. multiple-choice-Modells und zur Erleichterung der Beantwortung bereits mehrere Antwortalternativen angeboten werden. Im genannten Fall ist die Antwortentscheidung auf eine Einzel- oder Kollegialgeschäftsführung beschränkt, wobei letztgenannte weiter nach Kompetenzen der einzelnen Geschäftsführer differenziert werden kann. Ergänzend ist eine Aussage zu treffen, ob diese Möglichkeiten auch als Behörde ausgeschöpft worden wären. Mit Blick darauf, dass die Mehrzahl der Fragestellungen jeweils eine Begründung für den Inhalt der Antwort erbitten, handelt es sich um offene Fragen. Über sämtliche Funktionalbereiche hinweg entsteht somit ein umfassendes, nicht mathematisch-statistisches, sondern textuell-interpretatorisch abgeleitetes Gesamtbild des Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen im jeweiligen Landesbetrieb. Der verwendete Fragenkatalog ist dieser Arbeit als Sonderband (Anhang) beigelegt.

### 2.1.4.3 Dimension und Originalität der Analyse

Die Untersuchung der Problemstellung zielt nicht auf eine Ableitung der Entwicklung der Landesbetriebe in Bezug auf betriebswirtschaftliches Handeln seit ihrer Kodifikation in der Reichshaushaltsordnung oder der Novelle des Haushaltsrechts im Jahr 1969 ab. Sie ist bereits deshalb keine Längsschnittanalyse. Es geht vielmehr um eine Momentaufnahme, die den Landesbetrieb und sein betriebswirtschaftliches Handeln unter dem Eindruck der zunehmenden Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells zwischen Behörden und privaten Unternehmen einordnen will. Als geeigneten Weg dorthin wählt die Arbeit eine Querschnittsanalyse bestehender, jüngerer Landesbetriebe. Die betreffenden Erhebungen entstammen der Zeit von Mitte 2003 bis Mitte 2004. Hinsichtlich der Konzentration auf die „jüngeren“ Landesbetriebe wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.1.1 verwiesen. Die daran anknüpfende Flankierung in den Kapiteln 4 und 5 stützt sich auf einschlägige Veröffentlichungen der Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften.<sup>37</sup> Ein Rückgriff auf ältere Landesbetriebsbildungen beispielsweise aus der Zeit der 70er, 80er und frühen 90er Jahre erschien bereits deshalb nicht angezeigt, weil seinerzeit gänzlich anders gelagerte Motivationen der Betriebsbildung im Vordergrund gestanden haben. Für diese darf vorausgesetzt werden, dass ausschließlich oder zumindest weit überwiegend die Zielstellung verfolgt wurde, die Möglichkeit eines von der kameraleen Haushaltssystematik abweichenden zweckmäßigeren Rechnungswesens zu eröffnen. Haushaltskonsolidierungsaspekte, wie sie seit Mitte der 90er Jahre im Vordergrund stehen, waren zu dieser Zeit noch von nachgeordneter Bedeutung.

Bezogen auf den potenziellen Umfang einer Analyse der „jüngeren“ Landesbetriebe zeigt Kapitel 2.1.1, dass neben dem amtlichen Geoinformationswesen auch die Aufgabenfelder Mess- und Eichwesen,

---

<sup>37</sup> Insoweit wird auf die einschlägigen Wissenschaftsbereiche zurückgegriffen, welche nach herrschender Auffassung die wesentlichen Impulse bei der Begleitung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung setzen. (siehe hierzu Jann, Werner (2005), S. 50, und Reichard, Christoph (2002b), S. 265 mit weitergehenden Hinweisen auf die Politik- und Sozialwissenschaften)

Liegenschaftsmanagement, Materialprüfung, Straßenbau oder Informationstechnik einer tieferen Untersuchung hätten unterzogen werden können. Jeweils für sich genommen zeigt jedoch keines dieser weiteren Aufgabenfelder eine quantitativ vergleichbare Nutzung des Landesbetriebsmodells in den Bundesländern in den letzten Jahren. Dies ist mit eine Ursache, warum die Arbeit zunächst das amtliche Geoinformationswesen in den Vordergrund rückt. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, das gänzlich anders gelagerte Aufgabenbereiche auch deutlich abweichende Potenziale für die Bildung von Landesbetrieben eröffnen. Nicht zuletzt deshalb bezieht die Arbeit, wenn auch nicht im Wege der unmittelbaren Befragung, so doch zumindest durch die Auswertung zahlreicher diese Betriebe betreffenden Wirtschaftspläne und einschlägiger parlamentarischer Diskussionen oder weiterer Veröffentlichungen, auch entsprechende Betrachtungen jenseits des Geoinformationswesens ein.

Im amtlichen Geoinformationswesens handelt es sich um insgesamt sieben Bundesländer, welche in den letzten Jahren den Weg zur Bildung von Landesbetrieben beschritten haben. Die Konzentration auf diese Landesbetriebe, die im übrigen Stadt- und Flächenstaaten abdecken, gibt damit bereits eine gute erste Übersicht zum Umgang verschiedener Bundesländer mit dem Landesbetriebsmodell. Hinzu kommt, dass die genannten Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens eine breite Palette in Bezug auf die dort realisierte Art des Verwaltungshandelns aufweisen. In ihnen finden sich Aufgaben, die - zumindest nach Aussage der Betroffenen - von der Eingriffsverwaltung bis hin zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit reichen. Für diese Landesbetriebe kann eine Vollerhebung seitens des Verfassers sichergestellt werden. Diese meint sowohl die erfolgreiche Einbeziehung aller Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens als auch die Beantwortung sämtlicher Fragen, die zur Errichtung und Führung eines Landesbetriebes aufgeworfen werden.

Die Vollerhebung bei den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens erfolgt im Wege einer Primäranalyse. Der Verfasser hat auf Grundlage langjähriger Tätigkeit in der genannten Fachverwaltung des Landes Brandenburg und länderübergreifender Kontakte dabei aufgeworfene Diskussionspunkte sowie darüber hinausgehende Aspekte in einem Fragebogen zusammengeführt und um Beantwortung aus der Sicht des jeweiligen Landesbetriebes ersucht. Dabei wurden die betreffenden Fragestellungen entsprechend der Gliederung dieser Arbeit in verschiedene Funktionalbereiche gruppiert. Die Inhalte der Fragestellungen waren auf eine sachgerechte Behandlung der Themen in den Unterkapiteln 3.1 bis 3.5 ff und die Möglichkeit einer jeweils übersichtlichen tabellarischen Zusammenstellung ausgerichtet und können dem gesonderten Anhang zu dieser Arbeit entnommen werden. Daraus wird auch ersichtlich, dass ggf. bestehende Grenzen und Chancen angesichts der vorgegebenen Fragencluster und Einzelfragen - soweit die Befragten nicht selbständig hierauf zu sprechen kommen - ggf. übersehen werden könnten. Eine diesbezügliche Gefahr wird mit Blick auf die Breite des Fragenkataloges jedoch als gering eingestuft. Hinzu kommt, dass gerade zum Ausschluss solcher Effekte, auch die Hinzuziehung von Datenmaterial über Landesbetriebsbildungen in anderen Fachverwaltungen erfolgt. Des Weiteren lassen sich beispielsweise oft gestellte Fragen dahingehend, ob die Bildung von Landesbetrieben auch einen Kulturwandel bei den Beteiligten ausgelöst hat, hiesigen Erachtens unbeschadet der Tatsache, dass es hierfür voraussichtlich länger angelegter Beobachtungen bedarf, auch aus einer Gesamtschau auf die Beantwortung der Einzelfragen und deren Bewertung beantworten.

Hinsichtlich der Adressierung der Fragestellungen wurde bewusst auf die Leiter der jeweiligen Landesbetriebe fokussiert. Dies geschah mit Blick auf eine höchstmögliche Legitimation, Authentizität und Ausgewogenheit der Antworten. Erfahrungsgemäß waren sie in besonderem Maße bereits in den Umwandlungsprozess eingebunden gewesen und mit Blick auf ihre das gesamte Handlungsspektrum der hier betrachteten Landesbetriebe umfassenden Geschäftsführungsbefugnisse auch entsprechend auskunftsfähig. Dies schloss selbstverständlich nicht aus, dass die Beantwortung der Fragen und die Ge-



sprachsführung mehrheitlich auch delegiert wurde, dann jedoch an die für die klassischen Querschnittsaufgaben leitenden Mitarbeiter des jeweiligen Landesbetriebes (Abteilungs- oder Geschäftsbereichsleiter Organisation, Finanzen, Personal). Von einer darüber hinausgehenden unmittelbaren Befragung einzelner Beschäftigter, der Personalvertretungen oder der jeweiligen Finanzministerien wurde Abstand genommen ohne dass dies jedoch die Ergebnisse beeinträchtigen sollte. Zum einen deshalb, weil entsprechende Positionen zumindest für ein Bundesland, Brandenburg, bekannt waren und in die Arbeit eingeflossen sind, zum anderen weil die themenspezifischen Auffassungen zumindest mittelbar - beispielsweise über entsprechende Veröffentlichungen der Gewerkschaften und Personalräte - verfügbar waren. Mit Blick auf die Befragung einzelner Beschäftigter offenbarte sich sehr schnell die Problematik, dass eine Beantwortung ohnehin nur nach Freigabe der jeweiligen Geschäftsführung zu erwirken gewesen wäre.

Hinsichtlich der weiteren Landesbetriebe standen dem Verfasser frei verfügbare Informationen aus Haushaltsplänen, Parlamentsmaterialien, Rechnungshofberichten, Internetauftritten der Betriebe o.a. Quellen zur Verfügung, so dass diesbezüglich lediglich eine Sekundäranalyse zum Einsatz gekommen ist. Dies gilt im Übrigen auch in Bezug auf die Behandlung der Problemstellung, wo zentrale, übertragbare Erkenntnisse der Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften für Landesbetriebe zu suchen sind und welche Auswirkungen diese auf die Errichtung und Führung von Landesbetrieben haben. Diese tragen zur Verallgemeinerung und Abrundung der Ergebnisse bei.

Diese Differenzierung greift die Arbeit im Wesentlichen in den Kapiteln 3 und 4 auf. Zunächst liegt der Schwerpunkt auf einer das amtliche Geoinformationswesen betreffenden Primäranalyse und Vollerhebung (Kapitel 3). Im Anschluss daran erfolgt eine flankierende Sekundäranalyse mit Blick auf übertragbare Erkenntnisse insbesondere der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, die - soweit erforderlich oder möglich - durch Querverweise auf die jeweilige Umsetzung in Landesbetrieben ergänzt ist. Kapitel 5 rundet die analytischen Betrachtungen mit einem Blick über den staatlichen Horizont hinaus ab, indem die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse noch einmal durch Anleihen im kommunalen Eigenbetriebsrecht oder die Entwicklungen auf dem Gebiet der Corporate Governance angereichert werden.

### **2.1.5 Definitionen**

Die vorliegende Arbeit greift wiederholt auf Terminologien zurück, die zur Klarstellung der hier in Bezug genommenen Auslegung vorab definiert werden sollen.

Mit der Aufstellung der Arbeitshypothese II wird die Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells thematisiert und letztlich dem betriebswirtschaftlichen Handeln gegen übergestellt. Letztgenanntes soll gemäß dem fortgesetzten Sprachgebrauch der Arbeit in dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen zum Ausdruck kommen. Weder der Begriff der Instrumente noch der Strukturen wurde bisher erläutert. Eine Annäherung - und nicht mehr - soll über die wesentlichen Ansatzpunkte des Neuen Steuerungsmodells erfolgen. Hierzu zählen die Planung und Steuerung der Finanzen, der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling, die Formulierung von Leitbildern und strategischen Zielen, die Planung und Steuerung von Leistungszielen, der Aufbau dezentraler Führungs- und Organisationsstrukturen, ein leistungsbezogenes und motivierendes Personalmanagement, die Gestaltung von Leistungsprozessen, die Nachfrage- und Kundenorientierung sowie ein wettbewerbsnahes Verhalten.<sup>38</sup> Zahlreiche dieser Instrumente finden auch in Landesbetrieben für einzelne Funktionalbereiche Anwendung, wenngleich sie noch nicht

---

<sup>38</sup> vgl. KGSt (1993), S. 13 ff; vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabell (2003), S. 77 ff; vgl. Koch, Rainer/Conrad, Peter (2003), S. 1 ff

abschließend kennzeichnend für betriebswirtschaftliches Handeln stehen. Einen solchen Anspruch verfolgt auch das Neue Steuerungsmodell nicht. Betriebswirtschaftliche Instrumente und Strukturen sollen jedoch als in Teilen damit deckungsgleich betrachtet werden. Sie gehen aber noch darüber hinaus, da sie auch solche Phänomene umfassen, die selbst durch die Umsetzung Neuer Steuerungsmodelle nicht erfasst werden. Dies betrifft beispielsweise den Wechsel von der kameralistischen zur doppelten kaufmännischen Buchführung oder die Abkehr von der klassischen monokratischen Behördenleitung zu Gunsten einer ggf. kollegialen Geschäftsführung. Erstgenanntes stände beispielhaft für ein betriebswirtschaftliches Element, letztgenanntes für eine betriebswirtschaftliche Struktur. Beides wäre nicht bereits durch den Begriff des Neuen Steuerungsmodells abgedeckt. Zusammenfassend sprechen die Strukturen primär Belange des Aufbaus und der Zuständigkeiten an; Instrumente dagegen primär Belange, die ein verfahrensmäßiges Handeln wiedergeben.

Die Betrachtung der genannten wesentlichen Ansatzpunkte des Neuen Steuerungsmodells verdeutlicht, dass diese im weitesten Sinne konform gehen mit den von den Wirtschaftswissenschaften herausgearbeiteten Funktionalbereichen eines Unternehmens. Sie sollen eine strukturierte Aufarbeitung der Antworten auf die Forschungsfragen unterstützen. Dies sind insbesondere die Kapitalwirtschaft und das Rechnungswesen, die hier unter dem Begriff der Finanzwirtschaft zusammengefasst werden sollen, die Unternehmensführung und Organisation, die Personalwirtschaft, die hier angesichts nachrangiger Relevanz nicht aufgegriffene Materialwirtschaft, die Produktionswirtschaft, welche im Wesentlichen unter aufgabenspezifischen Aspekten abgehandelt wird, sowie Marketing und Public Relations.

Die vorliegende Arbeit wechselt wiederholt zwischen dem Begriff der kaufmännischen oder doppelten kaufmännischen Buchführung und dem des betrieblichen Rechnungswesens. Beide werden hier synonym verwandt und sollen einen Oberbegriff für eine Finanz- und Betriebsbuchführung bilden.

Eine vergleichbare synonyme Anwendung erfolgt hinsichtlich der Begriffe der Lieferungen und Leistungen auf der einen, sowie der Güter und (Dienst-)leistungen auf der anderen Seite. Dabei sollen unter Gütern und den entsprechenden Leistungen lagerfähige Produkte oder Angebote subsumiert werden. Der Produkt- oder Angebotsbegriff findet seinerseits wiederum Verwendung als Oberbegriff für Güter und Leistungen.

Soweit dies nicht ausdrücklich anders hervorgehoben wird, ist im Übrigen der Begriff des Betriebes gleichzusetzen mit dem des Landesbetriebes.

## 2.2 Einführung in das Geoinformationswesen sowie weitere Fachaufgaben

Mit der besonderen Betrachtung des amtlichen Geoinformationswesens in Bezug auf die Bildung von Landesbetrieben wird eine Fachverwaltung in den Vordergrund gerückt, deren Aufgaben und Strukturen in der Öffentlichkeit anders als beispielsweise im Falle der Finanz- oder Justizverwaltung wenig bekannt sind. Dieses wird nachfolgend zum Anlass genommen, vorab eine kurze Einführung in die Aufgaben und die Organisation der hierfür verantwortlichen Stellen und ihre Zusammenarbeit zu geben. In ähnlicher, aber deutlich gestraffter Form, geschieht dies für weitere Fachverwaltungen, die angesichts der dort erfolgten Landesbetriebsbildungen in dieser Arbeit wiederholt in Bezug genommen werden. Damit soll dem Leser ein Basiswissen hinsichtlich der in jüngerer Zeit für eine Landesbetriebsbildung in den Vordergrund rückenden Fachaufgaben vermittelt werden, welches das Verständnis für einzelne Fachspezifika unterstützen kann. Soweit in diesem Zusammenhang Aufgaben bereits klassifiziert werden, hat dies ausschließlich vorläufigen Charakter und beruht auf dem vorherrschenden Selbstverständnis der betreffenden Fachverwaltung. Die Zuordnungen entfalten keine präjudizierende Wirkung für die spätere Klassifikation der Aufgaben in dieser Arbeit. Sie können im Verlaufe der Arbeit durch weitergehende Erkenntnisse revidiert werden. Gleichwohl werden die nachfolgenden Erläuterungen als erforderlich für den grundsätzlichen Einstieg in die Tätigkeit des hier vertieft betrachteten Verwaltungszweiges gesehen.

### 2.2.1 Aufgaben und ihre Wahrnehmung im Geoinformationswesen

Neben den vielfach als „operativ“ bezeichneten Vermessungsleistungen bei der Planung, Ausführung und Dokumentation von Infrastruktureinrichtungen, in den verschiedensten Fachplanungen, beim Bau und der Überwachung von Gebäuden und Anlagen sowie der landschafts- und liegenschaftsbezogenen Erfassung der Erdoberfläche oder der Umsetzung von Fachplanungen, gewinnen das Geomarketing, der Aufbau und die Pflege von Geoinformationssystemen und -anwendungen sowie die Telematik oder das Facility-Management zunehmende Bedeutung.<sup>39</sup> Nur ein quantitativ verschwindend geringer, gleichwohl aber wegen seiner Basisfunktion qualitativ bedeutender Teil des Gesamtspektrums dieser Aufgaben wird in den Verwaltungen des amtlichen Geoinformationswesens wahrgenommen. Abbildung 3 gibt hierzu eine beispielhafte Übersicht.

Soweit vorstehend in das öffentliche und das private Geoinformationswesen differenziert wird, erfolgt dies unter Bezug auf den jeweiligen Rechtskreis. Während das Erbringen von Leistungen im erstgenannten Fall auf Grundlage der Normen des öffentlichen Rechts erfolgt, geschieht dies im zweiten Fall ausschließlich auf der Grundlage des Privatrechts. Das öffentliche Geoinformationswesen wird zum einen durch Behörden im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne wahrgenommen (behördliches Vermessungswesen), zum anderen sind die hier nicht abgebildeten Hochschulen und Forschungseinrichtungen (wissenschaftliches Vermessungswesen) zu nennen. Forschungseinrichtungen wie das Geoforschungszentrum Potsdam (GFZ) zeichnen beispielsweise für Aufgaben der Lithosphärenforschung verantwortlich.

Das behördliche als der hier dargestellte Teil des öffentlichen Geoinformationswesens wird seinerseits in das amtliche und das Sondergeoinformationswesen unterschieden. Damit wird der gemäß den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen oder entsprechenden Rechtsnormen wahrzunehmende Aufgabenkatalog (hier: amtliches Geoinformationswesen) abgegrenzt von den Aufgaben einzelner ziviler

---

<sup>39</sup> vgl. Fornefeld, Martin/Oefinger Peter (2002)

Fachverwaltungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, wie auch vom militärischen Geoinformationswesen (hier: Sondergeoinformationswesen).<sup>40</sup> Die den beispielhaft benannten Behörden zugeschlagenen Aufgaben stellen ebenfalls nur einen Auszug dar.

Für die Beurteilung der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung vormaliger Behörden der Verwaltungen des amtlichen Geoinformationswesens sind weitere dort angesiedelte Aufgaben zu beachten. Dies betrifft insbesondere die Wertermittlung nach dem Baugesetzbuch (BauGB), die Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), dem Vermögenszuordnungs- (VZOG) und Bodensonderungsgesetz (BoSoG), Aufgaben der Aus- und Fortbildung, der Aufsicht und Leistungen auf Grund weiterer Rechtsnormen. Diese sind zusammen mit den Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens an anderer Stelle detailliert beschrieben<sup>41</sup> und werden in Kapitel 4.1.2 in Erinnerung gerufen. Nachfolgend wird lediglich eine kurze Übersicht gegeben.

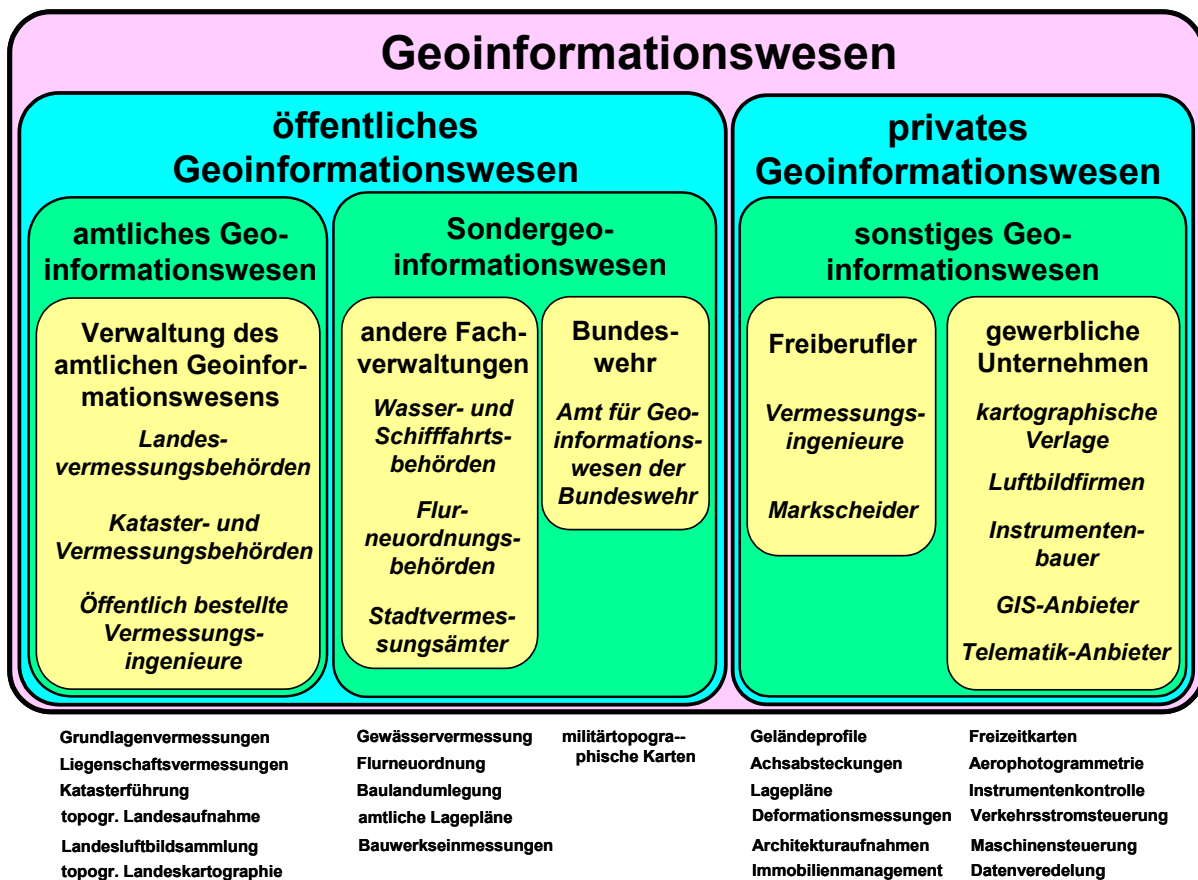


Abbildung 3: Gliederung des Geoinformationswesens sowie ausgewählter Aufgabenträger und ihren Aufgaben

### 2.2.1.1 A-priori-Einordnung des amtlichen Geoinformationswesens

Eine besondere Rolle nehmen die Behörden des amtlichen Geoinformationswesens in zweierlei Hinsicht ein. Zum einen decken sie anders als alle übrigen in Kapitel 2.2.3 noch vorzustellenden Sonderbehörden Aufgaben von der Eingriffsverwaltung bis hin zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit mit signifi-

<sup>40</sup> vgl. Möllering, Hermann/Kummer, Klaus (1998); vgl. Möllering, Hermann/Bauer, Hans (1990)

<sup>41</sup> z.B. Tilly, Heinrich/Meinert, Markus/Rauch, Thomas (1998); z.B. Deutscher Städtetag (1997), Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1998), Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (2001)

kantem Gewicht ab. Zum anderen nehmen sie mit den Landesvermessungsbehörden als Ober- oder Mittelbehörde Aufgaben für das gesamte Land sowie mit den staatlichen Katasterbehörden als untere Landesbehörden solche für einen regional begrenzten Amtsbezirk wahr. Der Betriebsansatz kann sich daher allein auf die Landesvermessungsbehörde, einzelne oder alle Katasterbehörden oder Landesvermessungs- und Katasterbehörden gemeinsam beziehen. Da nahezu diese gesamte Palette von den Bundesländern ausgeschöpft wird, sind sie als besonders geeignet für eine exemplarische Betrachtung einzustufen. Auch die Politik hat sie in der Vergangenheit gerne als ein lohnendes Objekt für Experimente betrachtet<sup>42</sup>, sei es, dass dieser technische Verwaltungszweig eben nicht gerade ganz klein ist, sich politisch wenig Porzellan zerschlagen lässt oder der technisch fixierte Berufsstand sich durch organisatorische Änderungen kaum aus der Ruhe bringen lässt.<sup>43</sup> Bei den Überlegungen zur Umwandlung der für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Fachverwaltungen sind regelmäßig Organisationsalternativen abgewogen worden. Im Vordergrund standen der Landesbetrieb, die öffentlich-rechtliche Anstalt oder die GmbH. Auch länderübergreifende Lösungsansätze wurden diskutiert.<sup>44</sup>

Mit Blick auf die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 27.04.1959, wonach es Regierungsaufgaben gibt, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind, war es auch angebracht, die Aufgaben des Geoinformationswesens nach ihrer Bedeutung und ihrem politischen Gewicht zu beurteilen. Nach Auffassung des baden-württembergischen Justizministeriums jedenfalls ist die fundamentale Kernaufgabe der Führung des Liegenschaftskatasters unmittelbar von staatlichen Behörden wahrzunehmen.<sup>45</sup> Dies scheint wegen des engen Bezugs zum Grundbuch und der auch verfassungsrelevanten Eigentumssicherung, die den Gesetzgeber verpflichtet, hinreichende Verfahrens- und materiell-rechtliche Sicherungen bereitzustellen, die dem Eigentum trotz aller Gemeinwohlanforderungen einen gesicherten Platz in der Sozialordnung verschaffen<sup>46</sup>, nachvollziehbar und geht einher mit der bereits Anfang der 90er Jahre formulierten Auffassung einer Enquete-Kommission des schleswig-holsteinischen Landtages, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Verwaltung der Ergebnisse der Landesvermessung und ihre Auswertung eine öffentliche Aufgabe<sup>47</sup> ist, die auch künftig von einer Behörde wahrgenommen werden muss (Erfüllungsverantwortung). Erfassungsarbeiten sollten danach jedoch auf Private übertragen werden. Darüber hinaus sei die Landesvermessung nicht kommunalisierbar.<sup>48</sup> Die Katasterämter könnten dagegen in die Kreise und kreisfreien Städte integriert werden.<sup>49</sup>

Aus dem Bundeskanzleramt ist zu vernehmen, dass das amtliche Geoinformationswesen in den vergangenen Jahrzehnten ein recht selbständiges, aber auch unbeachtetes Leben geführt hat. Damit ist es

<sup>42</sup> „Es scheint als hätte die Politik mit den Vermessungs- und Katasterverwaltungen ein dankbares Experimentierfeld gefunden. Auffallend ist, dass alles möglich ist.“

- Ein Land wandelt sein Landesvermessungsamt zum Landesbetrieb um, ein anderes seine Katasterämter, ein weiteres alle seine Vermessungsbehörden,
- ein Land lässt eine Beteiligung der Öffentlich bestellter Vermessungsingenieure nicht zu, ein anderes beschließt einen Anteil von 100%,
- einige Länder halten Abmarkung und örtliche Grenzfeststellung nicht mehr für obligatorisches Verwaltungshandeln, andere halten nach wie vor daran fest und pflegen sogar das bewährte Institut der Feldgeschworenen,
- einige Länder richten privatgeführte Vertriebsstellen ein, andere vertreiben selbst ihr Leistungsangebot.“

(Kummer, Klaus (1998), S. 175)

<sup>43</sup> vgl. Görlich, Hans-Peter (1997), S. 11

<sup>44</sup> vgl. Tilly, Heinrich/Meinert, Markus/Rauch, Thomas (1998), S. 118ff

<sup>45</sup> vgl. Justizministerium Baden-Württemberg (1998) S. 10

<sup>46</sup> vgl. Maunz, Theodor u.a. (1999), Art. 14 S. 25

<sup>47</sup> Landtag Schleswig-Holstein (1994), S. 139 ff; ebenso Geoinformation Bremen (2002), S. 1; „Die Aufgaben des amtlichen Vermessungswesens sind ihrer Natur nach notwendige Aufgaben des Staates. Sie gehören zum anerkannten Katalog der originären wesensmäßigen Staatsaufgaben und sind somit Hoheitsaufgaben.“; ferner Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 6, Die Vermessungsaufgaben werden dort ebenfalls als Hoheitsaufgaben definiert.

<sup>48</sup> vgl. Miller, Manfred (1995), S. 602 ff; zu einer teilweise anderen Auffassung kommt das Ellwein Gutachten zur „Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen“ aus dem Jahr 1993, das eine Aufgabenreduktion beim Landesvermessungsamt, eine Auflösung der entsprechenden Dezernate bei den Bezirksregierungen sowie den Verzicht auf Gewährleistungsaufgaben beim Landesvermessungsamt zu Gunsten der Kommunen vorsieht.

<sup>49</sup> vgl. Miller, Manfred (1995), S. 618

seit geraumer Zeit vorbei. Gegenwärtig entsteht ein neuer, international ausgerichteter Markt mit vielfältigen Produkten und ausgezeichneten unternehmerischen Chancen. Entscheidend ist, dass die Geoinformationen schier grenzenlose Anwendungsmöglichkeiten bieten und dass täglich neue hinzukommen. Wichtige Bereiche, für die Geodaten eine raumbezogene Grundlage bilden, sind die Raumplanung, die Telematik und die Verkehrslenkung, der Umwelt-, Natur- und Küstenschutz, die Landesverteidigung, die innere Sicherheit, der Zivilschutz, das Versicherungswesen, die Marktforschung, das Gesundheitswesen, die Land- und Forstwirtschaft, die Bodenordnung, die Rohstofferkundung, die Raumfahrt, der Wetterdienst, der Immobilienmarkt, die Bauwirtschaft, die Ver- und Entsorgung, die Archäologie sowie die Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen. Als Grundlage für betriebs- und volkswirtschaftliche Bewertungen von Standort- und Investitionsentscheidungen bieten Geodaten erhebliche Chancen für wirtschaftliche Wertschöpfung. Einer der aufregendsten Märkte, der in den letzten Jahren entstanden ist, ist die Einrichtung des Mobilfunks, der ohne die Verwendung von raumbezogenen Daten nicht möglich gewesen wäre. Gleiches gilt für die Schaffung von Virtual-Reality-Modellen von Städteplanern und Architekten bei der Verwirklichung ihrer Ideen durch den Zugriff auf eine dreidimensionale digitale Umgebung. Die Geoinformationen können heute als ein Stück moderner Infrastruktur angesehen werden, wie etwa Straßen, Schulen, Transport- und Telekommunikationsdienste, aber auch wie z.B. das Rechtssystem oder die Statistik. Damit diese Infrastrukturen geschaffen bzw. erhalten werden, bedarf es staatlicher Aktivitäten.<sup>50</sup> Für den Bereich des Geoinformationswesens zeigt sich, dass es vor allem darauf ankommt, dass der Staat im öffentlichen Bereich Ordnung schafft und Voraussetzungen garantiert, die es der Privatwirtschaft ermöglichen, Wachstumschancen wahrzunehmen. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das Geoinformationswesen in weiten Teilen der Leistungs- und Bedarfsverwaltung zuzurechnen ist. Es könnte bis zu erwerbswirtschaftlichen Betätigung ausgebaut werden.

### 2.2.1.1.1 Eingriffsverwaltung

Zur Eingriffsverwaltung werden bisher regelmäßig insbesondere die Aufgaben des Liegenschaftskatasters, der Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI) wie auch die Katasterbehörden, ausgewählte Aufgaben der Bodenordnung und Wertermittlung sowie - mit deutlichen Einschränkungen - Einzelhandlungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung des Raumbezugs gerechnet.

Zum Aufgabenfeld des **Liegenschaftskatasters** zählt die Erhebung, Führung und Bereitstellung grundstücksbezogener, liegenschaftsbeschreibender Geobasisdaten. Es ist Grundlage des bundesdeutschen Eigentumssicherungssystems und der staatlichen Hoheitsverwaltung zuzurechnen.<sup>51</sup> Seine Existenz beruht auf der Verpflichtung des Staates, mit hinreichenden verfahrens- und materiell-rechtlichen Sicherungen dem privatnützigen Eigentum einen gesicherten Platz in der Sozialordnung zu verschaffen.<sup>52</sup> Der Erstellung, Erhaltung und Fortführung des Liegenschaftskatasters kommen herausragende Bedeutung für die Ordnungs- und Sicherheitsfunktionen des Staates zu.<sup>53</sup> Der Eingriffscharakter kommt in der Berechtigung der Katasterbehörden zum Ausdruck, die Eigentümer von Liegenschaften zur Gebäudeeinmessung anzuhalten, die Vorlage von Dokumenten zu verlangen, die geeignet sind, das Liegenschaftskataster fortzuführen, Flurstücks- und damit Eigentumsgrenzen einseitig, gegebenenfalls auch mit belastendem Verwaltungsakt festzustellen und private Grundstücke zum Zwecke der Aufgabenwahrnehmung zu betreten. Verstöße gegen das jeweilige Vermessungs- und Liegenschaftsrecht in

<sup>50</sup> vgl. Westerhoff, Dieter (2000), S. 6

<sup>51</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 18. März 1985; vgl. Engelsberger, Max (1994), S. 644

<sup>52</sup> vgl. Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman u.a. (1999), S. 25 zu Art. 14

<sup>53</sup> vgl. Hampel, Gerhard (1978), S. 587

Form unberechtigter Benutzung des Liegenschaftskatasters oder der Veränderung von Grenzzeichen durch dazu nicht befugte Personen oder Stellen können als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen geahndet werden.

Der Aufgabenbereich der **Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure** ist mit nachhaltigen Eingriffsbefugnissen in die Berufswahl und -ausübung verbunden. Dies betrifft nicht nur die Bestellung zum ÖbVI und den Entzug der Zulassung, sondern gleichermaßen das Recht zur Ahndung von Berufspflichtverletzungen durch Warnungen, Verweise oder Geldbußen oder das Betretungsrecht von Büroräumen zur Durchführung von Geschäftsprüfungen.<sup>54</sup> Der ÖbVI ist gegenüber seiner Aufsichtsbehörde weisungsgebunden.

Die **Bodenordnung** umfasst hier die städtebauliche Bodenordnung in Form der Umlegung nach dem Baugesetzbuch sowie in den neuen Bundesländern die Bodensonderung, Verkehrsflächenbereinigung und Vermögenszuordnung. Wird die Katasterbehörde als Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses tätig, so können dieser einzelne Aufgaben wie die Genehmigung von Grundstücksgeschäften oder der Teilung von Grundstücken vom ansonsten zuständigen Umlegungsausschuss unmittelbar übertragen werden. Damit kommt ihr die Möglichkeit zu, die Verfügungsgewalt des Einzelnen über sein Eigentum einzuschränken und ihn entsprechend zu belasten. Im Rahmen der Bodensonderung, Verkehrsflächenbereinigung und Vermögenszuordnung wird seitens der Katasterbehörden Kongruenz zwischen den Eigentümern des Bodens und denen der aufstehenden Baulichkeiten bzw. der Nutzer hergestellt. Die Notwendigkeit leitet sich aus der grundsätzlich andersartigen eigentumsrechtlichen Behandlung von Boden und Gebäuden im Rechtssystem der Deutschen Demokratischen Republik im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland und den daraus resultierenden Eigentumssituationen nach der Wiedervereinigung ab. Dabei werden von der Katasterbehörde als Bodensonderungsbehörde beispielsweise Entschädigungen festgesetzt und Eigentumszuordnungen von Boden und aufstehenden Gebäuden an nur einen einzigen Berechtigten ausgesprochen. Die betreffenden Verwaltungsakte sind regelmäßig auch belastend.

Im Aufgabenbereich der **Wertermittlung** steht den Katasterbehörden über die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte das Recht zu, die Vorlage von Grundstückskaufverträgen sowie ergänzende Auskünfte über Liegenschaften von den Eigentümern zur Führung der Kaufpreissammlung zu verlangen. Die Eigentümer sind zur Auskunft verpflichtet.

An Gewicht verloren hat das Recht der Landesvermessungsbehörden, zur dauerhaften Gewährleistung des **Raumbezugs** von Geodaten so genannte Festpunkte auf Privatgrundstücken oder an Gebäuden einzubringen, entsprechende Flächen hierfür in Anspruch zu nehmen (Marksteinschutzflächen) und unbefugte Veränderungen an den Punkten oder Flächen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden. Von diesem grundsätzlich fortbestehenden Recht wird nur noch in seltenen Fällen Gebrauch gemacht.

#### 2.2.1.1.2 Leistungsverwaltung

Zur **Leistungsverwaltung** zählen in Fachkreisen insbesondere Aufgaben der Geotopographie<sup>55</sup>, des Raumbezugs und weite Bereiche der Wertermittlung. Gemeinsam mit der Führung des Liegenschaftskatasters sind sie von besonderer infrastruktureller Bedeutung für den Rechtsfrieden in der Gesellschaft

<sup>54</sup> vgl. Meinert, Markus (2003), S. 10 ff

<sup>55</sup> vgl. Menge, Falko (2003), S. 96; vgl. Vahlhaus, Björn (2002), S. 62

und die wirtschaftliche Leistungskraft einer Volkswirtschaft<sup>56</sup>. Sie können allein von privater Seite nicht in einer adäquaten Form wahrgenommen werden.<sup>57</sup> Die Bereitstellung durch die öffentliche Verwaltung wird als Daseinsvorsorge anerkannt<sup>58</sup> und ist als Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i.S.d. des EU- und Verfassungskonvents zu interpretieren. Ihnen ist zu eigen, dass das zugehörige Verwaltungshandeln vielfach nicht einmal durch das Setzen von Verwaltungsakten geprägt ist. Das Handeln erfolgt schlicht-hoheitlich. Je nach Landesrecht kann unter Umständen die Entgeltbemessung öffentlich-rechtlich in Form von Kostenbescheiden, ansonsten privatrechtlich in Form von Rechnungen erfolgen.

Entsprechend ihrem Gesetzesauftrag stehen die Vermessungs- und Katasterbehörden in der Pflicht, amtliche Bezugssysteme der Lage, Höhe und Schwere für Recht, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung bereitzustellen. Diese sind nicht nur Grundlage für den **Raumbezug** und die Abbildung amtlicher Geobasisdaten, sondern - insbesondere durch ihre erdgebundenen wie satellitengestützten Verkörperungen - auch Basis für verschiedenste Fachanwendungen von lokalen Ingenieurvermessungen über Navigationssysteme bis hin zu globalen geotektonischen Betrachtungen.

Entsprechende Zielgruppen sprechen die Fachgesetze hinsichtlich der **Geotopographie** an. Die damit verbundene Erfassung, Führung und Bereitstellung erdoberflächenbezogener, landschaftsbeschreibender, amtlicher Geobasisdaten zielt auf eine landesweit flächendeckende, aktuelle Versorgung mit Informationen über die Geländeoberfläche ab. Die Daten finden Eingang in vielfältigste, einleitend zu Kapitel 2.2.2.9 benannte öffentliche sowie private Güter und Leistungen.

Darüber hinaus verfügt die Bundesrepublik über eine hohe Transparenz am Grundstücksmarkt. Die mehrheitlich bei den Katasterbehörden eingerichteten Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte publizieren im Rahmen des Aufgabenbereiches **Wertermittlung** nicht nur Flächen-, Grundstücks- und Wertumsätze, sondern erteilen ebenso Auskünfte über Bodenrichtwerte oder solche aus den Kaufpreissammlungen für typische Grundstücke.

### 2.2.1.1.3 Bedarfsverwaltung

Der **Bedarfsverwaltung** werden regelmäßig Aufgaben des Liegenschaftskatasters, des Raumbezugs, der Geotopographie und der Wertermittlung zugeordnet, soweit sie gleichzeitig Hilfs- oder Unterstützungsaufgabe für andere Fachverwaltungen erfüllen. Bedarfs- und Leistungsverwaltung sind insoweit untrennbar miteinander verknüpft.

Die Wahrnehmung einer einzelnen Aufgabe wie der Führung des **Liegenschaftskatasters** dient zugleich der individuellen Eigentumssicherung und wäre damit privates Interesse, wie auch der Wahrung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens in der Gemeinschaft und läge damit im öffentlichen Interesse. Gleichzeitig ist sie Grundlage vielfältigster kommunaler Planungsaufgaben und erfüllt damit letztlich auch Zwecke der Bedarfsverwaltung.

Gleichermaßen dient die Bereitstellung des **Raumbezugs** sowie der Basisdaten der **Geotopographie** dem Privatinteresse an effizienten Navigationshilfen im Individualverkehr, dem öffentlichen Interesse an

---

<sup>56</sup> BVerfG (1986): „Die Aufgaben des Vermessungswesens sind von großer Bedeutung für den Rechtsverkehr zwischen den Bürgern und damit den Rechtsfrieden in der Gemeinschaft. Nicht nur für privatwirtschaftliche Entscheidungen, sondern auch für die vielfältigen Formen staatlicher Planung bedarf es eines verlässlichen Zahlen- und Kartenmaterials.“

<sup>57</sup> vgl. Westerhoff, Horst Dieter (2000), S. 6 ff

<sup>58</sup> vgl. Hampel, Gerhard (1978), S. 584 ff



einer umweltgerechten, belastungsarmen Verkehrslenkung sowie den Einsatzkräften im Rettungswesen oder Katastrophenschutz und hat damit letztlich auch Hilfsfunktion im Sinne der Bedarfsverwaltung.

Die Bereitstellung der Bodenrichtwerte im Rahmen der **Wertermittlung** wiederum ist insoweit auch Bedarfsverwaltung wie sie die Grundlage für die Bemessung der Erbschafts- und Schenkungssteuer durch die Finanzbehörden ist.

#### 2.2.1.1.4 Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit

Die als **erwerbswirtschaftliche**, im Wettbewerb mit Dritten wahrgenommene **Tätigkeit** der Behörden des amtlichen Geoinformationswesens ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Fast ausnahmslos werden von den Landesvermessungsbehörden reprographische und drucktechnische Arbeiten im Wettbewerb erbracht. Hinzu kommen Ingenieurvermessungsleistungen beispielsweise für die vierte Elbtunnelröhre oder Setzungsmessungen im Lausitzer Braunkohlenrevier sowie der Aufbau von Fachinformationssystemen und das Geoconsulting für Dritte.

### 2.2.2 Aufbau der Verwaltungen für das amtliche Geoinformationswesen

Entsprechend ihrer Eigenschaft als Stadt- oder Flächenstaat haben die Länder die Verwaltungen des amtlichen Geoinformationswesens unterschiedlich ressortiert und eine in der Tiefe abweichende Ausdifferenzierung der einzelnen Behörden vorgenommen. Auch die Organisationsform des Landesbetriebes stößt damit auf unterschiedliche Ausgangssituationen. Während sich in den Stadtstaaten angesichts der Besiedlungsdichte und der intensiven vertikalen Flächenutzung naturgemäß eine enge Verzahnung des Geoinformationswesens mit der Bauverwaltung herausgebildet hat, haben die Flächenländer durch die mehrheitliche Zuordnung an die Innenressorts die Querschnittsfunktion mit der Bedeutung für die agrar- und infrastrukturelle Entwicklung, die Eigentumssicherung und Besteuerung oder die Wirtschaftsförderung unterstrichen; eine Ressortierung beim Finanzminister entspringt der Entstehungsgeschichte des Liegenschaftskatasters als Steuerkataster.<sup>59</sup> Bei der Zuordnung zu den Wirtschaftsministerien wird auf den allgemeinen wirtschaftsfördernden Charakter abgestellt.

Klassische dreistufige Verwaltungen sind für das amtliche Geoinformationswesen heute mit einer Ausnahme (Sachsen) nur noch in einzelnen Altbundesländern zu finden (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Entweder realisiert durch Einschaltung regionaler Bündelungsbehörden in Form von Bezirksregierungen oder der Landesvermessungsbehörden als Aufsicht über die Katasterbehörden. Im Übrigen liegt die Aufsicht über alle nachgeordneten Stellen unmittelbar im zuständigen Ministerium, so dass eine schlanke äußere Aufbauorganisation vorzufinden ist. Abbildung 4 gibt eine Übersicht hierzu.

Zu beachten ist, dass einzelne Bundesländer die Aufgaben in der Ortsinstanz den Kommunen übertragen haben und damit im Gegensatz zu den ausnahmslos staatlichen Landesvermessungsbehörden nur eingeschränkte Weisungsbefugnisse hinsichtlich der an sich staatlichen Aufgabe vorhanden sind.

Erweitert man die Sicht auf die innere Aufbau- und Ablauforganisation, so ist festzustellen, dass die betreffenden vormaligen und fortbestehenden Behörden dem traditionellen, aus der Einheitsverwaltung stammenden Bürokratiemodell entsprechend organisiert sind:

---

<sup>59</sup> vgl. Kurandt, Friedrich (1966), S. 1 hinsichtlich der diesbezüglichen Entstehungsgeschichte der preußischen Katasterverwaltung als Teil der Steuerverwaltung

- Die Aufbauorganisation gehorcht streng dem Einlinienmodell mit einfachem Instanzenzug und klaren Weisungsverhältnissen. Kompetenzüberschneidungen sind nicht zugelassen. Es findet eine verschachtelte Funktions-, aber keine Ergebniskontrolle statt.
- Die Abteilungsbildung ist verrichtungs- bzw. funktionsorientiert, d.h. die Verantwortungsbereiche sind nicht einem Endprodukt oder einem Projekt verpflichtet, sondern nach starren Geschäftsverteilungskatalogen abgegrenzt.
- Als Folge davon können sich nachteilige Identifikations- bzw. Solidarisierungsgrenzen z.B. zwischen den rein vermessungstechnischen und den allgemeinen Arbeitsbereichen herausbilden. Ähnliches gilt für die Trennung zwischen dem vermessungstechnischen Außen- und dem Innendienst.
- Führungsaufgaben (z.B. Gremienrepräsentanz) nehmen mit steigender Hierarchieebene zu. Sachaufgaben und spezifische Fachkompetenz (z.B. EDV-Kenntnisse) nehmen in aufsteigender Hierarchie systembedingt ab.
- Es dominiert die vertikale Willensbildung zwischen der obersten, der oberen und der unteren Behördenebene. Gleiches gilt für die Entscheidungsfindung.
- Typische Führungsmittel sind die Verwaltungsvorschrift die repressive Dienst- und Fachaufsicht, die integrierte Geschäftsprüfung bei den nachgeordneten Vermessungsstellen, die Rechnungsprüfung und der periodische Rechenschaftsbericht ohne betriebswirtschaftliche Aussagekraft.

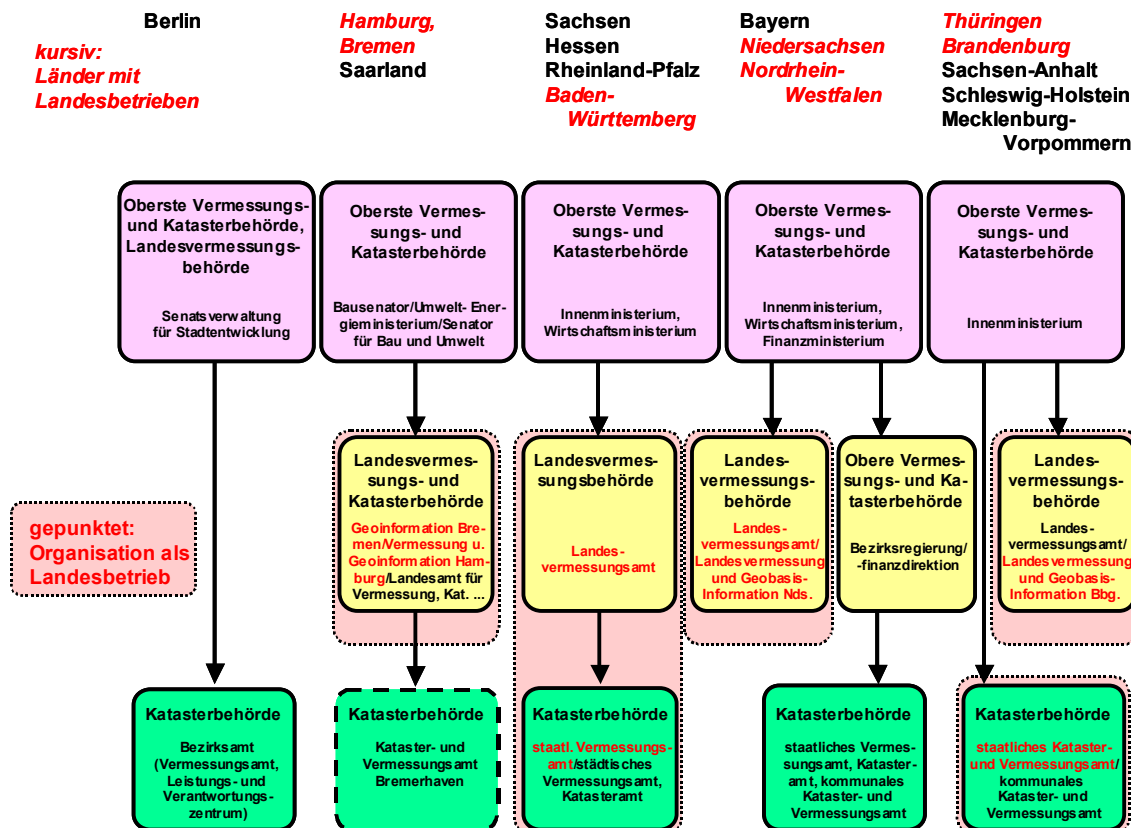


Abbildung 4: Aufbau der Verwaltungen des amtlichen Geoinformationswesens der Bundesländer<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Die Darstellung gibt die Situation in den Bundesländern mit der Umwandlung in Landesbetriebe wieder. Zwischenzeitlich wurden

Die Zusammenarbeit der für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Fachverwaltungen der Länder sowie mit den Bundesministerien des Innern, für Verteidigung sowie für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erfolgt in der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV). Dabei werden fachliche Angelegenheiten von grundsätzlicher oder überregionaler Bedeutung behandelt. Der AdV obliegt insbesondere<sup>61</sup>

- a) *„Erarbeitung von Empfehlungen und verbindlichen Regelungen für ein einheitliches Vorgehen bei der Schaffung, Erhaltung und Weiterentwicklung der geodätischen Grundlagen, der topographischen Landesaufnahme, des amtlichen topographisch-kartographischen Informationssystems, der topographischen Landeskartenwerke und des Liegenschaftskatasters,*
- b) *gemeinsame Durchführung länderübergreifender Vorhaben,*
- c) *Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Anwendung technischer Verfahren,*
- d) *Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen,*
- e) *Beratung fachbezogener Fragen in Organisations-, Personal-, Ausbildungs- und Prüfungs- sowie kosten- und nutzungsrechtlichen Angelegenheiten,*
- f) *Zusammenarbeit mit fachverwandten Organisationen und Stellen sowie mit Institutionen der geodätischen Forschung und Lehre,*
- g) *Vertretung des amtlichen deutschen Vermessungswesens in der Europäischen Union und in internationalen Institutionen sowie*
- h) *Zusammenarbeit mit dem Ausland, auch auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe.“*

### 2.2.3 Weitere Fachaufgaben und ihre Wahrnehmung

Nachfolgend werden weitere Behörden neben denen des amtlichen Geoinformationswesens kurz charakterisiert, soweit hier eine vermehrte Errichtung von Landesbetrieben zu beobachten ist und darauf später Bezug genommen wird. Damit wird an die Darstellung in Tabelle 1 (Kapitel 2.1.1.1) angeknüpft. Bereits an dieser Stelle wird erkennbar, dass die technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltungsbereiche bei der Diskussion um die Bildung von Landesbetrieben in einem besonderen Focus stehen.<sup>62</sup>

#### 2.2.3.1 Landes-/Hochschulkliniken u.a.

Die in den Jahren 1995 bis 1999 eingerichteten Landesbetriebe im klinischen Bereich können mit den Begriffen der Eingriffs-, Leistungs- und Bedarfsverwaltung sowie erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit nur schwer in Einklang gebracht werden. Unbestritten trägt der Staat die Verantwortung für ein leistungsfähiges, jedermann zugängliches Gesundheitswesen, es handelt sich dabei - wie im Bereich der Post- und Telekommunikation<sup>63</sup> - ohne Zweifel aber nur um eine Gewährleistungs- nicht eine Erfüllungsver-

- 
- in Baden-Württemberg die Katasterbehörden kommunalisiert und dabei aus dem Landesbetrieb herausgelöst,
  - in Thüringen die Katasterbehörden der Landesbetriebsstruktur entledigt und
  - in Niedersachsen die Bezirksregierungen aufgelöst

<sup>61</sup> Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2003), S. 4

<sup>62</sup> zum Spektrum der technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltungsbereiche siehe auch Wittkämper, Gerhard W. (1989), S. 5 und 114

<sup>63</sup> vgl. Freund, Matthias (2003), S. 409

antwortung. Dieser Verantwortung wird heute vereinzelt in Privatkliniken, mehrheitlich aber in solchen, die von der öffentlichen Hand in Organisationsformen des öffentlichen oder privaten Rechts betrieben und über die Sozialversicherungssysteme, letztlich also alle Bürger, finanziert werden, nachgekommen. Landesbetriebsstrukturen sind eher die Ausnahme. Die Eignung für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente kann am Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg verdeutlicht werden. Sein Jahresumsatz liegt bei rund 750 Mio. €, seine Bilanzsumme bei rund 1,2 Mrd. €. Er pflegt rd. 12.500 Beschäftigungs- und 1.500 Ausbildungsverhältnisse.<sup>64</sup> Gerade im Bereich der Finanzwirtschaft ist ein solches Unternehmen mit den Mitteln der Kameralistik weder effizient noch effektiv zu steuern, so dass zumindest die Umwandlung in einen Landesbetrieb zwingend geboten war. Ähnlich dürfte dies für andere Kliniken gelten.

Anders als Staatsbäder, Freilichtmuseen, Staatsorchester oder landwirtschaftliche Betriebe (Wirtschaftsbetriebe Meppen), die bereits vor ihrer Umwandlung in Landesbetriebe eine zumindest teilweise Wettbewerbsstellung am Markt einnahmen und erwerbswirtschaftlich tätig wurden, werden Kliniken in Tabelle 1 aber noch der Leistungsverwaltung zugerechnet. Sie wurden trotz des Fehlens einer erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung bereits frühzeitig in betriebswirtschaftlich ausgestaltete Organisationsformen überführt.

### 2.2.3.2 Datenverarbeitungsbehörden

Die in den Jahren 1997 bis 2003 gegründeten Landesbetriebe für Informations- oder Datenverarbeitung arbeiten anders als beispielsweise Mess- und Eich- oder Vermessungsbehörden ohne einen konkreten gesetzlichen Auftrag. Ihre Existenz leitet sich ab aus der Notwendigkeit, innerhalb der öffentlichen Verwaltung zum Zwecke der Aufgabenwahrnehmung Kommunikationsinfrastrukturen aufzubauen und vorzuhalten und die zunehmenden Datenmengen als Serviceleistung für andere, diesbezüglich überforderte Fachbereiche zu verwalten. Vielfach wird damit auch der Grundstein für eine fachverwaltungsübergreifende Nutzung der Daten und somit die Vermeidung von Doppelarbeiten gelegt. Es handelt sich dabei um eine klassische Aufgabe der Bedarfsverwaltung. Sie ist notwendiges Annex, teilweise sogar „conditio sine qua non“, um überhaupt Verwaltungsleistungen durch die öffentliche Hand erbringen zu können.

Da es entsprechende Dienstleister auch auf dem freien Markt gibt, können die Landesbetriebe sich grundsätzlich mit Dritten messen und Kostenvergleiche anstellen, die Grundlage für eine Entscheidung des Landes über die Beibehaltung des eigenen Betriebes sind. Umgekehrt besteht jedoch ebenso die Möglichkeit, die Leistungen solcher Betriebe angesichts der Nachfrage in der Privatwirtschaft auf dem freien Markt anzubieten und so über die Bedarfsverwaltung hinaus in die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit vorzudringen, um die Erlössituation aufzubessern. Datenverarbeitungszentralen wie das Informatikzentrum Niedersachsen erhalten aufgrund der jeweiligen Betriebssatzungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Zielsetzung vielfach die Vorgabe, ohne Landeszuschüsse kostendeckend zu arbeiten. Zur Kostendeckung sind auch Entgelte der Fachverwaltungen für die Dienstleistungen der Rechenzentren heranzuziehen.

Aus dem Umstand heraus, dass für die öffentliche Verwaltung vielfach sensible personenbezogene Daten verwaltet werden, liegt es gegenwärtig im Interesse des jeweiligen Landes, hier jedoch keine rechtlich selbständige Organisationsform des Privatrechts zu wählen. Die Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten eines Landesbetriebes gewährleisten eine diesbezüglich höhere Sicherheit.

<sup>64</sup> vgl. Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg, [www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm](http://www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm) vom 30.07.2003; vgl. Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 597

Die Landesbetriebe umfassen regelmäßig ein früheres Landesamt mit rund 100 Beschäftigten. In besonders bevölkerungsreichen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen treten infrastrukturbedingt zusätzlich regionale Gebietsrechenzentren als Landesbetriebe auf.

Eine Sonderrolle nehmen Landesbetriebe ein, denen gleichzeitig Aufgaben der amtlichen Statistik zugeordnet sind. Die entsprechenden Aufgaben sind bundes- oder landesrechtlich geregelt und nehmen eine Zwischenstellung zwischen Bedarfs-<sup>65</sup> und Leistungsverwaltung ein. In diesen Fällen handelt es sich insgesamt betrachtet um Mischbehörden, zumal dieser Aufgabenanteil regelmäßig über eine untergeordnete Bedeutung hinausgeht. Derartige Landesbetriebe können nur in hohem Maße binnenfinanziert sein.

### 2.2.3.3 Bau- und Liegenschaftsbehörden

Die in den Jahren seit 1998 gegründeten Landesbetriebe im Bereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung arbeiten vergleichbar den Datenverarbeitungsbehörden ohne einen konkreten gesetzlichen Auftrag. Ihre Existenz leitet sich aus der Notwendigkeit ab, Liegenschaften für die Nutzung durch die öffentliche Verwaltung und damit für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen und zu pflegen. Es handelt sich um eine Serviceleistung für andere Fachbereiche, bei der entsprechende bau- und liegenschaftsrechtliche Fachkompetenz an einer Stelle gebündelt wird. Damit findet sich hier eine klassische Aufgabe der Bedarfsverwaltung. Darüber hinaus stellt die Veräußerung von Landesliegenschaften an Dritte eine ausschließlich erwerbswirtschaftliche Tätigkeit dar. Die Landesbetriebe umfassen regelmäßig mehrere frühere Landesämter und bis zu über 1000 Beschäftigte.

Da es entsprechende Dienstleister als Facility-Manager auch auf dem freien Markt gibt, können diese Landesbetriebe sich grundsätzlich mit Dritten messen und Kostenvergleiche anstellen, die Grundlage für eine Entscheidung des Landes über die Beibehaltung des eigenen Betriebes sind. Umgekehrt besteht jedoch ebenso die Möglichkeit, die Leistungen solcher Betriebe angesichts der Nachfrage in der Privatwirtschaft auf dem freien Markt anzubieten und so über die Bedarfsverwaltung hinaus in die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit vorzudringen, um die Erlössituation aufzubessern. Es wird daher zumindest eine Kostendeckung angestrebt, wobei auch Entgelte der Fachverwaltungen für die Dienstleistungen der Landesbetriebe heranzuziehen sind. Da hier anders als bei den datenverarbeitenden Landesbetrieben keine Sensibilitätseinschränkungen bestehen, stehen die Landesverwaltungen einer Wahrnehmung in Organisationsformen des Privatrechts bis hin zur Vergabe der Dienstleistungen grundsätzlich offener gegenüber. So hat sich das Land Berlin mit seinem Liegenschaftsfonds unmittelbar für eine privatrechtlich Lösung in Bezug auf die Vermarktung der Liegenschaften entschieden.

### 2.2.3.4 Forstbehörden

Die in den Jahren 1999 bis 2002 gegründeten Landesbetriebe für das Forstwesen konzentrieren sich auf eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit, die in weiten Teilen so auch von privaten Waldbesitzern betrieben wird. Allein das zur Verfügung stehende Waldvermögen liegt ungleich höher. Der Anteil hoheitlicher Aufgaben – sei es in Form der Eingriffs- oder der Leistungsverwaltung - ist nach Untersuchungen im Saarland mit rund 5%<sup>66</sup> vernachlässigbar gering. Ausschlaggebend für die Umwandlung in einen

---

<sup>65</sup> BVerfG (1983): „Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist. [...] Es bedarf einer umfassenden, kontinuierlich sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten [...] schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.“ (Volkszählungsurteil)

<sup>66</sup> vgl. Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (2001), S. 73 ff

Landesbetrieb war hier der genannte Schwerpunkt in der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit. So konnte beispielsweise der Landesbetrieb Hessen-Forst im Jahre 2001 Einnahmen von 139,1 Mio. DM<sup>67</sup> - im Folgejahr von 112 Mio. Euro<sup>68</sup> - erwirtschaften. Je nach Größe der zu bewirtschaftenden Flächen können hier bis zu mehrere 1000 Beschäftigte an zahlreichen Standorten betroffen sein.

### 2.2.3.5 Justizvollzugsbehörden

Die 1999 bis 2001 im Bereich des Justizvollzuges eingerichteten Landesbetriebe betreffen das vollzugliche oder Gefangenenarbeitswesen. Im Vordergrund steht der pauschale Auftrag, die gesellschaftliche Wiedereingliederung des Gefangenen bei der Gestaltung des Strafvollzuges zu fördern. Ein wesentliches Instrument hierfür ist es, den Inhaftierten die erforderlichen Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern (§ 37 Abs. 2 StVollzG). Während der Haft sollen sinnvolle und wirtschaftlich ergiebige Arbeiten angeboten werden. Die Aufgaben der genannten Landesbetriebe beziehen sich genau auf dieses Spektrum und werden in eigenen Tischlereien, Schlossereien, Schuhmachereien, Schneidereien, Wäschereien, Bäckereien, Küchen, Druckereien, Elektro- oder Malerwerkstätten u.a. konzentriert. Die dabei erzeugten Güter und angebotenen Dienstleistungen können von privaten Einzelkunden, Firmen und Behörden erworben bzw. in Anspruch genommen werden.

Da es sich hier unstrittig um erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten handelt, welche die öffentliche Verwaltung - abgesehen davon, dass ein Einsatz der Leistungserbringer für Zwecke der öffentlichen Hand kritisch zu beurteilen wäre - selbst nur begrenzt in Anspruch nehmen kann, ist eine Zuordnung zur Bedarfsverwaltung abzulehnen. Zwar mag das auf Wiedereingliederung ausgelegte Angebot gegenüber den Gefangenen noch als Teil der Leistungsverwaltung charakterisiert werden, doch der konkrete Zuschnitt der Landesbetriebe rückt hier die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit deutlich in den Vordergrund. Im Wirtschaftsplan des entsprechenden Landesbetriebes in Sachsen-Anhalt ist für das Geschäftsjahr 2002 eine vollständige Finanzierung durch Erlöse von außen realisiert.<sup>69</sup> Ein Leistungsvergleich und Wettbewerb mit Dritten am Markt ist hinsichtlich der Güter und Leistungen möglich. Eine Auslagerung dieser Aufgabe durch Vermittlung der Gefangenen noch in der Haftzeit auf private Betriebe wird angesichts der besonderen Umstände und der Überwachungspflichten allerdings nicht möglich sein.

Die Landesbetriebe sind regelmäßig auf mehrere Standorte verteilt und umfassen einschließlich der Gefangenen jeweils mehrere 100 Beschäftigte.

### 2.2.3.6 Mess- und Eichbehörden

Die in den Jahren 1998 bis 2002 gegründeten Landesbetriebe für das Mess- und Eichwesen erhalten durch das Gesetz über Einheiten im Messwesen, das Eichgesetz und das Medizinproduktegesetz ähnlich wie die Vermessungs- und Katasterbehörden einen konkreten Gesetzesauftrag. Die Eichordnung führt hierzu weiter aus. Danach sichern die Eichbehörden die geforderte Messsicherheit im geschäftlichen Verkehr und in allen Bereichen von öffentlichem Interesse, insbesondere beim Umwelt- und Verbraucherschutz. Sie sind zuständig auch für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten aus Verstößen gegen die genannten Gesetze und hinsichtlich dieser Aufgabe der Eingriffsverwaltung zuzurechnen; im

<sup>67</sup> vgl. Hessischer Rechnungshof (2003), S. 67

<sup>68</sup> vgl. [www.hessen-forst.de/deutsch/infos/NeuesTermine/pressemitteilungen/pm\\_gb\\_2002.htm](http://www.hessen-forst.de/deutsch/infos/NeuesTermine/pressemitteilungen/pm_gb_2002.htm) vom 11.04.2004

<sup>69</sup> vgl. Landtag Sachsen-Anhalt (2002), Einzelplan 11, S. 77 ff

Übrigen der Leistungsverwaltung. Die Aufgabe wird regelmäßig an mehreren Dienststellen und nur im bevölkerungsreichsten Land, Nordrhein-Westfalen, mit mehr als 100 Beschäftigten wahrgenommen.

Bemerkenswert an der Arbeit der Eichbehörden ist, dass sie bereits als Behörden in deutlich überdurchschnittlichem Maß aus Gebühren selbst finanziert sind. Der Eigenfinanzierungsgrad auch als Landesbetrieb liegt 2003 ausweislich eines Wirtschaftsplanes bei rund 90%.<sup>70</sup> Der Zuführungsbedarf seitens des betreffenden Landes beträgt dort nicht einmal eine Million Euro. Eine solche auf Einnahmen ausgerichtete Behörde, wird - auch wenn sie Aufgaben der Eingriffsverwaltung mit wahrnimmt - als prädestiniert für eine Führung unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erachtet.

### **2.2.3.7 Materialprüfungsbehörden**

Für die in den Jahren 1998/1999 gegründeten Landesbetriebe für Materialprüfung gelten in finanzieller Hinsicht die Aussagen für das Mess- und Eichwesen entsprechend. Sie tragen sich ausweislich der Umsatzerlöse in Wirtschaftsplänen zu rund 90% aus Gebühreneinnahmen von Dritten<sup>71</sup> und waren damit prädestiniert für die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente insbesondere in der Buchführung.

Die Zahl der Beschäftigten liegt landesweit bei wenigen 100 Personen verteilt auf mehrere Betriebsstellen. Die Aufgaben sind der Leistungsverwaltung zuzurechnen, können grundsätzlich aber auch am Markt angeboten werden und sind dann der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit zuzurechnen.

### **2.2.3.8 Straßenbaubehörden**

Den in den Jahren 2001 bis 2003 im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gegründeten Landesbetrieben für den Straßenbau obliegt im Wesentlichen die Straßen-, Landschafts- und Bauwerksplanung, die Ausschreibung und Bauüberwachung sowie bauliche Unterhaltung und Streckenkontrolle der Landesstraßen. Hinzu kommen Leistungen nach der Straßenverkehrsordnung, dem Luftverkehrs- oder dem Binnenschifffahrtsrecht. Die Betriebsstruktur umfasst regelmäßig die gesamte frühere Straßenbauverwaltung mit zahlreichen Einzelbehörden und mehreren 1000 Mitarbeitern.

Aufgabe dieser Landesbetriebe ist es, die Mobilität der Gesellschaft zu unterstützen, den schnellen und kostengünstigen Transport von Gütern zu gewährleisten sowie bequeme, zügige, stressfreie und sichere Fahrten zur Arbeit und in der Freizeit unter Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Interessengruppen zu ermöglichen.

Angesichts dieser Charakteristik und des Umstandes, dass die Leistungen weder primär für andere Verwaltungsaufgaben erbracht werden - also keine Bedarfsverwaltung sind - noch mangels Gewinnaussichten von Dritten erbracht werden können - also keine erwerbswirtschaftliche Betätigung darstellen - müssen die Aufgaben im Wesentlichen der Leistungsverwaltung zugerechnet werden. In quantitativ geringerem Umfang liegen daneben Elemente der Eingriffsverwaltung vor. Dies betrifft insbesondere die Versagung verkehrsrechtlicher Genehmigungen oder die aus der Planung resultierende Beanspruchung von Flächen für den Verkehrswegebau. Zu diesem Zweck möglicherweise erforderliche Enteignungen obliegen jedoch den jeweiligen Enteignungsbehörden der Länder, nicht den Straßenbauverwaltungen.

---

<sup>70</sup> vgl. Niedersächsischer Landtag (2003) Einzelplan 08, S.49/1

<sup>71</sup> vgl. Niedersächsischer Landtag (2003) Einzelplan 08, S.51/1 ff

Eine Sonderrolle nimmt nicht zuletzt auf Grund des Stadtstaatencharakters der Landesbetrieb Verkehr in Hamburg ein. Während in den vorgenannten Landesbetrieben die betrieblichen Arbeitsstrukturen wesentlicher Anstoß waren, dürfte in Hamburg das Entgeltaufkommen ausschlaggebendes Kriterium gewesen sein. Die Bündelung sämtlicher Zulassungsangelegenheiten von Kraftfahrzeugen und Personen, der Überwachung und Begutachtung von Fahrzeugen sowie von verkehrsrechtlichen Genehmigungen ermöglicht eine nachhaltige Außenfinanzierung.



### 3 Primäranalyse der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf einer standardisierten schriftlichen Befragung und Beobachtung der Entwicklung der Organisation des amtlichen Geoinformationswesens in den Bundesländern. Hierzu wurden ein umfassender Fragenkatalog ausgewertet und persönliche oder fernmündliche Rücksprachen geführt. Ergänzend erfolgte eine Analyse der in diesem Zusammenhang bereitgestellten oder benannten Dokumente und Veröffentlichungen. Hierbei wurde vornehmlich auf Haushalts- und Wirtschaftspläne, Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie auf die Internetauftritte der betreffenden Landesbetriebe und Bundesländer zurückgegriffen. Soweit die zusammenfassend darstellenden Tabellen zu einzelnen Themen keine Aussage treffen, wurden entsprechende Auskünfte nicht erteilt oder die weitergehenden Recherchen führten zu keinen darüber hinausgehenden Erkenntnissen.

Bei den für eine vertiefende Betrachtung herangezogenen Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen handelt es sich um Gründungen der Jahre zwischen 1995 und 2003, Stadtstaaten und Flächenländer sind hier ebenso betroffen wie so genannte A- und B-Länder, d.h. SPD- bzw. CDU-geführte oder gebildete Landesregierungen. Fachlich sind sowohl Aufgaben des Liegenschaftskatasters als auch der Geotopographie und des Raumbezugs betroffen. Tabelle 2 gibt zunächst eine zusammenfassende Übersicht zur Ausgangssituation in den einzelnen Bundesländern.

Ausgangssituation zur Landesbetriebsbildung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Umwandlung</b>	• 01.01.1997	• 01.03.1996	• 01.04.1997	• 01.01.2001	• 01.01.2002	• 01.01.2003	• 01.01.1995	•
<b>politisch</b>								
<b>Regierungs-</b> <b>koalition</b>	• CDU	• CDU/SPD	• SPD	• SPD/Grüne	• SPD/CDU	• CDU/„Schill“/ FDP	• SPD/Grüne/ FDP	•
<b>Ressort-</b> <b>leitung</b>	• CDU	• SPD	• SPD	• SPD	• CDU	• „Schill“	• SPD	•
<b>organisator.</b>								
<b>Aufbau der</b> <b>Verwaltung</b>	• dreistufig	• dreistufig	• dreistufig	• dreistufig	• zweistufig	• einstufig	• zweistufig	•
<b>betroffene</b> <b>Behörden</b>	• 35	• 36	• 1	• 1	• 1	• 1	• 1	•
<b>Verwal-</b> <b>tungsstufe</b>	• Ortsinstanz	• Mittel- und Ortsinstanz	• Mittelinstanz	• Mittelinstanz	• Mittelinstanz	• Orts- und Mittelinstanz	• Orts- und Mittelinstanz	•
<b>finanziell</b>								
<b>Einnahmen</b> <b>(lt. HH-Plan)</b>	• 22.394.584 €	•	• 2.760.976 €	• 2.222.585 €	• 1.513.935 €	• 5.447.000	• 1.533.935	•
<b>Ausgaben</b> <b>(lt. HH-Plan)</b>	• 39.880.766 €	• 135.000.000 €	• 20.605.063 €	• 22.738.734 €	• 18.097.994	• 24.650.000 €	• 7.158.086 €	•
<b>davon</b> <b>Personal</b>	• 32.025.655 €	•	• 13.891.289 €	• 15.696.660 €	• 11.466.027 €	• 20.534.000 €	• 6.430.287 €	•
<b>Saldo</b>	• -17.486.182 €	•	• -17.834.087 €	• -20.516.149 €	• -16.584.059	• -19.203.000 €	• -5.624.211	•
<b>personell</b>								
<b>Beschäftigte</b> <b>(Vbe)</b>	• 1.074 (HH-Pl.)	• 3.400	• 377 (HH-Pl.)	• 373	• 360	• 459,02	• 166,2	•
<b>dav. Beamte</b> <b>(Ist)</b>	• 153	• 1.979	• 97	• 72	• 16	• 102	• 45	•

Tabelle 3: Ausgangssituation bei der Bildung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen

Der sich aufdrängende Gesamteindruck, dass die Bildung von Landesbetrieben und damit eine verstärkte betriebswirtschaftliche Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung, wo immer dies möglich ist, nicht

mehr allein die Federn einer politischen Couleur schmückt, muss nicht zuletzt angesichts der bereits oben angeführten Beispiele für Landesbetriebsbildungen aus den vergangenen zehn Jahren (Tabelle 1) als repräsentativ gewertet werden.

Ebenso wenig lassen sich Landesbetriebe auf einer bestimmten Verwaltungsebene fixieren. Genauso wie im untersuchten Beispiel vermeintlich kleinere Behörden der Ortsinstanz - hier die Katasterbehörden - und damit der unteren Stufe einer Landesverwaltung als Landesbetriebe geführt werden, gilt dies für größere, landesweit zuständige Verwaltungseinheiten der Mittelinstanz wie Landesoberbehörden oder obere Landesbehörden - hier die Landesvermessungsbehörden.<sup>72</sup> Auch dies wird letztlich im Rückblick auf die vergangenen Jahre in anderen Verwaltungsbereichen bestätigt (Tabelle 1). Hinzu kommt, dass gerade bei fachlich sehr eng kooperierenden Behörden, wie sie innerhalb des amtlichen Geoinformationswesens zu finden sind, unterschiedliche Wirtschaftsführungen der Zusammenarbeit abträglich sind, so dass wie in Baden-Württemberg und Thüringen ganze Verwaltungszweige mit mehreren Behörden als Landesbetrieb ausgestaltet werden.

Gleichermaßen ist auch das finanzielle oder personelle Volumen der betroffenen Verwaltungseinheiten noch kein Indikator dafür, welche Behörde sich für die Umwandlung in einen Landesbetrieb anbietet. Während bereits in den vertieft untersuchten Beispielen Haushaltsvolumina von rd. sieben bis 135 Mio. Euro auf der Ausgabenseite bzw. Personalstärken von rd. 160 bis zu 3.400 Beschäftigte zur Disposition stehen, verbergen sich hinter den in der bereits angesprochenen Tabelle 1 genannten Landesbetrieben Bilanzsummen von wenigen 100.000 Euro (Domänenbetriebe) bis hin zu mehreren Mrd. Euro und knapp 10.000 Beschäftigten (Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen)<sup>73</sup>. Auch dies muss als Indiz dafür gewertet werden, dass betriebswirtschaftliches Handeln unabhängig von der Größe der verwalteten Ressourcen betrieben werden kann.

Schließlich bewirkt offensichtlich auch die Art der Aufgaben auf den ersten Blick keinen Vorgriff auf die Entscheidung über die Bildung von Landesbetrieben. Sowohl die mehrheitlich der Leistungs- oder Bedarfsverwaltung zugerechneten Aufgaben der Geotopographie und des geodätischen Raumbezugs in der Mittelinstanz als auch die von den Befragten der Eingriffsverwaltung zugeordneten Aufgaben im Bereich des Liegenschaftskatasters in der Ortsinstanz sind heute scheinbar für eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung geeignet. Auch dabei handelt es sich um eine Tendenz, die bereits in den Landesbetriebsbildungen verschiedenster Verwaltungszweige des vergangenen Jahrzehnts ihren Niederschlag findet (Tabelle 1). Hinzu kommen solche Landesbetriebe, die unbestritten sogar über die Bedarfsverwaltung hinausgehen und mehrheitlich der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit dienen (z.B. Forstbetriebe, Weingüter, Domänen). Selbst diese Art des Aufgabenspektrum können die Behörden des amtlichen Geoinformationswesens grundsätzlich mit abdecken, und zwar nicht nur in Bezug auf die viel zitierten Druckkapazitäten dieser Stellen, sondern gerade und insbesondere auch im Bereich der Veredelung und Veräußerung geotopographischer Daten oder des Geoconsulting.

Allein der zeitliche Aspekt scheint eine besondere Bedeutung für die Bildung von Landesbetrieben zu entwickeln und lässt dieses Instrument in den aktuellen Fokus rücken. Auch wenn die Mehrzahl der Betriebe des amtlichen Geoinformationswesens bereits Mitte der 90er Jahre entstanden ist, so zeigt sich in den vergangenen fünf bis sechs Jahren ein deutlicher Anstieg der zuvor nur sehr sporadisch eingesetzten Landesbetriebsgründungen in verschiedensten Verwaltungszweigen (Tabelle 1). Dies mag nicht zuletzt darin mitbegründet liegen, dass Verwaltungsstrukturmaßnahmen, nämlich aufbauorganisa-

<sup>72</sup> vgl. Becker, Bernd (1989), S. 238, der die Landesvermessungsbehörden den Landesoberbehörden zurechnet.

<sup>73</sup> „Auf der Aktivseite [des Bau- und Liegenschaftsbetriebes Nordrhein-Westfalen] stehen 18,4 Mrd. DM Anlagevermögen und 0,2 Mrd. DM Umlaufvermögen. Die Passivseite weist 2,2 Mrd. DM Eigenkapital, 1,3 Mrd. DM Rückstellungen und 15,1 Mrd. DM Verbindlichkeiten auf.“ ([www.landtag.nrw.de/WWW/GB/II/1/Ausschuesse/A06\\_2/aktuelles.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB/II/1/Ausschuesse/A06_2/aktuelles.htm) vom 9.3.2004)

torische Reformansätze, zunehmend als ein zentraler Baustein der Verwaltungsmodernisierung neben beispielsweise Haushaltsmodernisierung, neuem Personalmanagement, Aufgabenkritik oder eGovernment betrachtet werden<sup>74</sup> und entsprechend zielgerichtete, auf Ausgliederungen abstellende Arbeitsaufträge an Stabs- und andere Stellen gerichtet werden, um die Landesverwaltung diesbezüglich auf Optimierungspotenziale zu untersuchen.<sup>75</sup>

Verfahren und Ziel der Landesbetriebsbildung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Zielstellung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einnahmehöherhöhung</li> <li>• Erhöhung der Kostendeck.</li> <li>• Abfangen von Ausgabesteigerungen</li> <li>• Kostentransparenz</li> <li>• Motivationssteigerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalabbau</li> <li>• unmittelbarer Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalausgabenredukt.</li> <li>• Einnahmehöherhöhung</li> <li>• Erhöhung der Kostendeck.</li> <li>• Leistungsverbesserung</li> <li>• Motivationssteigerung</li> <li>• Kundenorientierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosteneinsparung</li> <li>• Erhöhung der Wirtschaftlichkeit</li> <li>• Flexibilisierung der Wirtschaftsführung</li> <li>• Kundenorientierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wirtschaftlichere und zielgerichtete Aufgabenwahrnehmung</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung der Personalausgaben</li> </ul>	
<b>geprüfte Alternativen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörde</li> <li>• Landesbetrieb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörde</li> <li>• Landesbetrieb</li> <li>• Anstalt öffentl. Rechts</li> <li>• GmbH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesbetrieb</li> <li>• Anstalt öffentl. Rechts</li> <li>• GmbH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörde</li> <li>• Landesbetrieb</li> <li>• Anstalt öffentl. Rechts</li> <li>• GmbH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörde</li> <li>• Landesbetrieb</li> <li>• GmbH</li> <li>• länderübergreifende Einrichtung</li> <li>• Bundeskompetenz</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörde</li> <li>• Landesbetrieb</li> <li>• Sondervermögen (Eigenbetriebe)</li> </ul>	
<b>Organisation d. Umwandlung</b>								
<b>allgemein</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbaustab</li> <li>• Arbeitsgruppe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenkungsausschuss</li> <li>• Arbeitsgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenkungsgruppe</li> <li>• Projektgruppe</li> <li>• Arbeitsgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektgruppe</li> <li>• Arbeitsgruppen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsgruppen</li> </ul>	
<b>Beschäftigtenvertr.</b>	• nein	• im Lenkungsausschuss	• in allen Gruppen	• ja	• in der Projektgruppe			
<b>externe Beratung</b>	• nein	• themenbezogen	• themenbezogen	• nein	• themenbezogen	• nein	• themenbezogen	

Tabelle 4: Zielstellung und Verfahren der Bildung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen

Unter den vorstehenden Bedingungen lässt sich der Landesbetrieb heute nur noch schwer in den Aufbau der Landesverwaltungen einordnen. Er scheint gleichermaßen ein übergeordnetes Phänomen zu sein, das offensichtlich nur an Zielsetzungen, nicht aber an Behördendimensionen, Aufgabenarten, Verwaltungsstufen oder politische Couleur geknüpft werden kann. Deshalb sollen, auch wenn dies nicht unmittelbar der Überprüfung der Arbeitshypothese 1 dient, zunächst die gesteckten Ziele und die für den Weg dorthin bereitgestellten Mittel näher betrachtet werden. Zusammenfassend trägt Tabelle 3 diesem Anliegen mit Blick auf die Umwandlung der Behörden des amtlichen Geoinformationswesens Rechnung. Sie kann gerade in Bezug auf die Zielsetzung jedoch repräsentativ für sämtliche Landesbe-

<sup>74</sup> vgl. Ausschuss für Verwaltungsoptimierung Brandenburg (2001), S. 5

<sup>75</sup> In der Koalitionsvereinbarung der baden-württembergischen Landesregierung (1992) war als Ziel genannt, die staatliche Verwaltung durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu stärken und weitere staatliche Einrichtungen als Landesbetriebe nach § 26 LHO oder in privatrechtlichen Organisationsformen zu betreiben. Aufgrund dessen wurde von der „Regierungskommission Verwaltungsreform“ u.a. das Projekt „Privatisierung von Landeseinrichtungen und Einrichtung weiterer Landesbetriebe nach § 26 LHO“ in die Wege geleitet.

triebsgründungen der vergangenen Jahre betrachtet werden, da diese Vorgaben sich regelmäßig wiederholen. Daraus wird ersichtlich, ob ein betriebswirtschaftliches Handeln zumindest formal überhaupt angestrebt wird.

Betrachtet man die Zielstellungen der Landesbetriebsbildung, so ziehen sich einige wenige Aspekte wie ein roter Faden durch die Argumentation aller, nicht nur der hier abgebildeten Bundesländer. Sie spiegeln letztlich die Haushaltszwänge wider, die Anstöße für die Reformprozesse in den öffentlichen Verwaltungen aller Bundesländer waren<sup>76</sup> und auch die Bildung von Landesbetrieben in den vergangenen Jahren vorangetrieben haben.<sup>77</sup>

- a) Steigerung der Effektivität<sup>78</sup>, was in der stärkeren Kundenorientierung und Leistungsverbesserung zum Ausdruck kommt,

<sup>76</sup> vgl. Berg, Frank (2003), S. 9; „Durch möglichst weitgehende Einführung der Kostenrechnung und die Überführung ggf. in die Betriebsform nach § 26 LHO mit doppelter Buchführung soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft ermöglicht werden.“ (Freudenberg, Dierk (1997), S. 77)

<sup>77</sup> Niedersachsen:

In Niedersachsen war das Landesverwaltungsamt 1995 beauftragt worden, ein geschlossenes Konzept zu seiner künftigen Rolle in der Landesverwaltung mit Vorschlägen zu einer kostengünstigeren Aufgabenerledigung vorzulegen. Im Teilprojekt „Landesvermessung“ sollten vor allem die nachfolgende Gesichtspunkte einbezogen werden:

- Kernbestand staatlicher Aufgabenerfüllung,
- notwendige Erledigungstiefe,
- weitere Privatisierungsmöglichkeiten,
- Optimierung der inneren Organisationsstruktur sowie
- Prüfung wirtschaftlicher Formen der Verselbständigung.

(vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 61);

„Ziel des Landesbetriebes LGN ist vor allem eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und die Erlangung eines hohen Kostendeckungsgrades. Diese Organisationsform erlaubt es, die in der Privatwirtschaft erprobten betriebswirtschaftlichen Elemente wie kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Fakturierung, Marketing und Controlling einzusetzen, um bei der Leistungserbringung effizienter zu werden, im übrigen aber dieselben Rahmenbedingungen zu behalten, denen Behörden und sonstige Dienststellen, z.B. im Organisationsrecht, Dienstrecht, Tarifrecht und Personalvertretungsrecht unterliegen. So wird bei unverändertem Aufgabenbestand bis zum Jahre 2005 ein Einsparpotenzial von ca. 20% des Personals geschätzt.“ (vgl. Schapper, Claus-Henning (1997), S. 102 ff)

Thüringen:

Die Entscheidung für die Bildung des Landesbetriebes wurde auch dadurch beeinflusst, dass von dieser Haushaltsform gegenüber dem früheren Zustand

- bessere Chancen für kostendeckende Kalkulationen und zur Reduzierung kostenfreier Leistungen,
- eine größere Flexibilität in personeller Hinsicht und
- ein höheres Verbundenheitsgefühl der Mitarbeiter sowie ein verstärktes Miteinander der Dienststellen erwartet wurde.

(vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 191)

Bremen:

„Das Land Bremen hatte vom Bundesverfassungsgericht in den Jahren 1992/93 eine extreme Haushaltsnotlage testiert bekommen. Einerseits erhielt das Land somit Sonderzahlungen des Bundes, andererseits traf es die Verpflichtung u.a. mit der Verschlankung der Verwaltung selbst zur Schuldenminderung beizutragen. In diesem Zusammenhang tauchte 1992 erstmals der Gedanke auf, neben anderen Behörden auch die damalige Vermessungs- und Katasterverwaltung in einen Eigenbetrieb zu überführen.“ (Lucht, Harald (1997), S. 3)

Baden-Württemberg:

„Die Wurzeln des Landesbetriebes in Baden-Württemberg reichen zurück bis zum 05. April 1992. Damals fanden in Baden-Württemberg Landtagswahlen statt, die schließlich zur CDU-/SPD-Koalitionsregierung führten. Die Regierung Teufel/Spöri schwor sich zu Recht sofort auf das Sparen ein und nahm sich deshalb sehr intensiv auch des Themas „Verwaltungsreform“ an. Dies bedeutete damals in erster und einziger Konsequenz Verringerung der Staatsquote durch Personalabbau. Andererseits wurden Neueinstellungen bei der Polizei, bei den Lehrern und im Strafvollzug als unabdingbar eingestuft. Die dafür geschaffenen 3.040 Stellen mussten somit andere Verwaltungszweige in den Folgejahren einsparen. Auf die Vermessungsverwaltung entfielen 294 Stellen oder rd. 8% des damaligen Personalbestandes. Später wurde der Anteil auf rd. 12% oder 384 Stellen heraufgesetzt.“ (Schönherr, Hansjörg (1997), S. 223);

„Eine gründliche Aufgabenüberprüfung mit echtem Aufgabenabbau, eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren sowie eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen Behörden waren die politischen Leitgedanken der CDU-FDP-Koalition in Baden-Württemberg, die prekäre Situation der öffentlichen Haushalte Hintergrund der Anstrengungen um eine Verwaltungsreform die der Forderung einer stärkeren Orientierung an unternehmerischen Erfolgprinzipien, marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen und betriebswirtschaftlichen Managementtechniken Rechnung tragen sollte. Im Ergebnis einer darauf aufbauenden aufgabenkritischen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Vermessungsverwaltung (Kienbaum Unternehmensberatung GmbH) wurde das Wirtschaftsministerium durch Ministerratsbeschluss beauftragt, die gesamte Vermessungsverwaltung in einen Landesbetrieb umzuwandeln. Das Ziel war eine wirtschaftlichere Erledigung der Aufgaben durch Einsparungen auf der Kostenseite und ein flexiblerer Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel.“ (Scholl, Peter (1997), S. 243)

Schleswig-Holstein:

Überall werden die finanziellen Spielräume enger. Nicht zuletzt dies war einer der Gründe, den ehemaligen „Wildpark Trappenkamp“ zum 1. Januar 1999 aus dem Forstamt Segeberg herauszulösen und organisatorisch zu verselbständigen. Der Erlebniswald Trappenkamp wird seither als Landesbetrieb nach § 26 der Landeshaushaltsordnung geführt. (vgl. Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein (2003) S. 2)

<sup>78</sup> Effektivität ist das Verhältnis von Output (Ergebnis) der Arbeit zur erzielten Wirkung (Outcome). Effektivität bedeutet, dass die gesetzten Ziele durch die durchgeführten Handlungen vollständig erreicht werden. (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2003), Anlage 1, S.3)

b) Steigerung der Effizienz<sup>79</sup>, was im Personalabbau, der Rückführung von Personalausgaben, der Erhöhung des Kostendeckungsgrades durch Einnahmeerhöhungen und/oder Ausgabenbeskungen sowie der Flexibilisierung der Wirtschaftsführung zum Ausdruck kommt und - mit Abstrichen -

c) Steigerung der Motivation der Beschäftigten u.a. durch Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze<sup>80</sup>.

Insgesamt betrachtet bestätigen diese Zielstellungen, dass mit der Bildung von Landesbetrieben tatsächlich die Stärkung eines betriebswirtschaftlichen Handelns angestrebt wird.

Angemerkt sei hier aber auch, dass die untersuchten Behörden bereits im Vorfeld der Umwandlung vielfach von Experimentierklauseln in den jeweiligen Landeshaushaltsgesetzen oder Deckungsvermerken in den Haushaltsplänen profitieren konnten. Dies bedingte jedoch ein jährlich neues Aushandeln solcher Möglichkeiten zur Steigerung der Flexibilität, so dass der regelmäßige Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Verfahren durch eine neue Organisationsform durchaus auch als Entlastung verstanden wurde. Dass die Verantwortlichen diese Ziele nicht allein durch die Bildung von Landesbetrieben realisiert sehen, sondern hier grundsätzlich auch andere Organisationsformen zum Einsatz kommen können, zeigt die teilweise sehr umfassende Abwägung von Alternativen in den Bundesländern.<sup>81</sup> Dies galt auch für andere Fachverwaltungen.<sup>82</sup> Darin einbezogen waren sowohl weitergehende, rechtlich unselbständige Ausgestaltungen wie das Sondervermögen oder die Eigenbetriebe der Stadtstaaten als auch rechtlich selbständige Organisationsformen des öffentlichen (Anstalten) und privaten Rechts (GmbH). Dass diese im amtlichen Geoinformationswesen nicht oder zumindest zunächst nicht zum Einsatz gekommen sind, ist im Wesentlichen dem Umstand zuzuschreiben, dass

a) eine weitgehende Finanzierung über externe Einnahmen nicht gegeben war,

b) eine Wettbewerbssituation nur für sehr eng begrenzte Teilaufgaben gesehen wurde,<sup>83</sup>

c) die Durchsetzung politischer Forderungen bei einer Herauslösung aus der unmittelbaren Landesverwaltung erschwert worden wäre<sup>84</sup> und

d) die im Wesentlichen hoheitliche Natur der Aufgaben ohne eine gleichzeitige Beleihung keine Verlagerung auf eine privatrechtliche Organisationsform gestattet hätte<sup>85</sup>.

Eingeschoben sei auch der Hinweis, dass die unmittelbare Überführung in eine rechtlich selbständige Organisationsform des Privatrechts Verwaltungszweigen wie der Bau- und Liegenschaftsverwaltung steuerrechtliche Nachteile im Bereich der Grund- und Grunderwerbsteuer beschert und den erforderlichen engen Kontakt zu Regierung und Parlament, der angesichts der erheblichen Tragweite der dort getroffenen (Investitions-) Entscheidungen für den Landeshaushalt erforderlich ist, erschwert hätte. Darüber hinaus wäre eine privatrechtlich ausgestaltete Organisationsform beispielsweise bei der Beantragung von Baugenehmigungen nicht gebührenbefreit und erhielte selbst bei einer 100%igen Trägerschaft des Landes am Finanzmarkt schlechtere Konditionen als dieses selbst.<sup>86</sup> Die fehlende Gebührenbefreiung gilt auch für andere Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, da die Gebührengesetze der Länder persönliche Gebührenbefreiungen in der Regel nur für juristische Personen des öffentlichen Rechts vorsehen und dies auch nur dann, wenn keine erwerbswirtschaftlich Betätigung vorliegt.

<sup>79</sup> Effizienz bedeutet, entweder mit einem gegebenen Mittelrahmen das bestmögliche Ergebnis oder ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz zu erzielen (ökonomisches Prinzip) (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2003), Anlage 1 S. 3)

<sup>80</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (2000), S. 7

<sup>81</sup> vgl. Niedersächsisches Innenministerium (1996), S. 18/19; vgl. Tilly, Heinrich/Meinert, Markus/Rauch, Thomas (1998), S. 114 ff; vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 3; vgl. Senator für das Bauwesen, Bremen (1995), S. 5

<sup>82</sup> vgl. Arbeitsgruppe „Rechtsform Hygieneinstitut Hamburg“ (1999), S. 19 ff

<sup>83</sup> vgl. Senator für das Bauwesen, a.a.O.

<sup>84</sup> vgl. Niedersächsisches Innenministerium, a.a.O.; vgl. Tilly, Heinrich/Meinert, Markus/Rauch, Thomas, a.a.O.

<sup>85</sup> vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, a.a.O.

<sup>86</sup> vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002a) S. 3

Der daran anknüpfende Umwandlungsprozess war regelmäßig in ein teamorientiertes Projektmanagement eingebunden, welches Gelegenheit bot, die verschiedenen mit der Umwandlung verbundenen Interessenlagen auszugleichen und die Akzeptanz der Umwandlung zu erhöhen. In den entsprechenden Projektgremien in Form von Lenkungs-, Arbeits- und Projektgruppen sowie Aufbaustäben waren Vertreter der verantwortlichen obersten Landesbehörde (Fach-, Organisations-, Personalreferate), der grundsätzlich einzubeziehenden obersten Finanzbehörde wie auch der Beschäftigten und ggf. die Landesrechnungshöfe vertreten. Neben zentralen Gremien, fanden sich vielfach auch solche zu den Schwerpunktthemen „Organisation“, „Rechnungswesen“ oder „Wirtschaftsführung“, „Marketing und Vertrieb“ zusammen<sup>87</sup>, so dass auch hier die entsprechenden Funktionalbereiche abgebildet waren.

Eine sehr differenzierte Vorgehensweise war bei der konkreten Einbeziehung der Beschäftigten zu beobachten, wenn der Blick über das amtliche Geoinformationswesen hinausgeht. Während Brandenburg komplexe und weit reichende Regelungen in Bezug auf Verfahren und Mitspracherechte der Beschäftigten zwischen der Landesregierung und den Gewerkschaften beim Prozess der Verwaltungsmodernisierung getroffen hat<sup>88</sup>, hat beispielsweise Thüringen bei der Bildung des Landesbetriebes Liegenschaftsmanagement die Einbeziehung der Personalräte und Gewerkschaften als entbehrlich erachtet, da es sich um eine Organisationsentscheidung der Landesregierung handelte, die als nicht beteiligungspflichtig eingestuft wurde.<sup>89</sup>

Sehr zurückhaltend wurde bei der Umwandlung in Landesbetriebe eine externe Begleitung hinzugezogen. Die Begründung war darin zu suchen, dass allein ein kleiner Ausschnitt des Umwandlungsprozesses Kompetenzen verlangte, die in der öffentlichen Verwaltung nur bedingt zu erschließen waren. Dies betraf vornehmlich die Implementierung eines betrieblichen Rechnungswesens bestehend aus Finanz-

---

<sup>87</sup> vgl. Elmorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 62; vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 192; vgl. Thüringer Landtag (2000a), S. 3

<sup>88</sup> Bei der Umwandlung von Landesbehörden in Landesbetriebe ist in Brandenburg die Rahmenvereinbarung zwischen den Gewerkschaften und der Landesregierung zur Verwaltungsoptimierung zu beachten. Für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern wird sie durch die Dienstvereinbarung zum Prozess der Verwaltungsoptimierung (DV VerwOpt MI) zwischen dem Ministerium des Innern und dem Hauptpersonalrat weiter konkretisiert. Danach sollen für die Planung und Umsetzung von Projekten der Verwaltungsoptimierung Projektgruppen mit der Beteiligung der Beschäftigten gebildet werden.

<sup>89</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000a), S. 3; Der Betrieb beschäftigte zunächst 17 Mitarbeiter; vier weitere Mitarbeiter wurden an den Betrieb abgeordnet. Ihm oblag Ende 2001 die Verwaltung von 406 Liegenschaften bestehend aus 835 Flurstücken. (Thüringer Landtag (2001), S. 4472) In der Landesverwaltung insgesamt waren 1005 Beschäftigte, davon 156 Beamte, mit der Verwaltung und Bewirtschaftung der landeseigenen und angemieteten Liegenschaften beschäftigt, die sukzessive in den Betrieb zu überführen waren.

und Betriebsbuchführung. Der hinzugezogene externe Sachverstand konzentrierte sich daher auf Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften oder Unternehmensberater.<sup>90</sup> In Einzelfällen wurden Externe ergänzend hinzugezogen, um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Organisationsformen abzuwägen.

---

<sup>90</sup> vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 3; vgl. Lucht, Harald (1998), S. 5; vgl. Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 365

## 3.1 Unternehmensführung und Organisation

Einer von mehreren Funktionalbereichen im betriebswirtschaftlichen Sinne, mit denen sich die (öffentliche) Betriebswirtschaftslehre auseinandersetzt, ist der Bereich der Unternehmensführung und Organisation.<sup>91</sup> Auch wenn das Primat der Umwandlung nicht zuletzt angesichts der mehrheitlich im Haushaltsrecht angesiedelten Normen für die Landesbetriebe im Bereich des Finanzmanagement angesiedelt wird, so muss dieses nicht das einzige Entwicklungspotenzial auf dem Weg von Behörden hin zu betriebswirtschaftlich ausgerichteten Einheiten bergen.<sup>92</sup> Zum einen strahlt das Finanzmanagement auf Entwicklungen in der Unternehmensführung und Organisation aus und umgekehrt, zum anderen umfasst dieser Funktionalbereich eigenständige Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Dies soll nachfolgend insbesondere hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation in Bezug auf die Landesbetriebe an Hand einzelner Beispiele aus den Bundesländern vertieft werden. Die Betrachtungen dienen im Wesentlichen der Überprüfung der Arbeitshypothese II und sollen einen Gesamteindruck über Umfang und Gewicht betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen für diesen Funktionalbereich vermitteln.

### 3.1.1 Äußere und innere Aufbauorganisation

Entsprechend der in Kapitel 2.1.5 gefundenen Definitionen eröffnet die Analyse der inneren und äußeren Aufbauorganisation insbesondere einen Überblick zum tatsächlichen Umfang und dem Gewicht der Umsetzung betrieblicher Strukturen.

#### 3.1.1.1 Rechtsgrundlagen der Landesbetriebe

Landesbetriebe stellen sich als eine strukturelle Ausprägung der öffentlichen Verwaltung dar, die grundsätzlich in allen Bundesländern anzutreffen ist (Tabelle 1). Ist die Entscheidung für die Bildung eines Landesbetriebes gefallen, werden unterschiedliche Wege beschritten, diesen mit Leben zu füllen.

Dies ist zunächst einmal erkennbar daran wie dieser organisatorisch in die Landesverwaltung integriert wird. Erste Anhaltspunkte hierfür liefert das jeweilige Landesrecht. Tabelle 4 gibt eine erste Übersicht zur Stellung der Landesbetriebe in den Bundesländern.

##### 3.1.1.1.1 Selbständigkeit

Die nachfolgenden Betrachtungen vermitteln einen Eindruck, inwieweit die Landesbetriebe in Bezug auf ihre Selbständigkeit abgeleitet aus den für sie einschlägigen Rechtsgrundlagen von den Betroffenen als autonom betrachtet bzw. behandelt werden. Im Ergebnis ist zu erkennen, dass im Wesentlichen eine Gleichstellung mit den Landesbehörden erfolgt. Die für eine Vergleichbarkeit mit privaten Unternehmen entscheidende rechtliche Selbständigkeit fehlt jedoch in jedem Bundesland.

---

<sup>91</sup> vgl. Jung, Hans (2000), S. 24

<sup>92</sup> so verweist bspw. Reichard auf Defizite bei der Ausschöpfung einer Neugestaltung der interorganisatorischen Beziehungen durch den Einsatz des neuen Steuerungsmodells (Reichard, Christoph (2004), S. 98)



Rechtsgrundlagen der Landesbetriebe								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Rechtsquelle</b>	• Art. 98 (1) ThVerf • § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO	• Art. 79 (1) BWVerf • § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO	• Art. 65 (3) NdsVerf • § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO	• Art. 81 (2) NWVerf • § 18 (1) HGrG • § 14a LOG • § 26 (1) LHO	• Art. 101 (2) BbgVerf • § 18 (1) HGrG • § 13 LOG • § 26 (1) LHO	• § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO	• § 65 HBVerf • § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO	• § 18 (1) HGrG • § 26 (1) LHO
<b>Selbständigk.</b>								
<b>rechtlich</b>	• nein	• nein	• nein	• nein	• nein	• nein	• nein	•
<b>wirtschaftlich</b>	• nein	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
<b>organisatorisch</b>	• nein	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	• ja	• nein (SH)
<b>prozessual</b>	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	•	• nein	•
<b>Name</b>	• Landesbetrieb Thüringer Katasterämter	• Landesbetrieb Vermessung	• Landesvermessung und Geobasisinformation NI	• Landesvermessungsamt.	• Landesvermessung und Geobasisinformation BB	• Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung	• Kataster und Vermessung Bremen	•
<b>Errichtung</b>	• Kabinettsbeschluss	• Erlass des Fachministers	• Erlass des Fachministers	• Erlass des Fachministers	• Erlass des Fachministers	• Senatsbeschluss	• Senatsbeschluss	• Gesetz (Hessen)
<b>Geschäftsabweisung/Satz.</b>	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	• ja	• nein	•
<b>Ausrichtung</b>	• möglichst hohe Kostendeckung	• möglichst hohe Kostendeckung	• möglichst hohe Kostendeckung • erwerbswirtschaftlich	• kostendeckend • erwerbswirtschaftlich	• kostendeckend	• möglichst hohe Kostendeckung	•	•
<b>Perspektive</b>	• temporär	• temporär	• dauerhaft	• temporär	• temporär	•	• temporär	• temporär

Tabelle 5: Rechtsaspekte der Bildung und Führung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen

### 3.1.1.1.1 Organisatorische Selbständigkeit

Nahezu wortgleich und abgeleitet aus § 18 Abs. 1 HGrG findet sich in allen Bundesländern der § 26 Abs.1 der Landeshaushaltsordnungen, welcher Aussagen zum Landesbetrieb trifft.<sup>93</sup> Danach haben Landesbetriebe „einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. [...] Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen“. Auf hiervon abweichende Formulierungen wird an geeigneter Stelle zurückzukommen sein. Damit wird vom verfassungsrechtlich vorgegebenen Regelfall des Haushälterischen Bruttoprinzips, der Einzelveranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan, abgewichen. Die Ermächtigung für dieses saldierte Verfahren, vielfach auch Nettoprinzip genannt, findet ihren Niederschlag regelmäßig in den jeweiligen Landesverfassungen. Der gewählte Wortlaut setzt jedoch in allen Bundesländern die Existenz eines jeweiligen Landesbetriebes voraus („Landesbetriebe haben einen ...“), auf den der dort geschilderte Abwägungsprozess („zweckmäßig“) angewendet werden kann.<sup>94</sup> Die Landeshaushaltsordnungen stellen somit einheitlich nicht die Ermächtigung zur Errichtung von Landesbetrieben, sondern lediglich zu einer bestimmten Form der Ausgestaltung derselben dar.

<sup>93</sup> vgl. Heuer, Ernst (2005), S. 36

<sup>94</sup> „Das Haushaltsrecht enthält weder eine Legaldefinition des Begriffs „Landesbetrieb“ noch Kriterien für dessen Einrichtung. Es setzt die Tatsache der Einrichtung vielmehr voraus.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 149)

Eine Ermächtigung zur Organisation der Landesverwaltung kann sich aus der Natur der Sache, einer verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung an die jeweilige Landesregierung<sup>95</sup> oder aus geeigneten Rechtsnormen<sup>96</sup> ableiten. Rechtsnormen dieser Art, die den Aufbau der Landesverwaltung umschreiben, können beispielhaft für fünf Bundesländer benannt werden.<sup>97</sup> Mit Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, haben nur zwei dieser Bundesländer in jüngerer Zeit - in den Jahren 2000 und 2001 - von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Landesorganisationsgesetze dahingehend fortzuschreiben, dass Landesbetriebe hier ausdrücklich als eine Organisationsform benannt werden.<sup>98</sup> Damit haben beide Bundesländer ihn auf eine Ebene mit Behörden, Einrichtungen, Körperschaften ohne Gebietshoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Beliehene erhoben und ihn als Organisationsform innerhalb der Landesverwaltungen anerkannt. Zum Ausdruck kommt dies in der konstitutiv festgeschriebenen organisatorischen Absonderung, welche eine bisher nicht gekannte Verkörperung des Landesbetriebes darstellt. Damit verbunden sind eigene Regelungen über seine Errichtung und Ausrichtung, die Stellung innerhalb der Landesverwaltung und die Aufsichtsführung bis hin zu Geschäftsanweisungen oder Satzungen. Das gilt selbst dann, wenn wie im Falle Nordrhein-Westfalens die vormalige Behördenbezeichnung („Landesvermessungsamt“) aus Marketing-Gründen und zur Unterstreichung der im Wesentlichen hoheitlichen Aufgabenanteile erhalten bleibt.

Schleswig-Holstein, das Saarland und auch das hier mit in Rede stehende Baden-Württemberg kennen keine vergleichbaren organisationsrechtlichen Kodifizierungen für Landesbetriebe. Gleiches gilt für Bundesländer, bei denen entsprechende Organisations- oder Verwaltungsgesetze gänzlich fehlen und die jeweiligen Landesverfassungen den Landesregierungen nur eine pauschale Kompetenz zur Regelung der Organisation der Landesverwaltung zusprechen. Den Landesbetrieben dieser Bundesländer fehlt ein eigener organisationsrechtlicher Status und damit eine entsprechende Verkörperung. Im organisationsrechtlichen Sinne bleiben Landesbetriebe dort Landesbehörden, Einrichtungen, Körperschaften, Stiftungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts, denen lediglich ein besonderes haushaltsrechtliches Konstrukt - der Landesbetrieb - als Mantel überlagert wird. Sie sind dann nur haushaltsrechtlich abgesonderte Teile der Landesverwaltung.<sup>99</sup>

Eine organisatorische Selbständigkeit wird in Tabelle 4 auch für die Länder Hamburg und Bremen konstatiert, obwohl hier keine entsprechenden Rechtsnormen vorliegen. Ausschlaggebend hierfür ist die praktische, teilweise auch in der Stadtstaatsituation bedingte und in Verwaltungsvorschriften umgesetzte Ausgestaltung der Landesbetriebe, die sich durch Unterschiede von der klassischen Behörde abzeichnet, die deutlich über die Wirtschaftsführung hinausgehen. So sind beispielsweise die Eingriffsbefugnisse der vorgesetzten Behörden auf fachpolitische sowie finanzwirtschaftliche Vorgaben zu beschränken<sup>100</sup> bzw. als Globalsteuerung in Form von Zielvereinbarungen auszugestalten<sup>101</sup>. Die Steue-

<sup>95</sup> „Die Landesregierung beschließt über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, soweit nicht Gesetze die Organisation regeln.“ (Art. 38 Abs. 1 NdsVerf), „Die Landesregierung kann diese Befugnisse auf einzelne Mitglieder der Landesregierung oder auf anderer Stellen übertragen“ (Art. 38 Abs. 3 NdsVerf)

<sup>96</sup> „Die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten werden durch Gesetz festgelegt.“ (Art. 96 Abs. 1 BbgVerf)

<sup>97</sup> Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG Schleswig-Holstein), Landesorganisationsgesetz für das Saarland (LOG Saarland), Landesverwaltungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (LVG Baden-Württemberg), Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz - für das Land Nordrhein-Westfalen (LOG Nordrhein-Westfalen), Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz - für das Land Brandenburg (LOG Brandenburg) Entwurf eines Organisationsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesorganisationsgesetz), Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2004), Drucksache 4/1306

<sup>98</sup> „Landesbetriebe sind rechtliche unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist.“ (§ 14a Abs. 1 LOG Nordrhein-Westfalen); Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist. Behörden, Einrichtungen, sowie Teile von Behörden und Einrichtungen, die kostendeckend arbeiten können, sind in einen Landesbetrieb umzuwandeln, wenn keine übergeordneten Gründe entgegenstehen.“ (§ 14 Abs. 1 S. 1 und 2 LOG Brandenburg)

<sup>99</sup> Nr. 1.1 zu § 26 Abs. 1 VV-LHO SH

<sup>100</sup> Nr. 8 RLbet der Hansestadt Bremen

<sup>101</sup> Nr. 2.3 VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 (3) und 87 LHO Hamburg

rung kommt hier einem Beteiligungsmanagement nahe. Dies liegt nicht zuletzt darin mitbegründet, dass die Senatsverwaltungen der Stadtstaaten in der Regel keine den Flächenländern vergleichbaren Fachaufsichtsreferate für spezielle Verwaltungszweige wie das amtliche Geoinformationswesen vorhalten. Der Personalaufwand hierfür wird als unverhältnismäßig erachtet.

Eine organisatorische Selbständigkeit wird grundsätzlich auch in Niedersachsen angestrebt, was unter anderem im gesonderten Ausweis der Landesbetriebe in der Mittelinstanz der Landesverwaltung zum Ausdruck kommt.<sup>102</sup> Für die Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen unterstreichen Stimmen des Trägers, dass sie selbständige Organisationsform ist und Teil der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes bleibt.<sup>103</sup> Zugleich verfügt der Landesbetrieb über eine Betriebsatzung. Damit sind Indizien für eine organisatorische Selbständigkeit gegeben, die in der Praxis - anders als in den Stadtstaaten - angesichts „starker“ Aufsichtsbefugnisse in den obersten Landesbehörden so aber nicht immer Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund und angesichts einer fehlenden konstitutiven Aussage wird die organisatorische Selbständigkeit im Weiteren gleichwohl verneint.

#### **3.1.1.1.2 Rechtliche Selbständigkeit**

Losgelöst von der organisatorischen Selbständigkeit besteht Einvernehmen in allen Bundesländern, dass die Landesbetriebe rechtlich unselbständig sind. Ausgangspunkt dieser Betrachtungsweise ist die Frage, ob es sich bei Landesbetrieben um natürliche oder juristische Personen handelt. Nur dies könnte eine rechtliche Selbständigkeit und somit die Wahrnehmung eigener Rechte begründen. Ist erstgenannte Alternative unstrittig nicht erfüllt, so führt die Frage der juristischen Person in der Praxis, insbesondere bei Vertragsabschlüssen, vielfach zu Diskussionen. Im Ergebnis hat bisher jedoch kein Bundesland den Landesbetrieben die Eigenschaft einer juristischen Person zugesprochen. Inhaber sowie Träger der Rechte und damit juristische Personen sind hier ausnahmslos das Land, die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie beliehene natürliche oder juristische Personen. Für die Träger der staatlichen Verwaltung handeln seine Behörden, Einrichtungen und auch Landesbetriebe. Sie werden dadurch weder juristische Person noch erlangen sie rechtliche Selbständigkeit, sondern sind unmittelbare Landesverwaltung.<sup>104</sup> Für die Träger einzelner Aufgaben handeln somit die diese repräsentierenden Organe als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung. Eine anders lautende Rechtsauslegung müsste auch auf rechtssystematische Bedenken stoßen. Das Recht zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben leitet sich bereits ab aus der Zugehörigkeit der Landesbetriebe zur unmittelbaren Landesverwaltung. Insoweit ist die entsprechende Ermächtigung in § 14 LOG Brandenburg nur deklaratorischer Natur.

Ungeachtet dessen sei allerdings darauf hingewiesen, dass Hamburg die Eintragung seiner Landesbetriebe in das Handelsregister beim Amtsgericht vorsieht, soweit es sich um Gewerbebetriebe i.S.v. § 1 Abs. 2 HGB handelt. Sie werden dadurch jedoch nicht Träger eigener Rechte.

#### **3.1.1.1.3 Prozessuale Selbständigkeit**

Unabhängig von der rechtlichen Selbständigkeit ist die prozessuale Selbständigkeit im Verwaltungsstreitverfahren zu betrachten. Klagegegner kann in der Regel nur eine juristische oder natürliche Person sein. Vor diesem Hintergrund wird die Erhebung von Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen in Verwaltungsstreitverfahren grundsätzlich gegen das Land oder die Körperschaft verlangt, deren Behörde einen Verwaltungsakt erlassen oder ihn unterlassen hat, sofern nicht das Landesrecht Ausnahmen hiervon

---

<sup>102</sup> vgl. Niedersächsischer Landtag (2000), S. 17

<sup>103</sup> vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 62, 65

<sup>104</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3; vgl. Brüggemann, Gerhard (1998) S. 191

zulässt.<sup>105</sup> Brandenburg<sup>106</sup> wie auch Nordrhein-Westfalen haben in ihren Landesverwaltungsgerichtsgesetzen Klauseln aufgenommen, dass Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gegen die Behörde zu richten sind, die einen angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder einen beantragten Verwaltungsakt unterlassen haben. Damit werden die einzelnen Behörden dort Partei im Verwaltungsstreitverfahren.

Obleich die entsprechenden Wortlaute der Verwaltungsgerichtsgesetze neben den Behörden nicht um Einrichtungen des Landes und Landesbetriebe ergänzt wurden, betrachten die genannten Bundesländer den Geltungsbereich als auf diese ausgedehnt, weil Landesbetriebe in keinem Fall höheren Einschränkungen unterliegen sollen als Landesbehörden. Der Behördenbegriff der Verwaltungsgerichtsordnung stellt im Übrigen auf den des Verwaltungsverfahrensgesetzes ab, wonach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, Behörde im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne ist. Diese Eigenschaft erfüllen die Landesbetriebe unstrittig bei der Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben, so dass ihnen in den genannten Ländern neben der organisatorischen auch eine prozessuale Selbständigkeit zugesprochen werden kann.

#### 3.1.1.1.4 Wirtschaftliche Selbständigkeit

Schließlich muss die wirtschaftliche Selbständigkeit der Landesbetriebe hinterfragt werden. Hier ist ein grundsätzlich sehr zwiespältiges Antwortverhalten der untersuchten Landesbetriebe zu beobachten. Eine ausschließlich formale Betrachtung führt dazu, dass die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes einschließlich Erfolgsplan, der bereits entsprechend § 275 HGB nach dem Gesamt- oder Umsatzkostenverfahren gegliedert ist, eines Finanzplans und einer Stellenübersicht eine äußerlich so deutliche Trennung vom Haushaltsplan bewirkt, dass die betreffenden Landesbetriebe selbst auf eine wirtschaftliche Selbständigkeit konstatieren. Nur dort, wo der Erfolgsplan letztlich auf das Einnahme-/Ausgabegliederungschema des Haushaltsplans zurückgreift, wird diese Selbständigkeit auch formal als nicht gegeben gesehen. Praktische Defizite in der wirtschaftlichen Selbständigkeit, welche in Kapitel 3.2 näher beleuchtet werden, ergeben sich jedoch aus dem Umstand, dass die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen ihre Erlöse regelmäßig zu mehr als 90% aus dem Trägerhaushalt erwirtschaften. Die dort als Ausgaben veranschlagten Erlöse des Betriebes unterliegen grundsätzlich hauswirtschaftlichen Maßnahmen und sind daher mit Verabschiedung des Haushaltsplans trotz des inhaltlich bereits durch Gesetz qualifizierten Auftrages an die Landesbetriebe noch nicht zwingend verfügbar. Entsprechende Verfügungsbeschränkungen im Landeshaushalt können daher die selbständige Wirtschaftsführung in der Praxis nachhaltig einschränken. Dieses Problem ist bei mehrheitlich fremdfinanzierten Landesbetrieben wie im Mess- und Eichwesen, der Materialprüfung, Theatern oder Kliniken jedoch nachrangig.

Genau darin kommt gleichzeitig ein wesentliches Defizit zahlreicher Landesbetriebe zum Ausdruck, bei denen die Zuweisung der Aufgaben von der Zuweisung der Ressourcen abgekoppelt wird. Je nach bestehendem Detaillierungsgrad der gesetzlichen Aufgabenzuweisung wird zum einen die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit eingeschränkt, zum anderen das Aushandeln von Leistung und Gegenleistung begrenzt.

---

<sup>105</sup> § 78 Abs. 1 VwGO

<sup>106</sup> § 8 Abs. 2 BbgVwGG

### 3.1.1.1.2 Errichtung

Die Errichtung der Landesbetriebe erfolgt grundsätzlich durch Exekutiventscheidungen, da der grundsätzlich durch Gesetz zu hinterlegende Aufbau einer Landesverwaltung hiervon nicht tangiert wird.<sup>107</sup> Dies gilt selbst in den Bundesländern, welche den Landesbetrieben einen selbständigen organisationsrechtlichen Status zumessen<sup>108</sup>, und um so mehr dort, wo der Landesbetrieb lediglich ein haushaltsrechtliches Instrumentarium für fortbestehende Organisationsformen darstellt. Anders als bei Behörden und juristischen Personen verlangen auch Landesorganisationsgesetze keine Einrichtung durch oder auf Grund eines Gesetzes. Zu beobachten ist ein Auftreten des Gesetzgebers nur dann, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.

So hat der brandenburgische Landtag angesichts eines beobachteten schleppenden Fortschritts der Verwaltungsmodernisierung, eine gezielte Landesbetriebsbildung für ausgewählte Verwaltungszweige oder Behörden verlangt, um den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente dort zu forcieren, wo eine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung erwartet wird. Dabei handelt es sich jedoch noch nicht um die Umwandlung in einen Landesbetrieb selbst, sondern um einen entsprechenden Auftrag an die Landesregierung.<sup>109</sup> Soweit in der Vergangenheit gleichwohl - wie in Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg - von Umwandlungsgesetzen Gebrauch gemacht wurde, trägt dies dem Umstand Rechnung, dass die vormalige Organisationsform als durch Gesetz gegründet erachtet worden und daher auch entsprechend aufzulösen war. Da einer Gefahr eines zeitlichen Auseinanderfallens von Auflösung der vormaligen Einrichtung durch Gesetz und Bildung des Landesbetriebes durch Erlass mit ungewissen Konsequenzen vorzubeugen war, wurden beide Organisationsakte in einer Rechtsnorm gebündelt.

Hinzu kam im Falle der brandenburgischen Landesbetriebe für Datenverarbeitung und Statistik sowie das amtliche Geoinformationswesen, dass Rechtssicherheit auch im Interesse der Beschäftigten angestrebt wurde. Beide vormaligen Behörden waren zwar durch Erlass errichtet, gleichzeitig aber auch als Landesoberbehörden in das LOG aufgenommen worden. Mit der Streichung als Landesoberbehörden im LOG wurde die Gefahr gesehen, die vormaligen Behörden rechtlich aufzulösen und eine rechtsfreie Zeit hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse bis zum In-Kraft-Treten der Errichtungserlasse der Landesbetriebe zu verursachen. Dies trug mit dazu bei, die Auflösung der vormaligen Behörden und die Errichtung der Betriebe in einem Gesetz zu bündeln.

Unbeschadet dessen hat die nordrhein-westfälische Landesregierung in solchen Fällen gezielt den Weg in den parlamentarischen Raum beschritten, in denen die Bildung von Landesbetrieben ein erhebliches personelles und finanzielles Volumen tangierte. Mit der Bildung des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsbetrieb wurde dem Willen der Landesregierung Rechnung getragen, auch und gerade das Parlament bei wichtigen, Richtung weisenden Maßnahmen einzubeziehen und ihm Gelegenheit zu geben, über mehrere Lesungen und damit verbundene Beratungen in den Ausschüssen - auch mit der Möglichkeit von Anhörungen - den Sachverstand heranzuziehen, der zur Meinungsbildung notwendig ist, so dass sich zahlreiche Gruppen in die zukünftige Gestaltung einbringen konnten.<sup>110</sup> Angesichts der Tatsache, dass hier Bilanzsummen von mehr als 20 Milliarden Euro und über 10.000 Beschäftigte betroffen waren - also ein erheblicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Faktor im Land tangiert war - wurde dieses Vorgehen als geboten erachtet. Hinzu kam, dass nach der Landesbetriebsbildung über erhebliche Ressourcen nur noch außerhalb des Haushaltsplans befunden wird und damit die Gefahr eines

---

<sup>107</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000b), S. 2; vgl. Senat der Hansestadt Bremen, Beschluss vom 25.04.1995 (Vorlage 175/95); vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 17; vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 8

<sup>108</sup> § 13 Abs. 2 LOG Bbg

<sup>109</sup> vgl. Westphal, Volker-Gerd (2003), S. 193 ff

<sup>110</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3

nachhaltigen Eingriffs in die Budgethoheit des Parlaments bestand. Diesbezüglich hat sich auch der Niedersächsische Landesrechnungshof kritisch zu den Entwicklungen geäußert.<sup>111</sup>

Hessen hat im Falle der Errichtung des Landesbetriebs Hessisches Landgestüt Dillenburg den Gesetzesweg beschritten, um dem Parlament die Möglichkeit zu geben, selbständig darüber zu befinden, wie lange die betreffende Organisationseinheit außerhalb des Haushaltsplans geführt werden darf. Der Akt der Betriebsbildung und der Betriebsauflösung sind ausnahmsweise unmittelbar im Gesetz festgelegt.<sup>112</sup>

Betrachtet man das Parlament als eine repräsentative Vertretung des Gesellschafters „Land“, so kommt die Gründung der Landesbetriebe durch selbige der Bildung eines privaten Unternehmens deutlich näher als durch die nur mit abgeleiteten Befugnissen ausgestattete Exekutive. Insoweit ist der Gesellschafter „Land“ dann auch deutlich enger in diese betriebswirtschaftliche Entscheidung eingebunden als im Falle der Errichtung einer Behörde beispielsweise durch eine Rechtsverordnung.

### 3.1.1.1.3 Anwendung von Betriebssatzungen

Vier Bundesländer können für ihre Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen Betriebssatzungen<sup>113</sup>, Geschäftsanweisungen<sup>114</sup> oder Geschäftsordnungen<sup>115</sup> vorweisen, die das Verhältnis der jeweiligen Betriebe gegenüber ihrer Trägerkörperschaft oder Dritten behandeln. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo zumindest die Tendenz zu erkennen ist, den Landesbetrieb als eigene Organisationsform und nicht nur als haushaltsrechtliche Überlagerung zu verstehen. Inhaltlich behandeln diese die Aufgaben der speziellen Landesbetriebe, ihre Wirtschaftsführung sowie Befugnisse der Geschäftsführung.

Formal ist zunächst einmal anzumerken, dass die „Satzung“ hier nicht zu verstehen ist als abgeleitete Rechtsquelle, die von rechtsfähigen und selbständigen, nicht staatlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf Grund einer ihnen vom Staat verliehenen Rechtsetzungsgewalt (Autonomie) zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erlassen wird.<sup>116</sup> Um diesem Missverständnis vorzubeugen und dem Eindruck entgegenzuwirken, dass Landesbetriebe juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit rechtlich selbständig sind, haben Brandenburg und Nordrhein-Westfalen stattdessen den Begriff der „Geschäftsanweisung“ gewählt. Die Regelwerke wurden von den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden als Erlass verabschiedet.

Inhaltlich gehen die Regelwerke bezogen auf das amtliche Geoinformationswesen nicht über die Wiedergabe des auf bundes- oder landesrechtlicher Grundlage beruhenden Aufgabenbestandes sowie ggf.

<sup>111</sup> „Die Grenzen der haushaltsrechtlichen Erleichterungen werden durch das Budgetrecht des Parlaments, die Verantwortung des Finanzministeriums für den Gesamthaushalt und den Zwang zu Sparen gezogen. [...] In Niedersachsen sind derzeit (1999) 39 Landesbetriebe eingerichtet. [...] Die Landesregierung prüft, ob die noch nicht als Landesbetrieb eingerichteten [...] ebenfalls in Landesbetriebe umgewandelt werden sollten. Im Hj. 1999 beträgt die Summe sowohl der Erträge als auch der Aufwendungen aller Erfolgspläne 3.044,7 Millionen DM, die aller Finanzpläne 94,9 Millionen DM, zusammen mithin 3.139,6 Millionen DM. In den Stellenplänen sind 3.933 Planstellen für Beamte veranschlagt. Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern in den Landesbetrieben sind für 1999 insgesamt 18.357 Stellen vorgesehen. In Übereinstimmung mit Art. 110 Abs. 1 GG sieht § 18 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) die Möglichkeit vor, als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit Bundes- und Landesbetriebe einzurichten.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 148)

<sup>112</sup> „Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2003 in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2007 außer Kraft.“ (Art. 2 § 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2003 und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften)

<sup>113</sup> Betriebssatzung für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen

<sup>114</sup> Geschäftsanweisung für die Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg

<sup>115</sup> Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

<sup>116</sup> vgl. Linhart, Helmut (1994), S. 74; vgl. Model, Otto/ Creifelds, Carl/Lichtenberger, Gustav (1994), S. 291; „Satzung ist eine Anordnung, Festsetzung oder andere Maßnahme zur Regelung einer unbestimmten Anzahl von Fällen, die aufgrund eines Gesetzes im Bereich der Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise, Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts getroffen wird.“ (§ 65 Abs. 1 LVwG)

existierender Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO oder vergleichbaren allgemeinen Richtlinien zur Wirtschaftsführung von Landesbetrieben hinaus. Lediglich in Bezug auf die personalrechtlichen Befugnisse der Geschäftsführung, die Eigenverantwortung oder die Außenvertretung werden Klarstellungen vorgenommen. Die Ursache ist darin zu suchen, dass die im Einzelnen untersuchten Landesbetriebe Aufgaben der Eingriffs- und Leistungsverwaltung wahrnehmen, die zu weit mehr als 90% bereits durch Rechtsvorschriften umrissen sind.

Eine andere Situation ergibt sich bei Landesbetrieben, die im Wesentlichen zur erwerbswirtschaftlichen Wahrnehmung von Aufgaben oder zur Deckung eines Bedarfes innerhalb der Landesverwaltung gebildet werden (Bedarfsverwaltung). Hier fehlen entsprechende Aufgabenzuweisungen durch Rechtsnorm, so dass Geschäftsanweisungen oder Betriebssatzungen die Möglichkeit eröffnen, den Aufgabenumfang konkret zu definieren und Klarheit über die zulässigen Geschäftsfelder herbeizuführen. Dies kann beispielsweise im Bereich der Datenverarbeitung, der Forstwirtschaft oder der Bau- und Liegenschaftsverwaltung von Bedeutung sein.

#### **3.1.1.1.4 Wirtschaftliche Ausrichtung**

Die Frage der Kostendeckung oder der Gewinnerzielung wird als weiteres Merkmal der Landesbetriebe in den Landesorganisationsgesetzen, Landeshaushaltsordnungen oder Errichtungserlassen mit unterschiedlichen Nuancierungen aufgegriffen.

Als abstrakt-generelles Thema wird die wirtschaftliche Ausrichtung der Landesbetriebe in den Landesorganisationsgesetzen Brandenburgs und Nordrhein-Westfalens behandelt. Während Nordrhein-Westfalen eine erwerbswirtschaftliche oder zumindest kostendeckende Ausrichtung verlangt<sup>117</sup>, beschränkt der Brandenburger Gesetzgeber sich nach einer Novelle des Landesorganisationsgesetzes auf die Aussage, dass Landesbetriebe überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen<sup>118</sup> und weicht damit die Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO auf. Herkömmlicherweise wird dort davon ausgegangen, dass ein Landesbetrieb nur dann gegeben ist, wenn Güter produziert oder Dienstleistungen erbracht und mit dem Ziel der Erwirtschaftung von Überschüssen am Markt angeboten werden. Dementsprechend enthalten die genannten Verwaltungsvorschriften eine Definition zum Begriff des Landesbetriebs, wonach dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sein muss. Die Definition zielt auf das Wirtschaften nach kaufmännischen Grundsätzen sowie auf die Ausrichtung der Tätigkeit auf Märkte ab, auf denen der Betrieb mit privaten Unternehmen konkurriert oder mindestens im Leistungsvergleich steht. Diesen Anforderungen wurden die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung gebildeten und ins Auge gefassten Landesbetriebe nicht immer gerecht. Abnehmer der Güter und Dienstleistungen waren zum erheblichen Teil andere Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung.<sup>119</sup>

Bereits mit der ersten LOG-Novelle des Jahres 2001 hatte Brandenburg eine erweiterte Definition eines Landesbetriebes auch bei kostendeckender Ausrichtung der Behörde oder Einrichtung gewählt, die sich vom Erfordernis einer Tätigkeit vorrangig zum Zwecke der Gewinnerzielung, d.h. der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung, gelöst hatte. Es reichte danach aus, wenn den Landesbetrieben für diese Tätigkei-

---

<sup>117</sup> § 14a LOG Nordrhein-Westfalen

<sup>118</sup> § 14 Abs. 1 LOG Brandenburg

<sup>119</sup> Niedersachsen versucht dieses Problem durch eine neue Definition der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung zu lösen. Danach liegt eine erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeit vor, wenn marktfähige Produkte hergestellt oder marktfähige Dienstleistungen erbracht werden und eine Beteiligung am Markt erfolgt. Als Beteiligung am Markt gilt auch die Bereitstellung marktfähiger Produkte und Dienstleistungen nur für andere Landesdienststellen. Entsprechendes gilt für Produkte und Dienstleistungen, die ausschließlich durch den Staat angeboten werden und bei deren Erbringung staatliche Dienststellen untereinander im Wettbewerb stehen. (Nr. 1.1.1 VV zu § 26 LHO Niedersachsen)

ten Gegenleistungen in Form von Erlösen zuflossen. Der Anteil dieser Tätigkeiten musste allerdings einen erheblichen Anteil der Tätigkeiten ausmachen, d.h. lediglich untergeordnete Einnahmen reichten trotz einer betrieblichen Ausrichtung nicht aus.

Mit der daneben weiterhin als Option beibehaltenen erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung hatte der Gesetzgeber eine mögliche Gewinnerzielungsabsicht wie sie bereits in den Verwaltungsvorschriften enthalten war, weiter zum Ausdruck bringen wollen. Soweit diese realistisch verfolgt werden konnte, bestand eine Verpflichtung, die entsprechenden Behörden in Landesbetriebe umzuwandeln. Bei der Ausrichtung allein auf eine Kostendeckung dagegen war es nicht entscheidend, dass diese bereits zum Zeitpunkt der Umwandlung realisiert wird, sondern dass sie als ein realistisches Ziel formuliert werden konnte. Als Beiträge zur Kostendeckung werden dabei selbst nach der aktuellen Fassung des § 14 LOG auch solche Erlöse betrachtet, die – unabhängig, ob als Zuführungen oder Entgelte für einen gesetzlichen Auftrag - von der „Auftrag“ gebenden obersten Landesbehörde erzielt werden können. Dahinter steht zumindest in Brandenburg die Zielsetzung, weite Bereiche der staatlichen öffentlichen Verwaltung in der Form des Landesbetriebes führen zu können. Eine andere Interpretation hätte der Umwandlung der Straßenbauverwaltung, des Landesvermessungsamtes oder auch der Datenverarbeitung für das Land entgegengestanden.

Auch liegt eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der Landesbetriebe heute nicht mehr im Interesse des Landes Brandenburg, so dass eine zweite LOG-Novelle vom Mai 2004 dieses Kriterium ausnahmslos streicht. Hintergrund sind die Bemühungen der Landesregierung, den Staat bei seiner Aufgabewahrnehmung auf die Kernaufgaben zu konzentrieren. Soweit Aufgaben tatsächlich erwerbswirtschaftlich wahrgenommen werden können, sollen sie unmittelbar von natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts erbracht werden. Die Bindung von Personalressourcen unter den besonderen Bedingungen des öffentlichen Dienst- und Tarifrechts wird als unvereinbar mit dem naturgemäß schwankenden und dem konkurrenzabhängigen Absatzpotenzialen bei erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten betrachtet. Eine entsprechende Privatisierungsklausel ist in die Novelle des Landesorganisationsgesetzes aufgenommen.<sup>120</sup>

Eine Abkehr von der ausschließlich erwerbswirtschaftlichen Orientierung ist auch in anderen Bundesländern zu beobachten, um weite Teile der Landesverwaltung umwandeln zu können. So stellt Baden-Württemberg für Bereiche mit grundsätzlich erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung auf eine Gewinnerzielung ab, im Übrigen aber - z.B. bei marktwirtschaftlicher Bedarfsdeckung - nur auf einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad.<sup>121</sup> Für die Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen wie auch für den Landesbetrieb Thüringer Katasterämter sowie den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg haben die Träger im Interesse einer lediglich teilweisen Rückführung der Zuschüsse klargestellt, dass die wirtschaftlichste Aufgabenerledigung und die Erlangung eines möglichst hohen Kostendeckungsgrades, nicht die Kostendeckung oder Gewinnerzielung angestrebt werden.<sup>122</sup> Damit besteht auch keine Notwendigkeit, Zuführungen der Trägerkörperschaft an den Landesbetrieb als Umsatzerlöse zu verbuchen. Zur Steigerung des Kostendeckungsgrades wurden jedoch in Thüringen wie auch in Baden-Württemberg die Katasterbehörden in den Landesbetrieb einbezogen. Sie verfügten als einer der wenigen Verwaltungszweige über grundsätzlich ausbaufähige hohe Einnahmen.

Angesichts dieser Zielstellungen wurden die Bestrebungen der Bundesländer zur Bildung von Landesbetrieben seitens der Wirtschaft von Beginn an sehr kritisch gesehen. Der Druck zur Haushaltskonsoli-

<sup>120</sup> § 6 Abs. 1 LOG Brandenburg

<sup>121</sup> Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO Baden-Württemberg

<sup>122</sup> vgl. Kopstahl, Erwin (1997), S. 107; vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 64; vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 191; Nr. 6.2 der Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung [Hamburg]



dierung durch Einnahmeerhöhung entwickelte im amtlichen Geoinformationswesen ein teilweise nachhaltiges Konkurrenzverhältnis zu beliebigen Aufgabenträgern, den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI), die dadurch Einnahmepotenziale gefährdet sahen.<sup>123</sup> Der entsprechende stetige Vortrag im politischen Raum hat schließlich auch mit dazu geführt, dass die Landesbetriebe in Thüringen und Baden-Württemberg wieder „vom Markt genommen“ und in eine ausschließlich kameralistisch bewirtschaftete Behörde - in Baden-Württemberg bei gleichzeitiger Kommunalisierung - zurückgewandelt wurden. Dass die Einnahmeorientierung aber auch den umgekehrten Effekt mit vermeintlich abträglichen Konsequenzen für das amtliche Geoinformationswesen als Daseinsvorsorgeleistung nach sich ziehen kann, zeichnen Kritiker an den Horizont.<sup>124</sup>

Als eine dauerhafte Organisations- oder Wirtschaftsform werden die Landesbetriebe trotz gegenteiliger Forderungen der Gewerkschaften<sup>125</sup> in keinem Bundesland betrachtet. Weitergehende Umwandlungen in rechtlich selbständige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsformen sind zu keiner Zeit auszuschließen, da die Verwaltungen in die Pflicht genommen werden, sich einem kontinuierlichen Optimierungsprozess zu stellen.<sup>126</sup> So bestätigt beispielsweise die Bremer Praxis mehrheitlich die Entwicklung „Landes(Wirtschafts-)betrieb, Eigenbetrieb, formelle Privatisierung bei Verbleib in der öffentlichen Hand und materielle Privatisierung durch Verkauf“. Für die Vermessung wurde dort zwischenzeitlich die Stufe des Eigenbetriebes erreicht. Die Rückumwandlung in eine Landesbehörde - also der umgekehrte Weg - ist bisher, wie in Thüringen oder Baden-Württemberg, aber nur dann bekannt, wenn externe Einflüsse entsprechend auf die Landesregierung einwirken. Erwogen wird vereinzelt auch die gemeinsame Bildung von Landesbetrieben mehrerer Bundesländer.<sup>127</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Landesbetriebe sich im Interesse eines weit reichenden Einsatzes dieser Organisationsform in ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung zunehmend von privaten Unternehmen abkoppeln, indem lediglich die Erhöhung des Kostendeckungsgrades, nicht aber die Kostendeckung selbst angestrebt wird. Sie sind den Unternehmen aber immer noch geringfügig näher als den Behörden, da diese ausschließlich steuerfinanziert bleiben und die Frage der Kostendeckung dort regelmäßig ohne Bedeutung ist.

### 3.1.1.2 Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben

Die Frage der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Landesbetriebe kommt insbesondere dort zum Tragen, wo Aufgaben der Leistungs- oder Eingriffsverwaltung wahrgenommen werden und resultiert aus dem Umstand, dass Stellen der mittelbaren Landesverwaltung dieses Recht nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zugesprochen erhalten. Hier bestand vereinzelt Unsicherheit, wie Lan-

<sup>123</sup> vgl. Bornkessel, Ralf (1998), S. 348

<sup>124</sup> „Bedeutet nicht gerade Einnahmeorientierung, dass die flächendeckende hoheitliche Daseinsvorsorgepflicht aufzugeben ist? Wenn dieses erst infrage gestellt ist, steht einer wirklichen Privatisierung nichts mehr im Wege. Bei aller Betriebseuphorie wäre daher zu beachten, dass der Wahlbürger nicht eines Tages dafür votiert, das amtliche Vermessungswesen ganz aus dem zu verschlankenden Staat herauszulösen und den Privaten zu übertragen.“ (Kummer, Klaus (1998), S. 174)

<sup>125</sup> vgl. ver.di (2003a), S. 3

<sup>126</sup> vgl. Freie Demokratische Partei (2003), S. 3;

„Bei der Entscheidung, ob eine Privatisierung von Landesaufgaben – und zwar unabhängig davon, ob sie von Landesbehörden/-einrichtungen oder von Landesbetrieben wahrgenommen werden – in Betracht kommt, sind allerdings insbesondere hinsichtlich der Leistungen, die für Landesbehörden und -einrichtungen erbracht werden, die Gesamtumstände, steuerliche Aspekte und die Gewährleistung einer dauerhaft wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung angemessen zu berücksichtigen. Auch ist sicherzustellen, dass bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben keine Abhängigkeit von einzelnen privaten Anbietern entsteht.“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003b), S. 7);

„Als am 1. Januar 1998 aus der Staatsbauverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz der Landesbetrieb LBB entstand, war dies ein erster Schritt zur Privatisierung, die von der Landesregierung angestrebt wird.“ (Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland Pfalz [www.lbbnet.de/dhtml1/d22.htm](http://www.lbbnet.de/dhtml1/d22.htm) vom 14.10.2004)

<sup>127</sup> vgl. Platzeck, Matthias (2003), S. 14

desbetriebe, insbesondere dann, wenn sie als organisatorisch abgesondert deklariert werden, zu behandeln sind.

Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben									
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige	
Kompetenzzuweisung	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Erlass</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Fachgesetz</li> <li>durch Festlegung von Geschäftsbereichen</li> </ul>

**Tabelle 6: Zuweisung der Kompetenz zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben an die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen**

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben wird in den Landesorganisationsgesetzen Brandenburgs und Nordrhein-Westfalens ausdrücklich zugelassen.<sup>128</sup> Wie der Übergang dieser Aufgaben auf Landesbetriebe vollzogen wird, lässt der Gesetzgeber in beiden Fällen vermeintlich offen. So wurde beispielsweise in Baden-Württemberg auch ohne eine entsprechende Thematisierung im Landesverwaltungsgesetz vorgeschlagen, einen Landesbetrieb Forstwirtschaft einzurichten und diesen mit hoheitlichen Aufgaben der Forstämter zu beleihen.<sup>129</sup> Unbeschadet des Umstandes, dass dies bereits angesichts des rein haushaltsrechtlichen Charakters eines Landesbetriebes in Baden-Württemberg aber nicht erforderlich war, sprach auch der Umstand dagegen, dass die Landesbetriebe Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind. Als solche handeln sie ausnahmslos für ihren Träger, das jeweilige Bundesland als juristische Person. Diesem stehen die entsprechenden Hoheitsrechte zu und können im Innenverhältnis wiederum auf seine rechtlich unselbständigen Behörden, Einrichtungen und Landesbetriebe delegiert werden, soweit nicht Fachgesetze einzelne ausführende Stellen bereits benennen. Die Delegation erfolgt länderübergreifend im Wege der generellen Festlegung von Geschäftsbereichen für die einzelnen Stellen der Landesverwaltung oder der konkreten Zuweisung durch Erlass. Sie ist nicht auf bestimmte Personen innerhalb der Landesbetriebe fokussiert.

### 3.1.1.3 Wahrnehmung der Aufsicht

Die in Kapitel 3.1.1.1 beschriebene Selbständigkeit der Landesbetriebe, nicht nur die wirtschaftliche, wird nachhaltig geprägt durch die Ausgestaltung und Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse seitens des Trägers. Wie bereits aufgezeigt unterliegen die Landesbetriebe als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung der Dienst- und Fachaufsicht einer obersten Landesbehörde. Etwas anderes gilt nur, wenn bereits der mittelbaren Landesverwaltung zuzurechnende juristische Personen des öffentlichen Rechts haushaltsrechtlich in der Form des Landesbetriebes geführt werden. Hier greifen die allgemeine oder besondere Körperschaftsaufsicht. Die Frage der Körperschaftsaufsicht soll hier nicht weiter vertieft werden. Welchen Stellen im Falle solcher Landesbetriebe, die Teil der unmittelbaren Landesverwaltung

<sup>128</sup> § 14a Abs. 2 LOG Nordrhein-Westfalen; § 13 Abs. 3 LOG Brandenburg

<sup>129</sup> vgl. Freie Demokratische Partei (2003), S. 3

sind, Aufsichtsbefugnisse zugewiesen werden, welcher Art diese sind und mit welchen Mitteln sie ausgeübt werden, zeigt Tabelle 7.

Wahrnehmung der Aufsicht									
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige	
Zuständigkeit für die Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> <li>• Verwaltungsrat (tlw.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> <li>• Verwaltungsrat (tlw.)</li> <li>• Haushaltsunterausschuss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> <li>• Verwaltungsrat (tlw.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> <li>• Betriebsausschuss</li> <li>• Fachdeputation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oberste Landesbehörde</li> <li>• Beirat (tlw.) (Rheinland-Pfalz)</li> </ul>	
Art der Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• begrenzte Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• begrenzte Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligungsmangement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• begrenzte Dienst- und Fachaufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienst- und Fachaufsicht (RP)</li> </ul>	
Mittel der Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weisungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weisungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weisungen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrakte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weisungen</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielbilder</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>	

Tabelle 7: Aufsicht und ihre Ausgestaltung bei Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen

### 3.1.1.3.1 Oberste Landesbehörden als Aufsichtsstellen

Entsprechend der Zugehörigkeit der Landesbetriebe zur unmittelbaren Landesverwaltung ist eine abschließende Aufsichtsverantwortung ausnahmslos bei den jeweils fachlich zuständigen obersten Landesbehörden zu beobachten.<sup>130</sup> Dies betrifft beispielsweise auch wirtschaftsrelevante Standortentscheidungen, die im Ergebnis daraus erfahrungsgemäß vielfach nicht unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten abgewogen werden, sondern strategischen politischen Entscheidungen folgen.<sup>131</sup>

Zentrale Entscheidungen dieser Art liegen regelmäßig auch in der Privatwirtschaft nicht in der Verantwortung der Geschäftsführung, sondern sind durch den Gesellschafter oder den Aufsichtsrat zu treffen. Soweit in der öffentlichen Verwaltung eine Fach- und Dienstaufsicht jedoch fortbesteht, muss diese hier grundsätzlich - soweit für Landesbetriebe keine ergänzende Definition getroffen wird - als ein deutlicher Rückschritt hinter betriebswirtschaftliche Strukturen gewertet werden, da diese letztlich auch den Eingriff in die Führung der laufenden Geschäfte eröffnen und den Betrieb somit nicht unabhängiger stellen als die Behörde. In der Praxis bestätigen dies die befragten Unternehmen.

### 3.1.1.3.2 Staatliche Steuerungsgremien mit aufsichtsähnlichen Befugnissen

Auffallend ist, dass die Mehrzahl der betrachteten Bundesländer zumindest die Bildung staatlicher Kontrollgremien eröffnet, welche die Arbeit der Aufsicht und damit die Steuerung der Landesbetriebe unterstützen. Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass einzelne Landesbetriebe resultierend aus der zu Grunde liegenden Organisationsform als Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts bereits über kollegial ausgebildete Kontroll- oder Steuerungsgremien verfügen. Dort finden diese Gremien ihre Ursache gerade nicht im Landesbetriebscharakter der betreffenden Organisationseinheit,

<sup>130</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000b), S. 2 – zum Thüringer Liegenschaftsmanagement; § 4 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information; vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 17; Nr. 3.1 der Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung [Hamburg]

<sup>131</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 226

sondern in deren Eigenschaft als Teil der nur mittelbaren Landesverwaltung. Dies gilt beispielsweise auch in den vielfach als Anstalten des öffentlichen Rechts geführten Landeskrankenhäusern<sup>132</sup>, welche jeweils von Aufsichtsräten beaufsichtigt werden. Diese Konstellation bleibt hier unberücksichtigt. Von Interesse für die zukünftige Ausgestaltung von Landesbetrieben ist die grundsätzlich neue Bildung solcher staatlichen Kontrollgremien für vormalige Behörden die Teil der unmittelbaren Landesverwaltung bleiben und die dahinter stehende Motivation.<sup>133</sup>

So erfolgen Teile der Überwachung und strategischen Ausrichtung der Landesbetriebe unter Mitwirkung unabhängiger Gremien wie Verwaltungsräte (Hamburg/Geoinformation, Thüringen/Liegenschaften), einem Beirat (Rheinland-Pfalz/Informationstechnik) oder über parlamentarische Unterausschüsse (Nordrhein-Westfalen/Landesbetriebe und Sondervermögen). Sie sind mit Ausnahme der parlamentarischen Ausschüsse angesichts ihres innerorganisatorischen und in der jeweiligen Satzung, Anweisung oder sonstigen Vorschrift verankerten Charakters zu unterscheiden von der externen Kontrolle durch die Beteiligungsverwaltung oder Aufsichtsbehörde.<sup>134</sup> Ihre Einrichtung soll jeweils die Tendenz zu einem Rückzug der öffentlichen Hand auf eine Steuerungsaufsicht unterstreichen. Besonderes Merkmal dieser Verlagerung von Überwachungsbefugnissen auf Gremien ist es, dass sie mit einer Stärkung der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Arbeit der Landesbetriebe einher geht. Zum Ausdruck kommt dies darin, dass die genannten Gremien mit unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamentariern<sup>135</sup> sowie Vertretern wesentlicher Interessengruppen wie der Wirtschaft und der Wissenschaft (Geoinformation und Vermessung Hamburg) besetzt sind. Damit eröffnen solche organisatorischen Ausgestaltungen der Landesbetriebe neue Perspektiven für konsensuale, durch größere unmittelbare demokratische Nähe legitimierte Entscheidungen solcher Betriebe.<sup>136</sup> Allein Baden-Württemberg hat angesichts der rein haushaltmäßigen Sichtweise über die Landesbetriebe die Bildung von Verwaltungsräten abgelehnt. Sie seien mit der verbleibenden Behördenstruktur nicht vereinbar.<sup>137</sup>

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten staatlicher Kontrollgremien beobachten: Politisch und fachlich geprägte. Zu erstgenannten können der in Tabelle 7 benannte Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Landtages in Nordrhein-Westfalen, die Fachdeputation für das Bauwesen der Freien Hansestadt Hamburg und der Beirat des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik in Rheinland-Pfalz gerechnet werden. Rein fachlicher Natur sind dagegen die Verwaltungsräte einzuordnen. Bei den politisch geprägten Kontrollgremien wiederum ist zwischen den betriebsübergreifenden und den betriebsspezifischen zu unterscheiden.

Diese Gremien stellen die Institutionalisierung einer Struktur dar, die von den Beteiligten für Behörden gegenwärtig so als nicht möglich erachtet wird. Soweit Ihnen, wie dies weit mehrheitlich der Fall ist, jedoch keine abschließenden Entscheidungsbefugnisse zustehen, sind sie vom so genannten „two-tier-system“ der deutschen Unternehmensverfassung aber noch entfernt.

<sup>132</sup> vgl. Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (2003), [www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm](http://www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm) 30.07.2003

<sup>133</sup> für Selbstverwaltungskörperschaften und damit die mittelbare Verwaltung siehe auch die Vielzahl an Beispielen in Gross, Thomas (1999), S. 63 ff

<sup>134</sup> vgl. Kropff, Bruno in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1533 mit weiteren Hinweisen

<sup>135</sup> kritisch hierzu Kropff, Bruno in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1537

<sup>136</sup> kritisch hierzu Rupp, Hans Heinrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 497: *„Zu bedenken ist auch, dass aus der Sicht des parlamentarischen Regierungssystems des Grundgesetzes die Regierung und die Minister gegenüber dem Parlament nur dann die politische Verantwortung tragen können, wenn ihnen über die ihnen anvertrauten Behörden und Ämter entsprechende Leitungs- und Kontrollbefugnisse zustehen. Aus diesem Grund sind weisungsfreie Ausschüsse oder mitbestimmungsrechtlich von der Ministerverantwortung abgekoppelte Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung ebenso problematisch wie die noch vor einiger Zeit zum Abbau von Demokratiedefiziten der öffentlichen Verwaltung geforderten partizipatorischen Beteiligungen von Betroffenen an der öffentlichen Verwaltung.“*

<sup>137</sup> vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002b), S. 5

### 3.1.1.3.2.1 Politisch-strategische Steuerungsgremien

Mit einem betriebsübergreifenden politisch geprägten Kontrollgremium hat Nordrhein-Westfalen reagiert, indem es innerhalb des Haushaltsausschusses des Landtages einen Unterausschuss ausschließlich für die Thematik Landesbetriebe und Sondervermögen gebildet hat, um dem zunehmenden organisatorischen und haushälterischen Einsatz dieses Instruments angemessen Rechnung zu tragen.<sup>138</sup> Bereits im Zusammenhang mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen war darauf hingewiesen worden (Kapitel 3.1.1.1.2), dass diesem angesichts der dort gebundenen finanziellen und personellen Ressourcen eine hohe arbeitsmarktpolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung zukommt. Ähnlich gilt dies zumindest für die Summe aller weiteren Landesbetriebe im bevölkerungsreichsten Bundesland. Damit die Herauslösung der vormaligen Behörden oder Behördenteile aus dem Landeshaushalt und die ausschließliche Nettoveranschlagung nicht zu einer Lösung aus der politischen, parlamentarischen Kontrolle führt, hat das Parlament es als geboten erachtet, einen eigenen Unterausschuss zu bilden, der sich insbesondere mit den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen sowie Lageberichten der Landesbetriebe und Sondervermögen auseinandersetzt, die Zahlenwerke für Entscheidungsfindungen vorbereitet und Voten zu Beteiligungen der Landesbetriebe an Unternehmen in der Form des Privatrechts abgibt.<sup>139</sup> Dieser Ausschuss kann sich inhaltlich vertieft mit dem neuen, nunmehr kaufmännischen statt kameralen Rechnungswesen auseinandersetzen.

Als betriebs- oder fachspezifische, politisch geprägte Kontrollgremien sind die Betriebsausschüsse kommunaler Eigenbetriebe und der angesprochene Beirat im Land Rheinland-Pfalz zu betrachten. Ihre Steuerungsfunktionen sind insbesondere politisch-strategischer Natur. So wurde der Beirat des Landesbetriebes Datenverarbeitung und Information zur Beratung und Unterstützung der Geschäftsführung gebildet.<sup>140</sup> Er ist in allen Grundsatzfragen zu informieren und anzuhören. Ähnlich wie die Regelungen über die Qualifikation der dortigen Geschäftsführung handelt es sich um eine sehr weit gefasste, unbestimmte Formulierung, die dem Beirat ein sehr breites Informations- und Anhörungsrecht einräumt. Im Vordergrund dürfte – trotz des Vorsitzes des Fachressorts - angesichts der Besetzung mit sieben nach Parteiproporz bestimmten Mitgliedern des Landtages und nur je einem Mitglied des Fachressorts und des Ministers der Finanzen, die Wahrung der parlamentarischen Überwachung des als Nettobetrieb haushaltsmäßig abgeordneten Landesbetriebes stehen. Die Geschäftsführung hat ein Teilnahmerecht an den jeweiligen Sitzungen. Zu den Betriebsausschüssen wird im Zusammenhang mit den kommunalen Eigenbetrieben in Kapitel 5.1.1.2 ausgeführt.

### 3.1.1.3.2.2 Fachlich-strategische Steuerungsgremien

Die fachlich-strategische Kontrolle und Steuerung der Landesbetriebe durch Verwaltungsräte ist optional gestaltet. Die Mehrzahl der Bundesländer eröffnet diese Möglichkeit ohne gleichzeitig einen Zwang zur Bildung derselben auszusprechen. In der Praxis ist zu beobachten, dass die Nutzung dieses Instruments von verschiedenen Einflussfaktoren abhängt:

<sup>138</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3; „Der Unterausschuss „Landesbetriebe und Sondervermögen“ bereitet die Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses im Rahmen der Haushaltsberatungen, der haushaltsgesetzlichen Mitwirkungsrechte und der umfassenden Mitwirkungs- und Kontrollrechte nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vor. Dazu gehört es, die Leitlinien und die Geschäftsführung der Landesbetriebe und Sondervermögen, insbesondere des Bau- und Liegenschaftsbetriebes Nordrhein-Westfalen, kritisch zu prüfen. Der Unterausschuss hat auch die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit der Landesregierung geeignete parlamentarische Informations- und Steuerungsinstrumente, wie z.B. Zielvereinbarungen, Leistungsaufträge und parlamentarische Controllingverfahren zu entwickeln“ ([www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_I/I.1/Ausschuesse/A06\\_2/Aufgaben.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A06_2/Aufgaben.htm) vom 9.3.2004)

<sup>139</sup> 11. Sitzung am 27. November 2001 zur vorgesehenen Beteiligung des Landesvermessungsamtes an der CeGi Center for Geoinformation GmbH ([www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_I/I.1/Ausschuesse/A06\\_2/aktuelles.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A06_2/aktuelles.htm) vom 9.3.2004)

<sup>140</sup> § 4 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information

- a) Der Querschnittsfunktion und damit der Abhängigkeit anderer Stellen von den Leistungen und Gütern des Landesbetriebes,
- b) der Leistungsfähigkeit der zuständigen obersten Landesbehörde zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion,
- c) dem finanziellen Volumen des Landesbetriebes gemessen am Umsatz oder an der Bilanzsumme,
- d) der Größe des Landesbetriebes nach der Zahl der Beschäftigten und
- e) der Außenwirkung des Landesbetriebes.

So wurde zur Wahrung der Ressortinteressen beim Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement und für weiterführende Untersuchungen, insbesondere zum Mieter-Vermieter-Modell festgelegt, dass ein Verwaltungsrat beim Landesbetrieb eingerichtet wird.<sup>141</sup> Dieser setzt sich zusammen aus einem Vertreter der Thüringer Staatskanzlei und je einem Vertreter der Ministerien. Der Vertreter des federführenden, für Finanzen zuständigen Ministeriums führt den Vorsitz. Der Zustimmung des Verwaltungsrates bedürfen alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung sowie u.a. die Besetzung der Führungspositionen, die Geschäftsordnung, der Wirtschaftsplan, der Jahresabschluss und die Änderung der Betriebssatzung.<sup>142</sup> Damit werden strategische Entscheidungen auf eine breitere Basis gestellt.

Einen Schritt weiter geht Nordrhein-Westfalen mit der Einbeziehung von Parlamentariern in den Verwaltungsrat seines Bau- und Liegenschaftsbetriebes sowie der Einräumung von Entscheidungsvorbehalten im Zusammenhang mit der laufenden Wirtschaftsführung.<sup>143</sup> Der Verwaltungsrat steht der Geschäftsführung beratend und - neben dem Finanz- sowie dem Bauministerium - als Aufsicht zur Seite.<sup>144</sup> Auch die für Liegenschaftsgeschäfte ab einem bestimmten Volumen erforderliche Zustimmung des Parlaments kann auf diesem Weg vorbereitet werden. Obgleich diese mit den Instrumenten eines Landesbetriebes geführte Organisationseinheit bereits einen weitergehenden Status als teilrechtsfähiges Sondervermögen zugesprochen erhalten hat, bedeuten die Genehmigungsvorbehalte des Verwaltungsrates hier eine stärkere „Fremd“bestimmung als im Falle des „nur“ als Landesbetrieb geführten Thüringen Liegenschaftsmanagements. Die Kompetenzen des Verwaltungsrates gehen bis in eine operative Steuerung, wie sie im vergleichbaren Thüringer Landesbetrieb höchstens der Aufsichtsbehörde vorbehalten sind.<sup>145</sup>

Im Bereich der untersuchten Landesbetriebe für das amtliche Geoinformationswesen sind zwei annähernd vergleichbare fachliche Steuerungsgremien zu erkennen. Dies betrifft ausnahmslos die Stadtstaaten, welche auf diese Weise auch ein Surrogat für die in den dortigen obersten Landesbehörden fehlenden geodätischen Kapazitäten für eine Aufsicht schaffen. Bremen greift dabei auf die bestehenden so genannten Fachdeputationen zurück, Hamburg setzt bei Bedarf gezielt Verwaltungsräte zur Steuerung der Landesbetriebe ein.

Bei den Bremer Fachdeputationen handelt es sich um jeweils für den Geschäftsbereich eines Senators gebildete Gremien, deren Mitglieder sich aus dem Geschäftsbereich der Senatsverwaltung, der Be-

---

<sup>141</sup> vgl. Landtag Thüringen (2002), S. x

<sup>142</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000b), S. 2

<sup>143</sup> Nrn. 3, 4 der Anweisung über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen; Danach sind verschiedene Rechtsgeschäfte ab einem vorgegebenen finanziellen Schwellenwert genehmigungspflichtig durch den Verwaltungsrat ;

Auch Rheinland-Pfalz bezieht Abgeordnete des Landtages in den Verwaltungsrat des Landesbetriebes Liegenschafts- und Baubetreuung ein. Diese haben jedoch wie in Nordrhein-Westfalen keine Mehrheit gegenüber den Vertretern der Ressorts, so dass diese Gremien hier nicht als politisch-strategische Steuerungsgremien klassifiziert wurden.

<sup>144</sup> vgl. [www.blb.nrw.de/struktur.htm](http://www.blb.nrw.de/struktur.htm) vom 9.3.2004

<sup>145</sup> § 4 Abs. 3 Nr. 5 der Betriebssatzung des Landesbetriebes Thüringer Liegenschaftsmanagement

schäftigtenvertretungen und, mehrheitlich, von der Bremer Bürgerschaft entsandten politischen Vertretern zusammensetzen. Den Vorsitz hat der jeweilige Fachsenator. Vor diesem Hintergrund wird das Gremium hier nicht als politisches Steuerungsorgan bewertet. Für alle Landesbetriebe in ihrem Geschäftsbereich stehen der jeweiligen Deputation im Wesentlichen nachstehende Entscheidungsbefugnisse zu:<sup>146</sup>

- a) Festsetzung des Wirtschaftsplanes,
- b) Bestellung der Abschlussprüfer im Einvernehmen mit dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen,
- c) Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung des Betriebsleiters,
- d) Zustimmung zu Erfolg gefährdenden Mehraufwendungen,
- e) Empfehlung für durch Gesetz festzusetzende Gebühren und Beiträge,
- f) Festsetzung von Entgelten oder Festlegung von Grundsätzen für die Erhebung von Entgelten, soweit öffentlich-rechtliche Gebühren nicht bestimmt sind.

Dem Betriebsleiter obliegt die Leitung des Betriebes im Rahmen des Wirtschaftsplanes. Für die Bewirtschaftung des Stellenplans und für sonstige Personalangelegenheiten obliegt ihm lediglich ein Vorschlagsrecht. Im Übrigen ist er den Weisungen des Bausenators unterworfen.

Zur Entlastung der Aufsicht sowie zur Betonung der Eigenständigkeit<sup>147</sup> hat Hamburg von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Verwaltungsrat speziell für den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung einzurichten.<sup>148</sup> Ihm obliegt die Überwachung der Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung. Er wird zu diesem Zweck durch Quartalsberichte der Geschäftsführung regelmäßig unterrichtet. Das Zielbild, das Unternehmenskonzept, der Entwurf des Wirtschaftsplans sowie die Bestätigung des Jahresabschlusses bedürfen vor der Beschlussfassung seiner Mitwirkung. Die Vertretung der Geschäftsführung wird vom Verwaltungsrat benannt. Mitglieder des Verwaltungsrates sind

- a) der Senatsdirektor der Behörde für Bau und Verkehr (Vorsitz) und eine weitere Vertretung der Behörde für Bau und Verkehr,
- b) eine Vertretung des Bereichs Informations- und Kommunikationstechnik der Finanzbehörde,
- c) eine Vertretung der Wirtschaft – speziell aus dem Bereich des Geoinformationswesens sowie
- d) eine Vertretung der Hochschule für Angewandte Wissenschaften – Fachbereich Geomatik und
- e) eine Vertretung des Personalrates des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung.

Die im Rahmen der Mitwirkung ausgesprochenen Empfehlungen des Verwaltungsrates haben ein hohes Gewicht. Ihnen kommt eine nachhaltige Unterstützungsfunktion für die eng begrenzten Kapazitäten der Aufsichtsbehörde zu, die lediglich in Form eines Teilnehmungsmanagements tätig wird. Darüber hinaus verdeutlicht die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, dass hier einer beträchtlichen Außenwir-

<sup>146</sup> Nr. 7 RLbet der Freien Hansestadt Bremen

<sup>147</sup> „Ein Verwaltungsrat gewährleistet eine institutionalisierte und damit personenunabhängige Steuerung und Kontrolle. Die Eigenständigkeit der Betriebe wird hierdurch betont. Der LBV, der Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung und die Winterhuder Werkstätten werden über entsprechende Gremien beaufsichtigt. In den übrigen Landesbetrieben ist eine unterschiedliche Einflussnahme durch die Aufsichtsbehörden festzustellen, die nicht immer dem Grundsatz der Beschränkung auf eine globale Steuerung entspricht. Der mit Globalsteuerung bezweckten Selbständigkeit und Motivation der Beschäftigten widersprechen detailbezogene Eingriffe oder grundsätzliche Vorbehalte der Aufsichtsbehörde gegen eine ausschließlich globale Steuerung.“ (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 58)

<sup>148</sup> Nr. 5 der Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

kung des amtlichen Geoinformationswesens (Wirtschaft und Wissenschaft) und der betroffenen Größe des Personalkörpers von immerhin rd. 460 Beschäftigten Rechnung getragen wird. Die Querschnittsfunktion des Landesbetriebes innerhalb der Landesverwaltung kommt in der personellen Zusammensetzung deshalb nicht so ausgeprägt wie im Falle beispielsweise des Thüringer Liegenschaftsmanagements zum Ausdruck, weil wesentliche nutzende Verwaltungen bereits der Baubehörde zuzurechnen und durch diese vertreten sind. Allerdings werden die aus den Verflechtungen zur Informations- und Kommunikationsinfrastruktur des Landes resultierenden Interessen durch die Finanzbehörde im Verwaltungsrat wahrgenommen.

Angemerkt sei in diesem Kontext noch, dass eine vollparitätische Besetzung der Verwaltungsräte (oder der Fachdeputationen in Bremen) im Sinne des Mitbestimmungsrechts für Unternehmen in der Form des Privatrechts, wie sie vereinzelt von den Gewerkschaften vorgetragen wurde<sup>149</sup>, in keinem Bundesland als übertragbares Modell auf Landesbetriebe aufgegriffen wurde.

Niedersachsen hat ursprüngliche Überlegungen zur Bildung eines Aufsichtsrates für die Landesvermessung und Geobasisinformation, in dem das Fachreferat der obersten Landesbehörde den Vorsitz innehaben sollte,<sup>150</sup> zunächst nicht weiter verfolgt. Überlegungen zur Bildung eines Verwaltungs- oder Aufsichtsrates sind erst in jüngster Zeit mit der Entscheidung der Niedersächsischen Landesregierung zur Zusammenführung der Agrarstrukturverwaltung mit der Verwaltung für das amtliche Geoinformationswesen unter der Prämisse vorgetragen worden, dass die getrennte Ressortzuständigkeit für diese Aufgabenbereiche erhalten bleiben sollte, gleichzeitig aber eine Institution sinnvoll sei, in der widerstreitende Interessen regelmäßig einer Entscheidung zugeführt werden könnten.

### 3.1.1.3.3 Art und Mittel der Aufsicht

Abgeleitet aus dem Umstand, dass es sich bei Landesbetrieben regelmäßig um Teile der unmittelbaren Landesverwaltung - sei es als selbständige Organisationsform oder auf Grund des ihr zukommenden organisationsrechtlichen Status als Behörde oder Einrichtung - handelt, konstatiert die Mehrheit der Bundesländer unabhängig vom amtlichen Geoinformationswesen den Fortbestand der Dienst- und Fachaufsicht (s.a. Kapitel 3.1.1.3).<sup>151</sup> Im Ergebnis tragen die vormaligen Aufsichtsbehörden mehrheitlich weiterhin die abschließende Ergebnis- und Verfahrensverantwortung.

Insbesondere jene Bundesländer, welche den Landesbetrieben ausdrücklich einen selbständigen organisationsrechtlichen Status zukommen lassen oder diesen praktizieren, gehen jedoch zu einer Lockerung der klassischen Dienst- und Fachaufsicht in Bezug auf die eingesetzten Instrumente über. Während Thüringen und Baden-Württemberg - Bundesländer in denen Landesbetriebe nur haushaltsrechtlich definiert sind, sie organisatorisch aber weiter Behörden bleiben - keine Abstriche an den Instrumenten der Dienst- und Fachaufsicht vornehmen, bringen bereits Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Bremen zum Ausdruck, dass es Zielstellung ist, unter Wahrung der Dienst- und Fachaufsicht zu Zielvereinbarungen bzw. einem Kontraktmanagement anstelle von Weisungen zwischen Aufsicht und Landesbetrieb zu kommen und damit die Fachaufsicht auf eine Ergebnisverantwortung zu beschränken.

<sup>149</sup> „Analog zum Mitbestimmungsgesetz 1976 wird ein paritätisch zusammengesetztes Aufsichtsgremium (Verwaltungsrat) gebildet und ein „Arbeitsdirektor“ nur im Einvernehmen mit den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsgremium bestellt. Bei der Beteiligung des Aufsichtsgremiums werden die Kriterien des „Corporate Governance“ berücksichtigt. Das Aufsichtsgremium sollte sich auf den Deutschen Corporate Governance Kodex verpflichten, der aus den Erfahrungen der letzten Jahre mit mangelnder Transparenz von Unternehmensführungen, mangelnder Unabhängigkeit deutscher Aufsichtsräte und eingeschränkter Unabhängigkeit der Abschlussprüfer entstanden ist.“ (ver.di (2003a), S. 6)

<sup>150</sup> vgl. Kopstahl, Erwin (1997), S. 110

<sup>151</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000b), S. 2 – zum Thüringer Liegenschaftsmanagement; § 4 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information; Nr. 1.1.4 S. 1 und 1.2.2 S. 1 VV zu § 26 LHO Niedersachsen; vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 17



Auch sollen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in engerer Kooperation erarbeitet werden. Ausnahmen gelten lediglich dort, wo das amtliche Geoinformationswesen bundesweit einheitliche Verfahren verlangt (AFIS, ALKIS, ATKIS, SAPOS). Mit einer vergleichbaren Zielstellung unterstreicht Niedersachsen, dass die Aufsicht die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Landesbetriebe fördern soll. Der Fortbestand des Weisungsrechtes wird aber ausdrücklich betont.<sup>152</sup> Zielvereinbarungen werden hier über einen produktbezogenen Leistungsplan als Bestandteil des Wirtschaftsplanes geschlossen.<sup>153</sup> Darin wird deutlich, dass die Aufsicht sich aus der Verfahrensverantwortung im Wesentlichen zurückzieht. Gleichwohl bestätigen alle befragten Landesbetriebe, dass diese Entwicklung auch in der behördlichen Struktur eingetreten wäre. Allein die zeitliche Umsetzung wäre möglicherweise verzögert erfolgt. Im Übrigen seien diese Instrumente auch eher ausschließlich dem Neuen Steuerungsmodell als einem betriebswirtschaftlichen Handeln zuzurechnen.

Die weitest gehende Entwicklungsstufe ist in Hamburg zu beobachten, wo von der Begrifflichkeit der Dienst- und Fachaufsicht zu Gunsten einer allgemeinen „Aufsicht“ und der Entwicklung von „Zielbildern“<sup>154</sup> vollständig abgegangen wurde.<sup>155</sup> Diese Entscheidung korreliert mit dem Umstand, dass angesichts fehlender Kapazitäten in der obersten Landesbehörde die Steuerung auf ein Beteiligungsmanagement mit Globalsteuerung reduziert und ein Verwaltungsrat eingesetzt wurde. Die Ergebnisverantwortung obliegt gemäß Nr. 2.1 der VV zu § 26 LHO der Geschäftsleitung des jeweiligen Landesbetriebes. Der notwendige Mentalitätswechsel in den vormaligen Aufsichtsbehörden hin zu einer ausschließlich outputorientierten und auf Rahmenvorgaben beschränkten Steuerung war jedoch auch hier noch nicht von Beginn an vollzogen worden.<sup>156</sup>

Vergleichsweise offen ist die Aufsichtsfrage in Brandenburg. Der trotz einer Novellierung unberührt belassene Wortlaut des Landesorganisationsgesetzes verschiebt das Aufsichtsproblem lediglich in den jeweiligen Erlass zur Errichtung eines Landesbetriebes, der den Umfang einer in ihrer Art fortbestehenden Dienst- und Fachaufsicht regeln soll.<sup>157</sup> Für die als Landesbetrieb organisierte „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“ führt dies zu nachstehendem Bild in den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften:

- a) „... die Landesbetriebe unterstehen der Dienst- und Fachaufsicht der zuständigen obersten Landesbehörden“ (§ 15 Abs. 1 S. 1 LOG)
- b) „In dem Errichtungserlass sind die Rechtsverhältnisse des Landesbetriebes mit mindestens folgenden Angaben zu regeln: [...]
  4. Umfang der Dienst- und Fachaufsicht. (§ 14 Abs. 2 S. LOG)“
- c) „Betriebsführung, Umfang der Dienst- und Fachaufsicht [...] ergeben sich aus der als Anlage beigefügten Geschäftsanweisung, soweit bestehende Rechtsnormen dem nicht entgegenstehen.“ (Nr. 1 vierter Absatz des Errichtungserlasses)
- d) „Die für das Landesvermessungsamt Brandenburg als Landesoberbehörde ergangenen Erlasse, Richtlinien und Dienstanweisungen sowie die Dienstvereinbarungen und weitere interne Regelungen“

<sup>152</sup> Nr. 1.1.4 S. 2 und 1.2.2 S. 2 VV zu § 26 LHO Niedersachsen

<sup>153</sup> Nr. 1.3.2 VV zu § 26 LHO Niedersachsen

<sup>154</sup> „Zielbilder dienen der Konkretisierung strategisch-politischer Ziele, die mit Hilfe eines Betriebs erfüllt werden sollen. Auch lässt sich mit Zielbildern die Umsetzung dieser Ziele überprüfen. Sie haben langfristigen Charakter.“ (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 57)

<sup>155</sup> Nr. 3.1 der Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

<sup>156</sup> „In den geprüften Landesbetrieben enthalten Zielbilder oft keine strategischen Ziele, sind veraltet oder beschränken sich auf operative Ziele; die Steuerung durch die Aufsichtsbehörden ist daher nicht immer outputorientiert und auf Satzung und Kontrolle von Rahmenvorgaben beschränkt.“ (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 21)

<sup>157</sup> § 14 Abs. 2 Nr. 4 LOG Brandenburg

gen gelten fort, soweit sie der Geschäftsanweisung nicht entgegenstehen.“ (Nr. 4 des Errichtungserlasses)

- e) „Der Landesbetrieb untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums des Innern.“ (§ 5 Abs. 1 der Geschäftsanweisung)
- f) „Für ihn [den Landesbetrieb] gelten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften wie für eine Landesoberbehörde, sofern in dieser Geschäftsanweisung nichts anderes bestimmt ist.“ (§ 1 Abs. 1 S. 4 der Geschäftsanweisung)
- g) „Für den Landesbetrieb gelten die für die Vermessungs- und Katasterverwaltung maßgeblichen Vorschriften. Ebenso gelten die Regelungen, die das Ministerium des Innern für die Zusammenarbeit innerhalb der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes, mit den Dienststellen des Bundes sowie der Vermessungsverwaltungen der anderen Bundesländer und der europäischen Staaten geschlossen hat.“ (§ 3 Abs. 2 der Geschäftsanweisung)
- h) „Die Zuständigkeit für beamtenrechtliche Maßnahmen richtet sich nach den Vorschriften des Landesbeamtengesetzes und den für das frühere Landesvermessungsamt hierzu ergangenen Richtlinien, Erlassen und Dienstanweisungen.“ (§ 4 Abs. 3 der Geschäftsanweisung)
- i) „Verwaltung und Wirtschaftsführung des Landesbetriebes erfolgen nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Landesbehörden, soweit nicht die Besonderheit des Landesbetriebes nach § 26 LHO Abweichungen erfordert.“ (§ 6 Abs. 1 der Geschäftsanweisung)
- j) „Er [der Geschäftsführer] führt den Landesbetrieb selbständig und unter eigener Verantwortung, soweit nicht durch diese Geschäftsanweisung oder Rechtsnorm etwas anderes bestimmt ist.“ (§ 4 Abs. 2 der Geschäftsanweisung)

Trotz eines hohen Maßes an Intransparenz mangels einer zusammenfassenden Darstellung der offensichtlich zahlreich und verstreut kodifizierten Vorgaben ist diese Absteckung des Rahmens des Landesbetriebes ein Indiz dafür, trotz organisationsrechtlicher Absonderung zunächst einmal nicht von den bisherigen Möglichkeiten der Einflussnahme abweichen zu wollen. Dies gilt für Haushälter, Organisations- und Personalreferenten sowie die Fachreferate in der Aufsichtsbehörde gleichermaßen. Inwieweit angesichts dieser Umstände überhaupt noch von eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung der Geschäftsführung des Landesbetriebes gesprochen werden darf, ist mehr als fraglich. Der betroffene Landesbetrieb selbst erkennt diese nicht. Aus der Begleitung des Umwandlungsprozesses war ein großes Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten des Landesbetriebes zu erkennen, den personellen, organisatorischen, finanziellen und fachlichen Anforderungen eigenverantwortlich und im Gesamtinteresse des Landes gerecht zu werden, so dass hier keine Straffung oder ggf. gar ein Verzicht auf Regelungen erfolgte. Im Ergebnis wurde die Dienst- und Fachaufsicht in der bisherigen Form daher beibehalten. Mögliche Zielvereinbarungen werden in der Praxis nur als ein die Aufsicht überlagerndes Instrument genutzt.

Hinzu kommt, dass auch das Verständnis über die Beziehungen von Behörden untereinander innerhalb der Landesregierung noch immer nicht gefestigt ist. Das LOG spricht selbst im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen noch immer von „nachgeordneten“ Stellen, der Beschluss der Landesregierung über das Führen mit Zielvereinbarungen und die hierzu ergangenen Empfehlungen dagegen von „zugeordneten“ Stellen.

### 3.1.1.4 Binnenstrukturen

Die Annäherung an betriebswirtschaftliche Strukturen, wie sie zur Überprüfung der Arbeitshypothese II abzugleichen ist, beschränkt sich nicht allein auf das Verhältnis der Landesbetriebe gegenüber ihrer Trägerkörperschaft bzw. -gesellschaft und Dritten, sondern gleichermaßen auf interne Strukturen. Diese sollen nachfolgend auf ihre Vergleichbarkeit mit denen privater Unternehmen und ihrer Nutzung über die Möglichkeiten einer Behörde hinaus analysiert werden.

#### 3.1.1.4.1 Verantwortung für die Geschäftsführung

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsführung eines Unternehmens kennt die Privatwirtschaft unterschiedliche Modelle. Hierauf nehmen auch die Gewerkschaften Bezug, wenn wie in Brandenburg mindestens dreiköpfige Geschäftsführungsgremien mit einem Arbeitsdirektor gefordert werden, die nach den Grundsätzen der Mitbestimmung besetzt werden.<sup>158</sup> In Bezug auf die Landesbetriebe soll nachfolgend insbesondere dargestellt werden, wie die Bundesländer mit der Frage der Einzel- oder Kollegialgeschäftsführung und der Dauer der Bestellung der Geschäftsführung umgehen.

Vorangestellt sei auch hier der Hinweis, dass es im Rahmen dieser Arbeit nicht darum geht, die Geschäftsführungsmodelle solcher Landesbetriebe zu beleuchten, die auf Grund ihrer originären Organisation als juristische Person des öffentlichen Rechts (Körperschaft, Anstalt oder Stiftung) bereits von denen einer Behörde abweichen. Hierzu sei beispielsweise auf die regelmäßig von Vorstand und Unternehmensleitung geführten Landeskrankenhäuser als Anstalten des öffentlichen Rechts verwiesen.<sup>159</sup>

Verantwortung für die Geschäftsführung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Zuständigkeit für die Geschäftsführung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behördenleitung (einz.)</li> <li>• Einzelgeschäftsführung</li> <li>• kein BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behördenleitung (einz.)</li> <li>• BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitung (einz.) (Direktor)</li> <li>• BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzel-/Kollegialgeschäftsführung</li> <li>• BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzel-/Kollegialgeschäftsführung</li> <li>• kein BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzel-/Kollegialgeschäftsführung</li> <li>• kein BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelgeschäftsführung</li> <li>• kein BdH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzel-/Kollegialgeschäftsführung (RP, NW, TH, HE)</li> </ul>
<b>Ernennungsdauer</b>	• unbefristet	• unbefristet	• unbefristet	• unbefristet	• unbefristet	• unbefristet	• unbefristet	• befristet (tlw.) (RP)

Tabelle 8: Verantwortung für die Geschäftsführung in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

Wie bereits im Zusammenhang mit der Betrachtung der Aufsicht im vorangegangenen Kapitel festgestellt, ist ein Unterschied zwischen den Landesbetrieben zu beobachten, welche als organisatorisch selbständige Einheiten behandelt werden, und denen, die ihren organisationsrechtlichen Behördenstatus behalten. So erfolgen im Falle des Landesbetriebes Thüringer Katasterämter wie auch des baden-württembergischen Landesbetriebs Vermessung keine ausdrücklichen Bestellungen zum Geschäftsführer. Für die Landesbetriebe treten dort nach außen ein Sprecher bzw. der Leiter des Landesvermessungsamtes auf. Auch die Funktion des BdH und damit des Beauftragten oder Verantwortlichen für den Haushalt wird weiterhin getrennt beibehalten. Niedersachsen, das seinen Landesbetrieben in der Praxis

<sup>158</sup> "Die Geschäftsführung soll ein dreiköpfiges kollektives Gremium sein, dem auch ein Arbeitsdirektor angehört. Die Besetzung der Führungskräfte hat beteiligungsorientiert zu erfolgen." (ver.di (2003a), S. 5)

<sup>159</sup> vgl. Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (2003), [www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm](http://www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm) 30.07.2003

bereits eine weitergehende Eigenverantwortung einräumt als die vorgenannten Bundesländer, hält hinsichtlich der Leitung ebenfalls an der klassischen monokratischen Behördenstruktur sowie dem BdH, wenn auch mit neuer Schwerpunktsetzung (Wirtschaftsplan statt Haushaltsplan) fest. In den Vordergrund stellt Niedersachsen die Anforderungen, welche losgelöst von der Funktionsbezeichnung zu erfüllen sind. Im Übrigen könne die Leitung eines Landesbetriebes als öffentlichem Unternehmen nicht mit der Geschäftsführung eines privaten erwerbswirtschaftlichen Unternehmens verglichen werden, so dass eine Übertragung der Begrifflichkeiten nach außen falsche Erwartungen wecke.

Grundsätzlich ist auch in den organisatorisch selbständigen Einheiten festzustellen, dass die Regelungen über die Geschäftsführung sehr unbestimmt formuliert und offensichtlich stark vom Einzelfall abhängig sind. So findet sich eine ausdrückliche Befristung der Bestellung und Begrenzung auf eine Einzelperson lediglich im Falle des Landesbetriebes Daten und Information des Landes Rheinland-Pfalz. Er wird für die Dauer von fünf Jahren bestellt und kann dabei in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden.<sup>160</sup> In der Praxis ist mehrheitlich noch die Einzelgeschäftsführung zu beobachten. Dies liegt auch darin begründet, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Landesbetriebe jeweils maximal wenige 100 Beschäftigte, ein begrenztes Finanzvolumen und überschaubare Geschäftsfelder umfasst. Auch Bremen betont, dass es Ziel sei, die Führungsverantwortung in einer Person zu bündeln. Eine mehrköpfige Geschäftsführung wäre angesichts der geringen Größe des Betriebes in personeller und finanzieller Hinsicht nicht angemessen gewesen.

Zudem wurde die getrennte Funktion des Beauftragten für den Haushalt (BdH) vielfach beibehalten, um die Geschäftsleitung von der Finanzverantwortung zumindest teilweise zu entlasten. Den BdH obliegt auch nach der Bildung des jeweiligen Landesbetriebes die Verantwortung dafür, dass die Haushaltsvorschriften – soweit sie für den Landesbetrieb gelten – eingehalten werden. Ihnen ist die Finanzbuchhaltung ebenso zugeordnet wie vormals das kamerale Rechnungswesen. Auch diese Verfahrensweise ist wiederum vornehmlich bei den organisationsrechtlich weiter als Behörden geführten Landesbetrieben zu beobachten, während andere Bundesländer<sup>161</sup> eher bestrebt sind, die Fach- und Finanzverantwortung bei der Geschäftsführung zu bündeln und deshalb auf einen BdH verzichten oder diese Funktion unmittelbar auf die Geschäftsführung übertragen.

Brandenburg<sup>162</sup> wie auch Hamburg<sup>163</sup> signalisieren jedoch bereits eine tatsächliche Öffnung hin zu mehrköpfigen Geschäftsführungsgremien und wollen damit Vorkehrungen für finanziell und personell bedeutsame Landesbetriebe schaffen, bei denen eine Trennung der Geschäftsführung beispielsweise in Finanzen, Personal und Produktion sinnvoll sein kann. Bisher ist es in beiden Bundesländern jedoch noch Praxis, diese Option nicht auszuüben. Hamburg will dadurch zunächst einmal eindeutige Weisungsstränge aufrechterhalten.

Eine Sonderrolle nehmen die Landesbetriebe auf den Gebieten des Bau- und Immobilienmanagements ein. Hierbei handelt es sich häufig um überdurchschnittlich große Organisationseinheiten sowohl in Bezug auf das finanzielle Volumen als auch die Zahl der Beschäftigten<sup>164</sup>. Vornehmlich hier ist deshalb

---

<sup>160</sup> § 2 Abs. 2 S. 1 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information

<sup>161</sup> Nr. 2.5 VV zu § 26 LHO Hamburg; Anstelle eines BdH verfügte Kataster und Vermessung Bremen über eine Stabstelle Wirtschaftsplanung und Controlling, die den nach außen für Wirtschaftsfragen verantwortlichen Geschäftsführer federführend unterstützt und eng mit der Buchhaltung zusammenarbeitet. Ihr obliegt federführend auch die Aufstellung des Wirtschafts- und Finanzplanes und die Kontrolle des Mittelzu- und -abflusses sowie der Liquidität des Betriebes.

<sup>162</sup> § 14 Abs. 2 Nr. 2 LOG Brandenburg – Entwurf

<sup>163</sup> Nr. 2.1 VV zu § 26 LHO Hamburg

<sup>164</sup> So sind im Hessischen Immobilienmanagement rund 140 Beschäftigte, im Hessischen Baumanagement rund 700 Beschäftigte, im rheinland-pfälzischen Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung rund 1.400 Beschäftigte sowie im bereits als teilrechtsfähigen Sondervermögen gebildeten Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen knapp 10.000 Beschäftigte angesiedelt. Der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanage-

zumindest die Option zur Einsetzung einer mehrköpfigen Geschäftsführung eingeräumt, teilweise auch realisiert. Die Differenzierung der Geschäftsführungskompetenzen stellt dabei regelmäßig ab auf einen kaufmännischen und einen technischen Teil. Beide Bereiche sind im Falle der genannten Arten von Landesbetrieben mit einem so hohen Maß an Verantwortung und differenzierten Befähigungen verbunden, dass die Bündelung in einer Person fachlich und bezogen auf natürliche Leistungskapazitäten nur selten eröffnet ist.<sup>165</sup>

Insgesamt ist damit eine Entwicklung zu beobachten, die von den Beteiligten als über die Möglichkeiten einer Behörde hinausgehend eingeschätzt wird. Die individuelle Abwägung entspricht im Übrigen der Verfahrensweise wie sie auch bei der Bildung eines privaten Unternehmens erfolgt.

#### **3.1.1.4.2 Binnengliederung der Landesbetriebe**

Die Frage der Binnengliederung der Landesbetriebe soll den Umgang mit unterschiedlichen Organisationsmodellen in Bezug auf den inneren Aufbau der Landesbetriebe beantworten. Der klassische innerorganisatorische Aufbau schlägt sich nieder im streng hierarchischen Einliniensystem, welches in Abhängigkeit von der Größe der Behörde, besonderen Aufgaben oder der Implementierung neuer Steuerungsmodelle teilweise bereits durch Stabs-Elemente ergänzt wurde. Die gebildeten Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen verwenden resultierend aus der unterschiedlichen Aufgabenstruktur in der Tiefe wie auch in der Breite unterschiedliche, teilweise auch gemischte Ansätze.

##### **3.1.1.4.2.1 Gliederung in der Tiefe**

Die Entscheidung über die Zahl hierarchischer Ebenen wird in den untersuchten Landesbetrieben u.a. an die als vertretbar erachtete so genannte Leitungs- oder Kontrollspanne geknüpft. Sie spricht die Zahl der Beschäftigten an, die einem Vorgesetzten noch zugeordnet werden kann, ohne dass hiervon eine sachgerechte Wahrnehmung der Weisungsrechte beeinträchtigt wird.<sup>166</sup> Wird die Zahl sehr klein gehalten, so bedingt dies naturgemäß eine hohe Anzahl an Hierarchieebenen und Führungskräften. Die Entwicklung geht in der Praxis losgelöst von der Entwicklung der Landesbetriebe dahin, diese Spanne nachhaltig zu vergrößern, um im Bereich der Führungskräfte Personal einzusparen. Ermöglicht werden soll dies durch die Konzentration der Führungsaufgaben auf die Herstellung der Bedingungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der Beschäftigten und den Abschluss von Zielvereinbarungen. Letztgenannte bedürfen nach vorherrschender Auffassung lediglich einmal jährlich einer Erneuerung, was nur wenige Stunden in Anspruch nähme. Selbst Leitungsspannen von mehr als 1.000 Beschäftigten werden vor diesem Hintergrund unter bestimmten Voraussetzungen in der Privatwirtschaft als unproblematisch gesehen, bei dieser Größenordnung aber auch nur noch als Koordinationsspannen bezeichnet.<sup>167</sup>

Ähnlich wie im Falle der Ausgestaltung der Leitung des Betriebes musste jedoch auf die individuellen Voraussetzungen abgestellt werden. Dabei war u.a. auch die Komplexität und Unterschiedlichkeit der zu steuernden Aufgaben zu bedenken. Für das amtliche Geoinformationswesen beispielsweise galt, dass die gleichzeitige unmittelbare Leitung aller Teile der fachspezifischen und produktionsorientierten

---

ment ist quantitativ an der unteren Skala dieser Vergleichszahlen anzusiedeln. Finanziell finden sich in diesen Betrieben je nach Bundesland Bilanzwerte bis zu mehrerer Milliarden Euro und Umsatzzahlen, die je nach Geschäftstätigkeit bis zu hohe dreistellige Millionenbeträge annehmen können.

<sup>165</sup> Von der Form einer zweiköpfigen Geschäftsführung machen der teilrechtsfähige Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen; der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz sowie das Hessische Baumanagement und damit die drei größten oben (Fn 198) dargestellten Landesbetriebe Gebrauch. Für das Thüringer Liegenschaftsmanagement ist diese Option in § 3 seiner Betriebsatzung zumindest eröffnet.

<sup>166</sup> vgl. Meier, Dieter/Bolten, Hans-Günter (1992), S. 100; vgl. Staehle, Wolfgang H. (1994), S. 671, 672

<sup>167</sup> vgl. Klages, Helmut (1997a), S. 212, 213

Aufgabenfelder Raumbezug, Liegenschaftskataster, Geotopographie, Bodenordnung, Wertermittlung u.a. wenig Erfolg versprechend war. Daneben standen mit dem Personal- und Rechnungswesens, Marketing und Vertrieb sowie Forschung und Entwicklung weitere Aufgabenfelder, die im amtlichen Geoinformationswesen nicht zugleich und unmittelbar durch eine Geschäftsführung beaufsichtigt werden können. Unterhalb der Betriebsleitung oder Geschäftsführung waren daher je nach Sprachgebrauch Abteilungs- oder Geschäftsbereichsleitungen weiterhin erforderlich. Als entbehrlich wurde es im amtlichen Geoinformationswesen erachtet, oberhalb der Abteilungs- oder Geschäftsbereichsleitungen aggregierte Geschäftsführungsbefugnisse beispielsweise für die Technik oder Produktion auf der einen sowie Personal, Recht und Finanzen auf der anderen Seite einzurichten. Grundsätzlich gaben die Landesbetriebe jedoch zu erkennen, dass im Falle anderer Ausgangssituationen beispielsweise bei der Größe des Betriebes, seine Regionalisierung oder der Aufgabenstruktur auch kollegiale Geschäftsführungen beispielsweise in Form einer Trennung in eine fachliche und eine kaufmännische Geschäftsführung denkbar sind.

Innerhalb der Geschäftsbereiche schließlich lag es nahe, in Bezug auf die Leitungsspanne Produktionsbereiche, die in hohem Maße durch quantitative Leistungen in hoher Stückzahl gekennzeichnet sind, zu unterscheiden von solchen Geschäftsbereichen, die durch qualitative, individuelle Leistungen geprägt werden. Diese Differenzierung spiegelt sich im amtlichen Geoinformationswesen beispielsweise in den vergleichsweise hohen Beschäftigungszahlen pro leitendem Mitarbeiter in der Kartographie wieder. Hier werden vornehmlich gleichartige Leistungen in hoher Stückzahl erbracht, die der Fortführung der Inhalte der amtlichen topographischen Karten dienen.

Im Übrigen wurden die untersuchten Landesbetriebe auch in keinem der beobachteten Fälle als vollständig neue, erstmalige Einheiten gegründet. Sie setzen auf eine bestehende Behörden- und Beschäftigtenstruktur auf. Insbesondere die Beschäftigten sind nach den gemachten Beobachtungen nicht durch das „Anknipsen eines Schalters“ oder die Veröffentlichung eines Organisationserlasses von heute auf morgen zu modernen eigenständigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen geworden. Zu Bedenken war auch, dass Änderungen der Binnenstrukturen nicht in jedem Fall ohne Auswirkungen auf die Vergütungsstrukturen bleiben konnten.

Unbeschadet der Trennung in Geschäftsbereiche, die im Falle des Landesbetriebes Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen zu einer deutlichen Erweiterung der Leitungsspanne für den vormaligen Behördenleiter geführt hat, besteht der Bedarf nach Abweichungen von einer reinen Ein-Linien-Organisation bei Landesbetrieben wie auch bei vormaligen Behörden fort. Zum einen schlägt sich dieser nieder in der Einrichtung von Stäben, zum anderen in der Bildung von Organisationseinheiten mit geschäftsbereichsübergreifenden Aufgaben, die erste Ansätze für eine Matrixorganisation erkennen lassen. Dies gilt vornehmlich für Aufgaben wie Marketing und Public Relations oder das Beschaffungswesen, welche zwar von Kernmannschaften besetzt sind, in ihrer Arbeit aber durch zumindest temporäre Mitwirkung der produzierenden Organisationseinheiten unterstützt werden.

#### 3.1.1.4.2 Gliederung in der Breite

Vorgaben über die horizontale Gliederung der untersuchten Landesbetriebe waren nicht zu beobachten, so dass die zweite und dritte Leitungsebene unterschiedliche Strukturen aufwiesen. Die Ursachen hierfür waren in der jeweiligen Betriebsgröße und im Aufgabentypus zu suchen. Die Organisationslehre benennt terminologisch das Verrichtungsmodell, das Objektmodell sowie das Regionalmodell.<sup>168</sup> Alle

<sup>168</sup> vgl. Staehle, Wolfgang (1994), S. 708 ff; „Im Verrichtungsmodell werden Stellen nach dem Prinzip der Verrichtungszentralisation gebildet. Typischerweise werden Abteilungen auf der zweiten Ebene nach betrieblichen Funktionen, wie Beschaffung, Produktion, Absatz, Rechnungswesen, geschaffen, und auf der dritten Ebene nach Produkten. [...] Im Objektmodell werden Stellen nach dem Prinzip der Objektzentralisation gebildet. Typischerweise

drei Modelle befanden sich bereits vor der Auseinandersetzung mit Landesbetrieben auch in der öffentlichen Verwaltung im Einsatz. Ihre Anwendung hing regelmäßig auch von der Größe des betrachteten Unternehmens oder der Behörde ab.<sup>169</sup> Verwiesen sei nur darauf, dass Landesverwaltungen, die insgesamt als ein Unternehmen betrachtet werden könnten, mit Blick auf die unteren Landesbehörden einem Regionalmodell folgend gebildet sind. Die räumliche Zuständigkeit kann für Verwaltungsregionen innerhalb des Landes, die sich an bestehenden Kreis- oder Gemeindegrenzen orientieren, festgelegt werden. Die unteren Landesbehörden ihrerseits gehören regelmäßig einem von zahlreichen Verwaltungszweigen an, die wiederum dem Objektmodell folgend gegliedert sind. Als ein solcher Verwaltungszweig können das amtliche Geoinformationswesen, die Bau- und Liegenschaftsverwaltung, die Agrarstrukturverwaltung, die Polizei oder die Umweltverwaltung betrachtet werden. Innerhalb der jeweiligen Landesbehörden wie auch der untersuchten Landesbetriebe findet sich vielfach das Verrichtungsmodell als prägendes Organisationsmerkmal, wonach im Wesentlichen in die produktiven Bereiche, die Beschaffung, den Absatz und das Rechnungswesen differenziert wird.

Thüringen und Baden-Württemberg sind als Sonderfälle geprägt von dem Umstand, dass dort mehrere Behörden gemeinsam als Landesbetrieb geführt werden. Soweit in diesen Bundesländern überhaupt von der Anwendung eines inneren Organisationsmodells des Landesbetriebes gesprochen werden kann - zu bedenken ist, dass der Landesbetrieb hier nur einen haushaltsrechtlichen Mantel um fortbestehende Behörden und keine Organisationsform darstellt -, finden sich in Bezug auf die Aufgabewahrnehmung im Liegenschaftskataster Regionalstrukturen mit teilweise zentraler Steuerung in den obersten oder Landesoberbehörden. Innerhalb der einzelnen fortbestehenden Katasterbehörden bleiben Einliniensysteme nach dem Verrichtungsmodell mit Controlling-Stäben erhalten. Soweit allein die früheren Landesvermessungsbehörden oder die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Behörden der Stadtstaaten von der Landesbetriebsbildung betroffen sind, ist zwar eine grundsätzliche Beibehaltung des Einliniensystems zu beobachten, diese allerdings geht einher mit der zunehmenden Bündelung von Querschnittsfunktionen wie beispielsweise Marketing und Public Relations. Dabei stellt die Mehrzahl der auf so genannte Geschäftsbereiche ausgerichteten Linien auf klassische Fertigungsbereiche ab, während eine oder nur wenige Linien Geschäftsbereiche der Verwaltung bzw. sonstige Querschnittsaufgaben betreffen. Beispielhaft soll in Abbildung 5 auf den Organisationsplan des Landes Nordrhein-Westfalen verwiesen werden. Im Vordergrund dieser Ausgestaltung steht eine flache Hierarchie. Eine weitergehende Regionalisierung der einzelnen Produktionsbereiche wäre sowohl vor dem Hintergrund der Größe als auch der Aufgabenart ungeeignet.

Ein deutlich anderes Bild zeichnet sich im Bereich der bau- und liegenschaftsrelevanten Betriebe der Bundesländer ab. Hier rückt die Regionalstruktur in den Vordergrund. Die diesen Betrieben zugeordnete Bewirtschaftung der Landesimmobilien verlangt eine Repräsentanz der Landesbetriebe „vor Ort“. Neben den Zentralen der Landesbetriebe als Sitz der Geschäftsführungen finden sich hier Regionalniederlassungen mit jeweils gleichartigen Aufgaben. Während den Regionalniederlassungen im Wesentlichen das operative Geschäft der laufenden Bewirtschaftung der Immobilien zugeordnet ist, konzentrieren sich die Zentralen auf Querschnittsaufgaben, die strategische Steuerung und ggf. das operative Geschäft von besonderem politischen oder finanziellen Gewicht.<sup>170</sup>

---

*werden Abteilungen auf der zweiten Ebene nach Produkten bzw. einheitlichen Produktgruppen, Projekten oder vor allem in Dienstleistungsunternehmen nach Kunden bzw. Kundengruppen geschaffen, und auf der dritten Ebene nach Verrichtungen bzw. Funktionen gebildet. Im Regionalmodell werden Stellen nach dem Prinzip der lokalen Dezentralisation gebildet. Typischerweise werden Abteilungen auf der zweiten Ebene nach Absatzgebieten und auf der dritten Ebene nach Produktgruppen (Produktionsstätten) geschaffen.“*

<sup>169</sup> vgl. Braun, Günther E. in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1240

<sup>170</sup> Zur Aufgabenverteilung im Einzelnen siehe auch Finanzministerium und Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2000), S. 1 ff, Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz [www.lbbnet.de](http://www.lbbnet.de) vom 14.10.2004, Hessisches Immo-

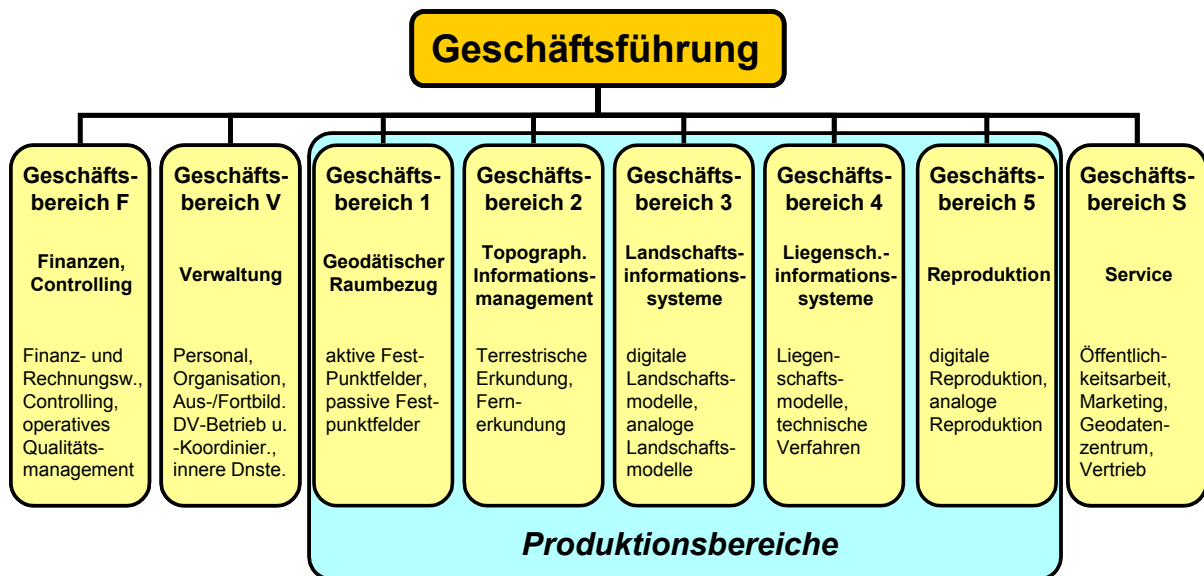


Abbildung 5: Organisationsplan des Landesbetriebes „Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen“

Eine besondere Problematik entwickelt sich in Landesbetrieben, wenn einerseits öffentliche oder private Leistungen in einem Wettbewerb mit Außenstehenden erbracht werden, die ihrerseits der Aufsicht genau dieses Landesbetriebes unterliegen. Insbesondere seitens der betroffenen Mitwettbewerber wird hier aus wettbewerbsrechtlicher Sicht regelmäßig gefordert, dass diese Aufgaben sauber und unmissverständlich getrennt werden, damit einzelne Personen nicht gleichzeitig „Schiedsrichter und Mitspieler“ sind.<sup>171</sup> Diesem Aspekt kommt im Falle des amtlichen Geoinformationswesens Bedeutung zu, wenn solche Aufgaben in Landesbetriebe integriert werden, die auch von Dritten am Markt angeboten werden, welche dabei wiederum der Aufsicht des Landesbetriebes unterliegen. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen. Diese Leistungen obliegen gleichermaßen den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren, die im Falle Baden-Württembergs der Aufsicht des Landesbetriebes unterworfen sind, wie diesem Landesbetrieb selbst, nämlich den dort integrierten Staatlichen Vermessungsämtern.

Grundsätzlich wird eine Weiterentwicklung von Behörden zu Landesbetrieben von den Beteiligten aber nicht als ursächlich für Änderungen am Status Quo erachtet. Soweit ein entsprechender Änderungsbedarf besteht, kann dieser auch in der Behördenstruktur realisiert werden. Sei es durch die Zusammenfassung mehrerer unterer Landesbehörden unter einer Leitung, aber Beibehaltung von Außenstellen was innerbehördlich dem Regionalmodell nahe käme oder der Herauslösung klassischer Querschnittsaufgaben wie Marketing und Vertrieb<sup>172</sup>, Beschaffung oder informationstechnische Unterstützung aus den produktiven Bereichen und deren Bündelung hin zur Entwicklung eines Verrichtungsmodells wie es vornehmlich für kleine und mittlere Unternehmen mit homogener Produktpalette und stabilem Marktumfeld zum Einsatz kommt. Im Rahmen des Einsatzes neuer Steuerungsmodelle gehen entsprechende Überlegungen regelmäßig sogar einher mit der Abwägung der Möglichkeiten, bestimmte

bilienmanagement [www.hi.hessen.de](http://www.hi.hessen.de) vom 14.10.2004, Hessisches Baumanagement [www.hessen-e-government.de/dynasite.cfm?dssid=41&dsmid=505&dspaid=9230](http://www.hessen-e-government.de/dynasite.cfm?dssid=41&dsmid=505&dspaid=9230) vom 14.10.2004.

<sup>171</sup> vgl. IHK Berlin [www.berlin.ihk.de/Resource/druckversion.jsp?OID=6443](http://www.berlin.ihk.de/Resource/druckversion.jsp?OID=6443) vom 01.05.2003

<sup>172</sup> zur Ansiedlung des Marketing verweisen Raffée, Hans/Wolfgang, Fritz/Wiedmann, Klaus-Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 950 darauf, dass dies in öffentlichen Unternehmen mit hoher Sach- und Machtkompetenz auf der Ebene der Unternehmensführung anzusiedeln ist.



Verrichtungen gänzlich aus der Verantwortung der öffentlichen Hand zu entlassen und von Dritten zu akquirieren.

### 3.1.1.4.3 Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben

Landesbetriebe, die entweder mit dem Ziel der Kostendeckung oder sogar gewinnorientiert am Markt auftreten sollen, bedürfen unternehmenstypischer Organisationseinheiten, die diesen Prozess unterstützen. In der Privatwirtschaft sind diese vielfach an einer Stelle im Unternehmen gebündelt. Dazu zählen das Controlling, Marketing und Public Relations sowie - je nach Unternehmensart und -größe - der Bereich Forschung und Entwicklung. Diese Einheiten werten u.a. das Marktgeschehen aus, versuchen es im Interesse des Unternehmens zu beeinflussen und reagieren auf selbiges. Den öffentlichen Verwaltungen sind solche Aufgaben vielfach noch wesensfremd. Nachfolgend soll eine kurze Übersicht gegeben werden, wie die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen damit umgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um in hohem Maße technisch ausgerichtete Stellen der Leistungsverwaltung handelt. Bei Vergleichen mit stärker an klassischen Verwaltungsaufgaben wie der Ordnungs- und Eingriffsverwaltung orientierten Landesbetrieben können diese Aufgabenbereiche möglicherweise weniger bedeutend sein.

Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
Controlling	• ---	• Stabsstelle	• Linieneinheit	• Linieneinheit	• Linieneinheit	• Linieneinheit	• Linieneinheit	• ---
Forschung/Entwicklung	• ---	• im jeweiligen Produktionsbereich	• im jeweiligen Produktionsbereich	• im jeweiligen Produktionsbereich	• im jeweiligen Produktionsbereich	• nicht relevant	• nicht relevant	• ---
Marketing und Public Relations	• ---	• eine Linieneinheit zzgl. Staatl. Vermessungsämter	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• im jeweiligen Produktionsbereich	• im jeweiligen Produktionsbereich	• ---
IT-Pflege und Beschaffung	• ---	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• eine Linieneinheit	• ---

Tabelle 9: Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

Ein einheitliches Bild zeichnet sich für den Aufgabenbereich der Beschaffung und Pflege der Informationstechnik ab. Es entspricht im Übrigen auch der Situation vor Bildung der entsprechenden Landesbetriebe. Trotz unterschiedlicher Aufgabenbereiche selbst in den einzelnen Landesbetrieben vom geodätischen Raumbezug über das Liegenschaftskataster bis hin zur Geotopographie haben die Landesbetriebe diese Aufgabe an einer Stelle gebündelt. Auf diese Weise wird einerseits die Kompatibilität von aufgabenspezifischen Verfahrenslösungen untereinander gewahrt, andererseits können für größere Auftragsvolumina kostengünstigere Angebote eingeholt werden. Die Fachkonzepte einzelner Aufgabenbereiche werden dabei berücksichtigt. Die Bündelung der Beschaffung und Pflege erstreckt sich im Falle des Landes Brandenburg auch über den Landesbetrieb hinaus und erfasst ebenfalls die kommunalen Katasterämter, da zu diesen inhaltlich und technisch eng verknüpfte Geschäftsprozesse aufrecht zu erhalten sind.

Soweit in den Landesbetrieben für das amtliche Geoinformationswesen Aufgaben der Forschung und Entwicklung wahrgenommen werden – die Stadtstaaten haben hier Fehlanzeige angemeldet – dürfen

diese nicht auf eine Ebene mit entsprechenden Tätigkeiten in großen Industrieunternehmen gesetzt werden. Hierbei handelt es sich vielfach um spezielle geodätische und kartographische Verfahrensentwicklungen, die als Standardprodukte am Markt möglicherweise nicht angeboten werden, oder die Fortentwicklung und Anpassung von Marktangeboten an die Belange des amtlichen Geoinformationswesens. Die weit überwiegende Mehrzahl solcher Leistungen wird in der Praxis allerdings im Wege der Vergabe eingekauft, so dass diesem Aspekt nur geringe Bedeutung beizumessen ist. Die Zuordnung dieser Aufgabe zu den jeweiligen Produktionsbereichen begründen Baden-Württemberg und Nordrhein Westfalen stellvertretend für die übrigen Bundesländer mit der erforderlichen Nähe zu den einzelnen Fachaufgaben, die im Detail soweit differieren, dass jeweils spezifische Kenntnisse auf den Gebieten des Raumbezugs, des Liegenschaftskatasters, der Geotopographie oder der Wertermittlung erforderlich sind.

Der Eindruck, dass Aufgaben im Bereich Marketing und Public Relations in den Stadtstaaten gegenwärtig noch anders behandelt werden als in den Flächenländern, täuscht ein wenig. Zwar ist es zutreffend, dass die betreffenden Aufgaben hier zur Zeit in den jeweiligen Produktionsbereichen für die dort erbrachten Güter und Leistungen wahrgenommen werden; dabei handelt es sich nach Auskunft der Landesbetriebe aber nur um eine temporäre Lösung. Während die Thematik in Bremen zunächst wegen des Hauptaugenmerks auf dem Rechnungswesens zurückgestellt worden war, seit der Umwandlung des Landesbetriebes in einen Eigenbetrieb aber an Fahrt gewinnt, hat Hamburg bereits eine zentrale Koordinierung des Marketings in den Produktionsbereichen geschaffen und strebt eine mittelfristige Bündelung dieser Aufgaben ebenfalls in einer Linieneinheit an. Die Ansiedlung dieser Aufgabe erfolgt vielfach in Service- und Leistungszentren, von denen aus die gesamte Palette der Güter und Leistungen vom Kunden abgefragt werden kann.<sup>173</sup> Anders gestaltete Lösungen wurden als kundenunfreundlich bewertet.<sup>174</sup>

Einzelne, in Tabelle 9 nicht ausgewiesene Besonderheiten sind für die beobachteten Landesbetriebe in Thüringen und Baden-Württemberg zu beobachten. Für das Landesvermessungsamt Baden-Württemberg und die Staatlichen Vermessungsämter wurden von den vier Landesoberkassen in Baden-Württemberg bisher bestimmte Funktionen übernommen. Dazu zählen die komplette Abwicklung der Einzahlungen aus Gebührenbescheiden sowie die Bearbeitung der Lieferantenrechnungen. Diese Aufgaben mussten nach der Umwandlung in einen Landesbetrieb aufgrund der Vorgaben des Wirtschaftsministeriums von der Vermessungsverwaltung selbständig erledigt werden. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der kaufmännischen Finanzbuchhaltung eine Debitorenbuchhaltung zur Abwicklung der Gebührenbescheide und des Mahnwesens sowie eine Kreditorenbuchhaltung zur Verwaltung der Lieferantenrechnungen eingerichtet. In den Vermessungsämtern und deren Dienststellen wurden zusätzlich für die Abwicklung von Barein- und -auszahlungen ein Kassenwesen installiert und Zahlstellen eingerichtet.<sup>175</sup>

Beide Landesbetriebe haben das Controlling praktisch als Stabsstelle außerhalb der klassischen hierarchischen Struktur eingerichtet, da nicht nur eine, sondern insgesamt jeweils über 30 einzelne Behörden aus teilweise verschiedener Hierarchiestufen zu steuern waren. In Baden-Württemberg wurde die Stabsstelle beim Präsidenten des Landesvermessungsamtes angesiedelt<sup>176</sup>, in Thüringen wurde das Controlling durch eine Geschäftsstelle des Landesbetriebes bei einem der Katasterämter unterstützt<sup>177</sup>.

<sup>173</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 225

<sup>174</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 58

<sup>175</sup> vgl. Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 365

<sup>176</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 225

<sup>177</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 192

Auch wenn dies von keinem der untersuchten Landesbetriebe ausdrücklich unterstrichen wurde, so darf vorausgesetzt werden, dass vergleichbare Entwicklungen hinsichtlich einer Bündelung von Querschnittsaufgaben auch bei einer Fortsetzung des Behördenstatus erfolgt wären. So hat das Landesvermessungsamt Rheinland-Pfalz mit einer grundlegenden Erneuerung seiner inneren Organisation Ende der 90 Jahre gleichermaßen einerseits die Leistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik sowie des Marketings und Vertriebs für sämtliche wahrzunehmenden Aufgaben jeweils in einer Linieneinheit gebündelt, andererseits eine Controlling-Stabsstelle zur Unterstützung der Hausleitung bei der Steuerung und Führung eingesetzt ohne den bisherigen Behördenstatus in Frage zu stellen.<sup>178</sup>

Auch kann die vorgefundene organisatorische Ausgestaltung dieser Querschnittsaufgaben mit der eines privaten Unternehmens verglichen werden, so dass diesbezüglich gegenwärtig kein Entwicklungspotenzial zu erkennen ist.

#### 3.1.1.4.4 Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben des amtlichen Geoinformationswesens

Wie oben angesprochen konzentrieren sich die Tätigkeiten der untersuchten Landesbetriebe mehrheitlich auf die Aufgabenbereiche geodätischer Raumbezug, Liegenschaftskataster und Geotopographie. Diese werden bisher der Leistungs-, in eingeschränktem Umfang auch der Eingriffsverwaltung zugerechnet. Gemeinsam ist ihnen, dass für einen Teil der erzeugten Güter und erbrachten Leistungen Erlöse erwirtschaftet werden können. Darüber hinaus sind die Behörden des amtlichen Geoinformationswesens jedoch auch mit fachnahen oder fachverwandten Aufgabenstellungen betraut, die deutlich weniger erlösträchtig und damit einer auch nur annähernd kostendeckenden Wahrnehmung abträglich sind. Über die Fortsetzung dieser Aufgaben in der Verantwortung der neuen Landesbetriebe müssen die jeweiligen Träger befinden. Insoweit kann hier eine erste Beobachtung mit Bezug auf Arbeitshypothese I getätigt werden, die sich mit der Frage auseinandersetzt, welche Aufgaben für die Wahrnehmung in Landesbetrieben geeignet sind. Tabelle 10 gibt eine erste Übersicht.

Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben des amtlichen Geoinformationswesens								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
Berufsaufsicht ÖbVI	• nein	• ja	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja (in Personalunion)	• ---
Gutachter- ausschüsse	• ja	• nein	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	• ---
Umlegungs- ausschüsse	• ja	• nein	• nein	• nein	• nein	• nein	• nein	• ---
Prüfungs- ausschüsse	• nein	• ja	• ja	• ja	• ja	• nein	• nein	• ---
zuständige Stelle BBiG	• nein	• ja	• nein	• ja	• ja	• nein	• nein	• ---
Einstellung Laufbahnausb.	• nein	• ja	• nein	• nein	• nein	• ja	• nein	• ---

Tabelle 10: Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben in Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

<sup>178</sup> vgl. Schenk, Emil (2000), S. 74 ff, in Bayern und Hessen waren ähnliche Entwicklungen zu beobachten

Unbeschadet der Frage der Erlöswirksamkeit ist ein Teil der vorstehenden Aufgaben unbestritten der Eingriffsverwaltung zuzurechnen. Dies gilt beispielsweise für die Berufsaufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI), die städtebauliche Bodenordnung durch die Umlegungsausschüsse, die Abnahme staatlicher Prüfungen durch Prüfungsausschüsse oder die Überwachung von Ausbildungsverhältnissen und Ausbildungsstellen durch die zuständigen Stellen nach dem Berufsbildungsgesetz. Aufgaben dieser Art sollen nach herrschender Auffassung regelmäßig durch Behörden wahrgenommen werden.<sup>179</sup>

Soweit diese Aufgaben in den Landesbetrieben Thüringens und Baden-Württembergs weiter wahrgenommen werden, wird dies mit dem Umstand gerechtfertigt, dass diese Landesbetriebe organisations- und verwaltungsverfahrenrechtlich weiterhin Landesbehörden bleiben und sich daraus abgeleitet ihr Recht auf Eingriffsausübung fortsetzt. Darüber hinaus wird eine Vielzahl der Entscheidungsbefugnisse von unabhängigen Ausschüssen wahrgenommen, die sich der Sach- und Personalmittel der Landesbetriebe nur als Geschäftsstelle bedienen. Die Frage der kostendeckenden Wahrnehmung dieser Aufgaben wird in beiden Fällen als nachrangig erachtet, da für beide Landesbetriebe ohnehin nur eine Maximierung des Kostendeckungsgrades, jedoch keine Kostendeckung an sich angestrebt wird.

Unter einem besonderen Blickwinkel ist die Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure zu betrachten. Hier kommt der regelmäßig seitens der Berufsvertretungen vorgetragene Einwand zum Tragen, dass die Landesbetriebe wie auch die ÖbVI berechtigt seien, Vermessungen, insbesondere Liegenschaftsvermessungen, durchzuführen, die ein erlösträchtiges Betätigungsfeld sind. Unter diesen Umständen sei es wettbewerbsrechtlich nicht zu vertreten, dass einer der Wettbewerber die Aufsicht über den anderen ausübe. Dies gefährde die gebotene Neutralität der Aufsichtsführung. Um dieser Gefahr wirksam vorzubeugen, werden unterschiedliche Wege beschritten. Im Ergebnis führen beide dazu, dass die Aufsicht formal nicht von der Stelle ausgeübt wird, die in Wettbewerb zu den Beaufsichtigten treten könnte. Dies kann eine neutrale Stelle innerhalb des Landesbetriebes sein oder eine Delegation an eine nächsthöhere Instanz bedeuten.

Baden-Württemberg rechtfertigt die Aufsicht beim Landesbetrieb damit, dass diese bei der „Behörde“ Landesvermessungsamt angesiedelt sei, die zwar Teil des Landesbetriebes, aber selbst nicht zu Grenzfeststellungen und Abmarkungen (Liegenschaftsvermessungen) befugt sei.<sup>180</sup> Dieser Teil führe die Aufsicht sowohl über die ÖbVI als auch die staatlichen Vermessungsämter als deren „Konkurrenten“ im Wettbewerb. Als Behörde mit Aufsichtsbefugnissen sowohl über die staatlichen Vermessungsämter als auch die ÖbVI sei das Landesvermessungsamt zu Neutralität verpflichtet. Diese werde auch nicht durch die haushaltsrechtliche Führung als Landesbetrieb unterlaufen. Hier kommt die rechtliche Trennung zwischen dem Landesvermessungsamt als organisationsrechtlicher Behörde und haushaltsrechtlichem Teil der Landesverwaltung zum Tragen.

Bremen benutzt die Sondersituation, dass der Leiter der Kataster und Vermessung Bremen zugleich Beschäftigter der obersten Landesbehörde beim Senator für Bau, Umwelt und Verkehr ist. Die Aufsichtsbefugnisse über die ÖbVI nimmt er ausschließlich in dieser zweiten Funktion wahr und löst sich somit vom Landesbetrieb, der seinerseits ebenso wie die ÖbVI und das Katasteramt Bremerhaven tatsächlich zur Durchführung von Liegenschaftsvermessungen berechtigt ist. Alle drei werden somit formal von der obersten Landesbehörde beaufsichtigt. Eine neutrale Interessenabwägung soll so gewahrt bleiben. Erst mit der Umwandlung des Landesbetriebes Kataster und Vermessung in einen Eigenbetrieb hat Bremen von dieser Personalunion Abstand genommen. Hintergrund war die noch stärkere Beto-

<sup>179</sup> vgl. Landesrechnungshof Niedersachsen (1999?), S. xx

<sup>180</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 222

nung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung und die Akquisition von Kunden in der Verantwortung der Geschäftsführung, die trotz funktionaler Trennung der Aufsicht bei einer Fortsetzung der Personalunion zu Interessenkollisionen hätte führen können.

Da diese formalen Möglichkeiten der Trennung in Brandenburg oder Hamburg nicht bestehen, wurde an einer Fortsetzung der Aufsicht über die ÖbVI in den Landesbetrieben auch nach ihrer Umwandlung festgehalten. Eine in Brandenburg angedachte Übertragung der Aufsicht auf das Ministerium des Innern als oberste Landesbehörde, die bereits für die Aufsicht über die Katasterbehörden verantwortlich zeichnete, wurde verworfen, da es der Zielstellung der Landesregierung entgegenstand, das Aufgabenspektrum oberster Landesbehörden noch auszubauen. Beide Landesbetriebe nehmen Vermessungen in der Regel jedoch nur für eigene Zwecke der jeweiligen Landesverwaltung vor, so dass ein nachhaltiges Konkurrenzverhältnis zu den ÖbVI grundsätzlich nicht entstehen kann. Ähnlich hätte dieses Argument für Niedersachsen gegolten, wenn im Jahr 2004 mit der Auflösung der Bezirksregierungen die vormals dort angesiedelte Aufsicht über die ÖbVI in den Landesbetrieb integriert worden wäre. Da die Aufgabe jedoch grundsätzlich nicht erlöswirksam ist, wurde eine Zuordnung zur obersten Landesbehörde vollzogen.

Hinsichtlich der verschiedenen Ausschüsse konnten die Bundesländer - soweit Landesbetriebe nicht gleichzeitig auch Behörde sind - darauf verweisen, dass die eigentlichen Eingriffsbefugnisse nicht durch den Landesbetrieb oder die bei ihm angesiedelte Geschäftsstelle ausgeübt werden, sondern durch die jeweiligen Ausschüsse selbst. Diese ständen aber gerade neben dem Landesbetrieb und seien Behörde „sui generis“. Verfassungsrechtliche Bedenken seien damit obsolet. Im Übrigen sei die Frage der Kostendeckung für diese Aufgabenbereiche angesichts der im Verhältnis zum Gesamtvolumen geringen Aufwendungen für die Geschäftsstellen vernachlässigbar, zumal diese Landesbetriebe ohnehin bereits weit mehrheitlich vom Träger finanziert werden.

In ähnlicher Weise galt diese kostenbezogene Argumentation auch für die Überwachung der Berufsausbildung. Auch wenn hier die Eingriffsbefugnisse tatsächlich vom Betrieb und nicht einem nebengeordneten Ausschuss ausgehen, wurde dies aber noch als vertretbar erachtet.

Gesamtwirtschaftlich wurde ein Verbleib der vorstehenden Aufgaben im Landesbetrieb - soweit diese dort bereits vorhanden waren - trotz der fehlenden Möglichkeit auf eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung von den Geschäftsführungen immer noch als kostengünstiger erachtet, als eine Aussonderung.

Insgesamt kann hier als erste, für Arbeitshypothese I relevante Aussage festgehalten werden, dass Eingriffsbefugnisse und fehlende Erlöswirksamkeit einer Ansiedlung einer Aufgabe in Landesbetrieben nicht entgegenstehen. Die mangelnde Erlöswirksamkeit kann, wenn sie größere Ausmaße erreicht, jedoch zum Anlass genommen werden, diese ggf. auf fortbestehende Behörden zu übertragen.

### 3.1.2 Äußere und innere Ablauforganisation

Nach der zuvor abgehandelten Frage der Stellung der Landesbetriebe innerhalb des Organisationsgefüges der Landesverwaltung sowie einzelner Aspekte der inneren Ausgestaltung (Aufbauorganisation) und damit der Strukturen sollen die folgenden Ausführungen die Steuerung der Landesbetriebe im Innen- und Außenverhältnis<sup>181</sup> näher beleuchten (Ablauforganisation). Damit wird ein weiterer Eindruck über Umfang und Gewicht der betriebswirtschaftlichen Instrumente im Funktionalbereich der Unterneh-

---

<sup>181</sup> zu den hier generell beobachteten Defiziten bei der Implementierung des neuen Steuerungsmodells in den Landesverwaltungen siehe Reichard, Christoph (2004), S. 98

mensführung und Organisation vermittelt, welcher zur Überprüfung der Arbeitshypothese II beiträgt. Das Kapitel ist insgesamt kurz gehalten, da spezielle Steuerungsinstrumente und -maßnahmen wie im Bereich des Finanz- und Personalmanagements an entsprechender Stelle noch vertieft werden.

### 3.1.2.1 Steuerungsinstrumente gegenüber dem Betrieb

Im Zusammenhang mit der externen Steuerung der Landesbetriebe sollen insbesondere die finanzielle und die fachliche Seite betrachtet werden, um einen Eindruck zu gewinnen, ob hier die Zusammenführung von Ergebnis und Ressourcenverantwortung ähnlich der in einem privaten Unternehmen gelungen ist. Einen ersten Anhaltspunkt über die zum Einsatz kommenden Mittel gibt Tabelle 11.

Ein weiterer dort nicht gesondert abgebildeter Aspekt wäre die politische Steuerung der Landesbetriebe. Inwieweit diese in der Praxis ausgeprägt ist bzw. ausgeübt wird, hängt in starkem Maße von den konkreten Aufgaben des jeweiligen Landesbetriebes und deren politischem Gewicht ab. Für das amtliche Geoinformationswesen kann festgestellt werden, dass dieses kaum in der politischen Diskussion in Erscheinung tritt, so dass die politische Steuerung in der Regel nur eine indirekte ist, indem die Zuführungen und Ablieferungen an den Wirtschaftsplan mit Verabschiedung des Haushaltsplans genehmigt werden. Ggf. nimmt noch die jeweilige Ressortleitung des Trägers des Landesbetriebes für sich in Anspruch, im Rahmen der Aufsicht politische Akzente zu setzen. So gilt dies für die Mehrzahl der Landesbetriebe in Tabelle 1.

Steuerungsinstrumente gegenüber dem Betrieb								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>finanzielle Steuerung (Soll/Ist)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsplan</li> <li>• monatliche Kassenabschlüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Controlling/Berichtswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Controlling/Berichtswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Jahresabschluss</li> <li>• Zwischenberichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Jahresabschluss</li> <li>• Zwischenberichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Jahresabschluss</li> <li>• Zwischenberichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftspl.</li> <li>• Controlling/Berichtswesen</li> <li>• Zwischenberichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>
<b>fachliche Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> <li>• Kontrakte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Servicevereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> <li>• Zielvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>

Tabelle 11: Steuerungsinstrumente gegenüber den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

Ausnahmen bilden die in hohem Maße öffentlichkeits- oder vermögenswirksamen Landesbetriebe im Bereich des Straßenbaus oder der Bau- und Liegenschaftsverwaltung. Gleichmaßen mag dies für Hochschulen oder Krankenhäuser gelten, die in der Form eines Landesbetriebes bewirtschaftet werden, organisationsrechtlich aber den Körperschaften ohne Gebietshoheit bzw. Anstalten des öffentlichen Rechts zuzurechnen sind und vor diesem Hintergrund bereits ihr spezifisches Steuerungsinstrumentarium gefunden haben. Sie stehen hier nicht mehr im Mittelpunkt. Als Indiz für die politische Bedeutung der erstgenannten Arten von Landesbetrieben mag die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Landtages gelten, einen Unterausschuss „Landesbetriebe und Sondervermögen“ beim Haushalts- und Finanzausschuss“ genau zum Zeitpunkt der Bildung des Bau- und Liegenschaftsbetriebes einzurichten und in seiner Aufgabenbeschreibung darauf hinzuweisen, dass er die Leitlinien und die Geschäftsführung der Landesbetriebe, insbesondere des Bau- und Liegenschaftsbetriebes Nordrhein-Westfalen,

kritisch zu prüfen habe.<sup>182</sup> Selbst innerhalb des speziell für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb gebildeten Verwaltungsrates haben die Mitglieder des Landtages neun von 22 Sitzen inne, so dass die politische Kontrolle bis auf das Tagesgeschäft ausstrahlen kann.<sup>183</sup> In diesem Zusammenhang betont das Finanzministerium, dass die politischen Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den vormaligen Landesbehörden als nachhaltig optimiert betrachtet werden, da mit dem Wirtschaftsplan und dem Jahresabschluss ein sehr viel höheres Maß an Transparenz und Aussagekraft angeboten wird als mit einem vielfach nicht mehr überschaubaren bis in das Detail gegliederten titelscharfen Einzelplan.<sup>184</sup>

Konzentriert sich die Betrachtung zunächst auf das „Soll“ und „Ist“ der finanziellen Globalsteuerung, so sind ausnahmslos der Wirtschaftsplan, welcher mit dem Erfolgsplan das finanzielle „Soll“ der Planungsperiode (geplante Aufwendungen und Erträge) umfasst, und der Jahresabschluss, welcher in der Gewinn- und Verlustrechnung das finanzielle „Ist“ des abgelaufenen Wirtschaftsjahres (tatsächliche Aufwendungen und Erträge) abbildet, die zentralen Steuerungsinstrumente. An ihnen muss der Träger bemessen, ob und inwieweit er Defizite ausgleicht oder Überschüsse abschöpft. Um diesbezüglich einen kontinuierlichen Überblick zu wahren, ist den Trägern im Rahmen eines Controllings monatlich bis vierteljährlich Bericht über den Abfluss der Mittel zu erstatten.<sup>185</sup> Umgekehrt stellen diese monatlich oder quartalsweise ihren Anteil zu den Erlösen bzw. den entsprechenden Defizitausgleich bereit. Die Handlungs- und Entscheidungsfreiräume der Betriebsleitungen werden dadurch insbesondere bei der Bewirtschaftung der Finanzmittel grundsätzlich größer als die des bisherigen Behördenleiters, da die im Wirtschaftsplan veranschlagten Aufwendungen und Erträge in eigener Zuständigkeit bewirtschaftet werden und lediglich die Zuführungen bzw. Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.<sup>186</sup>

Zur finanziellen Feinsteuerung wird vielfach bereits von Vereinbarungen zwischen dem jeweiligen Landesbetrieb und der Trägerbehörde, dem fachlich zuständigen Ministerium, Gebrauch gemacht. Diese sollen die angestrebte - und geforderte<sup>187</sup> - Selbständigkeit der Betriebsführung unter persönlicher Verantwortung der jeweiligen Geschäftsführung ohne mittelbare Eingriffe in die laufenden Geschäfte gewährleisten.<sup>188</sup>

Die fachliche Steuerung von Verwaltungseinheiten erfolgt bei Aufgaben, die durch Rechtsnorm auferlegt sind, in der Regel über Verwaltungsvorschriften in Ergänzung zu bestehenden Gesetzen und Verordnungen. Dabei ist zu unterscheiden in Verwaltungsvorschriften abstrakt-genereller Natur und solche die konkret-individuelle Vorgaben treffen. Letztgenannte finden ihren Niederschlag regelmäßig in Einzelweisungen an nachgeordnete Behörden und bringen in besonderem Maße das hierarchische Verhältnis zwischen vorgesetzter und nachgeordneter Behörde zum Ausdruck. Anders als abstrakt-generelle Verwaltungsvorschriften lassen sie ihrem Adressaten praktisch keinen eigenen Gestaltungsspielraum mehr. An dieser Stelle setzt die Mehrzahl der Bundesländer zumindest, aber nicht aus-

<sup>182</sup> vgl. [www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_II/1/Ausschuesse/A06\\_2/Aufgaben.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_II/1/Ausschuesse/A06_2/Aufgaben.htm) vom 9.3.2004

<sup>183</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3

<sup>184</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), S. x

<sup>185</sup> „Dem zuständigen Ministerium ist unverzüglich, jedoch spätestens vier Wochen nach Ende eines jeden Quartals über den Gang der Geschäfte, die wirtschaftliche Lage mit dem Soll-Ist-Vergleich zum Wirtschaftsplan und über besondere Vorkommnisse und Risiken zu berichten. Der Bericht auf den Schluss des letzten Quartals soll den vorläufigen Jahresabschluss darstellen und den voraussichtlichen Bedarf zur Bildung von Rücklagen und Rückstellungen sowie einen Vorschlag zur Ergebnisverwendung beinhalten.“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 15); „Abgeleitet aus dem jeweiligen Zielbild und Unternehmenskonzept ist für jeden Landesbetrieb ein Controlling zu installieren, das eine systematische Planung, Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe sowie Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status des Betriebes ermöglicht sowie den Fortbestand des Betriebes gefährdende Entwicklungen früh erkennen lässt. Dafür sowie für die Kalkulation von Gebühren und Entgelten sind Kosten- und Leistungs-Rechnungen entsprechend den Bedürfnissen des Landesbetriebes zu erstellen. Im Rahmen des Controlling soll auch festgestellt werden, ob die gesetzten Qualitätsziele erreicht werden (Qualitätsmanagement). Außerdem sollen die eigenen Leistungen mit vergleichbaren Leistungen Dritter verglichen werden (Marktbeobachtung, Benchmarking). Die Geschäftsleitung hat die Aufsicht führende Behörde und – soweit vorhanden – den Verwaltungsrat regelmäßig schriftlich über die wirtschaftliche Entwicklung des Betriebes zu unterrichten Berichtswesen). Näheres regelt die Aufsicht führende Behörde.“ (Nr. 5 der VV zu § 26 (1 + 4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)

<sup>186</sup> vgl. Scholl, Peter (1997), S. 249

<sup>187</sup> vgl. ver.di (2003a), S. 4

<sup>188</sup> vgl. Lancelle, Eike (2002), S. 1

schließlich<sup>189</sup>, gegenüber den Landesbetrieben auf eine Ablösung der konkret-individuellen Weisung durch Zielvereinbarungen und Kontrakte sowie ein Berichtswesen an. Eine Umsetzung ist bisher aber lediglich in Niedersachsen und Brandenburg (ohne gleichzeitigen Verzicht auf den Fortbestand von Weisungsrechten) zu beobachten.<sup>190</sup> Dabei fehlt den inhaltlichen Zielstellungen jedoch noch die Bestimmung finanzieller Gegenleistungen. In Nordrhein-Westfalen stehen der Aufsichtsbehörde sogar noch umfassende Genehmigungsvorbehalte in Bezug auf Organisationspläne und die Geschäftsordnung zu, um Beeinträchtigungen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung rechtzeitig entgegenzutreten zu können.

Ein ausgeprägter Einsatz von Zielvereinbarungen mit inhaltlichen und finanziellen Leistungen und Gegenleistungen als Steuerungsinstrument kommt in Niedersachsen zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und den Hochschulen zum Tragen.<sup>191</sup> Die in den Zielvereinbarungen enthaltenen Regelungen über die staatliche Finanzierung stehen jedoch immer unter dem Vorbehalt, dass die haushaltsrechtliche Ermächtigung erteilt wird.<sup>192</sup> Der Blick auf die Inhalte solcher Zielvereinbarungen verdeutlicht, dass es sich hier in hohem Maße um naturgemäß konsensual - d.h. im Einvernehmen zwischen Ministerium und Hochschule - zu findende Ziele handelt. So können eine Verkürzung der Studiendauer und eine Verringerung der Studienabbrecherzahlen, die Festlegung von Forschungsschwerpunkten oder die weitere Internationalisierung einer Hochschule kaum durch Erlass vorgegeben werden.

Bis hierhin ist zu beobachten, dass gerade bei gesetzlichen Aufgaben die Zusammenführung von Produkt- und Finanzverantwortung vielfach noch fehlt. Der Betrieb steht daher zwar bereits in der gesetzlichen Pflicht, bestimmte, seinen Aufgaben zuzurechnende Güter oder Leistungen zu erbringen, ein verbindliches Anrecht auf eine finanzielle Gegenleistung fehlt jedoch.

Eine Sonderrolle nehmen die in Brandenburg praktizierten so genannten „Servicevereinbarungen“ ein.<sup>193</sup> Resultierend aus der Grundphilosophie, dass Landesbetriebe ohne Zuführungen aus dem Landeshaushalt kostendeckend zu wirtschaften haben, wurde mit den Servicevereinbarungen ein Instrument geschaffen, das es ermöglichen soll, sämtliche den Landesbetrieben zufließenden Mittel aus dem Landeshaushalt als Erlöse auszuweisen. Bereits an anderer Stelle war darauf hingewiesen worden, dass die Kosten der Aufgabenwahrnehmung im amtlichen Geoinformationswesen sich im Wesentlichen aus solchen für das Erheben und Vorhalten einerseits sowie das Bereitstellen der Geobasisdaten andererseits zusammensetzen. Im Bereich der amtlichen Statistik, die in Brandenburg von einem weiteren Landesbetrieb wahrgenommen wird, gilt dies in ähnlicher Form. Während die Bereitstellung der Geobasisdaten auch innerhalb der Landesverwaltung bereits in der Vergangenheit mehrheitlich nur gegen Kostenerstattung erfolgte, war das Erheben und Vorhalten der Daten durch Ausgabeansätze im betreffenden Kapitel des Einzelplans des Geschäftsbereiches des Ministeriums des Innern zentral finanziert worden.

Erste Überlegungen, diese Grundkosten für das Erheben und Vorhalten der Daten ebenfalls auf die einzelnen Ressorts zu verteilen und vom Landesbetrieb wieder einwerben zu lassen, führten zu keiner

---

<sup>189</sup> auch die Geschäftsordnung des als Behörde geführten Landesvermessungsamtes verweist auf die Aufgabenwahrnehmung auf Grundlage von Zielvereinbarungen mit dem Ministerium des Innern und für Sport sowie den Katasterämtern (Nr. 1.3 GOLVARP). Diese kommen auch im Innenverhältnis zum Einsatz (Nr. 2.3 GOLVARP)

<sup>190</sup> insoweit korrelieren die Beobachtungen mit einer Bilanz nach zehn Jahren Verwaltungsreform bei Reichard, Christoph (2004), S. 95, und Jann, Werner (2004b), S. 107

<sup>191</sup> „Das für die Hochschulen zuständige Ministerium (Fachministerium) trifft mit jeder Hochschule aufgrund der Landeshochschulplanung und der Entwicklungsplanung der jeweiligen Hochschule Zielvereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungs- und Leistungsziele für die Hochschule und deren staatliche Finanzierung. [...] Gegenstände der Zielvereinbarung sind insbesondere [...]“ (§ 1 Abs. 3 NHG)

<sup>192</sup> § 1 Abs. 4 NHG

<sup>193</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 9



praktikablen Lösung, mit der eine kontinuierliche Gewährleistung des gesetzlichen Auftrages hätte sichergestellt werden können. Hinzu kommt, dass selbst bei einer Zweckbindung der dann den Ressorts zugeordneten anteiligen Grundkosten eine bereits haushaltstechnisch unwirtschaftliche Zerschlagung des Etats und anschließende Zusammenführung im Wirtschaftsplan mit zahlreichen notwendigen Buchungsvorfällen erforderlich gewesen wäre. Darüber hinaus wären in jedem einzelnen Ressort Vorkehrungen zu treffen gewesen, dass haushaltswirtschaftliche Maßnahmen im Laufe des Haushaltsjahres nicht übergebürlich zu Lasten der Ansätze für die genannten und im Grunde nach unveränderlichen Grundkosten ausgebracht worden wären. Angesichts der Ressorthoheit für die jeweiligen Einzelpläne wurde ein solches Modell für nicht durchsetzbar erachtet.

In der Konsequenz hat dies dazu geführt, dass die Grundkosten für das Erheben und Vorhalten der Geobasisdaten - ähnlich wie für die allgemeinen Statistikdaten - weiterhin im Einzelplan des Ministeriums des Innern veranschlagt bleiben. Dieses Modell soll - soweit angesichts mangelnder Außenfinanzierung notwendig - auch auf andere Landesbetriebe übertragen werden. Jedoch werden auch diese Grundkosten für die einzelnen Geschäftsbereiche getrennt ermittelt. Bei der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg sind diese Geschäftsbereiche abgeleitet aus der Geschäftsanweisung<sup>194</sup>:

- a) Geodätischer Raumbezug,
- b) Geotopographie,
- c) Mitwirkung an den Aufgaben des Liegenschaftskatasters,
- d) Beschaffung und Pflege der einheitlichen Mess-, Auswerte- und Informationssysteme,
- e) Aus- und Fortbildung in der Verwaltung für das amtliche Geoinformationswesen,
- f) Gutachterausschussangelegenheiten,
- g) Berufsaufsicht über die Öffentlichen Vermessungsingenieure,
- h) Angelegenheiten der politischen Grenzen.

Über die sich dann für die einzelnen Geschäftsbereiche ergebenden Grundkosten werden anschließend mehrere oder eine gemeinsame Servicevereinbarung mit der Aufsichtsbehörde für die Geltungsdauer des jeweiligen Haushalts abgeschlossen und in dem entsprechenden Turnus neu ausgehandelt. Die betreffenden Landesmittel stehen anschließend nicht mehr als Zuführungen sondern als „Vergabemittel“ für Servicevereinbarungen mit dem Landesbetrieb im Trägerhaushalt. Der Einsatz solcher Servicevereinbarungen gilt auch für die Bereitstellung von Daten gegenüber anderen Landesbehörden und wird in ähnlicher Form im Land Berlin praktiziert. Der Vorzug dieser Verfahrensweise wird von den Beteiligten darin gesehen, zumindest innerhalb der Exekutive, vornehmlich zwischen Landesbetrieb und vorgesetzter Dienststelle, Finanzen sowie Leistungen und Güter unmittelbar gegenüber stellen zu können, um darauf aufbauend eine qualifizierte Diskussion im Falle von Haushaltskürzungen führen zu können. Vergabemittel oder Zuführungen aus dem Trägerhaushalt werden auf diese Weise produktbezogen herunter gebrochen. Das eingangs geschilderte Problem, dass zahlreichen Zielvereinbarungen noch die finanzielle Gegenleistung für die Aufgabenwahrnehmung fehlt, entfällt somit.

Problematisch gestaltet sich nach den bisherigen Erfahrungen noch die rechtliche Würdigung dieser Vereinbarungen. Die formale Ausgestaltung der Vereinbarungen orientiert sich bisher an zivilrechtlichen Verträgen und erlegt Auftragnehmer und Auftraggeber diverse aus dem Privatrecht übernommene oder

---

<sup>194</sup> § 2 Abs. 2 GA LGB; Für die einzelnen Geschäftsbereiche werden dort weitere Güter und Leistungen beschrieben.

abgeleitete Rechte und Pflichten auf.<sup>195</sup> Hierbei entsteht der Eindruck, dass ein schuldrechtliches Verhältnis begründet wird. Damit messen die Vereinbarungspartner diesen Verpflichtungen zumindest in der Verwaltungspraxis der betreffenden Bundesländer eine bindende Wirkung bei, die bewusst dazu führen soll, dass die Vereinbarungen ebenso wie rechtlich bindende Verträge im Falle haushaltswirtschaftlicher Maßnahmen nicht tangiert werden. Damit soll Planungssicherheit gerade auch für die Landesbetriebe geschaffen werden. Auftragnehmer und Auftraggeber sind jedoch beide ein Teil der unmittelbaren Landesverwaltung und handeln für das Land als ihren Träger; also für ein und dieselbe juristische Person. Eine rechtliche Bewertung, ob die genannten Servicevereinbarungen einen zivilrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag mit ggf. auch außenwirksamen, gerichtsfest durchsetzbaren Ansprüchen der Vertragsparteien darstellen oder diesem zumindest gleichkommen oder lediglich eine Verwaltungsvereinbarung mit Innenwirkung bilden, wurde bisher noch nicht vorgenommen. Hiervon wäre beispielsweise auch abhängig, ob der jeweils begünstigte Landesbetrieb die in Servicevereinbarungen gebundenen Mittel als rechtsverbindlich und ihre Bereitstellung als gesichert erachten kann. Dies gilt in der Regel nur für gesetzlich bestimmte und im Landeshaushalt gebundene oder schuldrechtlich zugesicherte Mittel. Im Übrigen unterliegen alle Ausgabeansätze einschließlich nicht gebundener Vergabemittel im Landeshaushalt regelmäßig den Restriktionen durch Verfügungssperren, globale Minderausgaben oder sonstige haushaltswirtschaftliche Maßnahmen. Hinzu kommt, dass bei einer Gleichsetzung der Servicevereinbarungen mit zivil- bzw. schuldrechtlichen Verträgen erhebliche, noch nicht bekannte Auswirkungen auf die wettbewerbsrechtliche Beurteilung beim Abschluss derselben entstehen können.

Schließlich stellt sich gegenwärtig noch die Frage, inwieweit sich im Falle des Vorliegens von Servicevereinbarungen weiterhin parallel abzuschließende Zielvereinbarungen rechtfertigen lassen. Hier besteht ggf. Bündelungspotenzial, zu dem bisher aber ebenfalls kein abschließendes Meinungsbild vorliegt.

Insgesamt kann für das Modell der Vereinbarungen unbeschadet der rechtlichen Einordnung festgehalten werden, dass es in der Verwaltungspraxis zum einen eine höhere Verbindlichkeit der Mittel für die Landesbetriebe bewirkt, als es für die Ausgabeansätze der Behörden der Fall ist. Damit kommt dieses Instrument einem im privaten Unternehmen eingesetzten zivilrechtlichen Vertrag mit Dritten über eine Leistungserbringung deutlich näher als der Ausgabeansatz einer Behörde.

### 3.1.2.2 Steuerungsinstrumente innerhalb des Betriebes

Wesentliches Merkmal von Landesbetrieben ist, dass sie sich in Struktur und Arbeitsweise den privaten Unternehmensformen annähern sollen, dabei jedoch weiterhin Teil der unmittelbaren Landesverwaltung bleiben, soweit sie nicht unabhängig von der Führung als Landesbetrieb bereits der mittelbaren Landesverwaltung zugerechnet werden.

Dass mit der Annäherung an private Unternehmensformen vornehmlich die Umstellung des Rechnungswesens und des damit verbundenen Controllings sowie ein verstärkter Marktauftritt angesprochen waren, zeigen Veröffentlichungen zu den ersten Landesbetriebsbildungen im amtlichen Geoinformationswesen. Diese weisen darauf hin, dass der Landesbetrieb es erlaube, „*die in der Privatwirtschaft erprobten betriebswirtschaftlichen Instrumente*“ (kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten- und Leis-

---

<sup>195</sup> So gliedern sich die eingesetzten Servicevereinbarungen regelmäßig in Vorgaben zu Leistungsgegenstand und Leistungsumfang, regeln den Einsatz von Mitarbeitern und Sachmitteln für die Leistungserbringung, umfassen Leistungsentgelte und Zahlungsmodalitäten sowie Laufzeit und Kündigungsregelungen bis hin zu salvatorischen Klauseln.

tungsrechnung, Marketing, Controlling) einzusetzen, um bei der Leistungserbringung effizienter zu werden, sonst aber die gleichen Rahmenbedingungen gelten, denen Behörden und sonstige Dienststellen unterliegen (z.B. Organisationsrecht, Dienstrecht, Tarifrecht, Personalvertretungsrecht).<sup>196</sup>

Grundsätzlich kann auch bei der internen wie bereits bei der externen Steuerung der Landesbetriebe in die finanzielle und die fachliche Steuerung differenziert werden.

Zur internen finanziellen Steuerung greifen die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Landesbetriebe nahezu ausnahmslos auf eine Betriebsbuchführung mit einem daraus abgeleiteten Berichtswesen und Controlling zurück. Die entsprechenden Ergebnisse werden teilweise auch veröffentlicht<sup>197</sup> oder den Trägerverwaltungen im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung übermittelt<sup>198</sup>.

Daneben kommt wie in Brandenburg<sup>199</sup> die Aufstellung und Fortschreibung periodengerechter Soll-Ist-Vergleiche sowie eine regelmäßige aktuelle Berichterstattung über die wirtschaftliche Lage, insbesondere die Liquidität und den Liquiditätsbedarf, abgeleitet aus der Finanzbuchführung, sowie die Auftragslage und den Stand der Erledigung zum Einsatz.

In Bezug auf die fachliche Steuerung strebt die Mehrzahl der Landesbetriebe wie bei der externen Steuerung den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern anstelle von konkret-individuellen Weisungen an. Die Umsetzung erfolgt vielfach aber erst in einem zweiten Schritt. Zunächst wird regelmäßig die Einrichtung der Buchführung betrieben. In Form der Betriebsbuchführung wird sie regelmäßig als notwendige Ausgangsbasis für die Formulierung von Produkt- und Finanzziele betrachtet. Daher ist zu beobachten, dass die Trägerverwaltungen bisher praktisch ausnahmslos die finanzwirtschaftlichen Aspekte der Umwandlung in Landesbetriebe in den Vordergrund gestellt haben. Weitere Elemente der neuen Steuerung sollen aber ebenfalls zum Einsatz kommen und sind bereits in einzelne Geschäftsordnungen<sup>200</sup> der Landesbetriebe aufgenommen.

Dort, wo Landesbetriebe im Übrigen nur einen haushaltswirtschaftlichen und keinen organisationsrechtlichen Status innehaben, ist ohnehin zu beobachten, dass Potenziale in Bezug auf Organisation und Unternehmensführung sowie Personalmanagement nicht gezielt weiter verfolgt werden. Die Nutzung von Verfügung und Weisung bei der internen Steuerung steht in diesen Fällen weiter im Vordergrund.

Soweit die Steuerung innerhalb des Betriebes sich auf ein Controlling auf Grundlage der Ergebnisse der Betriebsbuchführung stützt, stellt dies eine Entwicklung dar, die von den befragten Landesbetrieben so auch in der Behördenform bestätigt worden wäre. Da sie im Grund gleichermaßen in der Privatwirtschaft betrieben wird, finden sich hier keine besonderen Potenziale.

### 3.1.3 Vertiefende Operationalisierung und vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Eingangs (Kapitel 2.1.4.1) war darauf hingewiesen worden, dass Arbeitshypothese II mit Blick auf die einzelnen Funktionalbereiche zunächst differenziert betrachtet werden soll. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend erste Erkenntnisse darüber abgeleitet, ob und inwieweit hinsichtlich der Unternehmensführung und Organisation trotz der Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells in klassischen Behörden weitergehende Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen im

---

<sup>196</sup> vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 62

<sup>197</sup> vgl. Fuchs, Frank/Köhler, Uwe (2002), S. 13; vgl. Köhler, Uwe (1999), S. 1

<sup>198</sup> vgl. Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg, Schreiben vom xx.yy.2003

<sup>199</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 15

<sup>200</sup> beispielsweise Nr. 4.2 der Geschäftsordnung des Landesbetriebes „Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen“

Modell „Landesbetrieb“ zu beobachten sind. Grundlage hierfür sind die in den vorangegangenen Unterkapiteln jeweils einzeln getätigten Bewertungen für den jeweiligen Themenkomplex. Sie werden hier zu einer gebündelten Aussage für den Funktionalbereich „Unternehmensführung und Organisation“ zusammengefasst.

Die vorstehenden Ausführungen legen den Schluss nahe, dass sich die Landesbetriebe im Bereich der Binnenstrukturen und -abläufe nicht mehr wesentlich von einer klassischen Behörde unterscheiden, die unter Berücksichtigung der Grundsätze des Neuen Steuerungsmodells aufgebaut und geführt wird. Zum Ausdruck kommt dies insbesondere in der Beurteilung der untersuchten Landesbetriebe in Bezug auf ihren grundsätzlichen inneren Aufbau und die spezielle Ansiedlung von Querschnittsaufgaben sowie die eingesetzten Steuerungsinstrumente. Den hier gewählten Instrumenten und Strukturen wird eine hohe Nähe zu solchen beigemessen, die auch in privaten Unternehmen zum Einsatz kommen und gleichzeitig ebenfalls für Behörden Geltung entfalten, die unter Berücksichtigung der Ideen des Neuen Steuerungsmodells geführt werden. Eine Ausnahme bildet die Ausgestaltung der Geschäftsführung, die abweichend von monokratischen Behördenstrukturen unter Abwägung der Besonderheiten des jeweiligen Landesbetriebes vereinzelt bereits kollegial ausgestaltet wird.

Entgegen der Beobachtung bei den Binnenstrukturen und -abläufen werden in Bezug auf die Stellung des Landesbetriebes innerhalb des Konzerns „Landesverwaltung“ Instrumente und Strukturen eingesetzt, die so für die Behörde nach Einschätzung der untersuchten Landesbetriebe nicht zum Tragen gekommen wären. Insbesondere mit Blick auf die Aufbauorganisation und die Ausrichtung der Betriebe ist dabei eine Entwicklung in Richtung privater Unternehmensformen zu erkennen. Dies beginnt bereits bei der Errichtung, welche zunehmend unter Einbeziehung der Parlamente, als unmittelbarer Vertreter des „Quasi-Gesellschafters“ Land erfolgt und sich damit der Errichtung eines privaten Unternehmens annähert, sowie der Tatsache, dass die Steuerung der Betriebe nicht mehr ausschließlich an Aufsichtsbehörden geknüpft ist, sondern zunehmend fachkundige Gremien wie Verwaltungsräte einbezieht, welche die Geschäftsführung bei ihren Entscheidungen beraten können. In anderen Bereichen klaffen Theorie und Praxis noch auseinander. Im Ansatz wird zwar vorgetragen, dass den Landesbetrieben generell eine wirtschaftliche Selbständigkeit, eine eigenverantwortliche Geschäftsführung sowie eine konsequent betriebswirtschaftliche Ausrichtung zugebilligt wird; im Einzelfall wird dieser Spielraum jedoch in hoher Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabe ausgestaltet. Dieses Phänomen ist insbesondere dort zu beobachten, wo die betreffenden Aufgaben in besonderem Maße kodifiziert sind und in die Nähe der Kernaufgaben rücken. Es tritt mit der zunehmenden Umwandlung solcher Behörden in Landesbetriebe vermehrt auf, die unbeschadet der Veranschlagung ihrer Mittel im Wirtschaftsplan steuerfinanziert bleiben. Im Übrigen kann jedoch festgehalten werden, dass Eigenverantwortung, Selbständigkeit und betriebswirtschaftliches Handeln tatsächlich über die Möglichkeiten einer auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells geführten Behörde hinausgehen und sich unternehmerischen Gepflogenheiten anpassen. Der Landesbetrieb bietet insoweit also tatsächliches Potenzial.

Zu den verschiedensten Themenkomplexen innerhalb des Funktionalbereiches Unternehmensführung und Organisation konnten Bewertungen der untersuchten Landesbetriebe jeweils im Vergleich zum privaten Unternehmen und zu einer Behörde auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells abgeleitet werden. Dies eröffnet die Möglichkeit einer Vergabe pauschaler prozentualer Messgrößen und ihrer Visualisierung, wie sie in Kapitel 2.1.4.1 beschrieben wurde. Danach ergibt sich zum einen näherungsweise eine durchschnittliche Prozentzahl, welche die Nähe des Landesbetriebes zu einem privaten Unternehmen bzw. betriebswirtschaftlichem Handeln allein in Bezug auf den hier in Rede stehenden Funktionalbereich widerspiegelt. Zum anderen eine angenäherte durchschnittliche Prozentzahl, welche ein Indiz dafür ist, inwieweit der Landesbetrieb über die Möglichkeiten einer Behörde auf Grundlage des

Neuen Steuerungsmodells hinausgeht. Je größer die Differenz beider Prozentwerte, desto höher ist das Entwicklungspotenzial des Betriebes gegenüber der Behörde für diesen Funktionalbereich zu bewerten. Abbildung 6 gibt das Ergebnis für den Funktionalbereich Unternehmensführung und Organisation graphisch wieder.

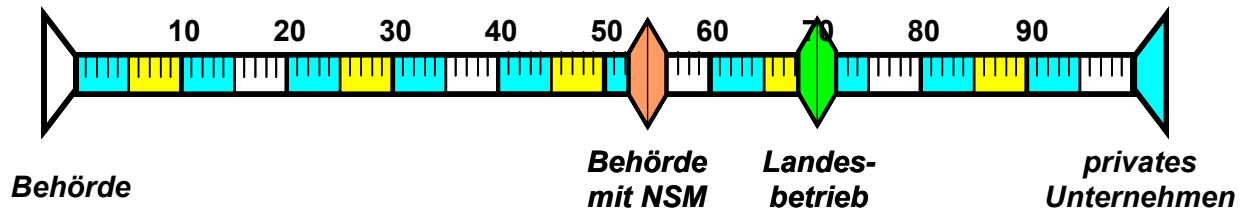


Abbildung 6: erste Annäherung des Entwicklungspotenzials „Unternehmensführung und Organisation“

## 3.2 Finanzwirtschaft

Wie bereits einleitend zu Kapitel 3.1 angeführt liegt das Primat der Bildung von Landesbetrieben bisher regelmäßig in der Neuausrichtung des Finanzmanagements, weniger in der Unternehmensführung und Organisation oder dem Personalmanagement. Im Folgenden sollen eine Planungs- (Finanzierung und Wirtschaftspläne), eine Durchführungs- (Rechnungswesen) und eine Bilanzierungsphase (Jahresabschluss) mit Blick auf das Finanzmanagement der Landesbetriebe an Hand von Beispielen aus der Praxis näher beleuchtet werden. Die Betrachtungen dienen wie bereits in Kapitel 3.1 der Überprüfung der Arbeitshypothese II. Es geht um einen Gesamteindruck hinsichtlich des Umfangs und des Gewichts betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen für diesen Funktionalbereich sowie ihrer Auffälligkeit gegenüber der Behörde.

### 3.2.1 Finanzierung und Wirtschaftspläne

Die nachfolgenden Kapitel setzen sich damit auseinander, inwieweit mit Blick auf Arbeitshypothese II bei der Finanzierung des Landesbetriebes ein dem privaten Unternehmen vergleichbarer Weg beschritten wird. Zu diesem Zweck wird zunächst einmal unterschieden in solche Mittel, die bereits in der Vergangenheit zur fachspezifischen Verausgabung zu veranschlagen waren, und weitere, die resultierend aus dem Status als Landesbetrieb erstmals unabhängig von Fachaufgaben einmalig oder dauerhaft auftreten. Beide werden im Falle der Veranschlagung über Wirtschaftspläne gemäß § 26 Abs. 1 LHO nicht mehr unmittelbar im Haushaltsplan ausgewiesen. Die Haushaltspläne beschränken sich im Gegensatz zum bekannten Bruttoprinzip in Bezug auf die Landesbetriebe lediglich auf eine Nettoveranschlagung. D.h. es erfolgt eine Verrechnung mit den voraussichtlichen Erlösen Dritter. Der Landesbetrieb steht damit von Beginn des Wirtschaftsjahres an in der Verantwortung, seine Aufwendungen durch Erträge, die über die Mittel aus dem Landeshaushalt hinausgehen, gegen zu finanzieren.

#### 3.2.1.1 Finanzierung fachspezifischer Aufwendungen

Hinsichtlich der fachspezifischen Aufwendungen ist zu beobachten, dass im amtlichen Geoinformationswesen vereinzelt zwischen so genannten Vorhalteleistungen einschließlich der Erhebung geotopographischer Daten einerseits sowie den Abrufleistungen andererseits differenziert wird. Diese Unterscheidung soll auch bei der Behandlung der Frage der Finanzierung der Landesbetriebe beibehalten werden und wird in der Tabelle 12 weiter verfeinert.

Den größten Teil der nicht durch Erlöse von Dritten gedeckten Aufwendungen für das amtliche Geoinformationswesen nehmen die Vorhalteleistungen einschließlich der Datenerhebung für die Geotopographie ein, da hier gemäß dem jeweiligen gesetzlichen Auftrag unabhängig von der Nachfrage flächendeckend für ein gesamtes Bundesland Geobasisdaten in einheitlich hoher Qualität vorzuhalten sind. Ursache ist die Notwendigkeit, geeignete Planungsgrundlagen für kommunale und staatliche Infrastrukturleistungen bereitzustellen, dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Gewährleistung des (Grund)eigentums nachzukommen, die Durchführung der Immobilienbesteuerung zu gewährleisten, Einsatzkräften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignete landschafts- und liegenschaftsbeschreibende Geobasisdaten zu liefern, die Ortung und Navigation von Einsatzfahrzeugen zu unterstützen und nicht zuletzt die Landesverteidigung zu sichern. Daneben tragen die Daten erheblich zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes bei. Diese Leistungen sind somit aus-

nahmslos steuerfinanziert. Damit ist ein Phänomen zu beobachten, dass in einem privaten Unternehmen so nicht eintritt, sondern typisch für zahlreiche Behörden ist.

Finanzierung fachspezifischer Aufwendungen								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Vorhalteleistungen</b>	• Zuführungen	• Zuführungen an den Wirtschaftsplan	• Zuführungen an den Wirtschaftsplan	• Zuführungen an den Wirtschaftsplan	• Erträge vom Land im Wirtschaftsplan	• Zuführungen an den Wirtschaftsplan	• Erträge vom Land im Wirtschaftsplan	• ---
<b>Mittel</b>	• Veranschlagungen	• Veranschlagungen	• Zielvereinbarungen	• Veranschlagungen	• Servicevereinbarung	• Veranschlagungen	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• ---
<b>Abrufleistungen</b>								
<b>intern</b>	• Zuführungen	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• ---
<b>Mittel</b>	• Veranschlagungen	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• Servicevereinbarung	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• „Auftrag“ u. „Rechnung“	• ---
<b>extern</b>								
<b>hoheitl.</b>	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• markt-orientiert	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• kosten-deckend	• ---
<b>Mittel<sup>201</sup></b>	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• Antrag/Kostenbescheid	• ---
<b>sonst.</b>	• gewinn-bringend	• gewinn-bringend	• markt-orientiert	• gewinn-bringend	• gewinn-bringend	• gewinn-bringend	• gewinn-bringend	• ---
<b>Mittel</b>	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• Auftrag/Rechnung	• ---
<b>Kredit-aufnahme</b>	• nein	• Betriebsmit-telvorschüsse	• Betriebsmit-telvorschüsse	• nein	• verzinsliche Darlehen vom Land	• nein	• nein	• teilweise (Liegenschaftsbetrieb NW)---
<b>Kontrahierung Dritter</b>	• nein	• nein	• nein	• nein	• begrenzt	• begrenzt	• nein	• begrenzt

Tabelle 12: Finanzierung fachspezifischer Aufwendungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Am Beispiel des Statistischen Bundesamtes empfiehlt der Bundesrechnungshof eine grundsätzliche Aufteilung solcher Mittel, die im Haushalt eines Dienstleisters für andere Ressorts etatisiert werden, auf die für die Erstellung der jeweiligen Produkte fachlich zuständigen Ressorts, um so die Transparenz zu erhöhen und die Auftraggeber stärker in die Verantwortung zu nehmen. Fach- und Finanzverantwortung könnten so zusammengeführt und die wirtschaftliche Nutzung knapper Ressourcen eröffnet werden.<sup>202</sup> Dieses Modell wurde für das amtliche Geoinformationswesen als nicht geeignet erachtet, da die betreffenden Landesbetriebe zwar als Dienstleister auftreten, sie anders als im Falle der Statistik aber nicht ein spezielles Produkt für jeweils einen einzigen fachlich zuständigen Auftraggeber bearbeiten und anbieten, sondern fachlich zuständiger Auftragnehmer für ein gesetzlich beauftragtes und im Zeitverlauf variabel genutztes Produkt zugunsten zahlreicher Nutzer in der öffentlichen Verwaltung sind.

Die Vielschichtigkeit der Nutzung bereits im öffentlichen Bereich und die Anerkennung als Querschnittsaufgabe für praktisch alle Ressorts einer Verwaltung war daher Anlass dafür, von einer Zersplitterung der Haushaltsmittel zumindest für die Vorhalteleistungen abzusehen. Soweit die Daten an Dritte

<sup>201</sup> Bei hoheitlichen Aufgaben nur dann in Form von Antrag/Kostenbescheid, wenn diese mit Mitteln des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden. Im Übrigen handelt es sich um Auftrag und Rechnungslegung, wenn die Aufgaben mit Mitteln des privaten Rechts wahrgenommen werden.

<sup>202</sup> vgl. Bundesrechnungshof (2002), S. 114

veräußert werden, fließen Vorhalteleistungen ggf. anteilig soweit in die Gebühren- oder Preisbemessung ein, wie dies einen Absatz der Daten nicht beeinträchtigt.

Ein solches Verfahren ist einem privaten Unternehmen regelmäßig nicht zugänglich. Die Aufwendungen für die hier anfallenden Tätigkeiten zur Gewährleistung eines hinreichenden „Quelldatenbestandes“ zur Ableitung marktfähiger Produkte wären in die Kalkulation der Angebotspreise einzubeziehen. Dem wird in der Praxis des amtlichen Geoinformationswesens dadurch begegnet, dass der Staat bestimmte Basisleistungen, hier die Vorhalteleistungen, in Auftrag gibt und finanziert. Diese Trennung ist auf der Ebene des Wirtschaftsplanes bisher jedoch ausschließlich virtueller Natur. Es gibt regelmäßig keine expliziten Planansätze für Vorhalte und Abrufleistungen.

### 3.2.1.1.1 Vorhalteleistungen

Die Finanzierung der Vorhalteleistungen erfolgt theoretisch mehrheitlich über Zuführungen aus dem Landeshaushalt. Damit ist noch keine Aussage über die Buchung in der Gewinn- und Verlustrechnung bzw. die Veranschlagung im Wirtschaftsplan getroffen. Diese kann innerhalb der Umsatzerlöse als Zuweisungen oder Erträge vom Land oder in Form sonstiger betrieblicher Erträge erfolgen. Die Bundesländer differieren in der Anwendung der Möglichkeiten. Dort, wo eine Bindung in Servicevereinbarungen erfolgt, werden Erträge vom Land verbucht.

Um diese Mittel produktspezifisch herunter zu brechen, werden verschiedene Instrumente eingesetzt. Das Aushandeln der Höhe dieser Zuführungen insgesamt und in Abhängigkeit von den prognostizierten Erträgen Dritter erfolgt wie bei Behörden weiterhin im Rahmen der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne. Da sich dieses Aushandeln dann aber lediglich auf eine Haushaltsstelle konzentriert wird es vereinzelt als Nachteil erachtet, dass sich ein Kürzungsbestreben des jeweiligen Finanzministeriums dann naturgemäß auf die einzig verbleibende, optisch hohe Haushaltsstelle konzentriert und die Frage der tatsächlichen, ggf. konjunkturell bedingten Entwicklung der Erlöse von Dritten, die über die Abrufleistungen zumindest anteilig zur Finanzierung beitragen, außer acht bleibt.<sup>203</sup> Die daraus folgenden Konsequenzen sind umso dramatischer, je höher der Fixkostenanteil (z.B. Personalaufwendungen im öffentlichen Dienst) an den Leistungen und Gütern für Dritte ist. Dieses wiederum verschärft sich noch, wenn die Landesbetriebe in hohem Maße von den konjunkturell beeinflussten Erlösen Dritter abhängig sind. Das trifft insbesondere auf die im Bereich des Liegenschaftskatasters tätigen Landesbetriebe Thüringens und Baden-Württembergs zu, die aus diesem Geschäftsbereich mehr als 40% ihrer Erlöse bestreiten. Als um so bedeutsamer erachten es daher die Landesbetriebe, die bisherigen detaillierten kostenartenbezogenen Verhandlungen zum Haushaltsplan und daraus resultierenden summarischen Veranschlagungen zumindest durch kostenträgerbasierte Verhandlungen mit dem Träger des Landesbetriebes zu ersetzen, um die Konsequenzen finanzieller Entwicklungen für Produkte der Landesbetriebe abgeleitet aus einer Betriebsbuchführung aufzeigen zu können.

In diese Richtung gehen die für Niedersachsen angesprochenen Zielvereinbarungen innerhalb der Exekutive und mehr noch die Servicevereinbarungen und Auftragslagen in Brandenburg und Bremen. Hierbei werden zumindest für einzelne Geschäftsbereiche, teilweise sogar unmittelbar für Produkte<sup>204</sup> Kosten aufgezeigt. Zur Verbindlichkeit dieser Vereinbarungen aus der Sicht der Vereinbarungspartner und

<sup>203</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (2001), S. 184

<sup>204</sup> „Das gesamte Aufgabenspektrum des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg wird seit der Umwandlung in einen Landesbetrieb in Servicevereinbarungen abgebildet. Mitte 2002 bestanden 259 Servicevereinbarungen mit einem Gesamtvolumen von 33,1 Mio. € (ohne Justizverwaltung). Mehr als 70% davon waren mit dem Ministerium des Innern zustande gekommen.“ (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2002), S. 3)



der ausstehenden rechtlichen Bewertung, wurde bereits in Kapitel 3.1.2.1 ausgeführt. Die Ausführungen gelten für Bremen entsprechend. Die konkrete Bereitstellung der Mittel für Vorhalteleistungen als „Daueraufträge“ der Landesbetriebe erfolgt regelmäßig durch monatliche oder quartalsweise Abschlagszahlungen auf dessen Konto. Allein Baden-Württemberg weist darauf hin, dass jeweils eine Anforderung durch den Landesbetrieb auszulösen ist.

### **3.2.1.1.2 Abrufleistungen**

Mit den Abrufleistungen sind solche angesprochen, die einzelfallbezogen und bedarfsorientiert abgewickelt werden. Hierbei muss zunächst zwischen den intern und den extern erbrachten Gütern und Leistungen differenziert werden. Die internen betreffen alle innerhalb der jeweiligen Landesverwaltung abgesetzten Güter und Leistungen, bei den externen sind diejenigen gegenüber anderen natürlichen oder juristischen Personen gemeint. Im Grunde gilt für beide Zielgruppen - intern und extern -, dass die Abrufleistungen mindestens mit ihren vollen Kosten vom jeweiligen Auftraggeber zu finanzieren sind.

#### **3.2.1.1.2.1 Interne Abrufleistungen**

Resultierend aus der Eigenschaft als Landesbetrieb und dem damit verbundenen Ziel einer höchstmöglichen Kostentransparenz und der Stärkung des Kostenbewusstseins, praktizieren mit Ausnahme Thüringens alle Bundesländer eine innere Verrechnung der Abrufleistungen.<sup>205</sup> Ob dieses über Servicevereinbarungen oder Auftragserteilungen und Rechnungslegung erfolgt, kann an dieser Stelle letztlich unbeachtet bleiben. Lediglich für die Umstellung auf dieses Verfahren waren in einigen Bundesländern geeignete Modelle zu finden, da die Leistungsempfänger in der Verwaltung zunächst nicht darauf eingerichtet und die zugehörigen Haushaltsmittel vereinzelt noch im Haushaltsansatz für die vormalige Behörde enthalten waren. Diese direkten Haushaltsmittel sowie indirekte Haushaltsmittel anderer Behörden, die bereits für die Beanspruchung des Landesbetriebes veranschlagt waren, wurden in Bremen in einer Globalhaushaltsstelle (Pool) zusammengefasst. Die verwaltungsinternen Auftraggeber erhielten übergangsweise Rechnungen, welche, soweit keine Projektmittel zur Verfügung standen, dann aus diesem Pool bezahlt wurden. Diese Übergangslösung wurde ab 1998 mit der bedarfsorientierten Zuweisung der Mittel aus der vormaligen Globalhaushaltsstelle an die Leistungsempfänger beendet.<sup>206</sup>

Hinsichtlich der Bemessung der Entgelte sollen die Landesbetriebe in Brandenburg den Herstellungsaufwand für die Güter und Dienstleistungen einschließlich anteiliger Gemeinkosten, Abschreibungen, Mieten und kalkulatorischer Aufwendungen berücksichtigen und mit den Servicevereinbarungen erheben. Keine Hinweise lassen sich aber zu der Frage finden, inwieweit der Herstellungsaufwand den Aufwand für die angesprochenen Vorhalteleistungen mit umfassen soll. In der Praxis wird das Problem dahingehend gelöst, dass neben dem Aufwand für die Aufbereitung der abgerufenen Güter oder Leistungen aus dem vorgehaltenen Bestand, ein geringer Anteil des Aufwands für die Vorhaltung in das Entgelt eingerechnet wird. Maßstab für die Kostendeckung der Abrufleistung ist der Aufwand für die Aufbereitung der Güter oder Leistungen zur Abgabe zuzüglich eines nicht zentral finanzierten anteiligen Aufwandes an den Vorhalteleistungen. Dieser kann je nach dem Ergebnis der Verhandlungen mit dem Träger des Landesbetriebes unterschiedlich ausfallen. Soweit nicht tariflich festgesetzte Entgelte zu erheben sind, ist dem jeweiligen Auftraggeber auch die Angemessenheit des verlangten Entgeltes –

---

<sup>205</sup> vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 64; vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 20

<sup>206</sup> vgl. Lucht, Harald (1998) S. 8

ggf. durch Offenlegung der Kalkulation – nachzuweisen.<sup>207</sup> Die Abrechnung erfolgt nach erbrachter Leistung.

Soweit Thüringen auf eine Abgeltung der Nutzung der Güter und Leistungen durch andere Stellen der Landesverwaltung bereits mit den Zuführungen verweist, liegt dies in dem Umstand begründet, dass der Landesbetrieb hier nur die Katasterbehörden umfasst. Die dort erbrachten Leistungen waren bisher nur von nachrangiger Bedeutung für die Nutzung durch andere Landesbehörden, so dass eine Verrechnung unverhältnismäßig gewesen wäre.

### 3.2.1.1.2.2 Externe Abrufleistungen

Bei den externen Abrufleistungen ist zwischen den hoheitlichen und sonstigen Gütern und Leistungen zu differenzieren. Die Notwendigkeit der Unterscheidung wird von den Ländern damit begründet, dass der Staat zumindest nicht berechtigt sei, hoheitliche Aufgaben gewinnbringend auszuüben. Die Obergrenze für die Bemessung von Entgelten bilde daher die Kostendeckung. Eine andere Auffassung bezüglich der Obergrenze wird auch von Niedersachsen nicht vertreten. Während die anderen untersuchten Bundesländer diese Obergrenze jedoch als das ausdrückliche Finanzziel für hoheitliche Leistungen ihrer Landesbetriebe aussprechen, favorisiert Niedersachsen eine marktorientierte Bemessung der Entgelte. D.h., wenn die Nachfrage nach den hoheitlichen Gütern und Leistungen trotz eines entsprechenden Bedarfs nicht ausgeübt wird, weil die Entgelte als zu hoch empfunden werden, können diese auch erheblich unterhalb der Kostendeckung angeboten werden. Umgekehrt bildet die Kostendeckung aber auch in Niedersachsen die Obergrenze. Damit soll einer potenziellen Entwicklung begegnet werden, die den Bürger – obgleich er auf den Monopolisten „Staat“ angewiesen ist – zum Verzicht auf hoheitliche Leistungen bewegt, obwohl er einen Rechtsanspruch und ein substantiiertes Interesse besitzt. Kosten oder Gebühren sollen grundsätzlich nicht zur Ausgrenzung einzelner Bevölkerungskreise von staatlichen Gütern oder Leistungen führen.

Der Begriff der Marktorientierung findet in Niedersachsen auch Anwendung auf die Bemessung der Entgelte für sonstige Leistungen. Während andere Bundesländer hier ausdrücklich darauf abstellen, Entgelte gewinnbringend zu kalkulieren und dabei offen lassen, ob diese Kalkulation kurz-, mittel- oder langfristig angelegt ist, will Niedersachsen sich mit dem Begriff der Marktorientierung die ausdrückliche Möglichkeit offen halten, in Zeiten eines schwachen Absatzes auch einmal unterhalb der Kosten für das Erbringen der Güter und Leistungen anzubieten, um so die Nachfrage wieder zu stimulieren und anschließend die Entgelte neu und ggf. auch gewinnbringend zu kalkulieren.

Angemerkt sei in diesem Zusammenhang noch, dass sämtliche hoheitlichen Abrufleistungen in der Regel auf Antrag erbracht und ihre Entgelte durch oder auf Grund eines Gesetzes als öffentlich-rechtliche Gebühren und Auslagen bemessen werden. Die Geltendmachung erfolgt in Form eines rechtsbehelfsfähigen Kostenbescheides. Sonstige Leistungen dagegen bedürfen einer Auftragserteilung und werden durch Rechnungslegung auf zivilrechtlicher Basis abgegolten. Als Entgelte werden in diesen Fällen Preise festgesetzt.

Die Zuordnung der Güter und Leistungen zu den hoheitlichen und sonstigen Leistungen steht i.d.R. im Ermessen der einzelnen Bundesländer und führt in Bezug auf die Abrufleistungen insbesondere in den Geschäftsbereichen „geodätischer Raumbezug“ und „Geotopographie“ zu unterschiedlichen Ergebnissen. Teilweise erfolgt die Abgeltung durch öffentlich-rechtliche Gebühren (Bereitstellung als hoheitliche Aufgabe), teilweise durch privatrechtliche Preise (Bereitstellung als sonstige Aufgabe).

---

<sup>207</sup> vgl. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2002), S. 7; vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 20

### 3.2.1.1.3 Kreditaufnahme

Soweit Unternehmen der Privatwirtschaft eine Liquidität aus den laufenden Einnahmen nicht sicherstellen können, steht ihnen die Möglichkeit der Kreditaufnahme an den Finanzmärkten offen. Für Landesbetriebe zeigen die Erhebungen, dass diese Möglichkeit in der gleichen Form nicht gegeben ist. Teilweise werden in der Wirkung jedoch ähnliche Möglichkeiten geschaffen.

Zur Sicherstellung der Liquidität bieten Baden-Württemberg<sup>208</sup> und Niedersachsen die Möglichkeit der Auszahlung von Betriebsmittelvorschüssen bzw. Verstärkungen aus dem Zahlungsmittelbestand der übergeordneten Kasse an die Landesbetriebe an. Sie sind im Jahresabschluss als Forderungen gegen das Land zu buchen und stellen Überziehungen des Betriebskontos beim Land dar.<sup>209</sup> Die eigentliche Entscheidung über die Abwicklung dieser Forderungen einschließlich einer Verzinsung wird mit der Wirtschaftsplanung für die Folgejahre getroffen.

Brandenburg sieht für diese Fälle ausgehend davon, dass der einzelne Landesbetrieb voraussichtlich zu keiner Zeit günstigere Konditionen an den Finanzmärkten aushandeln kann als das Land, nur die Möglichkeit vor, einen nicht gegenfinanzierten Mehrbedarf im Landesbetrieb durch Darlehen in Form zusätzlicher Landesmittel zu befriedigen, die mit entsprechenden Zinsaufschlägen zurückzuzahlen sind.<sup>210</sup> Anders als im Falle Baden-Württembergs und Niedersachsen entstehen dem Landesbetrieb insoweit tatsächlich Kreditkosten. Die Zinsaufschläge sind zu erwirtschaften. Auch wenn die Zinskonditionen möglicherweise günstiger sind als am Kapitalmarkt, so soll der Landesbetrieb wenigstens verfahrensmäßig mit einem potenziellen Wettbewerber gleichgestellt werden, um Verzerrungen zu vermeiden.

Allein der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen ist durch das Recht zur Kreditaufnahme an den Finanzmärkten aufgefallen. Wie für seinen Träger gilt aber auch im Falle dieses Landesbetriebes, dass die eigenfinanzierten Investitionen die Obergrenze für die Kreditaufnahme bilden.<sup>211</sup> Praktisch muss der genannte Landesbetrieb jedoch bereits seit seiner Gründung diesbezüglich Vorsicht walten lassen, da dieser bereits mit seiner Eröffnungsbilanz nur über eine geringe Eigenkapitalquote von rd. 11,6% verfügte.<sup>212</sup> Ohne dass hierzu nähere Ausführungen vorliegen, wird davon ausgegangen, dass die Berechtigung zur Kreditaufnahme aus der sehr hohen Vermögensmasse resultiert.

Umgekehrt lassen verschiedene Bundesländer<sup>213</sup> wie Schleswig-Holstein die Anlage überschüssiger Liquidität durch die Landesbetriebe in Festgeldkonten zu, um Zinsgewinne zu erwirtschaften.<sup>214</sup> In ähnlicher Weise erhebt auch der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Anlage liquider Mittel bei Kreditinstituten, wenn der Zinsertrag nicht hinter dem Zinsaufwand des Landes für Kreditaufnahmen zurückbleibt. Vor diesem Hintergrund wird eine interne Anlage von Rücklagen bis zum tatsächlichen Mittelabfluss favorisiert.<sup>215</sup>

<sup>208</sup> Nr. 5.1.3 zu §74 VV-LHO BW

<sup>209</sup> vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002), S. 1

<sup>210</sup> „Grundsätzlich soll die Finanzierung von Investitionen aus Einnahmen erfolgen. Die Entgelte sind demzufolge unter Berücksichtigung des Finanzmittelbedarfs für Neu- und Ersatzinvestitionen oder der Abschreibungen zu kalkulieren. Zur Beschaffung von Investitionsgütern oder Sicherung der Liquidität können Landesbetrieben bei nicht ausreichend verfügbaren Eigenmitteln Darlehen aus dem Landeshaushalt gewährt werden. Der Kreditmittelbedarf ist im Finanzplan auszuweisen. Hierfür ist zwischen dem Landesbetrieb und dem zuständigen Ressort ein Darlehensvertrag abzuschließen. Es ist grundsätzlich der Zinssatz festzusetzen, zu dem sich das Land Brandenburg zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses am Kapitalmarkt refinanziert. Dieses Pricing nimmt auf Anfrage das Ministerium der Finanzen vor. Auf den Zinssatz ist ein Verwaltungskostenzuschlag zu erheben.“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 16)

<sup>211</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3

<sup>212</sup> „Auf der Aktivseite stehen 18,4 Mrd. DM Anlagevermögen und 0,2 Mrd. DM Umlaufvermögen. Die Passivseite weist 2,2 Mrd. DM Eigenkapital, 1,3 Mrd. DM Rückstellungen und 15,1 Mrd. DM Verbindlichkeiten auf.“ ([www.landtag.nrw.de/WWW/GB/II.1/Ausschuesse/A06\\_2/aktuelles.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB/II.1/Ausschuesse/A06_2/aktuelles.htm) vom 9.3.2004)

<sup>213</sup> dies gilt u.a. auch für Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

<sup>214</sup> vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2001), S. 101

<sup>215</sup> vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002), S.137

Das Brandenburger Beispiel der Kreditaufnahme bei der Trägerkörperschaft mit der Verpflichtung zur Rückzahlung einschließlich Zinsaufschlag kommt dem Handeln eines privaten Unternehmens am nächsten, welches seine Liquidität am Kapitalmarkt sicherstellt. Es liegt begründet in der Nähe des Landesbetriebes zum Unternehmen und wäre für eine Behörde so bisher nicht denkbar und auch entbehrlich. Für den Landesbetrieb stellt dieses Verfahren ein Surrogat dar, mit dem dieser den gleichen Bedingungen wie ein Wettbewerber unterworfen werden soll.

#### 3.2.1.1.4 Kontrahierungszwang

Das Thema Kontrahierungszwang spricht die Frage an, inwieweit die Landesbetriebe trotz der Forderung, sich am Markt zu bewähren, durch die Bindung anderer Stellen der Landesverwaltung an ihre Güter und Dienstleistungen begünstigt werden. Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn es sich um Landesbetriebe oder Teile von Landesbetrieben handelt, deren Tätigkeit der Bedarfsverwaltung oder dem erwerbswirtschaftlichen Handeln zuzurechnen ist, da hier in der Regel Konkurrenzangebote am Markt bestehen. Im amtlichen Geoinformationswesen weist die Rechtslage die Aufgabe der Vorhaltung einschließlich der Erhebung von Geobasisdaten mit vorgegebenen Qualitätsanforderungen den betreffenden Fachverwaltungen zu. Dabei handelt es sich jedoch in keinem Bundesland um ein Exklusivrecht. Soweit seitens der Privatwirtschaft Unternehmen das Erheben und Vorhalten solcher Geobasisdaten in gleicher Weise anstreben, ist ihnen das nicht verwehrt. Praktisch gibt es angesichts der fehlenden Refinanzierungsmöglichkeiten der damit verbundenen Kosten am Markt aber keine Angebote von gleicher Qualität. Die dort angebotenen Geodaten stellen ausnahmslos auf Basis der amtlichen Daten aufbereitete Produkte für bestimmte Regionen, mit inhaltlichen Schwerpunkten oder begrenzter Aktualität und Fortführung in unterschiedlichsten technischen Formaten dar.

Vor diesem Hintergrund war ein ausdrücklich an die Landesbetriebsbildung geknüpfter Kontrahierungszwang im amtlichen Geoinformationswesen prinzipiell entbehrlich, es sei denn, die jeweilige Landesregierung sah die Gefahr, dass eine inhaltlich und technisch inhomogene Geodatenlandschaft in den Landesressorts entsteht, weil jeder Geschäftsbereich nunmehr aus einzelbetriebswirtschaftlichen Erwägungen von einer Nutzung des kostenpflichtigen Landesangebotes absieht und auf externe Anbieter ausweicht. Wenn Tabelle 11 daher einen Kontrahierungszwang in der Mehrzahl der Fälle verneint, ist das den vorstehenden Umständen geschuldet. In der Regel existieren in den Bundesländern ohnehin Kabinettsbeschlüsse aus der Zeit vor der Landesbetriebsbildung, welche die Ressorts auf die Nutzung der amtlichen Geobasisdaten verpflichten. Hintergrund sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, insbesondere die Vermeidung von Doppelarbeiten, und die Perspektive, Fachinformationen, die auf einer einheitlichen Basis geführt werden, für die verschiedensten Zwecke miteinander kombinieren zu können. Damit verbunden ist jedoch nicht gleichzeitig die kostenfreie Abgabe der betreffenden Leistungen oder Güter.

Allein Brandenburg hat eine insofern widersprüchliche Rechtslage, als es im Kabinettsbeschluss zur Bildung des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg eine zeitlich begrenzte Bindung an die Produkte des Landesbetriebes ausspricht mit einem Kabinettsbeschluss „Digitale Karte“ aus dem Jahr 1994 aber bereits alle Ressorts zum Rückgriff auf die amtlichen Geobasisdaten verpflichtet hat. Seitens der Fachverwaltung wird dieser frühere Kabinettsbeschluss gegenwärtig als vorrangig erachtet. Hamburg dagegen hat die (begrenzte) zweijährige Bindung erstmalig mit der Landesbetriebsbildung festgelegt, so dass Widersprüche nicht auftreten.

Interessanter sind daher die Regelungen für andere Bereiche. Ausgehend davon, dass in den Landesbetrieben zunächst weiterhin Aufwendungen entstehen, die nicht disponibel sind (insbesondere Perso-

nalaufwendungen), hat Brandenburg Landesbehörden und -einrichtungen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Güter und Leistungen, die nach dem Errichtungserlass einem Landesbetrieb zugewiesen sind, grundsätzlich verpflichtet, diese Angebote vom Landesbetrieb zu beziehen und zwar auch dann, wenn Sie von Dritten am Markt angeboten werden.<sup>216</sup> Damit soll vermieden werden, dass Aufwendungen aus dem Landeshaushalt sowohl für den externen Bezug des betreffenden Produktes als auch für die unumgängliche Vorhaltung eigener Ressourcen für dessen potenzielle Erstellung aufgebracht werden müssen, ohne dass dieses Absatz findet. Ähnlich hat Baden-Württemberg noch bei der zum 01.01.2004 erfolgten Umwandlung der Landesbauverwaltung in einen Landesbetrieb unterstrichen, dass die bisherigen Nutzer der Bauverwaltung Ersatzangebote auf dem Markt nicht in Anspruch nehmen dürfen, sondern an den Landesbetrieb gebunden bleiben.<sup>217</sup> Dabei gilt für die Vermögens- und Hochbauverwaltung, dass sie anderen Landesdienststellen die Nebenkosten bei der Nutzung von Landesliegenschaften in Rechnung stellt, über entstehenden Mietkosten aber zunächst nur informiert.<sup>218</sup>

Im Bewusstsein darum, dass gerade Landesbetriebe im Bereich der Bedarfsverwaltung ohne eine zumindest mittelfristige Bindung der bisherigen Kunden, nämlich der Dienststellen der öffentlichen Verwaltung, nicht überlebensfähig sein dürften, hat Nordrhein-Westfalen auf gesetzlicher Ebene Vorkehrungen gegen ein sofortiges Wegbrechen der Umsatzerlöse getroffen. Das Landesorganisationsgesetz ermächtigt das für die Errichtung des Landesbetriebes zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung mit Zustimmung der Landesregierung zu bestimmen, dass alle Dienststellen der Landesverwaltung, die bisher Leistungen oder Güter von der überführten Behörde bezogen haben, verpflichtet bleiben, diese weiterhin in Anspruch zu nehmen. Umfang und Dauer der Abnahme- und Benutzungsverpflichtung können in der Rechtsverordnung näher geregelt werden.<sup>219</sup> Die restriktive Bindung wie sie Brandenburg (generell) oder Baden-Württemberg (für einzelne Angebote) aussprechen, wird somit gelockert. Sie ist ausdrücklich - und auch dann nur befristet - festzustellen.

Für den umgekehrten Fall, der Inanspruchnahme anderer Landesdienststellen durch den Landesbetrieb, beschreitet Bremen einen abweichenden Weg. Danach sind, soweit keine speziellen Senatsbeschlüsse oder Rechts- und Verwaltungsvorschriften entgegenstehen, die Landesbetriebe frei in der Auswahl des Anbieters. Es sollen die kostengünstigsten Angebote genutzt werden unabhängig davon, ob hierdurch Kapazitäten der Landesverwaltung nicht ausgeschöpft werden.

Die beschriebenen Bindungen stellen aus betriebswirtschaftlicher Sicht einen Fremdkörper dar, da sie nicht auf freiwilliger Basis mit dem einzelnen Abnehmer ausgehandelt, sondern auferlegt werden. Sie werden angesichts sonst möglicherweise entstehender Doppelausgaben im Landeshaushalt von den Beteiligten jedoch zumindest befristet für vertretbar gehalten, stellen aber ein Instrument dar, dass die davon profitierenden Landesbetriebe deutlich hinter den privaten Unternehmen zurückbleiben lässt. Je nach Aufgabe des einzelnen Landesbetriebes besteht für die Zukunft jedoch die Perspektive, durch Lösung des Kontrahierungszwanges sich einem betriebswirtschaftlichen Handeln in Bezug auf das Marketing anzunähern. Zu beachten ist darüber hinaus die Motivation solcher Kontrahierungszwänge. Ergehen sie allein mit der Zielstellung, dem betreffenden Landesbetrieb eine Kundengruppe und damit Einnahmen zwangsweise zu erhalten, sollten diese grundsätzlich befristet werden. Liegt ihre Ursache jedoch darin begründet ein aus Konzernsicht unwirtschaftliches und kostenintensives technisches oder inhaltliches Auseinanderdriften von Verwaltungszweigen zu verhindern, können sie sehr wohl auch dauerhaft festgeschrieben werden.

---

<sup>216</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 9

<sup>217</sup> ver.di (2003b), S. 1

<sup>218</sup> vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002a), S. 6

<sup>219</sup> § 14a Abs. 3 LOG Nordrhein-Westfalen

**3.2.1.2 Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen**

Wird der Wandel zum Landesbetrieb einschließlich einer gesamten Umstellung des Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Finanz- und Betriebsbuchführung vollzogen, so geht dies regelmäßig einher mit dem Ausweis dauerhafter Aufwendungen oder Kosten, die grundsätzlich zwar auch in der Vergangenheit angefallen sind, aus den Haushaltskapiteln für die einzelnen Behörden aber nicht ersichtlich waren. Hinzu kommen spezifische einmalige Aufwendungen resultierend aus der Betriebsumwandlung.

Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>einmalige Aufwendungen</b>								
Rechnungswesen	• keine	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Eröffnungsbilanz	• keine	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Schulungen	• keine	• ja	• ja	• nein, intern	• nein, intern	• nein	• nein, intern	•
<b>dauerhafte Aufwendungen</b>								
personenbezogen								
kaufm. Personal	• keine	• ja	• ja	• nein	• ja	• ja	• ja	•
Versorgung, ...	• keine	• ja, pauschaliert	• ja, pauschaliert	• ja, pauschaliert	• ja, pauschaliert	• ja, pauschaliert	•	•
Beihilfen	• keine	• ja, einzelfallbezogen	• ja, pauschaliert	• ja, einzelfallbezogen	• ja, pauschaliert	• ja, einzelfallbezogen	•	•
§ 77 SGB IX	• keine	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	• nein	•
§ 147a SGB III	• keine	• nein	• nein	• ja	• ja	• ja	• nein	•
sachbezogen								
Mieten	• ja	• nein	• ja	• ja	• ja	• nein	• ja	•
Abschreibungen	• keine	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Versicherungen	• keine	• nein	• Prämien an den Landeshaushalt	• teilweise	• teilweise	• nein (beim Fin.senator)	• teilweise	•
Rechn.wesen	• keine	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Jahresabschluss	• keine	• nein	• ja	• bei Bedarf	• ja	• ja	• ja	•
sonstige Externe	• teilweise	• ja	• ja	• teilweise	• ja	• ja	• ja	•
<b>Finanzierung</b>	• entfällt	• Anschubfinanzierung • Haushaltsverlagerung • Zuführungserhöhung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	• Haushaltsverlagerung • Zuführungserhöhung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	• Haushaltsverlagerung • Zuführungserhöhung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	• Haushaltsverlagerung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	• Anschubfinanzierung • Zuführungserhöhung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	• Anschubfinanzierung • Streichung/ Streckung Fachaufgaben	•

Tabelle 13: Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Da beide mit der Leistungserbringung i.e.S. bisher in keinem unmittelbaren Zusammenhang standen, sollen sie zunächst nicht als fachspezifische, sondern als betriebspezifische Aufwendungen betrachtet werden, die nur deshalb in Erscheinung treten, weil der Landesbetrieb sie erstmals transparent aufzeigt. Mit der Einrechnung in die Entgelte für erbrachte Güter und Leistungen sollen diese Aufwendungen zumindest mittelfristig jedoch ebenfalls den Status fachspezifischer Aufwendungen erhalten.

Die Entstehung betriebspezifischer Aufwendungen und deren Finanzierung darf nach Erkenntnissen nahezu aller Bundesländer nicht vernachlässigt werden. Aus der Notwendigkeit der Einstellung betriebswirtschaftlich und/oder kaufmännisch ausgebildeten Personals, der Investition in erforderliche neue Buchführungssysteme oder der Werterhaltung des Anlagevermögens können gegenüber der behördlichen Organisation zunächst Mehrkosten in Höhe von mehreren Mio. Euro entstehen.<sup>220</sup> In Baden-Württemberg kam dies insbesondere beim Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen zum Ausdruck. Selbst bei formalen Privatisierungen gibt es Hinweise, dass z.B. bei einem Contracting-Out Transaktionskosten höher liegen als bei eigener Produktion.<sup>221</sup> Dies wird von den untersuchten Ländern auch für Landesbetriebe nicht ausgeschlossen. Tabelle 13 differenziert einmalige und dauerhafte betriebspezifische Aufwendungen und den Umgang damit.

Während die einmaligen Aufwendungen ausnahmslos unmittelbar mit der Einführung eines neuen Rechnungswesens incl. Hard- und Software, Anlagenbuchhaltung, Materialwirtschaft u.a. verbunden sind und damit Aufwendungen für die Ingangsetzung des Betriebes darstellen, gestalten sich die dauerhaften Aufwendungen vielschichtiger und treten als personen- sowie als sachbezogene Mehraufwendungen auf. Im Einzelnen wird hierzu weiter ausgeführt werden. Nachfolgend werden zunächst die einmaligen und dauerhaften betriebspezifischen Aufwendungen dem Grund nach vorgestellt und hinsichtlich ihrer Behandlung im Rechnungswesen analysiert. Anschließend setzt sich Kapitel 3.2.1.2.3 mit der Herkunft der Mittel für diese Aufwendungen auseinander.

#### **3.2.1.2.1 Einmalige Aufwendungen (Aufwendungen für die Ingangsetzung des Betriebes)**

Die Einrichtung der untersuchten Landesbetriebe war verbunden mit verschiedenen Aufwendungen, die im Falle einer privaten Unternehmensgründung als Aufwendungen für die Ingangsetzung des Betriebes auf der Aktivseite der Eröffnungsbilanz ausgewiesen worden wären.

Anders als Kosten- und Leistungsrechnungen oder Betriebsbuchführungen waren Finanzbuchführungen in den umgewandelten Behörden im Vorfeld nicht vorhanden. Auch war es den hier untersuchten Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens nur begrenzt möglich, auf bestehende Landeslizenzen oder vergleichbare Angebote zurückzugreifen. Entsprechende Systemlösungen mussten daher am Markt erworben und implementiert werden. Dies geschah teilweise auch unter gleichzeitiger Ablösung der bisherigen Betriebsbuchführung oder Kosten- und Leistungsrechnung, um ein einheitliches System betreiben zu können.

Die Buchführung selbst bedurfte eines betriebswirtschaftlichen Grunddatenbestandes, der im Rahmen einer Inventur in den einzelnen Landesbetrieben zu erheben und in die Eröffnungsbilanz aufzunehmen war. Auf diesem Weg wurden die Werte des gesamten Anlage- und Umlaufvermögens, das dem jeweiligen Landesbetrieb als wirtschaftliches Eigentum zu übertragen war, ermittelt und hinsichtlich der zu Grunde liegenden Kapitalherkunft auf der Passivseite der Eröffnungsbilanz klassifiziert. Dieser Prozess sowie die ggf. erforderliche Prüfung der Eröffnungsbilanz waren mehrheitlich durch entsprechende Wirt-

---

<sup>220</sup> vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002b), S. 18

<sup>221</sup> vgl. Reichard, Christoph (2000), S. 11

schaftsprüfungsgesellschaften zu begleiten, da weder ein geeigneter betriebswirtschaftlicher Sachverständiger noch eine entsprechende Erfahrung in den betreffenden Landesbetrieben verfügbar waren, so dass hier einmalige Kosten entstanden sind.

Schließlich bedurfte es für weite Teile der Beschäftigten eines speziell auf die Bedürfnisse des Landesbetriebes zugeschnittenen Schulungsprogramms zu betriebswirtschaftlichen Themenkomplexen. Während Grundkurse zu diesen Themen in der Regel durch die landeseigenen Fortbildungseinrichtungen angeboten werden konnten, mussten vertiefende Angebote beispielsweise im Bereich der Finanzbuchführung extern belegt und finanziert werden.<sup>222</sup>

### 3.2.1.2.2 Dauerhafte Aufwendungen

Bei den dauerhaften Aufwendungen sollen im Interesse der Übersichtlichkeit die personenbezogenen von den sachbezogenen Mehraufwendungen unterschieden werden. Vorab kann der Landesbetrieb der Thüringer Katasterämter von einer weiteren diesbezüglichen Betrachtung ausgenommen werden. Ebenso wie in seinem Falle keine Finanzbuchführung eingerichtet wurde, hatte er, abgesehen von Mieten und einzelnen Leistungen anderer Landesbetriebe, keine Kosten für deren Beanspruchung zu erstatten. Begründet wurde dies letztlich mit einer internen Verrechnung, bei der auch die umgekehrt erfolgende kostenfreie Bereitstellung von Geobasisdaten durch den Landesbetrieb an andere Dienststellen der Landesverwaltung berücksichtigt wird. Dieses Verfahren wurde als wirtschaftlicher erachtet als die „akribische“ Aufrechnung der einzelnen Leistungen.

#### 3.2.1.2.2.1 Personenbezogene Aufwendungen

Erster wesentlicher Kostenfaktor, der in der Mehrzahl der Landesbetriebe zum Tragen kommt, ist die Einstellung zusätzlichen betriebswirtschaftlich oder kaufmännisch geschulten Personals für die Abwicklung insbesondere der Finanzbuchführung einschließlich Anlagenbuchhaltung, Materialwirtschaft u.a.. Je nach Größe und Zahl der Dienststellen, welche in einen Landesbetrieb umgewandelt werden, können die entstehenden Kosten stark variieren.<sup>223</sup> Eine ausschließliche Wahrnehmung dieser Aufgaben durch eigenes, ggf. fortgebildetes Personal wird mehrheitlich als nicht ausreichend erachtet, so dass Einstellungen zumindest von Beschäftigten mit Qualifikationen in einschlägigen Ausbildungsberufen oder erfolgreich absolvierten Hochschulstudiengängen erfolgten. Diese waren im Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen bereits vorhanden.

Hinsichtlich der zukünftig anfallenden Aufwendungen für die Begleichung von Pensionsansprüchen, Versorgungsleistungen, Unterhaltszahlungen u.a. haben die Landesbetriebe entsprechend des Anteils der Beschäftigungszeiten der Begünstigten im Landesbetrieb Vorsorge zu treffen. Da hier eine einzel-fallbezogene Vorsorge als unverhältnismäßig betrachtet wird, wurde regelmäßig eine pauschalierte Vorsorge gestattet. Die wohl umfassendsten Erläuterungen zu dieser Verfahrensweise enthalten die Hamburger Verwaltungsvorschriften zur LHO.<sup>224</sup> Wie in Brandenburg auch erfolgt allerdings die Aus-

<sup>222</sup> Baden-Württemberg beziffert die Aufwendungen ohne Ausfallzeiten innerhalb des Landesbetriebes mit rd. 75.000 € für die Beschaffung und Implementierung der Hard- und Software im Rechnungswesen einschließlich Anlagenbuchhaltung, Materialwirtschaft u.a., rd. 75.000 € für betriebswirtschaftliche Schulungen der Mitarbeiter und rd. 35.000 € für die Erstellung der Eröffnungsbilanz

<sup>223</sup> Hamburg veranschlagt für die Beschäftigung zusätzlichen betriebswirtschaftlich/kaufmännisch geschulten Personals rd. 55.000 €/Jahr, Baden-Württemberg mit 36 vom Landesbetriebsstatus betroffenen Dienststellen rd. 800.000 €/Jahr

<sup>224</sup> „Hamburger Landesbetriebe haben unter Berücksichtigung der Regelungen in § 6a Einkommensteuergesetz für diejenigen ihrer Beschäftigten Pensionsrückstellungen zu bilden, die nach dem 31.12.1986 von der FHH eingestellt worden sind. Diese Regelung gilt für alle Beschäftigtengruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter) und unabhängig davon, ob sich die Personen noch in einem aktiven Beschäftigungsverhältnis oder bereits in Pension befinden. Die Bildung von Pensionsrückstellungen berührt nicht die Verpflichtung, die – ggf. anteiligen – Versorgungsleistungen für vorhandene Versorgungsfälle zu tragen. Bei der Ermittlung des Rückstellungsbedarfs sind die Beschäftigungszeiten zu berücksichtigen, welche die nach dem 31.12.1986 in den Dienst der FHH eingetretenen Beschäftigten beim Landesbetrieb verbracht haben. Darüber hinaus dürfen für Beschäftigungszeiten beim Lan-



zahlung an die Begünstigten aus dem Landeshaushalt. Der Landesbetrieb hat diese Zahlungen aus den Rückstellungen in entsprechender Größenordnung an den Landeshaushalt zu erstatten. Die entsprechenden vom Landesbetrieb erwirtschafteten Erträge sowie die entsprechenden Beiträge der Beschäftigten sind grundsätzlich auf einem eigenständigen verzinslichen Konto bei der Landeshauptkasse zu führen. Die Guthaben werden pauschal mit dem Jahresdurchschnittszinssatz für Deckungskredite der Freien und Hansestadt Hamburg verzinst. Die Zinsgutschrift erfolgt einmal jährlich am Jahresende und ist dem Geschäftskonto gutzuschreiben.

Bezüglich der Erstattung der Beihilfeleistungen erfolgt in allen Bundesländern mit Ausnahme Brandenburgs und Niedersachsen (pauschaliert) eine einzelfallbezogene Abrechnung der aus dem Landeshaushalt gewährten Zahlungen mit den Landesbetrieben. Auch hierfür können die jeweiligen Landesbetriebe Rückstellungen bilden. Bei dem lediglich pauschalierten Abrechnungsmodell für Brandenburg nehmen die Landesbetriebe regelmäßige Überweisungen in Höhe eines dem Arbeitgeberanteil in der gesetzlichen Krankenversicherung vergleichbaren Betrages an den Landeshaushalt vor, so dass hier keine Rückstellungen gebildet werden müssen. Risiken aus Über- oder Unterdeckungen trägt das Land. Begründet wird dieses Verfahren wie in Niedersachsen damit, dass den Landesbetrieben nicht die ggf. sehr hohen Kosten für teure Krankheitsbilder als Risiko aufgegeben werden sollen. Dieses wäre angesichts der festen Arbeitgeberanteile zu den gesetzlichen Krankenversicherungen auch im Falle privater Unternehmen nicht üblich und könnte sogar zu einer Schlechterstellung der Landesbetriebe führen. Die erforderlichen Rückstellungen für solche Szenarien wären in kleinen Betriebseinheiten des Landes kaum sachgerecht abzuwägen.

Darüber hinaus werden weitere Aufwendungen beispielsweise für die Erstattung von Arbeitslosengeldern gemäß § 147a SGB III, Schwerbehindertenabgaben nach § 77 SGB IX, Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, Krankenversicherungszuschüsse für Beamte, Aufwendungen für die Altersversorgung (Beamte und Angestellte) oder Unfallversicherungen von den Landesbetrieben getragen. In der Regel erfolgt dies durch Überweisungen an eine Landeskasse zur weiteren Veranlassung. Wenn diese Regelungen in Bremen noch nicht zum Tragen kamen, so war dies dem Umstand geschuldet, dass es sich hier um eine noch sehr frühe Landesbetriebsbildung handelte, bei der das Hauptaugenmerk auf der Umgestaltung des Rechnungswesens, weniger auf der vollständigen Erfassung aller erdenklichen Spezialpositionen im Bereich des Personalwesens lag.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Trend der untersuchten Landesbetriebe dahin geht, personalbezogene Aufwendungen, die vormals über diverse Titel und Kapitel des Haushaltsplans verstreut waren, in der Rechnungslegung der Landesbetriebe abzubilden. Sie fließen somit in die Betriebs- und die Finanzbuchführung ein. Trotz erster Durchdringungen des kaufmännischen Rechnungswesens auch in anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung geben die befragten Landesbetriebe zu erkennen, dass diese Transparenz als Behörde voraussichtlich nicht erreicht worden wäre. Insoweit wurde ein großer Schritt in Richtung betriebswirtschaftlicher Verfahrenswiesen getan.

---

*desbetrieb Pensionsrückstellungen im steuerrechtlich zulässigen Umfang gebildet werden. Der Umfang der bestehenden Pensionsverpflichtungen sowie des Rückstellungsbedarfs ist durch jährliche versicherungsmathematische Gutachten zu ermitteln. Das versicherungsmathematische Gutachten ist Grundlage für die tatsächlich vorzunehmende jährliche Zuführung an die Rückstellung bzw. deren Herabsetzung. Die Veranschlagung der Zuführung bzw. Herabsetzung im Wirtschaftsplan-Entwurf ist nach vorliegenden Erfahrungswerten vorzunehmen." (Nr. 3.2.2.2 zu §§ 26 (1 + 4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)*

### 3.2.1.2.2 Sachbezogene Aufwendungen

Während Hamburg - ähnlich wie im Falle der haushaltsrechtlich als Landesbetriebe geführten Hochschulen des Landes Niedersachsen<sup>225</sup> - die Möglichkeit eröffnet, die Landesliegenschaften in das wirtschaftliche Eigentum der Landesbetriebe zu überführen und in der jeweiligen Bilanz als Anlagevermögen auszuweisen, beschreitet Baden-Württemberg gegenwärtig den Weg, Mietkosten und solche für die Gebäudeunterhaltung auszuweisen und den Nutzern nachrichtlich mitzuteilen, um sich langfristig auf eine Kostenverrechnung vorzubereiten. In allen anderen Bundesländern wird die Mietkostenerstattung durch die Landesbetriebe bereits heute praktiziert und führt auch in den Landesbetrieben für das amtliche Geoinformationswesen zu teilweise erheblichen Mehraufwendungen.<sup>226</sup> Dabei erfolgt eine Orientierung an Marktmieten.<sup>227</sup>

Sehr unterschiedlich wird die Frage der Versicherungspflicht der Landesbetriebe behandelt. Das Landeshaushaltsrecht kennt bundesweit den so genannten Grundsatz der Selbstversicherung. Dieser besagt, dass das Land seine Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich nicht gegen Schadensfälle versichert. Die untersuchten Landesbetriebe werden einvernehmlich als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung betrachtet und gehören daher zum Träger Land. Treten Personen-, Sach- oder Vermögensschäden aus der Aufgabenwahrnehmung bei Dritten ein, so wären diese, falls entsprechende Ansprüche erfolgreich geltend gemacht werden, aus Landesmitteln zu befriedigen.

Die Verwaltungsvorschriften zu den Landeshaushaltsordnungen eröffnen den Landesbetrieben im Interesse einer transparenten Darstellung der Geschäftsaktivitäten und der adäquaten Kostenverrechnung dennoch die Möglichkeit, privatrechtliche Versicherungen im Hinblick auf die mit ihren Aufgaben und ihrem Anlagevermögen verbundenen Risiken abzuschließen, indem sie die Landesbetriebe wieder vom Selbstversicherungsgrundsatz ausnehmen. Sie statuieren jedoch keine Versicherungspflicht.

Vor diesem Hintergrund macht Brandenburg die Versicherung seiner Landesbetriebe abhängig von der Zielgruppe und ggf. der Art der Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus sollen insbesondere bei Leistungen überwiegend gegenüber Stellen der Landesverwaltung Versicherungen regelmäßig nicht abgeschlossen werden, weil sich die Prämienzahlungen in Form von höheren Serviceentgelten oder Zuwendungen grundsätzlich zu Lasten des Landeshaushalts auswirken. Erbringen die Landesbetriebe dagegen in nennenswertem Umfang Leistungen für Dritte, sollte der Abschluss von Versicherungen nur dann erfolgen, wenn es sich um nicht hoheitliche Leistungen handelt und die Ausgaben für Versicherungsprämien sich durch Einnahmen refinanzieren. Sofern gleichwohl auch hier auf den Abschluss einer Versicherung verzichtet wird, sollen im Rahmen des am Markt Erzielbaren angemessene Risikoaufschläge kalkuliert und aus den daraus erzielten Überschüssen Risikorückstellungen im Jahresabschluss gebildet werden.<sup>228</sup> Dieses insgesamt von den Betroffenen in den bisherigen Landesbetrieben angesichts der Mischung von internen und externen Angeboten öffentlicher und privater Art als schwer umsetzbar erachtete Konzept hat in Brandenburg dazu geführt, dass praktisch nur Kfz-Haftpflichtversicherungen

<sup>225</sup> Bezüglich der Nutzung von Landesliegenschaften hat sich Niedersachsen betreffend die Hochschulen des Landes für das Modell von Überlassungsvereinbarungen mit dem Sondervermögen „Landesliegenschaftsfonds“ entschieden. Dabei handelt es sich um Verwaltungsvereinbarungen auf Basis des § 64 der Landeshaushaltsordnung, welche die Verwaltung der Liegenschaften den Hochschulen übertragen. Verwaltung in diesem Sinne umfasst im Wesentlichen die Nutzung zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben und die Bewirtschaftung. Der Abschluss zivil- oder öffentlich-rechtlicher Verträge wurde, da die Überlassung innerhalb der Landesverwaltung erfolgt, als nicht statthaft erachtet. Ein Vorteil liegt darin, dass keine steuerrechtlich zu berücksichtigenden Miet- oder sonstigen Schuldverhältnisse auf Seiten des Liegenschaftsfonds und des Landesbetriebes „Hochschule“ geschaffen werden, gleichzeitig aber dem Willen des Haushaltsgesetzgebers Rechnung getragen wird, die Zuordnung der Grundstücke innerhalb des Sondervermögens zu den einzelnen Nutzern zu dokumentieren und die entstehenden Kosten haushaltsmäßig zu dokumentieren. (Niedersächsisches Finanzministerium (2001) S. 1)

<sup>226</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000) S. x; Nordrhein-Westfalen veranschlagt für die Erstattung von Mietkosten rd. 2.500.000 €/Jahr (Kapitel 03 640, Titel 518 04, Haushaltsplan 2002)

<sup>227</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3; vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 11

<sup>228</sup> vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2003), S. 1

abgeschlossen wurden. Selbst dort kann eine Trennung von Einsätzen für öffentliche oder private, innen- oder außenwirksame Tätigkeiten aber nicht vollzogen werden. Das theoretisch differenzierte Modell hat sich zumindest für das amtliche Geoinformationswesen als nicht praktikabel erwiesen, da Angebote und das in deren Produktion einbezogene Vermögen einer dort vorgeschlagenen Abgrenzung nicht zugänglich waren.

Um komplexe Ausdifferenzierungen dieser Art zu vermeiden, haben Hamburg (Feuer- und Sturmversicherung für Gebäude nur beim Finanzsenator), Bremen (lediglich Gebäude-Inhalt-Feuerversicherungen für das Inventar) wie auch Baden-Württemberg den Weg beschritten, ihre Landesbetriebe ausdrücklich in die Selbstversicherung ihres Trägers einzubeziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade Baden-Württemberg seine Landesbetriebe ohnehin organisationsrechtlich weiterhin als Behörden klassifiziert. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedürften der ausdrücklichen Einwilligung des Finanzministeriums<sup>229</sup>, die jedoch regelmäßig nicht beantragt wird, da sie zusätzliche Belastungen der Wirtschaftspläne mit Versicherungsprämien zu Folge hätten. Allerdings sind die Landesbetriebe in Baden-Württemberg für den einzelnen Schadensfall, wenn dieser eigene Mittel übersteigt, gegenüber der Dienststelle zur Erstattung der Aufwendungen verpflichtet, die an ihrer Stelle den Schaden begleicht.<sup>230</sup> Eine interne Verrechnung findet damit statt. Vergleichbar gestalten dies Niedersachsen<sup>231</sup> sowie Nordrhein-Westfalen und lassen von ihren Landesbetrieben hierfür statt einer Einzelfallverrechnung eine jährliche Prämie an den Landeshaushalt abführen. Lediglich für geringere Schäden hat das Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen noch Versicherungen abgeschlossen.<sup>232</sup>

Als regelmäßige Größe weiterer dauerhafter, sachbezogener betriebspezifischer Aufwendungen müssen die Aufwendungen für die Pflege der Systemlösungen im Rechnungswesen<sup>233</sup> sowie die Durchführung und Prüfung der Jahresabschlüsse<sup>234</sup>, von denen angesichts der ohnehin bestehenden Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nur Baden-Württemberg ausdrücklich absieht, gewertet werden. Eine ähnliche Übertragung der Prüfung auf den Landesrechnungshof war auch für Hamburg erwogen worden, musste angesichts der Zahl der gebildeten Landesbetriebe und der für eine Prüfung erforderlichen Personalkapazitäten aber wieder verworfen werden.

Im Interesse einer größtmöglichen Kostentransparenz sollen die Landesbetriebe in den einzelnen Bundesländern eine Vielzahl weiterer Dienstleistungen anderer Landesdienststellen nur gegen Entgelt in Anspruch nehmen.<sup>235</sup> Die diesbezügliche praktische Umsetzung ist jedoch selbst innerhalb der Bundesländer noch extrem uneinheitlich, da die erforderliche Berechnung möglicher Entgelte auch vom Fortschritt des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung in den anbietenden Dienststellen abhängt.

---

<sup>229</sup> Nr. 6.2.4 zu § 34 VV-LHO Baden-Württemberg

<sup>230</sup> Nr. 4.1 i.V.m. Nr. 2.4 zu § 61 VV-LHO Baden-Württemberg

<sup>231</sup> Nr. 1.3.8.5 VV zu § 26 LHO Niedersachsen

<sup>232</sup> Nordrhein-Westfalen veranschlagt als Versicherungsprämien für eine Kfz-Haftpflicht, eine Versicherung des Anlagevermögens und die Zahlungen an die Landesunfallkasse insgesamt rd. 100.000 €/Jahr

<sup>233</sup> Hamburg veranschlagt für die Pflege der Systemlösungen der Betriebs- und Finanzbuchführung rd. 5.000 €/Jahr, Baden-Württemberg setzt die Aufwendungen mit rd. 10.000 €/Jahr an

<sup>234</sup> Hamburg veranschlagt für die Pflege der Systemlösungen der Betriebs- und Finanzbuchführung rd. 25.000 €/Jahr, Nordrhein-Westfalen setzt die Aufwendungen mit rd. 50.000 €/Jahr an

<sup>235</sup> Dazu zählen insbesondere

- die Lehrgangs- und Schulungsangebote,
- die Beihilfe- und Bezügebearbeitung,
- die Nutzung der Landeshauptkasse,
- der Arbeitsschutz und der Betriebsarzt,
- die Nutzung der Fernsprechkzentrale und des Landestelefonnetzes und
- die IT-Leistungen durch zentrale Landesdienstleister.

Das Fehlen derselben lässt eine Verrechnung vielfach noch nicht zu. Allein Baden-Württemberg und Niedersachsen konnten hier Größenordnungen für entstehende Aufwendungen bereits benennen.<sup>236</sup>

Auch wenn in Bezug auf die mit der Einrichtung von Landesbetrieben erstmals diskutierten sachbezogenen Aufwendungen noch ein sehr uneinheitlicher Umgang zu beobachten ist, so konstatieren die betroffenen Landesbetriebe, dass die diesbezüglichen Diskussionen in der Behörde wohl nicht aufgenommen wären; man sich gedanklich also schon deutlich fortentwickelt hat. Die Kosten- und Leistungsrechnung als Baustein des Neuen Steuerungsmodells wäre hier nur bedingt weiterführend gewesen. Gleichwohl könnten einer umfassenden, betriebswirtschaftlich begründeten Übertragung solcher zu verrechnenden Leistungen praktische und theoretische Grenzen durch die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung gesetzt sein.

### 3.2.1.2.3 Finanzierung

Die Frage der Finanzierung ist weniger eine solche, die einen Bezug zum Neuen Steuerungsmodell eröffnet, als vielmehr eine, die dahingehend zu beantworten ist, ob das Land sich bei der Errichtung seiner Landesbetriebe in Bezug auf die Finanzierung an den üblichen Gepflogenheiten einer privaten Unternehmensgründung orientiert. Im Falle der Gründung eines privaten Unternehmens sind vergleichbare einmalige und dauerhafte Aufwendungen regelmäßig als Investitionen für die Ingangsetzung des Betriebes in der Bilanz sowie als regelmäßige Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung enthalten. Während die Ingangsetzung des Betriebes durch den Unternehmensgründer oder Gesellschafter vorzufinanzieren und später abzuschreiben ist, sind die laufenden Kosten, gleichgültig ob sie mittel- oder unmittelbar in die Produktion einfließen, durch Umsatzerlöse zu erwirtschaften.

Im Grunde bestätigen sämtliche untersuchten Landesbetriebe, dass bei ihnen ein Finanzierungsmix zum Auffangen der angesprochenen betriebsspezifischen Aufwendungen zum Einsatz kommt, wobei die Anteile der nachstehenden Komponenten dieses Finanzierungsmixes in den Bundesländern erheblich variieren können, in einzelnen Positionen sogar keine Rolle spielen.

- a) Erhöhung der Zuführungsansätze bzw. Mittel für die Vergabe an den Landesbetrieb
- b) Verlagerung von Haushaltsmitteln
- c) Streichung oder Streckung von Fachaufgaben und
- d) Anschubfinanzierungen

Die Praxis zeigt, dass angesichts der zum Teil drastischen Haushaltskonsolidierungszwänge so genannte „Anschubfinanzierungen“ nicht nur rar werden oder sogar völlig fehlen, sondern die Betroffenen den Umwandlungsprozess von Beginn an sogar mit weniger Mitteln als zuvor gestalten sollen.<sup>237</sup> Wenn Bremen das Mittel der Anschubfinanzierung gleichwohl noch eingesetzt hat, so lag dies in der Notwendigkeit des Ersatzes veralteter Informationssysteme begründet, ohne den der Betrieb nicht lebensfähig gewesen wäre. In Baden-Württemberg war die damals (1997) noch vergleichsweise günstige Haushaltslage und der Wille, die Beschäftigten für die Maßnahme zu motivieren, mit ausschlaggebend.

Die Erhöhung der Zuführungsansätze oder Vergabemittel kommt als Instrument insbesondere bezüglich der erstmals und in der Folge dauerhaft zu erstattenden Mietaufwendungen für die Nutzung von Lan-

<sup>236</sup> Baden-Württemberg veranschlagt für die Nutzung von Dienstleistungen anderer Landesdienststellen wie Beihilfe- und Bezügebearbeitung Nutzung der Landesoberkasse und teilweise des Landstelefonnetzes rd. 350.000 €/Jahr

<sup>237</sup> vgl. Berg, Frank (2002), S. 7

desliegenschaften sowie Pensionen oder Versorgungsanteilen zum Tragen. Sie fließen damit in die Erlöse ein. Dabei soll in Nordrhein-Westfalen den Nutzern und Mietern nach einer notwendigen Übergangszeit aber die Möglichkeit gegeben werden, sich am Markt zu orientieren, d.h. die nutzenden Verwaltungen sollen über die freie Verwendung ihrer Mietbudgets auch private Angebote einholen können. Nur um dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb zumindest in der Anfangsphase eine hinreichende Planungssicherheit zu geben, wurde zunächst ein Kontrahierungszwang begründet.<sup>238</sup> Das Modell hat den Vorzug, dass es einerseits zwar die Kostentransparenz unterstützt, andererseits den Gesamthaushalt aber deshalb nicht belastet, weil diese Aufwendungen der nutzenden Landesbetriebe anderenorts - bei den liegenschaftsverwaltenden Stellen - als Einnahmen an den Landeshaushalt zurückfließen. Insgesamt ist das Modell für den Landeshaushalt daher zunächst kostenneutral, steht aber in der Kritik, weil die Landesbetriebe dadurch den Anreiz verlieren, diese Aufwendungen in die Bemessung der Entgelte zu integrieren.<sup>239</sup> Die Bundesländer, welche ihre Landesbetriebe statt mit Zuführungen durch den Abschluss von Servicevereinbarungen oder auf „Vertragsbasis“ finanzieren, beziehen daher Mietaufwendungen und Abschreibungen unmittelbar in die vom Träger zu entrichtenden Entgelte ein, was im Ergebnis wie bei den Zuführungen zu einer Erhöhung der Ansätze führt. Diese fallen jedoch geringer aus, da bei einer Einrechnung in die Entgelte alle Abnehmer von Gütern oder Dienstleistungen an der Finanzierung beteiligt werden. Hamburg hat dies insbesondere für die Pensionsrückstellungen ausdrücklich klargestellt.<sup>240</sup>

Die Verlagerung bestehender Mittel im Landeshaushalt betrifft in der Regel kleinere Haushaltsansätze aus Bereichen wie Lehrgangs- und Schulungsangebote, Arbeitsschutz und Betriebsarzt oder IT-Leistungen. Eine Erweiterung dieser Möglichkeiten hängt ab vom Fortschritt bei der Identifizierung der diesbezüglichen Leistungen für die einzelnen Landesbetriebe und somit der Kosten- und Leistungsrechnung bei den einzelnen Anbietern. Spätere Steigerungen und kleinere Aufwendungen müssen jedoch von den Landesbetrieben abgefangen werden.

Im Wesentlichen wird von den betroffenen Landesbetrieben jedoch darauf verwiesen, die Mehrkosten durch Streichungen und Streckungen bei den Fachaufwendungen gegen finanzieren zu müssen. Da es sich bei den untersuchten Landesbetrieben um technisch ausgerichtete Einheiten handelt, bietet der technologische Fortschritt gegenwärtig noch begrenzte Möglichkeiten, diesem Anliegen ohne wesentliche Beeinträchtigungen der Aufgabenwahrnehmung Rechnung zu tragen. Dieses wird jedoch nicht als unbegrenzt möglich erachtet.

Die Tatsache, dass die Landesbetriebe für die Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen zunehmend auf eine Streichung und Streckung von Fachaufgaben verweisen müssen, spricht für ein nur bedingt betriebswirtschaftliches Verhalten, da dies zu Lasten der aktuellen Produktion geht. Ein privates Unternehmen müsste die Produktion regelmäßig unbeeinträchtigt fortführen und daraus die Investitionen für die Inangasetzung erwirtschaften.

<sup>238</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3

<sup>239</sup> „Das Land gewährte dem IZN Investitionskostenzuschüsse für die Beschaffung des Anlagevermögens. Dies führte dazu, dass das IZN seinen Aufwand aus der Abschreibung der Investitionen nicht aus seinem Betriebsergebnis erwirtschaften musste, was jedoch im Hinblick auf das Ziel der Kostendeckung geboten war. Daneben gewährte das Land dem IZN Zuschüsse für laufende Aufwendungen, die ebenfalls vom IZN aus Entgelten für Dienstleistungen hätten erwirtschaftet werden müssen. Die bedeutendsten Posten hierfür sind die Mietkostenerstattungen sowie die Erstattung der pauschalieren Zahlung von Versorgungsanteilen an den Landeshaushalt.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003), S. 61)

<sup>240</sup> „Der Aufwand für die Bildung von bzw. Zuführung an die Pensionsrückstellungen ist grundsätzlich in die Gebühren-/ Entgeltkalkulation einzubeziehen. Landesbetriebe, die sich ganz oder zu nicht unwesentlichen Teilen aus dem Haushalt finanzieren, haben den Aufwand für Zuführungen an die Pensionsrückstellung durch die Einstellung einer außerordentlichen Ertragsposition „Gewährleistung der Versorgungszusagen durch die FHH“ im Erfolgsplan bzw. einer werthaltigen Forderung gegen die FHH in der Bilanz zu neutralisieren. Die Entscheidung, ob der Rückstellungsaufwand in dieser Weise neutralisiert werden soll, ist im Einvernehmen mit der Finanzbehörde zu treffen. Dabei muss nicht auf den Gesamtbetrieb abgestellt werden; sind Teilbereiche abgrenzbar, können sie auch unterschiedlich geregelt werden.“ (Nr. 3.2.2.2 VV zu § 26 (1 + 4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)

**3.2.1.3 Wirtschaftspläne**

Ein weiterer zentraler Baustein zur Überprüfung der Arbeitshypothese II ist die Analyse der Planung zukünftiger Wirtschaftsjahre und damit die Frage, inwieweit sie sich vom behördlichen Verfahren abhebt bzw. dem des privaten Unternehmens annähert.

Die Landeshaushaltsordnungen der Bundesländer sehen für Landesbetriebe nahezu ausnahmslos die Aufstellung von Wirtschaftsplänen vor, soweit ein Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes nicht zweckmäßig ist. Wirtschaftspläne gliedern sich regelmäßig in den Erfolgsplan, den Finanzplan sowie eine Stellenübersicht. Der Erfolgsplan soll die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahres nach Art einer Gewinn- und Verlustrechnung abbilden; der Finanzplan - in Bremen auch Vermögensplan<sup>241</sup> - die angestrebten Investitionen aufzeigen. Als zusätzlichen Baustein nimmt Niedersachsen den so genannten „Leistungsplan“ in den Wirtschaftsplan auf.<sup>242</sup> Der Umgang mit solchen Wirtschaftsplänen ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Tabelle 14 gibt eine erste Übersicht.

Wirtschaftspläne								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Prüfung der Zweckm.keit</b>	• ja	• nein	• ja	• nein	• nein	• nein	• nein	• ---
<b>Geschäftsjahr</b>	• Haushaltsjahr	• Haushaltsjahr	• Haushaltsjahr • abweich. Wirtschaftsjahr	• Haushaltsjahr	• Haushaltsjahr	• Haushaltsjahr	• Haushaltsjahr	• ---
<b>Genehmigung</b>	• Finanzministerium	• Aufsichtsbehörde.	• Finanzministerium	• Aufsichtsbehörde	• Finanzministerium	• Beteiligungsmanagement • Finanzbehörd.	• Aufsichtsbehörde	• ---
<b>Gliederung des Erfolgsplans</b>	• Ausgaben/ Einnahmen d. Haushaltspl.	• Gesamtkostenverfahren	• Gesamtkostenverfahren	• Gesamtkostenverfahren	• Gesamtkostenverfahren	• Gesamtkostenverfahren	• Gesamtkostenverfahren	• ---
<b>Bindung</b>	• unterliegt haushaltswirtschaftl. Maßnahmen	• unterliegt der Haushaltswirtschaft • Verbindlichkeitserklärung möglich	• Auftrags-/ Trägerhaushalt ist der Haushaltswirtschaft entzogen; Ausnahme: Haushaltssperren, Einstellungs-/Beförderungsstopp	• Auftrags-/ Trägerhaushalt unterliegt der Haushaltswirtschaft	• Auftrags-/ Trägerhaushalt unterliegt der Haushaltswirtschaft • Personaleinsparquoten zusätzlich	• Auftrags-/ Trägerhaushalt ist der Haushaltswirtschaft entzogen • Ausnahme bei Senatsbeschluss	• Auftrags-/ Trägerhaushalt unterliegt der Haushaltswirtschaft • Personaleinsparquoten zusätzlich	• ---

**Tabelle 14: Nutzung von Wirtschaftsplänen in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens**

Wie bereits angesprochen, enthalten die Landeshaushaltsordnungen mit Ausnahme Hamburgs keine Pflicht zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen, sondern knüpfen diese an die Bedingung, dass ein Wirtschaften nach den Einnahme und Ausgaben des bisherigen Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Damit sind die jeweiligen Träger der Landesbetriebe aufgefordert, in jedem Einzelfall die Zweckmäßigkeit der Umstellung vom Haushalts- auf den Wirtschaftsplan zu prüfen. Eine solche, auch nachhaltige Prüfung konnte mit Ausnahme Niedersachsens für keinen der untersuchten Landesbetriebe nachgewiesen

<sup>241</sup> vgl. Lucht, Harald (1998), S. 5

<sup>242</sup> „In den Leistungsplan sind auf Basis einer Plankostenrechnung die nach außen wirkenden Leistungen des Landesbetriebes nach Art und Menge einzustellen. Soweit erforderlich, sind die geplanten Erlöse und Kosten für die ganz oder teilweise aus dem Landeshaushalt finanzierten Leistungen des Landesbetriebes getrennt von den geplanten Erlösen und Kosten für die anderen Leistungen darzustellen. [...] Der Leistungsplan ist Grundlage im Sinne einer Zielvereinbarung für den Erfolgs- und Finanzplan.“ (Nr. 1.3.2 VV zu § 26 LHO Niedersachsen)

werden. Die Vorgabe zur Erstellung von Wirtschaftsplänen basiert regelmäßig allein auf der verkürzten Darstellung, dass eine wirtschaftlichere Erledigung der Aufgaben durch Einsparungen auf der Kosten- und ein flexiblerer Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel für die Ablösung eines Wirtschaftens nach den Vorgaben des kameralistischen Haushaltsplanes zu Gunsten eines Wirtschaftsplanes sprechen.<sup>243</sup> Insbesondere diese Flexibilität wird gerne auch genutzt, um Investitionsvorhaben anderer Stellen mit der Erwartung auf Landesbetriebe zu delegieren, dort eine zügigere Umsetzung zu erreichen.<sup>244</sup>

Inwieweit das seit Entstehung des § 26 BHO im Jahr 1969 im Lichte u.a. des Neuen Steuerungsmodells fortentwickelte Landeshaushaltsrecht, die Möglichkeiten der jeweiligen Haushaltsgesetze und die tatsächliche Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen im Ergebnis gleiche Möglichkeiten liefert, wird regelmäßig nicht hinterfragt. Die Erklärung dafür ist andererseits offensichtlich, wenn man bedenkt, dass der Wirtschaftsplan durch das daraus resultierende Nettoprinzip die Möglichkeit eröffnet, je nach Höhe der bisherigen Einnahmen des zukünftigen Landesbetriebes, die Ausgabenansätze für diesen - sei es gebunden in Zuführungen oder Vergabemitteln für Servicevereinbarungen - radikal zu senken und so das Haushaltsplanvolumen zu mindern.<sup>245</sup> Möglich wird dies durch die sofortige Gegenrechnung der Einnahmen, die dann selbstverständlich auch im Haushaltsplan entfallen und unmittelbar dem Landesbetrieb zufließen, um dessen Liquidität zu wahren. Einnahmen und Ausgaben des Landes werden daher nicht mehr „brutto“ sondern „netto“, als Saldo der Erträge und Aufwendungen des jeweiligen Landesbetriebes, ausgewiesen. Da dies die unausgesprochene erste Zielstellung jeglicher Landesbetriebsbildungen in der jüngeren Vergangenheit war, sind Zweckmäßigkeitprüfungen kaum zu finden. Dieses Nettoprinzip wäre auch durch den Einsatz von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells nicht möglich gewesen. Allerdings hätte die Ablösung der Kameralistik durch die kaufmännische Buchführung nach Auffassung der Landesbetriebe mittelfristig einen vergleichbaren Effekt zur Folge gehabt.

Die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe sollen Planungsperioden (Geschäfts- oder Wirtschaftsjahre) abbilden, die mit den Haushaltsjahren korrespondieren und bilden die Grundlage für die eigenverantwortliche, an kaufmännischen Grundsätzen ausgerichtete Wirtschaftsführung. Entsprechend können sie in allen Bundesländern für ein oder zwei Haushaltsjahre (Doppelhaushalt mit getrennter Betrachtung von zwei Haushaltsjahren) aufgestellt werden. Niedersachsen trägt darüber hinaus ausdrücklich dem Umstand Rechnung, dass für Landesbetriebe im Bereich der Land- und Forstwirtschaft das am Kalenderjahr orientierte Haushaltsjahr für die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes möglicherweise nicht geeignet ist, und lässt daher Abweichungen des Wirtschaftsjahres vom Kalenderjahr ausdrücklich zu. Da die Festlegung der Geschäfts- oder Wirtschaftsjahre der Landesbetriebe eine Festsetzung lediglich im Innenverhältnis der Landesverwaltung ist, dürften Abweichungen von den bisherigen Regelungen in den anderen Bundesländern aber ebenfalls und auch ohne eine ausdrückliche Zulassung realisierbar sein. Das Einbringen der Wirtschaftspläne als Anlage zum jeweiligen Haushaltsplan in das Parlament bedingt ihre Aufstellung rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres. Zum Vergleich sind die Ansätze des laufenden Geschäftsjahres und die Ergebnisse des Vorjahres anzugeben.

Hinsichtlich der Genehmigung der Wirtschaftspläne haben sich die obersten Finanzbehörden Niedersachsens, Brandenburgs und Hamburgs weiterhin das Recht auf eine abschließende Genehmigung

<sup>243</sup> vgl. Scholl, Peter (1997), S. 243, so auch für Brandenburg und Nordrhein-Westfalen gültig

<sup>244</sup> Verwiesen sei auf den niedersächsischen Fall, dass das Ministerium der Finanzen nach Auswahl einer Softwarelösung und Verhandlungen mit dem entsprechenden Anbieter das Informatikzentrum Niedersachsen [Landesbetrieb] mangels eigener Haushaltsmittel zur Beschaffung und Refinanzierung aus Lizenzgebühren verpflichtet hat. (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003), S. 15 ff)

<sup>245</sup> „Die Anforderungen an den Landesbetrieb [Erlebniswald Trappenkamp] waren hoch, denn der Zuschuss des Landes wurde mit sofortiger Wirkung um ein Drittel [gegenüber den bisherigen Ausgabeansätze] reduziert und deckte nur noch die Personalkosten. Mit dem Start des Landesbetriebes galt es, alle Betriebsmittel und Mittel für laufende Investitionen erst zu verdienen. Hinzu kamen aber auch Vorbehalte aus der Bevölkerung gegen die neuen Entgeltregelungen.“ (Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2003), S. 3)

desselben vorbehalten. Zielstellung ist es, dem für den Landeshaushalt zuständigen Ressort wie auch im Falle der Ausgaben im Haushaltsplan weiterhin die Letztentscheidung über einzelne Aufwendungen der landesunmittelbaren Verwaltung zu befinden. Für Brandenburg bedeutet dies, dass die einzelnen Positionen der Wirtschaftspläne im Rahmen der Vorlage bei der Fachaufsicht wie auch im Ministerium der Finanzen nahezu „kontenscharf“ aufzuschlüsseln und vorzulegen sind, damit hierüber im Einzelnen befunden werden kann. In den übrigen Bundesländern gilt der Wirtschaftsplan mit der Herstellung des Einvernehmens zwischen der fachlich zuständigen Behörde, die dabei bereits die Verfügbarkeit der Zuführungen oder Vergabemittel für Servicevereinbarungen abschätzen muss, und dem jeweiligen Landesbetrieb als verwaltungsintern bestätigt. Die oberste Finanzbehörde wie auch der Haushaltsgesetzgeber entscheiden lediglich noch über den im Haushaltsplan ausgewiesenen Saldo. Dieser wird erst mit der Verabschiedung im betreffenden Länderparlament als verbindliche „ex-ante“-Größe festgelegt.

Diese Verfahren wären mittelfristig auch für Behörden erwartet worden, die auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umstellen. Das daran anknüpfende, teilweise restriktive Bewirtschaftungsrecht zu Lasten der Geschäftsführungen dagegen zeugt in einigen Bundesländern noch von einem nachhaltig kameralistisch und begrenzt unternehmensnah geprägten Denken. Das Beispiel Hamburg offenbart jedoch, dass hier noch Potenziale ausgeschöpft werden können.

### 3.2.1.3.1 Erfolgsplan

Der Erfolgsplan stellt in allen Bundesländern den zentralen Teil des Wirtschaftsplans dar und erläutert regelmäßig, wie die genannten Zuführungen oder Abführungen<sup>246</sup> entstehen. Sie entsprechen grundsätzlich einem Jahresfehlbetrag oder Jahresüberschuss, der im Erfolgsplan ausgewiesen wird. Zuführungen und Abführungen einerseits und Jahresfehlbetrag und Jahresüberschuss andererseits bilden die Nahtstelle zwischen Haushalts- und Wirtschaftsplan. Um den voraussichtlichen Fehlbetrag oder Überschuss abzuschätzen, bildet der Erfolgsplan die prognostizierten Aufwendungen und Erträge für das jeweilige Wirtschaftsjahr ab und rechnet sie gegeneinander auf. Er setzt die „ex ante“-Rechnung des Haushaltsplans mit anderen Messgrößen fort. In seiner Gliederung soll er sich an einer Gewinn- und Verlustrechnung gemäß § 275 HGB orientieren. Er greift grundsätzlich sämtliche vormals als Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan verbuchten Mittel auf. Darüber hinaus eröffnet er anders als der Haushaltsplan auch die Möglichkeit, beispielsweise Abschreibungen und damit einen Wertverzehr des Anlagevermögens oder Erhöhungen des Bestandes an fertigen und unfertigen Erzeugnissen und damit Wertgewinne im Umlaufvermögen mit abzubilden. Dieses war im Haushaltsplan so nicht möglich, ist aber für eine transparente und zusammenhängende Darstellung der Wertentwicklung des Vermögens der öffentlichen Hand unumgänglich. Im Ergebnis führt dies zu einem Jahresüberschuss oder einem Jahresfehlbetrag, der innerhalb des Haushaltsplans als Ablieferung oder Zuführung verbucht wird. Vor diesem Hintergrund werden Landesbetriebe auch als Nettobetriebe bezeichnet. Sie werden innerhalb des Haushaltsplans nur mit ihren [voraussichtlichen] Salden gebucht. Soweit § 26 Abs. 1 S. 3 LHO von Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan spricht, handelt es sich um die systematischen Gegenbuchungen zu Jahresfehlbetrag und Jahresüberschuss im Erfolgsplan.

Anstelle eines Ausgleichs des Jahresfehlbetrages machen einzelne Bundesländer bei defizitären Betrieben alternativ davon Gebrauch, die Tätigkeit des Landesbetriebes, die regelmäßig im Auftrag der

<sup>246</sup> vgl. Mießen, Peter (2005), S. 3 zu § 26, der darauf verweist, dass, auch wenn Zuführungen oder Abführungen nicht wahrscheinlich sind, es sich empfiehlt, wegen des Fälligkeitsprinzips i.S.d. § 11 Abs. 2 LHO/BHO Leertitel in den Haushaltsplan einzustellen.



Trägerkörperschaft erfolgt, von dieser zu vergüten. Praktisch bedeutet dies die Veranschlagung von Erträgen in Form von Umsatzerlösen oder sonstigen betrieblichen Erträgen im Wirtschaftsplan, die aus einem Geschäft mit der Trägerkörperschaft entstehen. Soweit der tatsächliche Jahresabschluss abweichend vom Wirtschaftsplan gleichwohl einen Jahresüberschuss oder -fehlbetrag ausweist, entbindet dies die Trägerkörperschaft aber weder von ihrer Einstandspflicht für den Fehlbetrag noch von ihrem Recht, einen Überschuss als Abführung abzuschöpfen.

Unabhängig von der Wahl des Verfahrens - Zuführungen zum Ausgleich eines Jahresfehlbetrages oder Entgelte als Umsatzerlöse bzw. sonstige betriebliche Erträge für eine beauftragte Tätigkeit - werden die betreffenden Mittel immer in Hauptgruppe 6 des Haushaltsplans (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) verbucht.

Bei der Gliederung des Erfolgsplans, der die Aufwendungen und Erträge des Landesbetriebes innerhalb des Wirtschaftsplanes gegenüberstellt, berücksichtigen alle Bundesländer, dass ein Abgleich zwischen dem „Soll“ des Wirtschaftsplanes und dem „Ist“ des Jahresabschluss nur bei einer identischen Gliederung beider Werke möglich ist. Innerhalb des Jahresabschlusses bildet die Gewinn- und Verlustrechnung das zu vergleichende „Ist“ ab. Die untersuchten Landesbetriebe haben sich dabei ausschließlich am Gesamtkostenverfahren nach § 275 Abs. 2 HGB orientiert und diesen Maßstab daher auch als Gliederung der Wirtschaftspläne angehalten. Zusätzliche Posten und weitere Untergliederungen sind aber zulässig und beispielsweise in Niedersachsen auch umfassend ausgeschöpft. Dies gilt insbesondere für die Abbildung der Zahlungsströme innerhalb des „Konzerns Landesverwaltung“ und damit gegenüber verbundenen Unternehmen.

Was die Bindung der dem Erfolgsplan seitens des Landes zufließenden Mittel betrifft, ist die Haushaltspraxis in den einzelnen Bundesländern dagegen sehr unterschiedlich. Die beiden möglichen Extrempositionen werden bei einer Gegenüberstellung der Bundesländer Hamburg und Brandenburg offensichtlich, aus der zwei unterschiedliche Grundphilosophien zu erkennen sind:

- a) In allgemeine haushaltswirtschaftliche Maßnahmen wie Haushaltssperren oder globale Minderausgaben sind Landesbetriebe nur dann einbezogen, wenn der Senat dies ausdrücklich mit der jeweiligen Maßnahme mitbeschließt. (Hamburg - „Generelle Ausnahme mit Einbeziehungsvorbehalt“).
- b) Als Teil der Landesverwaltung sind Landesbetriebe nicht von haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen ausgenommen. Das Ministerium der Finanzen kann Ausnahmen zulassen.<sup>247</sup> (Brandenburg - „Generelle Einbeziehung mit Ausnahmeverbehalt“)

Niedersachsen nimmt seine Landesbetriebe zumindest von der Beauftragung mit globalen Minderausgaben aus. Baden-Württemberg eröffnet für den Einzelfall eine vergleichbare Möglichkeit und kann den Wirtschaftsplan eines Landesbetriebes oder Teile desselben durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklären.<sup>248</sup> Dem Hamburger Modell wohnt die Überzeugung inne, eine höchstmögliche Annäherung an kaufmännisches Handeln zu erreichen. Brandenburg hat sich in finanzieller Hinsicht noch immer nicht von einem behördlichen, kameralistischen Denken gelöst.<sup>249</sup>

Als unbefriedigend wird die gegenwärtige Situation in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen erachtet. Selbst dann, wenn die Trägerverwaltung ihrerseits Mittel bereits überwiesen hat, gelten haushaltswirtschaftliche Maßnahmen wie Haushaltssperren, globale Minderausgaben (insoweit nicht für Niedersach-

---

<sup>247</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 6

<sup>248</sup> Nr. 1.5 zu § 26 VV-LHO Baden-Württemberg

<sup>249</sup> Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2005 für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern, welche umfassend die vorläufige Bewirtschaftung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen regeln und unmittelbar auch an die Landesbetriebe gerichtet sind, obgleich diese kein Wirtschaften nach den Ausgaben des Haushaltsplans kennen.

sen) oder allgemeine Einstellungs- und Beförderungstopps für die Landesbetriebe fort. Diese Regelungen sind zumindest in Nordrhein-Westfalen jedoch umstritten und sollen zu gegebener Zeit aufgehoben werden. Sie können eine Doppelbelastung bedeuten, wenn zunächst die Auftrag gebende oberste Landesbehörde Ausgabeansätze für Zuführungen kürzen muss und anschließend der Landesbetrieb diese dann ihm zur Verfügung stehenden Mittel wiederum nur eingeschränkt verwenden kann. Mit den Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehungen, welche durch Landesbetriebe geschaffen werden sollen, wird eine solche Regelung als kaum vereinbar erachtet.

Wird die Betrachtung zunächst von den im Erfolgsplan ausgewiesenen Aufwendungen gelöst und auf die saldierten Zuführungsbeträge oder Vergabemittel im Trägerhaushalt bei der Aufsichtsbehörde sowie die Mittel anderer Ressorts für die Nutzung von Gütern und Leistungen der Landesbetriebe konzentriert, so ergibt sich unabhängig von der aufgezeigten Hamburger Praxislösung ein einheitliches Bild. Bei den dort unmittelbar im Haushaltsplan ausgewiesenen Mitteln handelt es sich um Ausgaben aus dem Landeshaushalt. Sie sind weder durch Gesetz noch durch eine andersartige rechtliche Verpflichtung zu Gunsten des Landesbetriebes gebunden, da es sich bei den vielfach konstruierten „Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehungen“ nur um Innenverhältnisse bei ein und derselben juristischen Person, dem Land, handelt. Vor diesem Hintergrund unterwerfen fast alle Bundesländer die entsprechenden Mittel grundsätzlich auch den unterjährigen haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen. Sie sind von Haushaltsperren ebenso betroffen wie von der anteiligen Erbringung globaler Minderausgaben. Insoweit sind Landesbetriebe, die in hohem Maße für andere Dienststellen der Landesverwaltung produzieren und sich daraus refinanzieren, zumindest mittelbar von haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen betroffen, weil geplante Erlöse für bereits beauftragte Güter und Leistungen ausbleiben. Die Planungssicherheit der Landesbetriebe wird dadurch eingeschränkt. Hamburg ist dem mit der o.a. Generalaussage entgegengetreten.

Innerhalb des Erfolgsplans haben Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg klargestellt, dass der Ressourceneinsatz flexibel der betrieblichen Entwicklung und den betrieblichen Notwendigkeiten angepasst werden kann, soweit dies nicht ausdrücklich eingeschränkt wird.<sup>250</sup> Dies geht im Falle Hamburgs hin bis zum Abschluss von Beschäftigungsverhältnissen, wenn Dauerarbeitsverhältnisse ausgeschlossen werden und keine Versorgungsverpflichtungen für das Land entstehen. Brandenburg lässt dies lediglich unter Eröffnung eng begrenzter gegenseitiger Deckungsfähigkeiten innerhalb des Personalbudgets und mit einem Ausschnitt des Verwaltungsbudgets zu.<sup>251</sup> Im Übrigen wird exemplarisch auf das oben in Bezug genommene Haushaltsrundsreiben verwiesen, das auch Landesbetriebe in der Wirtschaftsführung einschränken soll. Ein eigenverantwortliches Wirtschaften wird daher nur im sehr engen Rahmen von ohnehin bereits haushaltsrechtlich zugelassenen Spielräumen für Behörden gestattet.

### 3.2.1.3.2 Finanzplan

Mit dem Finanzplan fertigen die Landesbetriebe eine Zusammenstellung über die beabsichtigten Investitionen. Die dort ausgewiesenen Beträge stellen keine über den Erfolgsplan hinausgehenden Aufwendungen und Erträge dar, sondern spezifizieren diese für einen bestimmten Bereich. Insoweit ist der Finanzplan eine Erläuterung der Verwendung eines Teils der im Erfolgsplan eingesetzten Aufwendungen, nämlich insoweit, als sie Investitionen betreffen. Im Einzelnen enthält der Finanzplan den Nachweis für die Verwendung der Abschreibungsbeträge und der Buchwerte ausscheidender Anlagegüter

<sup>250</sup> Nr. 4.1.1 VV zu §§ 26 (1 + 4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg; vgl. Scholl, Peter (1997), S. 249

<sup>251</sup> § 5 Abs. 1 bis 3 und 7 HG 2002/2003

sowie des ggf. zur Verstärkung der Kapitalausstattung belassenen Gewinnes. Innerhalb des Finanzplanes ist auszuweisen, woher die investiven Mittel stammen und wofür sie verwendet werden. Mit dem Inkrafttreten des Landeshaushaltes wird auch die Verwendung der im Finanzplan genannten Investitionen aus den angegebenen Deckungsmitteln bewilligt.<sup>252</sup> Solange Abschreibungen noch nicht in die Entgelte des Landesbetriebes eingerechnet sind, entspricht es gängiger Praxis, dass die jeweilige Trägerkörperschaft des Landesbetriebes ausdrückliche Investitionszuschüsse gewährt und in Hauptgruppe 8 des Haushaltsplans (sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) veranschlagt. Damit soll sichergestellt werden, dass es bis zur endgültigen und vollständigen Verrechnung sämtlicher Kosten nicht zu einem Investitionsstau kommt.

Den Umstand, einen gesonderten Finanzplan für den investiven Bereich aufzustellen bzw. Investitionszuschüsse im Haushaltsplan gesondert zu veranschlagen begründen die Bundesländer mit verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Finanzwesen, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen.<sup>253</sup> Eine Kontrolle dieser Maßgabe wird nur eröffnet, wenn die betreffenden Investitionen transparent ausgewiesen werden. Hierzu bedarf es der Finanzpläne. Eine bestimmte Gliederungstiefe hierfür ist nicht vorgegeben, sie geht aber nicht über den vormaligen Detaillierungsgrad im Haushaltsplan hinaus, um keine zusätzlichen Hürden für den Landesbetrieb aufzubauen und die erforderliche Flexibilität zu wahren.

Soweit in den Ländern diskutiert wird, Landesbetrieben eine selbständige Möglichkeit der Kreditaufnahme zu eröffnen - wozu es zumindest am Markt bisher aber nicht gekommen ist -, erlangen die Finanzpläne zusätzliche Bedeutung. So gibt die Finanzverfassung vor, dass Krediteinnahmen die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten dürfen. Eine haushaltswirtschaftliche Absonderung von Landesbetrieben und die Verlagerung der Investitionen in Finanzpläne darf dem nicht entgegenlaufen. Der Landesbetrieb ist rechtlich unselbständiger Teil der Trägerkörperschaft. Seine Investitionen sind entweder nur der Kreditaufnahme des Gesamthaushalts des Landes oder nur des Landesbetriebes gegen zu rechnen. In keinem Fall darf die Verlagerung der Investitionen in die Finanzpläne dazu führen, dass investive Mittel im Falle einer den Landesbetrieben zugesprochenen Kreditaufnahmemöglichkeit sowohl den dort eingeworbenen Krediten als auch den vom Land aufgenommenen Krediten gegen gerechnet werden. Das aus den Investitionen finanzierte Vermögen wäre dann praktisch doppelt belastet und ggf. entstehende Ansprüche von Gläubigern nicht mehr gedeckt.

Auch dürfen Mittel für geplante Investitionen, soweit in entsprechender Höhe Kredite aufgenommen wurden, nicht nachträglich im Wege der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zur Finanzierung von Personalaufwendungen herangezogen werden. Insoweit bestehen auch innerhalb des Landesbetriebes Grenzen für eine völlige Freigabe der Mittelverwendung.

### **3.2.1.3.3 Stellenübersicht**

Mit der Stellenübersicht als drittem Bestandteil des Wirtschaftsplans haben alle Landesbetriebe eine Zusammenstellung vorzulegen, aus der sich die Anzahl der Stellen getrennt nach Beamten, Angestellten, Arbeitern und sonstigen Beschäftigten ergibt. In der Praxis wird hier auch differenziert nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen ausgewiesen. Hierfür besteht jedoch keine generelle Vorgabe. Lediglich in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Beamten bedarf es unstrittig generell einer detaillierten Darstellung nach Besoldungsgruppen und Einhaltung der daraus resultieren-

---

<sup>252</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 171

<sup>253</sup> Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG

den Obergrenzen, da bezüglich dieser Beschäftigungsverhältnisse ein Parlamentsvorbehalt besteht. Diese Stellen und ihre Finanzierung sind daher unabhängig vom Wirtschaftsplan auch im Haushaltsplan aufzuführen. Die diesbezüglichen Personalaufwendungen des Landesbetriebes sind in der Praxis lediglich Erstattungen an den Landeshaushalt.

Bezüglich der Verbindlichkeit der Stellenübersichten gehen die Auffassungen auseinander. Grundsätzlich soll es nach Auffassung der Länder im Ermessen eines eigenverantwortlich handelnden Landesbetriebes stehen, inwieweit dieser - auch mit Blick auf die jeweilige Aufgabe und daraus resultierende Tätigkeiten sowie die konkret anfallende Arbeitsmenge - im Vergütungsniveau sowie in der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse von der Stellenübersicht abweicht. Entsprechende Entwicklungen können im Einzelfall schwer vorhersehbar sein. Hier wird von den Landesbetrieben ein Mindestmaß an Flexibilität eingefordert, das teilweise jedoch durch Genehmigungsvorbehalte der Finanzministerien eingeschränkt wird. So stellen Brandenburg und Bremen bezüglich der zum Wirtschaftsplan zählenden Stellenübersichten klar, dass die dort ausgewiesenen Stellen die Obergrenze für Beamte, Angestellte, Arbeiter und sonstige Beschäftigungsverhältnisse darstellen. Bei der Berechnung von Stelleneinsparverpflichtungen fließen diese in voller Höhe ein. Die Landesbetriebe beider Bundesländer haben jedoch die Möglichkeit, einen ggf. auf sie entfallenden Anteil an Stelleneinsparungen durch finanziell entsprechende dauerhafte Einsparungen bei Personalaufwendungen (Brandenburg) bzw. anderen Aufwendungen oder dauerhafte Mehreinnahmen (Bremen) auszugleichen. Die Ausbringung neuer Stellen bedarf angesichts der damit verbundenen langfristigen Bindung von Landesmitteln der Zustimmung der obersten Finanzbehörde.

Dies geht konform mit der Auffassung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes, der unter Verweis auf das parlamentarische Budgetrecht die diesbezügliche Flexibilität ebenfalls einschränkt. Danach seien auch die Stellenübersichten verbindlich und entfalten Bindungswirkung für die Landesbetriebe. Dies sei schon deshalb erforderlich, weil sich die Verwaltung aus arbeits- und tarifrechtlichen Gründen nur sehr eingeschränkt aus Dauerarbeitsverträgen lösen kann. Im Hinblick auf den sehr hohen Anteil der Personalausgaben am Landeshaushalt müsse auch für die über 22.000 Stellen der Landesbetriebe der allgemeine Zwang zum Abbau von Stellen gelten. Er könne nicht dadurch unterlaufen werden, dass den Landesbetrieben zur Flexibilisierung ihrer Wirtschaftsführung gestattet werde, ohne wesentliche Restriktionen von den Stellenübersichten abzuweichen.

### 3.2.2 Rechnungswesen

Hinsichtlich der Finanzwirtschaft gilt es, die Arbeitshypothese II nicht nur in Bezug auf die finanzielle Planung (s. Kapitel 3.2.1), sondern darüber hinaus mit Blick auf das Rechnungswesen und damit die laufende Bewirtschaftung der Mittel sowie deren Nähe zu einem behördlichen, vom Neuen Steuerungsmodell geprägten oder einem betriebswirtschaftlichen Handeln zu analysieren.

Die Art und der Umfang des Rechnungswesens der Landesbetriebe leiten sich im Wesentlichen aus den jeweiligen § 74 der Landeshaushaltsordnungen ab. Auch dort ist eine Zweckmäßigkeitsprüfung darüber verankert, ob der Landesbetrieb weiterhin nach den Grundsätzen der Kameralistik bucht oder sich für eine doppelte kaufmännische Buchführung (Finanzbuchführung) entscheidet. Zusätzlich kann eine Betriebsbuchführung eingerichtet werden. Die Entscheidung über die Zweckmäßigkeit der Buchführungssysteme ist eng verknüpft mit der Entscheidung über die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes

und hat im Einvernehmen mit dem jeweiligen Finanzministerium bzw. -senator zu erfolgen.<sup>254</sup> In der Regel wird die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes immer auch verknüpft mit der Implementierung eines betrieblichen Rechnungswesens bestehend aus Finanz- und Betriebsbuchführung. Dass jedoch eine Trennung dieser Entscheidungen ebenfalls möglich ist, belegt das Beispiel Thüringens, in dem zwar ein Wirtschaftsplan aufgestellt, die kameralistische Buchungsweise aber beibehalten wird. Allerdings bleibt der Wirtschaftsplan im Wesentlichen weiter nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes strukturiert.

Baden-Württemberg vertrat im Rahmen der Bildung des Landesbetriebes Vermessung die Auffassung, dass das kameralistische Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung als reine Einnahmen- und Ausgabenrechnung nach dem Bruttoprinzip kaum in der Lage sei, die angestrebten und geforderten Aussagen zum wirtschaftlichen Erfolg zu treffen oder detaillierte Daten über Kosten für einzelne Dienstleistungen zu liefern. Weiterhin war es mangels Kostenkenntnis oft nur schwer möglich, konkrete Einsparpotenziale zu erkennen. Auch zuverlässige Wirtschaftlichkeits- und Investitionsrechnungen, die maßgebende Entscheidungsgrundlage für investive Planungsvorhaben und eine Beurteilung von Alternativen darstellen, konnten nur unvollständig aus der Haushaltsrechnung abgeleitet werden.

Hinzu kamen Probleme beim Haushaltsvollzug, die mit dem kameralistischen System verbunden waren wie die vom Grundsatz her ausgeschlossene Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln. Die starre Bindung an den Haushaltsplan bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel gewährleistet zwar weitestgehend, dass die im Plan veranschlagten Mittel auch für den vorgesehenen Zweck verwendet wurden, und trug somit zu einer umfassenden Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament bei, andererseits wurde durch die daraus resultierende mangelnde Flexibilität ein an geänderte Bedingungen angepasster Mitteleinsatz verhindert.

Diese Probleme konnten durch eine Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts und die Nutzung des modernen betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens auch in der öffentlichen Verwaltung abgefedert werden. Da die Leistungen und Güter des angestrebten Landesbetriebes Vermessung im Wesentlichen gegen Gebühren bzw. Entgelt erbracht wurden und regelmäßig Investitionen zu tätigen sowie Leistungsvergleiche zwischen den verschiedenen Dienststellen sinnvoll und wünschenswert waren, wurde ein betriebliches Rechnungswesen, das die erforderliche dauerhafte Flexibilität und Kostentransparenz bedingt, im Gegensatz zu temporären haushaltswirtschaftlichen Lockerungen als das zweckmäßigere Instrument zur Stärkung des Kostenbewusstseins und der Kostenverantwortung bei den Beschäftigten ausgewählt.<sup>255</sup> Dass das Erbringen von Leistungen und Gütern für Dritte gegen Gebühren oder Entgelt als Rechtfertigung für ein betriebliches Rechnungswesen nicht mehr die maßgebliche Rolle spielt, zeigen Beispiele anderer Behörden wie des Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft und Küstenschutz.<sup>256</sup>

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Bundesländer mit der Entscheidung über die Buchführung umgegangen sind.

---

<sup>254</sup> Allein Hessen ist mit Art. 6 Nr. 3 lit. a des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2003 und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften von dieser Maßgabe abgewichen, da es sich hier um eine maßgeblich durch das Fachministerium zu beurteilende Maßnahme handelt.

<sup>255</sup> vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 14, 15

<sup>256</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003), S. 128

**3.2.2.1 Ausgestaltung der Betriebsbuchführung**

Die Betriebsbuchführung bildet den primär nach innen gerichteten Teil des betrieblichen Rechnungswesens, mit deren Hilfe Kosten in Bezug auf einzelne Organisationseinheiten (Kostenstellen) und Produkte (Kostenträger) aufgezeichnet werden. Sie wird auch als interne Buchführung bezeichnet. Die Ergebnisse dienen vornehmlich der Steuerung des Unternehmens durch die Führungsebene und beseitigen die auch bei der Einführung einer Finanzbuchführung fortbestehenden Informationsdefizite über die Kosten und Leistungsmenge/-qualität einzelner Produkte.<sup>257</sup> Für die Bildung des handelsrechtlichen Jahresabschlusses sind die Ergebnisse unbeachtlich. Sie können jedoch auszugsweise in Lage- und Geschäftsberichte einfließen und als Grundlage der angesprochenen und vereinzelt realisierten Leistungspläne dienen.

Als ein wesentliches Argument bei der Bildung von Landesbetrieben wurde die Steigerung der Kostentransparenz durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente - vielfach nur verstanden als betriebliches Rechnungswesen - wiederholt angeführt. Vor diesem Hintergrund gilt das erste Augenmerk der Frage, auf welche Bezugsgrößen die einzelnen untersuchten Landesbetriebe ihre Kosten mit Hilfe der Betriebsbuchführung umgerechnet haben.

Ausgestaltung der Betriebsbuchführung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige (Saarland)
<b>Kostenverrechnung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenartenrechnung</li> <li>• Kostenstellenrechnung</li> <li>• Kostenträgerrechnung</li> </ul>
<b>Kostenumfang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aufwands-gleiche Kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aufwands-gleiche Kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incl. kalkulat. Abschreibungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incl. kalkulatorischer Abschreibungen</li> <li>• incl. kalkulatorischer EK-Verzinsung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incl. kalkulatorischer Abschreibungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incl. kalkulatorischer Abschreibungen</li> <li>• incl. kalkulatorischer EK-Verzinsung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aufwands-gleiche Kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>
<b>Kostenbasis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>
<b>Kostenbewertung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> <li>• Plankostenrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> <li>• Plankosten angestrebt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist- oder Plankosten-Rechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist-Kosten-Rechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ---</li> </ul>

**Tabelle 15: Ausgestaltung der Betriebsbuchführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens**

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen Verfahrensweisen auf, die so auch in privaten Unternehmen praktiziert werden und nach Einschätzung der untersuchten Landesbetriebe durch die Einführung des Instrumentes der Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells auch in einer Behörde umgesetzt worden wären. So strebt beispielsweise die Landesregierung Brandenburg in einer Vielzahl von Behörden und Einrichtungen verschiedenster Ressorts die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an.<sup>258</sup> Hintergrund ist der Wille, aus leistungswirtschaftlicher Sicht die Ausgaben nach dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch bewerten zu können. Das Ziel besteht vor allem darin,

<sup>257</sup> vgl. Hanus, Michael/Rettenmaier, Klaus (2002), S. 43; vgl. Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2003), S. 3

<sup>258</sup> vgl. Landesregierung Brandenburg (2002a)

die Personal- und Verwaltungsbudgets künftig anhand von Sachkriterien zu bilden, wobei Behörden und Einrichtungen mit einem vergleichsweise günstigen Kosten-Leistungsverhältnis größere Gestaltungsmöglichkeiten erhalten sollen als die mit weniger günstigen Faktoren. Erst wenn der durch die Verwaltungstätigkeit verursachte Ressourcenverzehr ermittelbar ist, soll über produktbezogene und aus tatsächlichen Kosten abgeleitete Budgets eine leistungsorientierte Mittelzuweisung erfolgen.<sup>259</sup> In der Umsetzung der Kosten-Leistungsrechnung ist man jedoch noch deutlich hinter anderen Bundesländern zurück. Die Einführungen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und damit letztlich einer zu Grunde liegenden Betriebsbuchführung in der öffentlichen Verwaltung in einer flächendeckenden Form hat letztlich auch § 6a Abs. 1 S. 3 HGrG im Auge.<sup>260</sup> Allein bei der Frage des Umfangs anzusetzender Kosten sind in einzelnen Länder Besonderheiten zu beobachten, welche zwar begründet sind, aber mit einem betriebswirtschaftlichen Handeln nicht immer konform gehen.

### 3.2.2.1.1 Kostenverrechnung

Lässt man Thüringen und Bremen außer acht, so zeigt sich, dass die Landesbetriebe ihre Kosten sowohl in Bezug auf

- a) ihre Art (Kostenartenrechnung) und
- b) ihre Verteilung auf einzelne Organisationseinheiten wie Dezernate, Sachgebiete, Geschäftsbereiche, Teams o.ä. (Kostenstellenrechnung) als auch auf
- c) ihre Verteilung auf einzelne Produkte in Form von Gütern oder Leistungen (Kostenträgerrechnung)

aufgeschlüsselt haben. Die Feststellung gilt für nahezu alle Landesbetriebe auch außerhalb der für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Verwaltungen.

Mit der Kostenartenrechnung erfassen und gliedern die Landesbetriebe alle während einer Abrechnungsperiode im Betrieb anfallenden Kosten. Diese stellen den bewerteten Verbrauch von Gütern und Leistungen dar, die zur Erstellung und zum Absatz der Produkte und zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes erforderlich sind. Anders als für einzelne Unternehmenszweige wie die Krankenhäuser oder Energie- und Wasserversorgungsunternehmen<sup>261</sup> ist ihre Gliederung bei den untersuchten Landesbetrieben nicht durch Rechtsnorm oder Verbandsempfehlungen vorgeschrieben. Neben dem so genannten sachzielbezogenen Zweckaufwand aus der Gewinn- und Verlustrechnung werden kalkulatorische Kosten in den hier in Rede stehenden Landesbetrieben nur begrenzt aufgenommen. So bleibt beispielsweise eine Verzinsung des Eigenkapitals unberücksichtigt. Letztlich handelt es sich bei den Ergebnissen der Kostenartenrechnung um die Datenbasis für die weitere Zuordnung von Kosten auf Kostenstellen und Kostenträger.

Über die Kostenstellenrechnung werden die Kosten auf die Orte ihres Entstehens (Kostenstellen) verteilt. Die Gliederungstiefe der Kostenstellen innerhalb der Landesbetriebe ist variabel. Eine einzelne Kostenstelle kann die Betriebsleitung, ein Dezernat oder Sachgebiet oder eine andere Organisationseinheit innerhalb des Betriebes sein. Des Weiteren sind räumliche Differenzierungen nach Standorten des Unternehmens oder funktionelle Differenzierungen möglich, die beispielsweise Leitungskräfte gesondert von solchen Beschäftigten erfassen, die im Produktiveinsatz tätig sind. Damit dient die Kostenstellenrechnung zum einen der Überwachung der Kostenstellen auf eine wirtschaftliche Aufgabenwahr-

---

<sup>259</sup> vgl. Landesregierung Brandenburg (2002a)

<sup>260</sup> vgl. Brixner, Helge/Harms, Jens/Noé, Heinz (2003), S. 86

<sup>261</sup> vgl. Budäus, Dietrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp.818

nehmung und unterstützt die Steuerung der Organisationseinheit oder der Standorte, zum anderen ermöglicht sie eine indirekte Verrechnung der Gemeinkosten auf die betrieblichen Leistungen.

Mit der Kostenträgerrechnung eröffnen sich die Landesbetriebe die Möglichkeit, sowohl eine Kostenträgerstückrechnung als auch eine Kostenträgerzeitrechnung durchzuführen. Über Erstgenannte ermitteln sie die Gesamtkosten einzelner betrieblicher Leistungen oder betrieblicher Güter (Produkte) und ermöglichen somit auch die Kalkulation von Gebühren oder Preisen. Über die Kostenträgerzeitrechnung, auch Betriebsergebnisrechnung genannt, wird der Weg zur Ermittlung eines betrieblichen Periodenerfolges eröffnet.

Diese Verfahrensweise versetzt die Landesbetriebe in die Lage - insbesondere in Bezug auf die Kostenträger - dem Auftraggeber, sei es die Trägerkörperschaft oder ein außen stehender Dritter, jederzeit auch Grundlagen für die Kalkulation der erhobenen Entgelte offen zu legen und die Konsequenz für den Fortbestand einzelner Güter oder Leistungen für den Fall aufzuzeigen, dass im Wirtschaftsplan veranschlagte Erträge nicht realisiert werden können. Vor diesem Hintergrund muss auch der o.a. Status der Betriebsbuchführung als interner Buchführung interpretiert werden. Es handelt sich bei den beobachteten Landesbetrieben ausnahmslos nicht um eine intern, unter dem Blickwinkel ausschließlich des Landesbetriebes praktizierte Buchführung, sondern um eine interne in Bezug auf die jeweilige Landesverwaltung. Während im Falle des amtlichen Geoinformationswesens die Erlöse für die so genannten Abrufleistungen im Wirtschaftsplan nur vage prognostiziert werden können, sind die Landesbetriebe regelmäßig bestrebt, Erlöse für die Vorhalteleistungen, sei es in Form von Zuführungen oder Vergabemitteln aus dem Trägerhaushalt sachgerecht zu präzisieren und als Forderungen in die Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde über den Wirtschaftsplan einzubringen. Zu diesem Zweck lassen sich die Fachaufsichtsbehörden regelmäßig auch über die Ergebnisse der Betriebsbuchführung unterrichten, um daraus eventuelle Folgen von Mittelkürzungen absehen und ggf. fachpolitische Schwerpunkte setzen zu können. Die Aufschlüsselung der Kostenträger kann wie im Beispiel Nordrhein-Westfalens auch über die Produkte hinaus bis zu so genannten Leistungsbausteinen gehen. Hinsichtlich der Kostenstellen wird die Berechnung regelmäßig bis auf die Ebene der Teams oder Sachgebiete herunter gebrochen.

Darüber hinaus liegt für die Produkte und damit die Kostenträger im amtlichen Geoinformationswesen ein bundesweit einheitlicher Katalog bis zur Ebene der Produktgruppen vor.<sup>262</sup> Auf dieser Basis wäre grundsätzlich ein länderübergreifendes Benchmarking möglich.

Bremen betont, dass eine Kostenträgerrechnung zu Zeiten des Landesbetriebes lediglich zurückgestellt worden war. Zielstellung war es, zunächst einmal Transparenz über die Kosten, insbesondere in den Organisationseinheiten zu schaffen, um damit eine sachgerechte Steuerung zu initiieren. Dieses hat sich in der Folge jedoch als nicht ausreichend erwiesen. Die Kostenstellenrechnung war bis auf die Ebene der Teams herunter gebrochen, die mit Sachgebieten verglichen werden können. Mit der Umwandlung in einen Eigenbetrieb wird diese Thematik wieder aufgegriffen.

Soweit in Thüringen die Kostenartenrechnung fehlt, liegt dies in der Tatsache begründet, dass bereits der Wirtschaftsplan im Stile einer Einnahmen- und Ausgabegegenüberstellung aufgebaut war und entsprechend aufgeschlüsselte Positionen wie in einem Haushaltsplan umfasste. Damit waren die Kostenarten bereits in diesem Dokument dezidiert abzulesen. Auch erfolgte hier eine stark vereinfachte Umlage von Sachkosten und Investitionen auf die einzelnen Kostenträger.<sup>263</sup>

<sup>262</sup> vgl. Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1999), Beschluss 101/2

<sup>263</sup> „Die Umlage der Sachausgaben und Investitionen erfolgte nach einem stark vereinfachten Schema. Dazu wurden Gebäudemieten und Bewirtschaftungskosten zunächst abgespalten und der verbleibende Anteil von 13,2 Mio. DM, rd. 18% der Gesamtausgaben gleichmäßig auf die Produkte verteilt. Von einer Gewichtung der Anteile wurde angesichts des geringen Anteils an den Gesamtausgaben Abstand genommen. Produkte mit grundsätzlich geringem Investitionsbedarf waren dadurch leicht benachteiligt.“ (Köhler, Uwe (1999), S. 4 ff)



### 3.2.2.1.2 Kostenumfang

Signifikante Unterschiede offenbaren sich in den Ansätzen der untersuchten Landesbetriebe hinsichtlich des Umfangs der Kosten, die tatsächlich in eine Verrechnung einfließen. Während sich Thüringen und Baden-Württemberg am einen Ende der Skala auf die Berücksichtigung aufwandsgleicher Kosten beschränken, gehen Nordrhein-Westfalen und Hamburg als anderes Extrem bis hin zum Ansatz einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung - den kalkulatorischen Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital.

Die beiden erstgenannten Modelle gehen von der Grundphilosophie aus, dass den Landesbetrieben auch weiterhin Behörden-, nicht Unternehmensmodelle, zu Grunde liegen, die prinzipiell aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind. Sie weisen in ihren Jahresabschlüssen ggf. auch gezielt Verluste aus und beziffern damit die aus dem Landeshaushalt zuzuführenden Finanzmittel. Vor diesem Hintergrund, wäre die Veranschlagung beispielsweise einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung auf der Kostenseite wenig zweckdienlich. Für hoheitliche Leistungen, die gegenüber Dritten in Form öffentlich-rechtlicher Gebühren abzurechnen sind und in Baden-Württemberg sowie Thüringen angesichts des Schwerpunktes der Landesbetriebe auf den Katasterarbeiten die Mehrzahl sind, wird eine Einbeziehung einer Eigenkapitalverzinsung auch als rechtlich nicht zulässig erachtet; für alle anderen Entgelte bliebe sie von untergeordneter Bedeutung. Im Ergebnis hätte das Land diese Eigenkapitalverzinsung über die Zuführungen aus dem Landeshaushalt selbst zu tragen. Ähnlich gilt dies für kalkulatorische Abschreibungen. Auch hier verweisen die Bundesländer darauf, dass Investitionsmaßnahmen bei Nachweis eines entsprechenden Bedarfs ohnehin durch Zuführungen für den Einzelfall aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Der Ansatz kalkulatorischer Abschreibungen, unabhängig von der tatsächlichen Investitionstätigkeit, würde nur zu einer ungewollten Kostenerhöhung führen. Im Ergebnis werden daher nur solche Kosten in die Berechnungen einbezogen, die tatsächlich auch als Aufwand eingeflossen sind.

Nordrhein-Westfalen und Hamburg, welche im Falle der untersuchten Landesbetriebe beide über keinen oder keinen so ausgeprägten Schwerpunkt im Bereich der hoheitlichen und gebührenpflichtigen Angebote im Liegenschaftskataster verfügen, sehen die rechtliche Problematik weniger brisant. Auch wird die Auffassung vertreten, dass der Staat in der Pflicht stehe, selbst das aus Haushaltsmitteln und damit vielfach Steuergeldern in die Landesbetriebe geflossene Kapital angemessen zu verzinsen. Dies gebiete der verantwortungsvolle Umgang mit den Geldern. Ebenso stehe der Staat bei der Gründung von Landesbetrieben in der Pflicht, für diese die Voraussetzungen zu schaffen, ggf. mit Wettbewerbern am Markt konkurrieren zu können. Dazu zähle auch die Möglichkeit, das bewegliche Anlagevermögen in angemessenen Zeiträumen erneuern zu können. Dies sei nur dann gegeben, wenn die Veranschlagung der Kosten unter Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen erfolge und dies bei der Bemessung von Entgelten Berücksichtigung finde. Eine Abhängigkeit von tatsächlichen, aber dem Grunde und der Höhe nach ungewissen Investitionskostenzuschüssen sei für Landesbetriebe nicht zumutbar. Bremen beschreitet diesen Weg seit der weiteren Umwandlung der Kataster und Vermessung Bremen in einen Eigenbetrieb.

Letztgenannte Auffassung vertritt grundsätzlich auch Brandenburg und will die bisher noch etatisierten gesonderten Investitionskostenzuschüsse mittelfristig abbauen. Sie stehen im Widerspruch zu dem vorgestellten Ansatz der Finanzierung auch der Vorhalteleistungen aus Servicevereinbarungen, in die sämtliche Kosten einzubeziehen sind. Lediglich bei der Berücksichtigung einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung erweist sich die Brandenburger Praxis bisher als noch sehr zurückhaltend. Die bishe-

rigen Landesbetriebe im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern wie auch der Landesbetrieb in der Straßenbauverwaltung (seit 1. Januar 2005) werden weit mehrheitlich vom Land finanziert. Der Kostenansatz einer Eigenkapitalverzinsung wird daher noch als entbehrlich erachtet. Seine Rückwirkungen auf die Bemessung der Entgelte würden nahezu ausschließlich das Land als Auftraggeber treffen und sich in einer finanziellen Aufstockung des Landeshaushalts ausdrücken.

### 3.2.2.1.3 Kostenbasis

Einig sind sich alle untersuchten Landesbetriebe, Kosten auf Vollkostenbasis anzusetzen. Diese Auffassung wird auch von anderen Fachverwaltungen geteilt. Eine Vollkostenrechnung erweist sich in der Praxis zumindest dann als unumgänglich, wenn Leistungen im Wettbewerb mit Dritten am Markt erbracht werden.<sup>264</sup> Aus Gründen der Kostentransparenz streben die Länder eine Vollkostenrechnung gleichwohl auch bei verwaltungsinternen oder Monopoleistungen an, so dass die Landesbetriebe zwischenzeitlich mehrheitlich hierzu übergegangen sind. Hinzu kommt, dass Landesbetriebe teilweise gehalten sind, sich weitestgehend (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) oder vollständig (Brandenburg) selbst zu tragen, was nur bei einer vollständigen Kostenberücksichtigung als realisierbar erachtet wird. Erreicht wurde dies in der Praxis bereits für den Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen.<sup>265</sup>

### 3.2.2.1.4 Kostenbewertung

Da die hier vornehmlich betrachteten Landesbetriebe nicht in der Produktion standardisierter Massengüter oder -leistungen tätig sind, wurde von einer Normalkostenrechnung ausnahmslos abgesehen. Die Bewertung der Kosten der in Rede stehenden Landesbetriebe erfolgt ausnahmslos in Form von Ist-Kosten. Zusätzlich haben es sich Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zum Ziel gesetzt, durch Plankostenrechnungen unternehmerische Entscheidungen in den Landesbetrieben vorzubereiten. Zu diesem Zweck werden durch die Prognose zukünftiger Verbrauchsmengen und zu erwartender Preise voraussichtlich entstehende Kosten für die Zukunft ermittelt. Als wesentlicher Vorzug dieses ergänzenden Ansatzes wird die Möglichkeit gesehen, in den Verhandlungen mit der Trägerkörperschaft über den Zuführungsbedarf, der zumindest für ein ganzes Haushaltsjahr auszuhandeln ist, nicht nur auf vergangenheitsbezogene Ist-Bewertungen zurückgreifen zu müssen.

### 3.2.2.2 Ausgestaltung der Finanzbuchführung

Mit Hilfe der Finanzbuchführung als zweitem Standbein des betrieblichen Rechnungswesens erfolgt die laufende Aufzeichnung der Geschäftsvorfälle eines Betriebes. Wie im Falle der Aufstellung eines Wirtschaftsplanes soll auch vor Implementierung einer Finanzbuchführung diese in der Mehrzahl der be-

---

<sup>264</sup> vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1997), S. 1; vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1996), S. 1

<sup>265</sup> „Im Mess- und Eichwesen ist ein 100%iger Kostendeckungsgrad bei den für Private interessanten Aufgaben zu beobachten. So hatte der Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Niedersachsen (MEN) 2001 noch einen Zuschussbedarf von 1,8 Mio. DM, der 2002 auf 250.000 € zurückgeführt werden konnte und 2003 auf Null zurückgefahren werden soll.“ (Gewerkschaft Mess- und Eichwesen, [www.bte.dbb.de/Meldungen/051102\\_0920.htm](http://www.bte.dbb.de/Meldungen/051102_0920.htm) vom 02.08.2003)

trachteten Bundesländer auf ihre Zweckmäßigkeit für den vorgesehenen Betrieb geprüft werden.<sup>266</sup> Einzige Ausnahme bildet Hamburg, das den Einsatz verbindlich vorschreibt.

Sie bildet den primär nach außen gerichteten Teil des betrieblichen Rechnungswesens, mit deren Hilfe Vermögens-, Kapital- und Umsatzentwicklung sowie der Abfluss und Zufluss von Aufwendungen und Erträgen erfasst und dargestellt werden. Sie wird auch als externe Buchführung bezeichnet. Die Ergebnisse dienen der Kontrolle des Unternehmens, insbesondere durch Aufsichtsgremien und Teilhaber, aber auch der täglichen Arbeit der Geschäftsführung. Ihre Ergebnisse sind für die Bildung des handelsrechtlichen Jahresabschlusses erforderlich. Tabelle 16 beschränkt sich auf zwei Gesichtspunkte zur Ausgestaltung der Finanzbuchführung. Weitere Aspekte werden im Zusammenhang mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz bzw. der Jahresabschlüsse angesprochen.

Ausgestaltung der Finanzbuchführung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige (Hessen)
Prüfung der Zweckmäßigkeit	• ja	• ja	• nein	• nein	• nein	• ja, für das gesamte Land	• nein	• ja, für das gesamte Land
Kontenrahmen	• ---	• Industriekontenrahmen	• Industriekontenrahmen	• Industriekontenrahmen	• Industriekontenrahmen	• Industriekontenrahmen	• Industriekontenrahmen	• Verwaltungskontenrahmen

Tabelle 16: Ausgestaltung der Finanzbuchführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

### 3.2.2.2.1 Zweckmäßigkeitsprüfung

Ähnlich wie im Kapitel 3.2.1.2.3 geht es an dieser Stelle weniger um einen Vergleich mit einer Behörde, die unter dem Einsatz von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells wirtschaftet, als vielmehr darum, ob im Ergebnis die Buchführung des Landesbetriebes der eines privaten Unternehmens entspricht. Dies kann grundsätzlich bejaht werden.

Die Bildung eines Landesbetriebes mit kaufmännischer doppelter Buchführung bietet sich in den Fällen an, in denen Leistungen unter wettbewerbsähnlichen Bedingungen gegen Entgelt erbracht werden. Die Handlungs- und Entscheidungsfreiräume des Betriebsleiters insbesondere bei der Bewirtschaftung der Finanzmittel sind grundsätzlich größer als die eines Behördenleiters, da die im Wirtschaftsplan veranschlagten Aufwendungen und Erträge in eigener Zuständigkeit bewirtschaftet werden sollten und lediglich die Zuführungen bzw. Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.<sup>267</sup> Dieses überwog in Baden-Württemberg letztlich die Bedenken der für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Verwaltung, dass angesichts der Größe und der Struktur der Verwaltung der zur Einführung und Handhabung der Finanzbuchführung erforderliche Aufwand nicht unberücksichtigt bleiben dürfe.<sup>268</sup> Diese

<sup>266</sup> „Dem Antrag auf Einwilligung [zur Bildung eines Landesbetriebes] ist ein Konzept beizufügen, aus dem, ausgehend von einer Ist-Analyse, der Abwägungsprozess zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einer organisatorischen und strukturellen Änderung der Aufgabenwahrnehmung und Einführung einer kaufmännischen Buchführung ersichtlich ist.“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 8)

<sup>267</sup> vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 17

<sup>268</sup> vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 53;

„In die Aufnahme der Geschäftsvorfälle einbezogen waren auch die Staatlichen Vermessungsämter und deren Dienststellen sowie die Funktion der Landesoberkassen. Als Ergebnis der Ist-Aufnahme wurde ein Belegvolumen von rd. 180.000 Gebührenbescheiden und Rechnungen pro Jahr festgestellt. Hinzu treten außerdem rd. 40.000 Lieferantenrechnungen aus Beschaffungsvorgängen und sonstige Belege. Diese Größenordnung war mit dem eines mittelständischen Unternehmens vergleichbar.“ (Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 364);

„Zum Zwecke der Übernahme von bisherigen Aufgaben der vier Landesoberkassen wurde im Rahmen der kaufmännischen Finanzbuchhaltung eine Debitorenbuchhaltung zur Abwicklung der Gebührenbescheide und des Mahnwesens sowie eine Kreditorenbuchhaltung zur Verwaltung der Lieferantenrechnungen eingerichtet. In den Vermessungsämtern und deren Dienststellen wurden zusätzlich für die Abwicklung von Barein- und Auszahlungen ein Kassenwesen installiert und Zahlstellen eingerichtet.“ (Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 365)

Umstände werden vielfach dadurch berücksichtigt, dass die betroffenen Landesbetriebe wie im Falle der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg<sup>269</sup> oder der Bau- und Liegenschaftsverwaltung Baden-Württemberg<sup>270</sup> eine Übergangsphase bis zur Herstellung der Funktionsfähigkeit der Finanzbuchführung erhalten.

Eine ähnliche Abwägung der Zweckmäßigkeit ist, wenn auch mit einem anderen Ergebnis, allein in Thüringen zu erkennen. Für den Landesbetrieb Thüringer Katasterämter wurde - insoweit konform mit dem Verzicht auf einen Wirtschaftsplan, der Erträge und Aufwendungen nach dem Vorbild einer Gewinn- und Verlustrechnung abbildet - von der Einrichtung einer Finanzbuchführung abgesehen. Zum einen wurde dies mit dem entstehenden Aufwand und den verbundenen Investitionen begründet, zum anderen mit der Tatsache, dass die primäre Aufgabe der Registerführung im Liegenschaftskataster kaum als betriebswirtschaftlich wahrzunehmende Aufgabe ausgestaltet werden könne.

In Hamburg geht die Entscheidung einher mit der Absicht, die gesamte Landesverwaltung ab 2005 von der Kameralistik auf die Finanzbuchführung umzustellen. Vor diesem Hintergrund war es nur selbstverständlich, dass der Landesbetrieb ohne eine gesonderte Zweckmäßigkeitsprüfung bereits jetzt umgestellt hat.

Alle anderen Bundesländer haben die Einführung mit dem pauschalen Hinweis auf eine regelmäßige Notwendigkeit bei Landesbetrieben unabhängig von der Zweckmäßigkeit legitimiert.

#### 3.2.2.2 Kontenrahmen

Kontenrahmen dienen der Sicherstellung einer in den Grundzügen einheitlichen Buchungssystematik von Unternehmen und der Vergleichbarkeit von Jahresabschlüssen. Sie stellen letztlich eine weitergehende Untergliederung der Konten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung dar und ermöglichen es, die Geschäftsvorfälle im Laufe eines Geschäftsjahres so strukturiert zu erfassen, dass eine jederzeitige Aggregation der einzelnen Unterkonten möglich ist, um sich ein Bild über die wirtschaftliche Lage eines Unternehmens zu verschaffen. Je nach Branche kommen in den Betrieben unterschiedliche Kontenrahmen zum Einsatz. Zu nennen sind insbesondere der Industrie- und der Handelskontenrahmen. Für die öffentliche Verwaltung lag in Ermangelung des Einsatzes des betrieblichen Rechnungswesens ein spezieller Verwaltungskontenrahmen, auf den sich Landesbetriebe beziehen konnten, in den untersuchten Fällen noch nicht hinreichend ausgereift vor.

Im Zusammenhang mit den Tendenzen zur Umstellung der öffentlichen Haushalte haben die Bundesländer zwischenzeitlich einen Verwaltungskontenrahmen entwickelt, der in ähnlicher Weise wie es der bisherige Gruppierungsplan der öffentlichen Haushalte für Einnahme und Ausgabepositionen vollzieht, die Buchungssystematik für Aufwendungen, Erträge, Vermögens- und Kapitalveränderungen vorgeben soll, um eine länderübergreifende Vergleichbarkeit staatlicher Haushalte zu ermöglichen.

Ungeachtet der Tatsache, dass dieser Verwaltungskontenrahmen zum Zeitpunkt der Einrichtung der untersuchten Landesbetriebe noch keine hinreichende Verbindlichkeit erlangt hatte, mussten die jeweiligen Bundesländer abwägen, ob ein solcher angesichts der spezifischen Aufgabenstellung der einzelnen Landesbetriebe überhaupt für diese zum Einsatz kommen kann. Als ein typisches Merkmal der Landesbetriebe wird vielfach die Eigenschaft gesehen, Güter und Leistungen gegen Entgelt und in kleinen Ausschnitten ggf. sogar im Wettbewerb am Markt anzubieten. Dabei handelt es sich um Aufgaben,

<sup>269</sup> Nr. 3.1 des Erlass zur Errichtung des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg

<sup>270</sup> ver.di (2003b), S. 1

die grundsätzlich weniger der Verwaltung als vielmehr der Industrie oder dem Handel nahe stehen. Für die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen mit der selbständigen Produktion der Geobasisdaten, ihrer Vorhaltung und dem Vertrieb wurde die größte Nähe zu einem Industrieunternehmen gesehen, so dass im Ergebnis sämtliche dieser Landesbetriebe ihre zu buchenden Geschäftsvorfälle in der geeignetsten Form im Industriekontenrahmen wieder fanden und diesen zum Einsatz brachten. Die weitere Untergliederung erfolgte in speziellen Kontenplänen, die durch die unterschiedlichen Aufgaben der untersuchten Landesbetriebe geprägt werden.

Im Ergebnis sind keine signifikanten Unterschiede gegenüber dem betriebswirtschaftlichen Handeln eines privaten Unternehmens zu erkennen. Die Entwicklungen der einzelnen Bundesländer zeigen jedoch, dass es hierfür nicht des Landesbetriebes bedurft hätte.

### 3.2.3 Jahresabschluss

Abschließend sollen die Finanzwirtschaft und die Arbeitshypothese II mit Blick auf die Erstellung des Jahresabschlusses durch die Landesbetriebe analysiert werden.

#### 3.2.3.1 Steuerpflichten

Das Steuerrecht kennt keine Klassifizierung als Landesbetrieb, Eigenbetrieb oder öffentliches Unternehmen. Steuerpflichten werden in den einschlägigen Rechtsnormen in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Güter und Leistungen, die von einzelnen Unternehmen erbracht werden, begründet. Dieser Maßstab ist auch an Landesbetriebe anzulegen.

Steuerpflichten								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>steuerrechtl. Klassifizierung</b>	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• Hoheitsbetrieb • Betrieb gewerblicher Art	• ---
<b>Körperschaftsteuer</b>	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ja, soweit BgA	• ---
<b>Gewerbesteuer</b>	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ja, soweit Gewerbebetrieb	• ---
<b>Umsatzsteuer</b>	• ja, soweit in Konkurrenz	• ja, soweit in Konkurrenz	• ja, soweit in Konkurrenz	• ja, soweit in Konkurrenz	• ja, soweit in Konkurrenz	• ja, soweit in Konkurrenz • außer Geotopographie u. Raumbezug	• ja, soweit in Konkurrenz • nein, wenn verwaltungsintern	• ---

Tabelle 17: Steuerpflichten der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Um die Landesbetriebe hinsichtlich dreier wesentlicher Steuerpflichten, der Körperschaft-, der Gewerbe- und der Umsatzsteuerpflicht, beurteilen zu können, haben die Bundesländer zu den Klassifizierungen ihrer Landesbetriebe ausgeführt. Insoweit sind die Landesbetriebe nach Auffassung der befragten Geschäftsführungen weder besser noch schlechter gestellt als private Unternehmen oder Behörden. Eine Zusammenfassung zeigt Tabelle 17.

Bei der steuerrechtlichen Klassifizierung können das Merkmal des Hoheitsbetriebes<sup>271</sup>, des Betriebes gewerblicher Art (BgA)<sup>272</sup> oder des Gewerbebetriebes<sup>273</sup> zum Tragen kommen.

Die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationwesens nehmen zu einem weit überwiegenden Anteil Aufgaben wahr, die gesetzlich kodifiziert sowie nach herrschender Auffassung aus der Staatsgewalt abgeleitet sind und staatlichen Zwecken dienen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben kann mit Eingriffen in Persönlichkeitsrechte verbunden sein. Daneben sind diese Landesbetriebe befugt, zur Erhöhung ihres Kostendeckungsgrades auch Güter und Leistungen über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus zu erbringen. In anderen Landesbetrieben können diese Gewichte gegeneinander verschoben sein. Im Ergebnis hat dies in allen Bundesländern zu einer differenzierten Betrachtung der Landesbetriebe geführt, die Grundlage für die Ableitung der Steuerpflichten ist:

- a) Soweit im Gesetz begründete Aufgaben wahrgenommen werden, gelten die Landesbetriebe grundsätzlich als Hoheitsbetrieb,
- b) soweit über die im Gesetz begründeten Aufgaben hinaus Aufgaben wahrgenommen werden, gelten die Landesbetriebe grundsätzlich mindestens als Betriebe gewerblicher Art, und
- c) soweit sowohl eine Gewinnerzielungsabsicht als auch eine Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr erfolgt, gelten die Landesbetriebe als Gewerbebetriebe.

Körperschaft- und Gewerbesteuer sind auf alle Erträge zu entrichten, die im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art bzw. eines Gewerbebetriebes erzielt werden und die Bemessungsgrenzen<sup>274</sup> überschreiten. Die Umsatzsteuer ist unabhängig von der Klassifizierung als Gewerbebetrieb, Betrieb gewerblicher Art oder Hoheitsbetrieb immer dann zu entrichten, wenn Güter oder Leistungen gegen Entgelt erbracht werden.<sup>275</sup> Für Leistungen als Hoheitsbetrieb kann das in den Sonderfällen des § 2 Abs. 3 S. 2 UStG gelten, der auch die untersuchten Behörden im amtlichen Geoinformationwesen betrifft.<sup>276</sup>

Klarstellungen bezüglich der Umsatzsteuer haben Bremen und Hamburg getroffen. Bei verwaltungsintern erbrachten Leistungen werden in Bremen Umsatzsteuern nicht berechnet, Hamburg stellt sämtliche Leistungen des Raumbezugs und der Geotopographie mit der Begründung umsatzsteuerfrei, dass diese in der exakt gleichen Art und mit amtlichem Charakter von Dritten nicht erbracht werden.

<sup>271</sup> „Zu den Betrieben gewerblicher Art gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). Für die Annahme eines Hoheitsbetriebes reichen Zwangs- oder Monopolrechte nicht aus.“ (§ 4 Abs. 5 KStG)

<sup>272</sup> „Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 6 sind vorbehaltlich des Absatzes 5 alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich“ (§ 4 Abs. 1 KStG)

<sup>273</sup> „Eine selbständige nachhaltige Betätigung, die mit der Absicht, Gewinn zu erzielen, unternommen wird, und sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt, ist Gewerbebetrieb, wenn die Betätigung weder als Ausübung von Land- und Forstwirtschaft noch als Ausübung eines freien Berufs noch als eine andere selbständige Arbeit anzusehen ist. [...] Ein Gewerbebetrieb liegt, wenn seine Voraussetzungen im übrigen gegeben sind, auch dann vor, wenn die Gewinnerzielungsabsicht nur ein Nebenzweck ist.“ (§ 15 Abs. 2 EStG);

„Übersteigt der Jahresumsatz im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG aus der wirtschaftlichen Tätigkeit den Betrag von 250.000 DM, ist dies ein wichtiges Merkmal für die Selbständigkeit der ausgeübten Tätigkeit.“ (Nr. 5 Abs. 4 S. 8 KStR zu § 4 KStG)

<sup>274</sup> „Übersteigt der Jahresumsatz im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG aus der wirtschaftlichen Tätigkeit den Betrag von 250.000 DM, ist dies ein wichtiges Merkmal für die Selbständigkeit der ausgeübten Tätigkeit.“ (Nr. 5 Abs. 4 S. 8 KStR zu § 4 KStG)

<sup>275</sup> „Der Umsatzsteuer unterliegen [...] die Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt. Die Steuerbarkeit entfällt nicht, wenn der Umsatz auf Grund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung ausgeführt wird oder nach gesetzlicher Vorschrift als ausgeführt gilt.“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG);

„Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbstständig ausübt. [...] Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur ihren Mitgliedern gegenüber tätig wird. [...] Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.“ (§ 2 Abs. 1 und 3 S. 1 UStG)

<sup>276</sup> „Auch wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht gegeben sind, gelten als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes [...] die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters mit Ausnahme der Amtshilfe.“ (§ 2 Abs. 3 S. 2 UStG)

### 3.2.3.2 Ausweisungen in der Eröffnungsbilanz

Auch hier gilt es, unter Berücksichtigung der Arbeitshypothese II zu beurteilen, ob sich der Landesbetrieb von einer nach dem Neuen Steuerungsmodell geführten Behörde abhebt und sich dem privaten Unternehmen nähert. Von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Landesbetriebe ist die vermögens- und kapitalbezogene Grundausrüstung. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese selbständig agieren sollen. Über diese kapital- und vermögensmäßige Grundausrüstung wird im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanzen entschieden. So erachtet beispielsweise der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz die Eigenfinanzierungsquote als eine wichtige Beurteilungskennzahl für die wirtschaftliche Situation eines Landesbetriebes.<sup>277</sup> Wie eine erste Übersicht in Tabelle 18 zeigt, gehen die Bundesländer bereits bei gleichartigen Unternehmen differenziert mit der Vermögens- und Kapitalzuordnung an Landesbetriebe um.

Ausweis in der Eröffnungsbilanz								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige (Hessen)
Zuordnung des unbeweglichen Vermögens	• entfällt	• nein • Nutzungsvereinbarungen	• nein • Nutzungsvereinbarungen	• nein • Nutzungsvereinbarungen	• nein • Mietverträge	• möglich	• nein • Nutzungsvereinbarungen	•
immaterielles Vermögen	• entfällt	• keine Bewertung	• keine Bewertung	• keine Bewertung	• keine Bewertung	• keine Bewertung	• Bewertung • Ausweis im Anhang	•
Ausstattung m. Eigenkapital/ Gegenbuchung d. Vermögens	• ja	• Kapitalrücklage („Grundkapit.“) • Sonderposten • Anlage-/Umlaufvermögen	• Kapitalrücklage • Sonderposten • Anlage-/Umlaufvermögen	• gezeichnetes Kapital („Basiskapital“) • Anlagevermögen	• Sonderposten • Anlagevermögen	• gezeichnetes Kapital („Grundkapit.“) • Anlage-/Umlaufvermögen	• Kapitalrücklage („allgemeine Rücklage“) • Sonderposten • Anlagevermögen	•

Tabelle 18: Ausweis in der Eröffnungsbilanz der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Ausgangsbasis für alle erstellten Jahresabschlüsse waren eine Eröffnungsbilanz als stichtagsbezogene Erfassung von Vermögens- und Kapitalwerten sowie die bereits thematisierte periodenspezifische Erfassung von Geschäftsvorfällen in der Finanzbuchführung. Im Zusammenhang mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz fallen drei Themenkomplexe auf, die in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt werden, wenn der Blick auch über die Tabelle 18 und damit das amtliche Geoinformationswesen hinausgeht:

- Die Zuordnung des unbeweglichen Anlagevermögens,
- die Bewertung selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände und
- die Ausstattung mit Eigenkapital.

#### 3.2.3.2.1 Zuordnung des unbeweglichen Anlagevermögens

Einvernehmen besteht in allen Bundesländern, dass den Landesbetrieben zugeordnete Gegenstände oder Werte des Anlagevermögens eigentumsrechtlich in der Verantwortung einer juristischen Person

<sup>277</sup> vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002), S. 137

verbleiben. Die Zuordnung an einen Landesbetrieb ist zunächst ausschließlich ökonomischer Natur und bedeutet die Übertragung der Verantwortung für eine nachhaltige wirtschaftliche Nutzung. Die größten Vermögenswerte stellen in diesem Zusammenhang regelmäßig die Liegenschaften, also das unbewegliche Anlagevermögen dar. Sie erfahren eine gesonderte Behandlung bei der Bildung von Landesbetrieben. Vor dem Hintergrund, dass Landesbetriebe wie oben aufgezeigt in den unterschiedlichsten wirtschaftlichen, organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltungen eingerichtet werden, bedarf der weitergehende Umgang mit den Liegenschaften einer vertieften Betrachtung

Zunächst einmal müssen solche Landesbetriebe getrennt betrachtet werden, denen eine rechtlich selbständige Organisationsform wie eine Anstalt oder Stiftung zu Grunde liegt. Ihr Status als Landesbetrieb ist ausschließlich haushaltsrechtlicher Natur. Aufgrund ihrer Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts werden sie vielfach anders als die übrigen Landesbetriebe im eigenen Namen und mit eigenen Rechten als Eigentümer der Liegenschaften in das Grundbuch eingetragen. Diese gehen dann in das wirtschaftliche und rechtliche Eigentum über und werden in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen. Gleichwohl folgt daraus noch nicht, dass die jeweiligen Bundesländer diesen Landesbetrieben in jedem Fall die betreffenden Liegenschaften ausnahmslos übertragen. Niedersachsen verzichtet im Falle seiner als Landesbetriebe geführten Hochschulen auf eine Übertragung der Liegenschaften in das rechtliche wie auch das wirtschaftliche Eigentum dieser Selbstverwaltungskörperschaften und schließt lediglich Überlassungsvereinbarungen zur Nutzung und Bewirtschaftung ab. Für die Überlassung der Liegenschaften haben die Hochschulen Entgelte an einen Liegenschaftsfonds zu entrichten. Eine Bilanzierung in der Eröffnungsbilanz erfolgte nicht.<sup>278</sup> Im Falle der als Landesbetriebe geführten Niedersächsischen Landeskrankenhäuser dagegen werden die Liegenschaften in das wirtschaftliche, nicht das rechtliche Eigentum dieser Anstalten des öffentlichen Rechts übertragen. Sie werden dort auch bilanziert. Die jeweiligen Landeskrankenhäuser sind für die wirtschaftliche Nutzung dieser Liegenschaften verantwortlich und können diese auch vermieten oder verpachten. Ein selbständiger Verkauf ist jedoch nicht zulässig.<sup>279</sup>

Bei den verbleibenden, rechtlich unselbständigen Landesbetrieben können jene mit eigenem organisationsrechtlichen Status von den weiterhin als Behörden geführten Landesbetrieben unterschieden werden. In beiden Fällen konzentriert sich die Frage nur noch darauf, ob die Liegenschaften in das wirtschaftliche Eigentum der jeweiligen Landesbetriebe überführt werden. Das rechtliche Eigentum verbleibt in beiden Beispielen beim Träger des Betriebes, dem Land, oder geht auf diesen als Rechtsnachfolger über, soweit der Landesbetrieb zuvor eine juristische Person war.<sup>280</sup> Eine organisatorische Absonderung löst aber keinesfalls zwingend eine Übertragung der Liegenschaften in das wirtschaftliche Vermögen und den Ausweis in der Bilanz der Landesbetriebe aus. Während Brandenburg und Nordrhein-Westfalen trotz der Anerkennung der Landesbetriebe als Organisationsform von einer Übertragung in das wirtschaftliche Eigentum absehen, lässt beispielsweise Hamburg diese grundsätzlich zu. Im Falle des amtlichen Geoinformationswesens kam diese nur deshalb nicht zum Tragen, weil der Landesbetrieb in einer externen, angemieteten Liegenschaft untergebracht ist.

Wenn die Bundesländer von einer Übertragung der Liegenschaften in das rechtliche oder wirtschaftliche Eigentum der Landesbetriebe absehen, liegt dies im Wesentlichen in zwei Ursachen begründet. Zum

---

<sup>278</sup> vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2001), S. 1

<sup>279</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 74 ff

<sup>280</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2003), S. 137;

„Das Vermögen und die Verbindlichkeiten des Daten und Informationszentrums Rheinland-Pfalz einschließlich des zur Sicherung der Versorgungsleistungen gebildeten Sondervermögens gehen mit allen Rechten und Pflichten unbeschadet der Rechte Dritter zum 01. Januar 2003 unentgeltlich auf das Land Rheinland-Pfalz als Gesamtrechtsnachfolger über.“ (§ 1 Abs. 4 des Landesgesetzes über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information)



einen erfahren die betreffenden Bau- und Liegenschaftsverwaltungen vielfach eine Steuerung über betriebswirtschaftliche Instrumente oder sind sogar selbst als Landesbetriebe eingerichtet, die sich durch Erlöse refinanzieren sollen. Dieses Ziel ist nur dann zu erreichen, wenn selbige die Verfügungsgewalt über die Liegenschaften behalten. Zum zweiten stellt das Liegenschaftsvermögen der öffentlichen Hand ein wirtschaftliches und politisches Gestaltungspotenzial dar, dessen Volumen bereits im Falle eines einzelnen Bundeslandes zweistellige Milliardenbeträge annehmen kann. Hier besteht ein hohes Interesse, die Steuerung der Verwertung weiterhin zentral auszuüben.

Insoweit ist zusammenfassend eine Behandlung der Landesbetriebe zu erkennen, die in Abhängigkeit von der rechtlichen Klassifizierung des Landesbetriebes einer Behörde oder einem privaten Unternehmens näher stehen kann.

### 3.2.3.2.2 Bewertung selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände

Wie zahlreiche Unternehmen verfügt auch die öffentliche Hand über selbst geschaffene immaterielle Vermögensgegenstände, über deren Bewertung und Ausweis in der Eröffnungsbilanz zu befinden ist. Gerade die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesens sind dadurch gekennzeichnet, dass sie über umfassende analoge und digitale Geodatenbestände verfügen, die in den vergangenen knapp 200 Jahren entstanden sind. Ihnen wird gemeinhin ein hoher wirtschaftlicher Wert beigemessen.<sup>281</sup> Sie sind einerseits das zentrale, einzigartige aber unveräußerliche Produkt, das als Ausfluss des „General-Auftrages“ in den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen vorzuhalten und zu pflegen ist, andererseits Grundlage für das einzelfallbezogene Angebot an Gütern und Leistungen dieser Landesbetriebe. Aus ihnen werden beispielsweise die amtlichen Kartenwerke abgeleitet. Der Erhalt oder die Verbesserung ihrer Qualität beispielsweise in Form der Aktualität und Vollständigkeit und damit auch der Werte dieser Datenbestände liegt daher in einem besonderen Interesse des jeweiligen Landesbetriebes. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, war im Rahmen der Erstellung von Eröffnungsbilanzen wiederholt das Anliegen vorgetragen worden, die Datenbestände zu bewerten, sie im Anlagevermögen auszuweisen und die Wertentwicklung durch jährliche Fortschreibungen im Jahresabschluss darzulegen. Hiervon wurde unter Verweis auf das Bilanzierungsverbot für immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens jedoch Abstand genommen. Vielfach wurde auch keine Möglichkeit gesehen, diese Werte sachgerecht zu bestimmen, so dass die Gefahr bestanden hätte, hier Bilanzpositionen aufzubauen, die über den tatsächlichen Wert des Landesbetriebes keine angemessene Auskunft hätten geben können. Insoweit entspricht das Verfahren auch dem eines privaten Unternehmens. Das Vermögen wäre auch in einer behördlichen Struktur im Falle der Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens nicht anders behandelt worden.

Allein Bremen hat mit erheblichem Aufwand und externer Beratung an einer Bewertung dieses Anlagevermögens festgehalten, um es im Anhang zur Eröffnungsbilanz auszuweisen und seine Wertentwicklung in den Folgejahren aufzuzeigen.<sup>282</sup> Dabei wurden historische Herstellungswerte wie auch Wieder-

<sup>281</sup> „Die Werte [...] werden überwiegend durch Personalkosten bestimmt. Diese Kosten wurden in der Vergangenheit im Landeshaushalt als konsumtive Ausgaben angesehen, die aus Steuereinnahmen und, soweit möglich, nicht aus Krediten zu finanzieren sind. [...] Die Katasterwerke dienen im Allgemeinen der Daseinsvorsorge und auch der Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung u.a. auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs. Beispielsweise stellt das Katasterwerk die Basis für die Grundsteuererhebung dar. Auch dient es als Sicherung des Eigentumsnachweises an Grundstücken. Nicht zuletzt ist es eine Grundlage der raumbezogenen Planung. Diese im Einzelnen schwer bewertbaren Funktionen werden nicht durch Gebühren sondern in Höhe einer allgemeinen Interessenquote für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben aus dem Landeshaushalt finanziert. Die Katasterwerke stellen somit keine marktgängigen Vermögensgegenstände dar, die veräußerbar wären. Für sie gibt es deshalb auch keine Kaufpreise, die zur Bestimmung eines Bilanzwertes dienen könnten. Sie sind demzufolge auch nicht wie anderes Anlagevermögen, dessen Nutzung zu Erträgen führt, beleihbar. Zins und Tilgungen können aufgrund der Funktion des Kartenwerkes im Rahmen der Daseinsvorsorge und der rechtsstaatlichen Ordnung nicht durch Gebühren erwirtschaftet werden.“ (FIDES Treuhandgesellschaft (1995), Anl. 2 S. 2)

<sup>282</sup> vgl. FIDES Treuhandgesellschaft (1995), Anl. 2 S. 5

beschaffungswerte für das Vermessungszahlenwerk, das Liegenschaftskarten- und das Liegenschaftsbuchwerk, die Festpunktfelder und das Landeskartenwerk ermittelt. Zur besseren Beurteilung der Leistungen des Landesbetriebes für die Allgemeinheit wurde in einer Sonderrechnung die Wertentwicklung der Werke - unter der Maßgabe, dass bestehende qualitative Defizite kurzfristig beseitigt werden - sowohl auf der Basis historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten (rd. 180 Mio. DM ) als auch auf der Basis von Wiederbeschaffungs-/herstellungswerten (rd. 560 Mio. DM ) dargestellt. Der hohe Wiederbeschaffungswert beruht darauf, dass die Werke seit dem vorherigen Jahrhundert aufgebaut worden sind.<sup>283</sup>

Gerade Bremen wie auch Brandenburg geben mit dem Ansatz, Zuführungen und Zuschüsse zwecks Erhaltung dieser Vermögenswerte an Landesbetriebe durch Vereinbarungen zwischen dem Träger und seinem Landesbetrieb zu ersetzen, zu erkennen, dass auch die „Vorhalteleistungen“ zur Wahrung der Qualität des Grunddatenbestandes, zukünftig gegen ein Entgelt erbracht werden. Dieses Verfahren eröffnet u.U. neue Perspektiven hinsichtlich der Wirksamkeit des Bilanzierungsverbotes. Einerseits muss es im besonderen Interesse des Auftrag gebenden Trägers liegen, zu erfahren, ob er mit seiner Finanzierung auch einen angemessenen Gegenwert in Form eines qualitativ hochwertigen Geodatenbestandes erhält. Andererseits verliert das Argument, der Geodatenbestand und damit die Vorhalteleistungen seien nicht entgeltlich entstanden, seine Berechtigung. Gerade durch den Aufbau des betrieblichen Rechnungswesens wird die klare Abbildung der Vermögenswerte und damit auch der Wertsteigerung oder des Wertverzehr erreicht.<sup>284</sup> Im Übrigen wird von den befragten Landesbetrieben auch darauf verwiesen, dass internationale Rechnungslegungsvorschriften eine Bewertung und einen Ausweis selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände nicht pauschal verwehren.

### 3.2.3.2.3 Ausstattung mit Eigenkapital

Zum Eigenkapital rechnen sämtliche in § 266 Abs. 3 lit. A. HGB<sup>285</sup> genannten Bilanzpositionen. Rechnerisch ergibt sich die Gesamtsumme des Eigenkapitals aus der Summe aller Aktivpositionen der Bilanz abzüglich der tatsächlichen und vorgesorgten Ansprüche Dritter aus dem Vermögen, die in den Rückstellungen und Verbindlichkeiten der Passivseite ausgewiesen werden. Die Aufteilung des danach verbleibenden Kapitals auf die einzelnen Positionen des Eigenkapitals liegt grundsätzlich im Ermessen des Gesellschafters bzw. der Trägerbehörde. Hierbei sind wiederum unterschiedliche Verfahrensweisen zu erkennen.

In der einfachsten Fallgestaltung wird das mit der Bildung des Landesbetriebes zugeordnete Anlagevermögen in der Kapitalrücklage gegen gebucht. Damit handelt es sich um Zuzahlungen, die Gesellschafter in das Eigenkapital eines Unternehmens leisten.<sup>286</sup> Weitere Eigenkapitalpositionen wurden in diesen Fällen zunächst nicht gefüllt. Verbindlichkeiten und Rückstellungen sind aus dem Umlaufvermögen zu finanzieren. Dieses Modell spiegelt die Verfahrensweise in Bremen wieder. Die Kapitalrücklage

<sup>283</sup> vgl. Lucht, Harald (1998), S. 9

<sup>284</sup> vgl. Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2003), S. 3

<sup>285</sup> I. gezeichnetes Kapitel  
 II. Kapitalrücklage  
 III. Gewinnrücklagen  
 1. gesetzliche Rücklagen  
 2. Rücklage für eigene Anteile  
 3. satzungsmäßige Rücklagen  
 4. andere Gewinnrücklagen  
 IV. Gewinnvortrag  
 V. Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag

<sup>286</sup> „Als Kapitalrücklage sind auszuweisen [...] der Betrag von anderen Zuzahlungen, die Gesellschafter in das Eigenkapital leisten.“ (§ 272 Abs. 2 HGB)

wird dabei als „allgemeine Rücklage“ bezeichnet und kann in entsprechender Interpretation der Landeshaushaltsordnung<sup>287</sup> als Vorsorge für den regelmäßigen Bedarf an Betriebsmitteln betrachtet werden.

Einen ähnlichen Weg beschreitet Baden-Württemberg, bezieht aber neben dem aktivierten Anlagenvermögen auch den Vermögensbestand an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen in sein so genanntes „Grundkapital“ ein. Zielsetzung ist es, an dieser Stelle, das ohne zeitliche Begrenzung zur Verfügung stehende Kapital abzubilden. Die Begrifflichkeit ist insofern unglücklich gewählt, als bereits das Aktiengesetz den Begriff des Grundkapitals definiert<sup>288</sup> und seinen Ausweis in der Bilanz als gezeichnetes Kapital vorgibt<sup>289</sup>. Dieses gezeichnete Kapital schließlich stellt die Haftungsobergrenze eines Gesellschafters für Verbindlichkeiten dar.<sup>290</sup> Da eine solche Interpretation durch Baden-Württemberg nicht gemeint ist<sup>291</sup> - eine Haftungsbegrenzung bei der Ausübung staatlicher Aufgaben wird nicht angestrebt und wäre mit dem Fortbestand des organisationsrechtlichen Behördenstatus auch nicht vereinbar -, muss auch das ausgewiesene Grundkapital als Kapitalrücklage im Sinne des § 266 Abs. 3 lit. A II. und § 272 Abs. 2 Nr. 4 HGB gewertet werden.

Um vergleichbare Missverständnisse zu vermeiden, bezeichnet Nordrhein-Westfalen seine Gegenbuchung als „Basiskapital“, bildet dieses aber wie Bremen ausschließlich in Höhe des zugeordneten Anlagevermögens. Anteile des Umlaufvermögens fließen nicht ein. Es misst dieser Buchung jedoch nicht den Charakter einer Kapitalrücklage, sondern den eines gezeichneten Kapitals bei. Damit wird nicht zuletzt die organisatorische Absonderung bzw. der organisationsrechtlich selbständige Status der Landesbetriebe in Nordrhein-Westfalen noch unterstrichen. Im Schadensfall oder bei weitergehenden Veräußerungen soll dieses Basiskapital genau den Betrag repräsentieren, mit dem der Landesbetrieb selbst maximal haften kann. Eine Einstandspflicht des Trägers des Betriebes bleibt davon unberührt.

Hamburg orientiert sich inhaltlich am Baden-Württemberger Modell, sowohl das Anlage- als auch das wesentliche Umlaufvermögen in einem „Grundkapital“ auf der Passivseite gegen zu buchen, betrachtet dies jedoch wie Nordrhein-Westfalen als gezeichnetes Kapital<sup>292</sup> und unterstreicht damit ebenfalls die in der Praxis ausgeprägte organisatorische Selbständigkeit seiner Landesbetriebe.

Allein Brandenburg stattet seine Landesbetriebe trotz ihrer gesetzlich verankerten organisatorischen Absonderung grundsätzlich nicht mit Eigenkapital im engeren Sinne aus. Allein, wenn sich nach den haushalterischen Regelungen zur Rücklagenbildung für den umzuwandelnden Verwaltungsbereich aus der bisherigen Haushaltswirtschaft ein rücklagefähiger Betrag ergibt, kann dieser mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen auf den Betrieb übertragen und in der Eröffnungsbilanz als Kapitalrücklage ausgewiesen werden.<sup>293</sup> Jedoch wird ein eigens für Investitionen geschaffener Sonderposten in der Bilanz zwischen den Rückstellungen und den Verbindlichkeiten eingefügt, der aus Landeszuführungen gespeist wird. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass dem Landesbetrieb übertragenes Ver-

<sup>287</sup> „Darüber hinaus kann eine allgemeine Rücklage gebildet werden. In ihr sind mindestens soviel Mittel anzusammeln, dass der regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln gedeckt wird.“ (§ 62 Abs. 2 LHO Bremen)

<sup>288</sup> „Die Aktiengesellschaft hat ein in Aktien zerlegtes Grundkapital“ (§ 1 Abs. 2 AktG)

<sup>289</sup> „Das Grundkapital ist in der Bilanz als gezeichnetes Kapital auszuweisen.“ (§ 152 Abs. 1 S. 1 AktG)

<sup>290</sup> „Gezeichnetes Kapital ist das Kapital, auf das die Haftung der Gesellschafter für die Verbindlichkeiten der Kapitalgesellschaft gegenüber den Gläubigern beschränkt ist.“ (§ 272 Abs. 1 S. 1 HGB)

<sup>291</sup> vgl. Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 367

<sup>292</sup> „Die Eigenkapitalposition ist in der Bilanz (mindestens) wie folgt zu unterteilen:

- Grundkapital
- Kapitalrücklage
- Gewinnrücklage
- Bilanzgewinn/Bilanzverlust

Unter der Position „Grundkapital“ ist das dem Landesbetrieb bei Gründung (bzw. bei Erweiterungen) überlassene Vermögen anzugeben. In der „Kapitalrücklage“ sind die Investitionszuschüsse aus dem Haushalt nachzuweisen, soweit sie Zuzahlungen des Gesellschafters in das Eigenkapital entsprechen.“ (Nr. 6.2.1.1 VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)

<sup>293</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 11

mögen Landesvermögen bleibt und auf der Passivseite der Bilanz eine Sonderstellung einnimmt. Der Sonderposten soll lediglich einer zukünftigen erfolgsneutralen Abschreibung der überlassenen Vermögensgegenstände in Höhe der aktivierten Werte durch entsprechende Gegenbuchungen dienen.<sup>294</sup> Sonderposten dieser Art finden sich auch in Niedersachsen und Bremen. Sie werden dort regelmäßig dem Eigenkapital zugeschlagen, auch wenn ihre Speisung regelmäßig gleichermaßen durch Landesmittel und damit solche Mittel erfolgt, die im Falle einer Verpflichtung anderer Dienststellen aus Lieferungen und Leistungen als Fremdkapital gelten.

Im Ergebnis bleibt die Eigenkapitalausstattung nicht zuletzt wegen der mangelnden rechtlichen Selbstständigkeit der Landesbetriebe hinter einem privaten Unternehmen zurück. Dieses wäre nach Auffassung der untersuchten Landesbetriebe auch in der Behördenstruktur der Fall gewesen.

### 3.2.3.3 Aufbau und Inhalt des Jahresabschlusses

Rechenschaft über die wirtschaftliche Lage der Landesbetriebe geben die handelsrechtlichen Jahresabschlüsse. Sowohl inhaltlich als auch in der Tiefe der Gliederung, im Umgang mit den Jahresabschlüssen sowie in den darin enthaltenen Ergebnissen zeigen sich sehr unterschiedliche Verfahrensweisen in den einzelnen Bundesländern. Tabelle 19 gibt einen kurzen Überblick über ausgewählte Aspekte sowohl in Bezug auf die Bilanz als auch die Gewinn- und Verlustrechnung sowie den Lagebericht.

Trotz der inhaltlichen und terminologischen Unterschiede ist formal zu beobachten, dass wie bei privaten Unternehmen und wie es sich für Behörden mit kaufmännischer Buchführung abzeichnet, die strukturellen Vorgaben des HGB übertragen werden. Die Form des Landesbetriebes wird diesbezüglich also nicht für weitergehende Möglichkeiten gegenüber einer Behörde genutzt.

#### 3.2.3.3.1 Gliederung der Passiva in der Bilanz

Die Gliederung der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe orientiert sich in allen Bundesländern an den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften. Wenn sich die vorangegangene Tabelle hinsichtlich der Betrachtung der Gliederung der Jahresabschlüsse auf die Passivseite beschränkt, so liegt dies in dem Umstand begründet, dass allein hier auffällige Unterschiede zwischen den Landesbetrieben zu erkennen waren. Dies gilt resultierend nicht zuletzt aus dem unterschiedlichen Umgang insbesondere mit Jahresfehlbeträgen/-überschüssen oder der Vorsorge für zukünftige Aufwendungen und für das Eigenkapital. Zu den Positionen „Grundkapital“, „Basiskapital“ oder „Kapitalrücklage“ soll hier nicht weiter ausgeführt werden. Hierzu wird auf die Hinweise zur Eröffnungsbilanz in Kapitel 3.2.3.2.3 verwiesen.

Die Bildung von Gewinnrücklagen dagegen, die naturgemäß erstmals mit der Wirtschaftsführung im ersten Geschäftsjahr erwachsen können, soll an dieser Stelle aufgegriffen werden. Das Handelsrecht kennt hierfür mehrere Alternativposten.<sup>295</sup>

Grundsätzlich greifen nur zwei Bundesländer auf die handelsrechtliche Terminologie und Gliederung der Gewinnrücklagen zurück: Brandenburg und Hamburg. Allerdings waren diese in den herangezoge-

<sup>294</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 11

<sup>295</sup> III. Gewinnrücklagen  
1. gesetzliche Rücklage  
2. Rücklage für eigene Anteile  
3. satzungsmäßige Rücklagen  
4. andere Gewinnrücklagen

nen Jahresabschlüssen inhaltlich nicht belegt. Im Übrigen werden Bilanzpositionen aufgebaut, die mangels einer klaren Zuordnung die Vergleichbarkeit der Landesbetriebe erschweren. Gemeinsam ist ihnen lediglich, dass sie in der Regel für einen bestimmten Zweck gebildet werden. Als Hauptzweck sind zukünftige Investitionen zu nennen<sup>296</sup> Im Übrigen handelt es sich um ausgeprägt landesspezifische Regelungen, die beispielsweise in Baden-Württemberg sicherstellen, dass bestimmte für andere Fachverwaltungen angestrebte Leistungen überhaupt erbracht werden können.

Aufbau und Inhalt des Jahresabschlusses								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige (BLB NRW)
<b>Passiva</b>								
<b>Eigenkapital</b>	<i>Terminologie der Jahresabschlüsse</i>							
gez. Kap./ Kapitalrücklage	•	• Grundkapital	• Kapitalrücklage	• Basiskapital	• Kapitalrücklage	• Grundkapital • Kapitalrücklage	• allgemeine Rücklage (Kapitalrücklage)	•
Gewinnrücklagen	•	• Rücklage für Unterstützung • Investitionsrücklage • sonstige Rücklagen	• Gewinnrücklage	•	• satzungsmäßige Rücklagen	• Gewinnrücklage	• zweckgebundene Rücklage	•
Fremdkapital	•	• sonst. Rückstellungen	• Sonderposten aus Zuschüssen • Personalrückstellungen • sonst. Rückstellungen	• sonst. Rückstellungen	• sonst. Rückstellungen • Sonderposten aus Zuschüssen	• Rückstellung für Pensionen u.ä. Verpflicht. • sonst. Rückstellungen	• sonst. Rückstellungen • Sonderposten aus Zuschüssen	•
Jahresüberschuss	• Rückfluss an Land	•	• anteilig an das Land	• anteilig an das Land	• Verrechnung mit Folgejahr	•	•	•
Jahresfehlbetrag	• Ausgleich vom Land	• Ausgleich vom Land • Ausgleich aus Rücklagen (tw.)	• Ausgleich vom Betrieb	• Ausgleich vom Land (hoheitl.) • Ausgleich vom Betrieb (gewerblich)	• Ausgleich vom Betrieb	•	•	•
Lagebericht	• ---	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Geschäftsbericht	• ---	• ja	• freiwillig	• freiwillig	• freiwillig	• freiwillig	• freiwillig	•
<b>Prüfung</b>								
Wirtschaftsprüfer	• nein	• bei Bedarf	• bei Bedarf	• bei Bedarf	• zwingend	• bei Bedarf	• bei Bedarf	• bei Bedarf
§ 53 HGrG	•	•	• ja	• ja	• ja	• ja	• ja	•
Auswahl des Prüfers	• entfällt	• Landesbetrieb im Einvernehmen mit LRH	• Fachministerium im Einvernehmen mit LRH	• Fachministerium im Einvernehmen mit LRH und Finanzminister	• Fachministerium im Einvernehmen mit LRH	• Fachsenator	• Landesbetrieb im Einvernehmen mit LRH u. Fachsenator	• Fachministerium im Einvernehmen mit LRH
Auftragserteilung an den Prüfer	• entfällt	• Landesbetrieb im Einvernehmen mit LRH	• Fachministerium	• Landesbetrieb	• Fachministerium	• Landesbetrieb	• Landesbetrieb im Einvernehmen mit LRH u. Fachsenator	• Fachministerium im Einvernehmen mit LRH

Tabelle 19: Aufbau und Inhalt des Jahresabschlusses der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

<sup>296</sup> „Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung und Erneuerung können Rücklagen gebildet werden.“ (§ 8 Abs. 4 S. 2 Geschäftsanweisung der LGB)

Beim Fremdkapital ist länderübergreifende Einheitlichkeit lediglich hinsichtlich der sonstigen Rückstellungen zu erkennen. Diese Position wird regelmäßig genutzt, um Urlaubsansprüche, Gleitzeitguthaben, Abschlussprüfungsgebühren, Altersteilzeit oder Vorruhestandsansprüche zu berücksichtigen. Brandenburg eröffnet ausdrücklich auch die Möglichkeit, an dieser Stelle nach dem Gebot der kaufmännischen Sorgfalt und im Rahmen des handelsrechtlich Zulässigen, Rückstellungen beispielsweise für ungewisse Verbindlichkeiten, Risiken und Drohverluste zu bilden. Gleichmaßen ist dort die Möglichkeit vorgesehen, für üblicherweise versicherte Risiken anstelle von Versicherungen Risikorückstellungen zu bilden und diese durch die Kalkulation von Risikoaufschlägen zu finanzieren.<sup>297</sup>

In der Frage der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen kann auf einzelfallbezogene Entscheidungen verwiesen werden, die darauf hinauslaufen, dass die jeweiligen Landesbetriebe keine entsprechenden Positionen aufbauen.<sup>298</sup> In der Regel wird der entsprechende Aufwand bei Landesbetrieben, die nicht als organisatorisch selbständig behandelt werden, höchstens als Personalaufwand im Laufe des Geschäftsjahres zweckgebunden an den Träger überwiesen und somit allein als Personalaufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen.

Die praktisch oder tatsächlich als organisatorisch abgesondert geführten Landesbetriebe dagegen stellen auf eine höhere, dauerhafte Transparenz der kumulierten Pensionsansprüche ab, die im Landesbetrieb erwachsen. Vor diesem Hintergrund haben Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg die Möglichkeit geschaffen, anstelle der Abführungen an den Landeshaushalt über den Personalaufwand eigene Pensionsrückstellungen zu bilden<sup>299</sup>, wovon bisher allein Hamburg Gebrauch gemacht hat. Im Übrigen hat das Fehlen solcher Buchungen zu entsprechenden Beanstandungen der Prüfungsorgane geführt.<sup>300</sup> Zur Bildung dieser Rückstellungen sind regelmäßig eigenständige verzinsliche Konten einzurichten, für deren Speisung Hamburg drei Wege eröffnet:<sup>301</sup>

- a) Grundsätzliche Einbeziehungen in die Entgeltkalkulation oder
- b) bei einer nicht unwesentlichen Finanzierung des Betriebes aus dem Landeshaushalt Neutralisierung durch
  - ba) Einstellung einer außerordentlichen Ertragsposition „Gewährleistung der Versorgungszusagen durch das Land“ in der Gewinn- und Verlustrechnung oder
  - bb) Bilanzierung einer werthaltigen Forderung für die Versorgung gegen das Land.

Tabelle 20 gibt eine Übersicht sowohl zu den Inhalten der Rückstellungen als auch den Gewinnrücklagen in den untersuchten Landesbetrieben.

<sup>297</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 15

<sup>298</sup> „Selbst die als Landesbetriebe geführten Hochschulen in Niedersachsen beschränken sich hinsichtlich der im Hochschulkapitel geführten Beamten auf eine Abführung von Versorgungszuschlägen in Höhe von 30% der Bezüge an den Landeshaushalt abzuführen.“ (Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1999), S. 1)

„Im Übrigen wird die Versorgung anderweitig durch das Land sichergestellt. Hinzu kommen Versorgungsrücklagen resultierend aus § 14 a BBesG. Im Jahresabschluss der Hochschulen selbst besteht nach Abführung der Versorgungszuschläge kein Bedarf mehr für Pensionsrückstellungen.“ (Niedersächsisches Finanzministerium (2000), S. 1);

<sup>299</sup> „In der Regel sind Rückstellungen insbesondere zu bilden für [...] Pensionsansprüche, [...]“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 15);

„Die Pensionsrückstellung sowie die Rückstellungen für die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in der Bilanz unter der Bezeichnung „Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen“ zusammenzufassen und im Anhang zur Bilanz getrennt darzustellen.“ (Nr. 6.2.1.1 VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)

<sup>300</sup> Die Wirtschaftsprüfer weisen im Falle der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg auf das Ausbleiben einer Passivierung wie auch den Verzicht auf eine aktivierungsfähige Forderung gegenüber dem Land hin (vgl. Wirtschaftsberatungs- und Revisionsgesellschaft mbH (2003), S. 11);

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen mahnt an, dass für Pensionsverpflichtungen gegenüber den Beamten im Landesvermessungsamt weder Rückstellungen gebildet, noch Erstattungsansprüche gegen das Land aktiviert wurden. (vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2003), S. 20/21)

<sup>301</sup> Nr. 3.2.2.2 VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg

Bildung von Rückstellungen und Rücklagen im Jahresabschluss								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Gewinnrücklagen</b>								
gesetzliche	•	•	•	•	•	•	•	•
satzungsmäßige	•	•	•	•	• technische u. wirtschaftliche Entwicklung	•	• technische u. wirtschaftliche Entwicklung	•
andere	•	• Unterstützung Dritter • Investitionen • Liquiditätsreserve	•	•	•	•	•	•
<b>Rückstellungen</b>								
Pensionen u.ä.	•	•	•	• Pensionen der Beamten	• Pensionen der Beamten	• Pensionen der Beamten	•	•
Steuern	•	•	•	•	•	•	•	•
sonstige	•	• Jahresabschlusskosten. • Urlaub • Gleitzeit • zu erbringende Leistungen • drohende Verluste aus schwebenden Geschäften	•	• Altersteilzeit • Urlaub • Gleitzeit • ungewisse Verbindlichkeiten	• Abschluss- u. Prüfungskosten • Altersteilzeit • Vorruhestand, Ausgleich • Vorruhestand § 147a SGBIII • Urlaub • Gleitzeit • ungewisse Verbindlichkeiten • andere gem. § 249 Abs. 2 HGB	• Altersteilzeit • Urlaub • Jubiläen • Jahresabschluss	• Altersteilzeit • Urlaub • Jahresabschluss • unterlassene Instandhaltung	•
Sonderposten	•	• Landeszuschuss	•	•	• Investitionszuschüsse • sonstige Zuwendungen	•	• Investitionszuschüsse	•

Tabelle 20: Rückstellungen und Rücklagen in der Bilanz der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

### 3.2.3.3.2 Jahresüberschüsse/Jahresfehlbeträge aus der Gewinn- und Verlustrechnung

Betrachtet man die finanziellen Größenordnungen auch anderer Jahresabschlüsse außerhalb des amtlichen Geoinformationswesens, so sind deutliche Unterschiede im Volumen zu erkennen:

- Der Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (VAW) Baden-Württemberg erwirtschaftete im Jahr 2000 in der Justizvollzugsanstalt Umsatzerlöse in Höhe von rd. 2,1 Mio. €. <sup>302</sup>
- Der Landesbetrieb Mess- und Eichwesen Baden-Württemberg konnte seine Umsatzerlöse zwischen 2000 und 2002 von 7,8 auf 9,7 Mio. € steigern. <sup>303</sup>
- Der Landesbetrieb Hessen Forst erwirtschaftete im Jahr 2001 Umsatzerlöse in Höhe von rd. 71,4 Mio. €. <sup>304</sup>

<sup>302</sup> vgl. Justizvollzugsanstalt Heinsheim, [www.jva-heinsheim.de/Arbeit/vaw.htm](http://www.jva-heinsheim.de/Arbeit/vaw.htm) vom 02.08.2003

<sup>303</sup> vgl. Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (2002), S. 9

Die Entscheidung über den Umgang mit einem eventuellen Jahresüberschuss oder einem Jahresfehlbetrag obliegt in allen Bundesländern nicht zuletzt angesichts der rechtlichen Unselbständigkeit der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen dem Land als „Quasi-Gesellschafter“. Dieser trägt angesichts der angespannten Haushaltssituation dafür Sorge, dass insbesondere Jahresüberschüsse zu einer Entlastung des Gesamthaushaltes führen. Dabei können sowohl die Landesverwaltung, speziell die betreffenden Finanzsenatoren und -minister, als auch das Parlament eine Verwendung der Jahresüberschüsse steuern und damit den Interessen des Landes Rechnung tragen. Seitens der Landesbetriebe werden regelmäßig lediglich Vorschläge unterbreitet. Dies entspricht dem Verfahren in privaten Unternehmen, die eine Entscheidung über die Gewinnverwendung nicht in die Verantwortung des Geschäftsführers, sondern des Gesellschafters legen. Behörden, Landesbetriebe und private Unternehmen kennen insoweit gleichartige Entscheidungskompetenzen.

In Baden-Württemberg kam die angesprochene Entscheidungsgewalt des Parlaments beispielsweise darin zum Ausdruck, dass dieses im Rahmen seiner Prioritätensetzung und im Bewusstsein über vorhandene, aus Jahresüberschüssen gespeiste Rücklagen Zuführungen an die Landesbetriebe unter Verweis auf vorhandene Rücklagen gekürzt hat, um die so eingesparten Mittel anderweitig im Konzern „Landesverwaltung“, beispielsweise für die berufliche Bildung oder den sozialen Wohnungsbau einzusetzen. Auf diesem Weg hat der Landesbetrieb Vermessung die vorstehend genannten Aufgaben mit rund 6 Mio. € im Staatshaushalt 2002/2003 mittelbar mitfinanziert.<sup>305</sup> Anders als die übrigen Bundesländer beschreiten Baden-Württemberg und Hamburg im Falle des amtlichen Geoinformationswesens den Weg, sämtlichen Aufwand, dem keine Erlöse von Dritten gegenüberstehen, konsequent und bereits in der vorbereitenden Planung (Wirtschaftsplan) als Jahresfehlbeträge zu akkumulieren und in die entsprechende Bilanzposition vorzutragen. Dabei können zum Jahresende hohe Defizite ausgewiesen sein.<sup>306</sup> Inwieweit die Jahresfehlbeträge durch einen entsprechenden Zuschuss des Landes oder aus Rücklagen und ggf. Rückstellungen gegenfinanziert werden, ist den Haushaltsberatungen mit der Aufsichtsbehörde als Vertreter des „Quasi-Gesellschafter“ vorbehalten.

Dass die Finanzministerien steuernd eingreifen, zeigt auch das Beispiel des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg. Das positive Jahresergebnis des Geschäftsjahres 2001 in Höhe von rd. 1,6 Mio. € beispielsweise war letztlich zum Ausgleich von Fixkosten im Betrieb zu verwenden, die angesichts der Kürzungen der Mittel für Servicevereinbarungen beim Hauptauftraggeber „Ministerium des Innern“ in den Folgejahren ohne gleichzeitige Aufgabenreduzierung nicht gegenfinanziert werden konnten.<sup>307</sup> Das Nettoprinzip in Bezug auf die Veranschlagung der Wirtschaftspläne der Landesbetriebe im Haushalt ermöglichte es dem Finanzministerium, in Form der Reduzierung der Zuführungen oder der Mittel für Servicevereinbarungen bei den Auftraggebern aus der Landesverwaltung – wohl wissend, dass der Minderbetrag zunächst aus Rücklagen aufgefangen wird - den Gesamthaushalt zumindest temporär zu entlasten. Dies steht im Einklang mit der rheinland-pfälzischen Auffassung, dass eine gleichzeitige Beanspruchung von Zuführungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt und die Bildung von Rücklagen in Landesbetrieben nicht miteinander vereinbar seien.<sup>308</sup>

Vergleichsweise unauffällig verlief der Umgang mit Jahresüberschüssen und Jahresfehlbeträgen in Bremen. Sie gehen voll zu Gunsten bzw. zu Lasten des Landesbetriebes. Die in den Anfangsjahren aufgrund gebührenrechtlicher Regelungen und einer konjunkturell guter Situation erzielten Überschüsse

<sup>304</sup> vgl. Hessischer Rechnungshof (2003), S. 67

<sup>305</sup> vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002b) S. 5 ff, 21

<sup>306</sup> zum 31. Dezember 2000 weist der Jahresabschluss des Landesbetriebes Vermessung Baden-Württemberg einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 170.636.893,43 DM aus

<sup>307</sup> vgl. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (2002), S. 3

<sup>308</sup> vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002), S. 136



wurden zunächst in eine allgemeine (Kapital-)Rücklage und zweckgebundene Rücklagen für die technologische und wirtschaftliche Fortentwicklung eingestellt. In den Jahren 2000 und 2001 mussten jedoch erstmalig Bilanzverluste ausgewiesen und in das Folgejahr vorgetragen werden. Sollte der Betrieb in den Folgejahren wieder Jahresüberschüsse erwirtschaften, entscheidet der Betriebsausschuss über deren Verwendung. Die primäre Verwendung hat zur Tilgung der Verluste der Vorjahre zu erfolgen.

Der Jahresabschluss des Landesbetriebes Thüringer Katasterämter stellt sich ausschließlich so dar, dass am Ende der Haushaltsjahre die Höhe des zusätzlichen oder geminderten Zuführungsbedarfs ermittelt wird. Soweit der Thüringer Landesbetrieb Katasterämter Jahresüberschüsse durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben erwirtschaftet, sind diese in voller Höhe an das Land zurückgefließen. Dahinter steht nicht zuletzt der Umstand, dass der Landesbetrieb strukturell weiter nach Einnahme- und Ausgabeposten des Landeshaushalts wirtschaftet und damit einen Bruttohaushalt aufstellt. Es erfolgt keine Saldenbildung (Nettohaushalt). Mangels der begrenzten haushälterischen Absonderung und angesichts des Umstandes, dass der Landesbetrieb weiterhin rechtlich unselbständiger Teil der Landesverwaltung ist, erachtet es die Landesregierung als in ihrer Verantwortung liegend, zunächst einmal sämtliche Restbeträge am Jahresende einzuziehen und neu über ihre Verwendung in den Folgejahren zu entscheiden.

Soweit der Landesbetrieb „Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen“ Jahresüberschüsse erwirtschaftet, fließen diese anteilig an den Landeshaushalt ab. Umgekehrt hängt der Umgang mit Jahresfehlbeträgen von der jeweiligen Aufgabenart ab. Handelt es sich um Fehlbeträge aus hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung, so gehen diese vollständig zu Lasten des Landeshaushaltes. Fehlbeträge aus sonstiger Tätigkeit dagegen verbleiben beim Landesbetrieb und werden als Belastung in das Folgejahr vorgetragen.

Zusammenfassend stehen die Länder inhaltlich regelmäßig vor der Frage, in welchem Umfang den Landesbetrieben im Interesse des Gesamtkonzerns „Landesverwaltung“ und zur Finanzierung anderweitiger Belastungen Mittel aus Überschüssen entzogen oder ihnen zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung belassen werden sollen. Tendenziell wird dem Abzug des entsprechenden Kapitals der Vorrang gegeben. Als ursächlich hierfür wird vielfach der Umstand angeführt, dass die Landesbetriebe ohnehin nicht über rechtliche Eigenständigkeit verfügten, sie im amtlichen Geoinformationswesen ohnehin weit mehrheitlich aus Steuergeldern finanziert werden, ggf. entstandene Überschüsse regelmäßig aus einer zu großzügigen Kalkulation der Entgelte sowohl für die Vorhalte- als auch die Abrufleistungen entstanden seien und die nachhaltige Existenz des Landesbetriebes und damit das „going-concern-Prinzip“ nicht vom Eigenkapital, sondern vom politischen Willen des Trägers abhängen. Inhaltlich kann sich der Landesbetrieb bezüglich des Umgangs mit Jahresüberschüssen oder Jahresfehlbeträgen daher kaum von der Behörde lösen. Das Potenzial in Richtung eines privaten Unternehmens ist nur gering.

### 3.2.3.3.3 Lage- und Geschäftsberichte

Zur Ergänzung des Jahresabschlusses verpflichtet das Handelsrecht große und mittelgroße Kapitalgesellschaften, einen Lagebericht aufzustellen, der zumindest den Geschäftsverlauf und die Lage der Gesellschaft so darstellt, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird. Dabei muss vereinzelt auch über die handelsrechtlichen Erfordernisse hinausgegangen werden.<sup>309</sup> Die

---

<sup>309</sup> Baden-Württemberg:  
„Im Lagebericht sind über die handelsrechtlichen Erfordernisse hinaus darzustellen,

untersuchten Landesbetriebe sind ausnahmslos dazu angehalten und verbinden dies in der Regel mit der Erstellung eines Geschäftsberichtes, welcher zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit Verwendung findet.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass Baden-Württemberg seinen Landesbetrieben bereits im Anhang zum Jahresabschluss diverse Berichtspflichten über die handelsrechtlichen Erfordernisse hinaus auferlegt hat.<sup>310</sup>

Diese könnte unter Bezugnahme auf die Betriebsbuchführung so auch von Behörden, die über Instrumente des Neuen Steuerungsmodells wie ein Kosten- und Leistungsrechnung gesteuert werden, gleichermaßen praktiziert werden. Behörde und Landesbetrieb können sich daher gleichermaßen einem privaten Unternehmen annähern.

### 3.2.3.3.4 Prüfung der Jahresabschlüsse

Zur Feststellung des Jahresabschlusses bedarf es bei großen und mittleren Kapitalgesellschaften der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes.<sup>311</sup> Da es sich bei Landesbetrieben nicht um Kapitalgesellschaften handelt, entfaltet die handelsrechtliche Pflicht zur Prüfung keine Bindung. Die Prüfung der Jahresabschlüsse kann daher nach Bedarf erfolgen, worauf sich die Länder mehrheitlich auch zurückziehen und damit hinter private Unternehmen zurückfallen. Wie dies im Falle der flächendeckenden Umstellung des Rechnungswesens auch für Behörden ausgeschöpft würde, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.

Berechtigt zur Durchführung der Prüfungen sind im Falle der großen und mittleren Kapitalgesellschaften entsprechende Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Landesbetriebe unterliegen dagegen gemäß § 88 der Landeshaushaltsordnungen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zunächst einmal nur durch die Rechnungshöfe. Diese können bereits bei Behörden jedoch ausschließlich stichprobenartige Prüfungen vornehmen. Die Abstände, in denen selbst Behörden auf ein

- 
- die Marktstellung,
  - die Entwicklungsmöglichkeiten,
  - mögliche Rationalisierungsmaßnahmen,
  - wichtige Vorkommnisse während des Geschäftsjahres, auch wenn sie im Jahresabschluss keinen Niederschlag gefunden haben, und
  - wichtige Vorkommnisse, die nach dem Schluss des Geschäftsjahres eingetreten sind.“ (Nr. 13.4.1 ff zu § 74 VV-LHO Baden-Württemberg);

#### Niedersachsen:

„Der Lagebericht soll auch eingehen auf

- die Marktstellung des Landesbetriebes,
- die Änderungen im Bestand der zum Landesbetrieb gehörenden Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und der wesentlichen Sachanlagen,
- die Leistungsfähigkeit und den Ausnutzungsgrad der wichtigsten Sachanlagen,
- den Stand der im Bau befindlichen Anlagen und die geplanten Bauvorhaben,
  - den Kostendeckungsgrad der Gebühren und Entgelte,
  - die Entwicklung des Auftragseingangs,
  - den Abschluss und die Beendigung wichtiger Verträge,
  - Rationalisierungsmaßnahmen und
- eine Vorausschau zur Entwicklung des Leistungsplans sowie des Erfolgs und Finanzplans, einschließlich möglicher Risiken.“ (Nr. 1.10.5 VV zu § 26 LHO Niedersachsen)

#### Hamburg:

Nr. 6.1.1 VV zu § 26 (1+4), 74, 85. Nr. 3, 87 LHO Hamburg

<sup>310</sup> Zu diesen Berichtspflichten zählen die Information über

- die Leistungsfähigkeit und der Ausnutzungsgrad der wichtigsten Sachanlagen,
  - die Veränderungen der Sachanlagen während des Geschäftsjahres unter Darstellung der einzelnen Veränderungen im Bestand der Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte,
  - die laufenden und geplanten Bauvorhaben,
  - den Stand der Finanzanlagen am Anfang des Geschäftsjahres, die Zugänge, die Abgänge, die Abschreibungen und die Wertberichtigungen,
  - die Entwicklung des Eigenkapitals,
  - die Umsatzerlöse im Vergleich mit dem Vorjahr sowie über wesentliche Veränderungen und
  - den Kostendeckungsgrad der Gebühren und Entgelte
- (vgl. Nr. 13.3.1 ff zu § 74 VV-LHO Baden-Württemberg)

<sup>311</sup> § 316 Abs. 1 HGB

haushaltsrechtskonformes Verwaltungshandeln überprüft werden, sind in der Praxis hoch und können viele Jahre betragen. Für eine jährliche Prüfung jeder einzelnen Verwaltungsdienststelle fehlen den Landesrechnungshöfen in der Regel die notwendigen Kapazitäten. Mit der zunehmenden Bildung von Landesbetrieben erwachsen zusätzliche qualitative und quantitative Anforderungen an die Landesrechnungshöfe, die mehrheitlich zur Einbindung von Wirtschaftsprüfern bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in die Jahresabschlussprüfung geführt haben. Allein Thüringen und Bremen haben für ihre Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen auf die Einbindung von Wirtschaftsprüfern grundsätzlich verzichtet. Im Übrigen gestalten sich der Umfang der jeweiligen Prüfaufträge, die Auswahl und die Bestellung eines geeigneten Auftragnehmers unterschiedlich.

Brandenburg unterwirft seine Landesbetriebe unabhängig von ihrer Größe ohne weitere Begründung als einziges Bundesland einer zwingenden, jährlichen Abschlussprüfung.<sup>312</sup> Im Falle der übrigen Bundesländer wird auch mit Blick auf die zusätzlich entstehenden Kosten für solche Prüfungen eine bedarfsorientierte Lösung angestrebt. So kann der Verzicht auf eine Finanzbuchführung und handelsrechtlichen Jahresabschluss, eine erreichte Routine beim Einsatz des betrieblichen Rechnungswesens, ein insgesamt geringes Bilanz- und Umsatzvolumen, die fehlende Tätigkeit an den Geldmärkten oder ein geringer Zufluss an Mitteln von Stellen außerhalb der Landesverwaltung Anlass dafür sein, gänzlich oder zeitweise auf den Einsatz von Wirtschaftsprüfern zu verzichten. Für die Landesbetriebe „Vermessung Baden-Württemberg“ und „Thüringer Katasterämter“ ist dies geschehen. Sie sind diesbezüglich jedoch nicht repräsentativ für das jeweilige Land.<sup>313</sup>

Bei der Zuständigkeit für die Auswahl des Wirtschaftsprüfers und die Auftragserteilung kann zwischen einer abschließenden Entscheidung bei den Landesbetrieben selbst oder der jeweiligen Aufsichtsbehörde differenziert werden. Soweit Auswahl und Auftrag wie in Brandenburg durch die Aufsichtsbehörden erfolgen, wird auf die analoge Regelung des Handelsrechts i.V.m. dem Aktienrecht verwiesen, wonach zur Wahrung der Unabhängigkeit von der Geschäftsführung, deren Wirtschaftsführung geprüft wird, ein Prüfer durch die Aufsichtsbehörde zu bestimmen und zu verpflichten ist. Wird dem Landesbetrieb eine eigenverantwortliche Auswahl sowie Auftragserteilung zugesprochen, so soll die Unabhängigkeit durch die Zustimmungsvorbehalte des LRH wie auch der Aufsichtsbehörde gewahrt bleiben. Nordrhein-Westfalen und Hamburg halten an einem solchen gemischten Modell fest, bei dem das Fachministerium - ggf. im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof sowie dem Finanzminister - für den Gesellschafter einen Prüfer auswählt und die Geschäftsführung des Betriebes mit der Auftragserteilung betraut.

Welche Volumina letztlich mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen verknüpft sind, zeigen die Tabellen 21 bis 23. Sie enthalten die von den vertieft untersuchten Landesbetrieben zur Verfügung gestellten Daten in einer formal weitest möglich harmonisierten Darstellung. Dabei wurden terminologisch abweichend vom HGB gebildete Positionen sachverständig und unter Berücksichtigung der Erläuterungen in den jeweiligen Anhängen in die Systematik der §§ 266, 275 HGB übertragen. Die Ergebnisse sind auch im Spiegel der jeweils im Detail zugeordneten Aufgaben zu interpretieren. Darin kommt auch zum Ausdruck, welche GuV- bzw. Bilanzpositionen für Landesbetriebe dieser Art von besonderer Bedeutung sind. Die Zusammenstellungen sind gleichermaßen Grundlage für einen Kennzahlenvergleich im Folgekapitel, können jedoch nicht gänzlich unkommentiert im Raum stehen bleiben.

---

<sup>312</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 10

<sup>313</sup> vgl. Thüringer Landtag (2000b), S. 4

	Thüringen		Baden-Württemberg		Niedersachsen		Nordrhein-Westf.		Brandenburg		Hamburg		Bremen (LB)		Bremen (EB)	
	Haushalt	Haush.-struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur	GUV	GUV-Struktur
	2001 [€]	2001 [%]	2002 [€]	2002 [%]	2002 [€]	2002 [%]	2001 [€]	2001 [%]	2002 [€]	2002 [%]	2004 [€]	2004 [%]	1996 [€]	1996 [%]	2002 [€]	2002 [%]
Umsatzerlöse	37.696.690,00	100,00	63.855.739,02	96,57	4.433.748,20	17,38	25.376.726,93	98,87	17.107.729,14	86,59	10.247.724,45	100,92	9.891.451,98	94,80	9.166.349,87	93,10
Davon Zuweisungen oder Erlöse vom Land	11.118.759,00	29,50	0,00	0,00	0,00	0,00	22.794.319,60	88,81	15.119.400,00	78,30	0,00	0,00	6.953.569,58	68,02	0,00	0,00
Erhöhung/Verminderung des Bestandes	0,00	0,00	1.639.915,80	2,48	124.548,04	0,49	55.273,36	0,22	180.480,72	0,93	-162.878,17	-1,61	-53.689,74	-0,53	11.284,18	0,11
Andere aktivierte Eigenleistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	63.655,36	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige betriebliche Erträge	0,00	0,00	627.278,05	0,95	20.976.640,69	82,13	171.883,05	0,67	2.022.355,57	10,47	69.923,86	0,69	585.402,00	5,73	669.776,69	6,79
Betriebliche Erträge	37.696.690,00	100,00	66.122.932,87	100,00	25.539.896,93	100,00	26.867.638,70	100,00	19.370.955,43	100,00	10.124.921,14	100,00	10.223.164,24	100,00	9.867.410,74	100,00
Materialeinwand	3.947.369,00	10,47	877.862,29	1,33	3.488.052,31	13,66	2.383.224,28	9,29	1.441.546,00	7,47	1.811.951,96	17,89	271.201,90	2,65	798.210,85	8,09
Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	1.319.523,00	3,50	356.743,06	0,54	745.315,39	2,92	531.622,63	2,07	218.006,96	1,13	86.156,78	0,85	53.539,22	0,52	41.182,88	0,42
Aufwendungen für bezogene Leistungen	2.627.846,00	6,97	521.119,23	0,79	2.742.736,92	10,74	1.851.701,65	7,21	1.223.539,04	6,34	1.725.795,18	17,04	217.652,68	2,13	757.127,97	7,67
Rohgewinn	33.749.321,00	89,53	65.245.070,58	98,67	22.051.884,62	86,34	23.284.214,42	90,71	17.869.019,43	92,53	8.313.020,18	82,10	9.951.962,34	97,35	9.089.099,89	91,91
Personalaufwand	30.770.424,00	81,63	135.688.843,18	205,09	16.707.580,01	65,42	18.406.117,66	71,71	13.123.806,72	67,96	20.921.605,61	206,63	6.895.197,34	67,45	8.382.369,59	84,75
Löhne und Gehälter	30.749.356,00	81,57	101.057.805,04	152,83	15.518.776,08	59,93	15.580.950,57	60,82	11.089.025,07	57,27	15.747.026,27	155,53	5.376.270,39	52,59	6.557.844,58	66,46
Soz. Abgaben, Aufwendungen Altersvorsorg.	21.066,00	0,06	34.551.139,14	52,25	3.188.803,93	12,49	2.846.066,91	11,09	2.064.781,65	10,69	5.174.600,34	51,11	1.518.926,95	14,86	1.804.525,01	18,29
Abschreibungen	740.397,00	1,96	3.214.869,16	4,86	1.641.099,21	6,43	1.278.287,61	4,98	1.886.444,04	9,67	1.561.466,54	15,42	402.765,56	3,94	509.294,17	5,16
Auf immat. Anlagevermögen und Sachanlagen	0,00	0,00	3.214.869,16	4,86	1.641.099,21	6,43	1.278.287,61	4,98	1.886.444,04	9,67	1.561.466,54	15,42	402.765,56	3,94	509.294,17	5,16
Auf Umlaufvermögen	740.397,00	1,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige betriebliche Aufwendungen	1.034.636,00	2,74	7.152.435,41	10,82	4.368.491,26	17,89	1.627.958,35	6,34	2.017.516,15	10,45	4.100.102,69	40,49	1.346.608,15	13,17	991.695,17	10,05
Davon sonstige Personalaufwendungen	65.605,00	0,17	189.236,08	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	142.925,18	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Davon für Inanspruchnahme von Diensten	0,00	0,00	6.953.219,33	10,52	0,00	0,00	1.627.958,35	6,34	168.605,08	0,87	0,00	0,00	1.346.608,15	13,17	991.695,17	10,05
Davon für Kommunikation	969.027,00	2,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	129.619,78	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Davon Aufwendungen für Beiträge u. Sonstiges	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Betriebliche Aufwendungen	36.493.026,00	96,81	146.854.130,04	222,09	26.405.222,79	103,35	23.695.695,90	92,32	18.449.372,91	95,54	28.395.126,79	280,45	8.915.793,55	87,21	10.661.669,78	108,05
Betriebsergebnis	1.203.664,00	3,15	-40.731.197,77	-122,09	-865.285,96	-3,33	1.971.852,90	7,68	867.282,32	4,46	-18.270.154,65	-180,45	1.307.370,25	12,79	-794.289,04	-8,05
Erträge aus Beteiligungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erträge aus anderen Wertpapieren	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	0,00	0,00	83.591,64	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.412,04	-0,36	0,00	0,00	1.163,96	-0,15
Finanzerträge	0,00	0,00	83.591,64	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.412,04	-0,36	0,00	0,00	1.163,96	-0,15
Abschreibungen auf Finanzanlagen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26.019,13	2,03	9.616,38	-1,20
Finanzaufwendungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26.019,13	2,03	9.616,38	-1,20
Finanzergebnis	0,00	0,00	83.591,64	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.412,04	-0,36	-26.019,13	-2,03	-8.452,42	-1,05
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	1.203.664,00	100,00	-40.647.605,53	100,00	-865.285,96	100,00	1.971.852,90	100,00	867.282,32	100,00	-18.203.742,61	100,00	1.281.351,16	100,00	-802.711,46	100,00
Außerordentliche Erträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Außerordentliche Aufwendungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Außerordentliches Ergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag v. Steuern	1.203.664,00	100,00	-40.647.605,53	100,00	-865.285,96	100,00	1.971.852,90	100,00	867.282,32	100,00	-17.741.587,74	100,00	1.281.351,16	100,00	-802.711,46	100,00
Steuern vom Einkommen und Ertrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Steuern	1.203.664,00	100,00	91.466,71	-0,11	11.815,44	-1,37	8.127,00	0,41	14.418,76	1,67	-6.397,00	-0,04	2.569,75	0,20	2.957,00	-0,37
Steueraufwand	1.203.664,00	100,00	91.466,71	-0,11	11.815,44	-1,37	8.127,00	0,41	14.418,76	1,67	-6.397,00	-0,04	2.569,75	0,20	2.957,00	-0,37
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	0,00	0,00	-40.739.162,24	100,11	-877.101,30	101,37	1.963.735,90	99,99	846.833,76	98,33	-17.741.954,74	-99,96	1.279.701,41	99,90	-805.668,46	100,37

Tabelle 21: Gewinn- und Verlustrechnungen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationwesens

	Thüringen		Baden-Württemberg		Niedersachsen		Nordrhein-Westfalen		Brandenburg		Hamburg		Bremen (Landesbetr.)		Bremen (Eigenbetr.)	
	Haushalt 2001 [€]	Haushalt- struktur 2001 [%]	Bilanz 31.12.2002 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2002 [%]	Bilanz 31.12.2002 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2002 [%]	Bilanz 31.12.2001 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2001 [%]	Bilanz 31.12.2002 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2002 [%]	Bilanz 31.12.2004 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2004 [%]	Bilanz 31.12.1996 [€]	Bilanz- struktur 31.12.1996 [%]	Bilanz 31.12.2002 [€]	Bilanz- struktur 31.12.2002 [%]
Aufwendungen für die Ingangsetzung	0,00	--														
Anlagevermögen	0,00	--	10.180.266,87	23,10	4.019.888,38	55,72	3.882.108,08	45,80	4.208.419,06	57,07	5.066.844,44	31,01	1.593.830,40	44,63	1.174.441,72	36,37
Immaterielle Vermögensgegenstände	0,00	--	4.365.774,12	9,96	779.526,18	10,81	488.992,98	6,25	922.781,61	12,51	2.688.785,23	15,97	320.310,05	8,97	289.271,20	8,66
Konzessionen, gewerbliche Schutzrechte	0,00	--	3.906.739,20	8,86	779.526,18	10,81	488.992,98	6,25	922.781,61	12,51	1.814.254,35	11,10	320.310,05	8,97	289.271,20	8,66
Geldwerte Anzahlungen	0,00	--	469.034,92	1,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	794.550,88	4,68	0,00	0,00	0,00	0,00
Sachanlagen	0,00	--	5.814.492,75	13,19	3.240.362,20	44,92	3.068.115,10	39,23	3.285.637,45	44,56	2.488.059,21	15,04	1.279.520,35	35,66	885.170,52	27,41
Grundstücke, Gebäude	0,00	--	0,00	0,00	435.388,29	6,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Technische Anlagen und Maschinen	0,00	--	334.172,48	0,76	0,00	0,00	2.363.720,06	30,22	1.761.538,70	23,88	1.058.769,19	6,48	0,00	0,00	0,00	0,00
Andere Anlagen, BGA, (inkl. Kfz)	0,00	--	5.480.320,27	12,43	2.758.615,09	38,24	704.395,04	9,01	742.723,84	10,07	1.399.290,02	8,56	1.198.989,18	33,57	885.170,52	27,41
Geldwerte Anzahlungen	0,00	--	0,00	0,00	46.378,92	0,64	0,00	0,00	781.374,91	10,60	0,00	0,00	74.531,17	2,08	0,00	0,00
Finanzanlagen	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	25.000,00	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlaufvermögen	0,00	--	33.870.852,25	76,85	3.108.868,84	43,10	4.224.412,04	54,01	3.109.288,20	42,17	10.684.157,48	64,17	1.781.598,46	49,89	2.047.878,44	63,42
Vorräte	0,00	--	17.792.171,84	40,37	1.786.925,93	24,77	1.299.119,81	16,61	1.061.589,71	14,40	253.551,98	1,55	383.905,73	10,75	289.793,31	8,97
Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	0,00	--	2.189.259,92	4,98	91.292,22	1,27	216.329,61	2,77	392.212,20	0,53	44.112,25	0,27	30.452,72	0,85	37.809,42	1,17
Umlaufvermögen	0,00	--	9.589.632,18	21,71	0,00	0,00	371.883,35	4,75	0,00	0,00	0,00	0,00	315.725,80	8,84	185.431,09	5,74
Fertige Erzeugnisse und Waren	0,00	--	6.024.279,74	13,67	1.695.628,71	23,51	710.906,65	9,09	1.022.348,51	13,86	209.439,73	1,28	37.727,21	1,06	66.952,80	2,06
Forderungen, sonst. Vermögensgegenst.	0,00	--	7.756.893,08	17,60	142.982,77	1,98	2.900.335,80	37,08	2.047.718,48	27,77	3.861.594,30	23,64	1.394.843,90	39,06	1.756.083,20	54,38
Forderungen aus Lieferungen/Leistungen	0,00	--	7.752.963,20	17,58	135.312,05	1,88	239.886,72	3,07	74.823,50	1,01	1.403.045,43	8,59	0,00	0,00	444.586,41	13,71
Forderungen gegen verbund. Unternehmen	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	2.851.672,10	33,98	1.969.789,32	26,71	2.395.983,20	14,66	1.194.470,77	33,45	1.303.268,85	40,37
Forderungen gegen Unternehmen (Beleg.)	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	191.583,30	5,36	0,00	0,00
Sonstige Forderungen, sonst. Vermögensgegenst.	0,00	--	3.929,88	0,01	7.670,72	0,11	8.775,98	0,11	3.105,67	0,04	62.955,67	0,38	8.789,63	0,25	8.109,94	0,25
Kassenbestand, Guthaben	0,00	--	8.321.787,32	18,88	1.178.960,14	16,34	24.956,43	0,32	0,00	0,00	6.369.011,21	38,98	2.848,83	0,08	2.001,93	0,06
Aktiver Rechnungsabgrenzungsposten	0,00	--	25.441,11	0,06	84.394,12	1,17	14.970,86	0,19	56.305,70	0,76	786.005,02	4,80	148.663,32	4,19	6.891,55	0,20
Aktiva	0,00	--	44.078.560,23	100,00	7.213.151,34	100,00	7.821.490,98	100,00	7.374.012,96	100,00	16.937.006,95	100,00	3.571.393,75	100,00	3.228.911,71	100,00
Eigenkapital	0,00	--	-64.212.974,47	-145,23	17.877,76	0,25	5.844.675,72	70,88	1.188.455,86	16,13	8.615.359,73	52,74	2.042.297,99	57,18	506.137,83	15,68
Gezeichnetes Kapital	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	3.880.949,93	49,78	0,00	0,00	6.348.126,27	38,68	0,00	0,00	1.500.000,00	45,44
Kapitalrücklage	0,00	--	12.000.000,00	27,23	0,00	0,00	0,00	0,00	342.622,10	4,65	2.366.357,00	14,48	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewinnrücklagen	0,00	--	4.526.187,77	10,27	-526.175,95	-0,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.023.923,86	55,67	523.923,86	16,23
Satzungsmäßige Rücklagen	0,00	--	4.526.187,77	10,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.252.665,11	35,07	523.923,86	16,23
Andere Gewinnrücklagen	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	771.258,75	21,60	0,00	0,00
Gewinnvortrag/Verlustvortrag	0,00	--	0,00	0,00	6.495,04	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-712.117,57	-22,25
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	0,00	--	-80.739.162,24	-183,21	-877.101,30	-12,16	1.963.725,80	25,11	846.833,76	11,48	-99.123,54	-0,60	18.384,13	0,51	-805.668,46	-25,28
Sonderposten aus Zuwendungen	0,00	--	79.884.700,00	181,47	4.018.888,74	55,73	0,00	0,00	4.208.419,06	57,07	0,00	0,00	97.599,31	2,73	54.577,00	1,69
Rückstellungen	0,00	--	24.619.543,68	55,86	2.565.100,00	35,56	1.364.680,00	17,45	1.583.000,00	21,47	6.508.456,15	39,84	253.345,13	7,09	1.556.357,00	48,20
Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	0,00	--	0,00	0,00	2.347.300,00	32,54	0,00	0,00	0,00	0,00	3.655.079,79	22,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Rückstellungen	0,00	--	24.619.543,68	55,86	211.800,00	3,02	1.364.680,00	17,45	1.583.000,00	21,47	2.853.377,36	17,47	253.345,13	7,08	1.566.357,00	48,20
Verbindlichkeiten	0,00	--	3.885.291,02	8,83	564.285,20	7,82	912.135,25	11,66	393.138,04	5,33	1.213.191,07	7,43	1.178.221,32	32,99	1.111.839,88	34,43
Gegenüber Kreditinstituten	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	199.935,08	5,49	0,00	0,00
Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	0,00	--	403.265,38	0,91	0,00	0,00	315.169,17	4,03	0,00	0,00	0,00	0,00	434.598,10	12,17	434.598,10	13,46
Aus Lieferungen und Leistungen	0,00	--	538.771,42	1,22	561.587,80	7,79	585.437,72	7,29	28.698,03	0,40	1.153.105,28	7,06	429.164,76	12,02	204.928,62	6,33
Gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	361.422,76	4,90	0,00	0,00	77.402,21	2,17	387.245,00	11,99
Sonstige Verbindlichkeiten	0,00	--	2.743.246,22	6,22	2.727,04	0,04	31.528,38	0,40	2.107,22	0,03	60.084,79	0,37	41.121,19	1,15	85.068,16	2,63
Passiver Rechnungsabgrenzungsposten	0,00	--	0,00	0,00	46.000,00	0,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passiva	0,00	--	44.078.560,23	100,00	7.213.151,34	100,00	7.821.490,98	100,00	7.374.012,96	100,00	16.937.006,95	100,00	3.571.393,75	100,00	3.228.911,71	100,00

Tabelle 22: Bilanzen der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

	Thüringen - 2001 -		Baden- Württemberg - 2002 -		Nieder- sachsen - 2002 -		Nordrhein- Westfalen - 2001 -		Branden- burg - 2002 -		Hamburg - 2004 -		Bremen (Landesbetr.) - 1996 -		Bremen (Eigenbetr.) - 2002 -	
	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.
<b>Beschäftigte</b>	896	100	3.397	100	423	100	427	100	326	100	454	100	151	100	139	100
<b>Beamte/innen</b>	384	43	1.979	58	97	23	74	17	19	6	87	19	27	18	24	17
höherer Dienst	75	8	167	5	22	5	30	7	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
gehobener Dienst	219	24	764	22	47	11	44	10	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
mittlerer Dienst	90	10	1.048	31	28	7	0	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Angestellte u. Arbeiter</b>	512	57	852	25	280	66	315	74	307	94	348	77	123	82	115	83
höherer Dienst	11	1	k.A.	k.A.	3	1	1	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
gehobener Dienst	85	9	k.A.	k.A.	93	23	125	29	258	79	k.A.	k.A.	97	64	93	66
mittlerer Dienst	255	28	k.A.	k.A.	139	30	121	28	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Arbeiter/innen	161	18	k.A.	k.A.	45	11	68	16	49	15	37	8	27	18	23	16
<b>Auszubildende</b>	0	0	255	8	25	6	32	7	k.A.	k.A.	16	4	0	0	k.A.	k.A.
<b>Sonstige</b>	0	0	311	9	21	5	6	1	k.A.	k.A.	3	1	0	0	k.A.	k.A.
<b>Landesfläche [km<sup>2</sup>]</b>	16.172		35.752		47.700		34.084		29.477		755		404		404	
<b>Einwohner (ca.)</b>	2.400.000		10.500.000		8.000.000		18.100.000		2.600.000		1.700.000		700.000		700.000	
<b>Flurstücke</b>	2.980.000		8.950.000		6.000.000		9.089.313		2.854.926		236.727		k.A.		202.527	

Tabelle 23: Basisdaten der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Zum vergleichsweise hohen Anlagevermögen in den Ländern Baden-Württemberg, Hamburg und Bremen ist anzumerken, dass in den dortigen Landesbetrieben auch die Erhebung, Führung und Bereitstellung von Daten des Liegenschaftskatasters angesiedelt ist. Die hierfür erforderliche zusätzliche Ausstattung im Vergleich zu den übrigen Landesbetrieben schlägt sich insbesondere in den Sachanlagen nieder. Diese Aufgabenstruktur muss gleichermaßen als ursächlich für die ebenfalls überdurchschnittlichen Umlaufvermögenswerte betrachtet werden. Gerade im Bereich der Liegenschaftsvermessungen und der Bereitstellung von Daten des Liegenschaftskatasters führen zum Jahresabschluss bereits erbrachte aber noch nicht abgerechnete oder vergütete Leistungen zu hohe Positionen bei fertigen und unfertigen Erzeugnissen und Leistungen sowie Forderungen. Der hohe Anteil von „Exportleistungen“ an Private im Liegenschaftskataster schlägt sich auch auf die Kassenbestände nieder, welche durch Zahlungen kurz vor dem Kassenschluss regelmäßig noch einmal anwachsen. Zu den Sonderposten und der Eigenkapitalausstattung sowie den Jahresüberschüssen/-fehlbeträgen wurde bereits ausgeführt. Hinsichtlich der Rückstellungen wurde für Hamburg bereits auf Pensionsansprüche hingewiesen; mit Blick auf Baden-Württemberg liegt deren Höhe in noch zu erbringenden, aber bereits finanzierten Leistungen, Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften sowie einen mit Blick auf die Gesamtbeschäftigtenzahl hohen Anteil ausstehender Urlaubsansprüche.

In den Gewinn- und Verlustrechnungen fällt der absolut betrachtet hohe Personalaufwand auf, welcher sich jedoch relativiert, wenn dieser in das Verhältnis zum Personalbestand gesetzt wird, der angesichts der Einbeziehung der Katasterbehörden in den Landesbetrieb (für Baden-Württemberg über 3.000 Beschäftigte) nicht mit den übrigen Ländern zu vergleichen ist. Auch die sonstigen betrieblichen Aufwendungen müssen hier im Zusammenhang mit den Aufgaben im Liegenschaftskataster gesehen werden. Bei den Betriebsergebnissen in Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg ist an den Umstand zu erinnern, dass sich die jeweiligen Länder grundsätzlich gegen eine „Erlösfinanzierung“ aus Landesmitteln entschieden haben. Weder in den Umsatzerlösen noch in den sonstigen betrieblichen Erträgen

finden sich Mittel, zur Deckung des Defizits für Leistungen, die nicht gegenüber Dritten verrechnet werden können. Letztlich wird damit das Ziel eines wahren und transparenten Jahresabschlusses verfolgt, der Aufzeigt, dass diese Betriebe gegenwärtig nur im Wege der jährlichen Übernahme der Defizite durch ihren Träger überlebensfähig sind. In anderen Ländern muss dies durch eine saubere Analyse der Zusammensetzung der Umsatzerlöse und der Erträge erst abgeleitet werden.

Abschließend ist in den tendenziell oder tatsächlich als organisatorisch selbständig geltenden Landesbetrieben Nordrhein-Westfalens, Brandenburgs, Hamburgs und Bremens zu beobachten, dass diese wie Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen auch nach den Maßgaben des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) geprüft werden.<sup>314</sup>

### 3.2.3.4 Kennzahlenvergleich

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der Landesbetriebe werden nachfolgend einzelne Kennzahlen einer Jahresabschlussanalyse gegenübergestellt. Sie zeigen ein Problem auf, dass von verschiedenen Geschäftsführungen bei der Befragung bereits erkannt wurde, angesichts der landesspezifischen Vorgaben zur Rechnungslegung und Bilanzierung aber kaum zu überwinden ist. Ein Quervergleich über Ländergrenzen hinweg ist nur sehr eingeschränkt und mit erheblichen ergänzenden Interpretationen möglich. Nachfolgend wird die Jahresabschlussanalyse in eine GuV-Struktur- und eine Bilanzstrukturanalyse differenziert.<sup>315</sup>

Ziel der Bilanzstrukturanalyse ist es im Allgemeinen, entscheidungsrelevante Informationen über die Vermögens- und Kapitallage eines Unternehmens zum Ende des Wirtschaftsjahres zu gewinnen. Sie wird auch als finanzwirtschaftliche Analyse bezeichnet und wertet die Positionen der Aktiv und Passivseite der Bilanz aus. Sie setzt sich zusammen aus einer Vermögensstrukturanalyse, einer Kapitalstrukturanalyse sowie einer horizontalen Bilanzstrukturanalyse.

Ziel der GuV-Strukturanalyse ist es im Allgemeinen, entscheidungsrelevante Informationen über die Ertragslage bzw. Ertragskraft eines Unternehmens im abgelaufenen Wirtschaftsjahr zu gewinnen. Sie wird auch als erfolgswirtschaftliche Analyse bezeichnet und wertet die Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung aus. Sie setzt sich insbesondere zusammen aus einer Erfolgsquellenanalyse, einer Ertrags- und Aufwandsstrukturanalyse und einer Rentabilitätsanalyse.

Für beide Analysen sollen nachfolgend jedoch lediglich wesentliche Beobachtungen hervorgehoben werden, die bei einem Quervergleich der Landesbetriebe zu beachten sind und in den nachfolgenden Tabellen erkennbar werden. Diese Beobachtungen zeigen gleichzeitig, dass ein Quervergleich selbst wesensgleicher Landesbetriebe ebenso wie für untereinander gleichartige Unternehmen in der Privatwirtschaft nur bei sehr genauer Analyse von Anhängen der Jahresabschlüsse und weitergehenden Hintergrundinformationen zum Betrieb möglich ist. Insgesamt wird diese Form der Bilanzierung von den Landesbetrieben aber dennoch als deutlich aussagekräftiger erachtet, als ein kameraler Jahresabschluss. Ein solches Potenzial hätte die Behördenstruktur voraussichtlich nicht eröffnet.

<sup>314</sup> „[...] so kann sie [die Gebietskörperschaft] verlangen, dass das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;

2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen

a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,

b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,

c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages.“ (§ 53 Abs. 1 HGrG);

zum Inhalt der Prüfung siehe auch „Fragenkatalog zur Prüfung nach § 53 HGrG“ (IDW PS 720);

vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 15

<sup>315</sup> vgl. hierzu auch Baetge, Jörg, (1998), S. 195 ff und 342 ff sowie Hahn, Heiner/Wilkens, Klaus (2000), S. 367 ff

<b>GUV-Strukturanalyse</b> (Landesbetriebe des amtl. Geoinformationswesens)	<b>Baden- Württemberg</b>	<b>Nieder- sachsen</b>	<b>Nordrhein- Westfalen</b>	<b>Brandenburg</b>	<b>Hamburg</b>	<b>Bremen (Landesbetr.)</b>	<b>Bremen (Eigenbetr.)</b>
<b>Erfolgsquellenanalyse</b>							
Umsatzgewinnrate	-126,43 %	-19,49 %	7,77 %	5,03 %	-178,81 %	13,49 %	-8,65 %
Binnenertragsanteil vom Land	0,00 %	82,13 %	88,81 %	78,30 %	0,00 %	68,02 %	0,00 %
Gesamtleistung	65.495.655 €	25.539.936 €	25.495.656 €	17.288.210 €	10.055.046 €	9.637.762 €	9.197.634 €
<b>Ertrags- und Aufwandsstrukturanalyse</b>							
Materialaufwandsquote	1,34 %	13,66 %	9,35 %	8,34 %	18,02 %	2,81 %	8,68 %
Personalaufwandsquote	207,05 %	65,42 %	72,19 %	75,91 %	208,07 %	71,54 %	90,92 %
Abschreibungsquote	4,91 %	6,43 %	5,01 %	10,80 %	15,53 %	4,18 %	5,54 %
Personalaufwand je Beschäftigtem	39.920 €	39.498 €	43.106 €	40.257 €	46.082 €	45.724 €	60.031 €
Bezüge, Löhne, Gehälter je Beschäftigtem	29.749 €	31.959 €	36.440 €	33.923 €	34.685 €	35.652 €	47.077 €
<b>Rentabilitätsanalyse</b>							
Eigenkapitalrentabilität	-511,34 %	-21,46 %	55,07 %	18,92 %	-205,93 %	61,75 %	-63,06 %
Fremdkapitalrentabilität	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,02 %	0,00 %
Gesamtkapitalrentabilität	-182,97 %	-12,01 %	33,66 %	13,19 %	-108,60 %	37,28 %	-20,12 %
Umsatzrentabilität	-126,30 %	-19,49 %	7,77 %	5,03 %	-173,64 %	13,22 %	-8,74 %

**Tabelle 24: Kennzahlen der GuV-Strukturanalyse der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens**

Die Umsatzgewinnrate zeigt, dass von den Umsätzen generell nur sehr geringe Anteile für das Betriebsergebnis verbleiben. Ein hoher Anteil der Umsatzerlöse wird bereits durch Material- und Personalaufwand oder Abschreibungen wieder aufgezehrt. Dies geht soweit, dass Betriebsergebnisse und damit die Umsatzgewinnraten sogar in den negativen Bereich abrutschen. Wie sehr die Landesbetriebe „am Tropf“ der Trägerkörperschaft hängen, zeigt der jeweilige Binnenertragsanteil vom Land. Spätestens die Anhänge der Jahresabschlüsse weisen regelmäßig den Anteil der Umsatzerlöse und Erträge aus, welche nicht von Dritten stammen. Er liegt hier im Durchschnitt bei knapp 80%. Hamburg und Baden-Württemberg können hier unberücksichtigt bleiben. Die vermeintliche Unabhängigkeit von ihrer Gebietskörperschaft liegt nur darin begründet, dass die ansonsten ausgewiesenen Anteile dort als Verlustausgleich im Jahresabschluss ganz oder teilweise aufgefangen werden. Ein negatives Betriebsergebnis wird insoweit bewusst in Kauf genommen, um keinen falschen Eindruck zu vermitteln.

Die Aufwandsquoten in den Landesbetrieben Hamburgs und Baden-Württembergs müssen unter Berücksichtigung des Umstandes gewertet werden, dass einerseits im finanziellen Wert der in das Verhältnis gesetzten Gesamtleistungen wie bereits angesprochen ein landesinterner Defizitausgleich nicht enthalten ist, andererseits der hohe Aufgabenanteil im Bereich des Liegenschaftskataster auch Auswirkungen auf den Materialaufwand und Abschreibungen auslöst. Soweit Bezüge, Löhne und Gehälter in Baden-Württemberg unter einen 30.000 Euro-Wert je Beschäftigten liegen, ist auch hier die Ursache in der Aufgabenzusammensetzung und der Masse des Personals zu suchen, welche andere Qualifikationen und Mengen verlangt, als im Falle der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Raumbezug und Geotopographie.

Wird schließlich der Blick auf den Erfolg oder Misserfolg der unternehmerischen Betätigung gelenkt, so sollte die Rentabilitätsanalyse nur sehr zurückhaltend bewertet werden. Die dort aufgezeigten Ergebnisse sind in einem so hohen Maße von der Interpretation und Buchung des Eigenkapitals und der Ermittlung des Jahresüberschusses oder -fehlbetrages abhängig, dass ein länderübergreifender Vergleich nur unter erheblichen Einschränkungen legitim ist.



<b>Bilanzsstrukturanalyse</b> (Landesbetriebe des amtl. Geoinformationswesens)	<b>Baden- Württemberg</b>	<b>Nieder- sachsen</b>	<b>Nordrhein- Westfalen</b>	<b>Brandenburg</b>	<b>Hamburg</b>	<b>Bremen (Landesbetr.)</b>	<b>Bremen (Eigenbetr.)</b>
<b>Vermögensstrukturanalyse</b>							
Bereinigte Vorräte	17.388.908 €	1.786.926 €	963.951 €	1.061.570 €	253.551,98 €	-50.692 €	-144.805 €
Bereinigtes Umlaufvermögen	33.493.028 €	3.193.263 €	3.924.214 €	3.165.594 €	11.270.162,51 €	1.496.664 €	1.619.872 €
Bereinigtes Gesamtvermögen	43.673.295 €	7.213.151 €	7.506.322 €	7.374.013 €	16.337.006,95 €	3.090.494 €	1.029.637 €
Bereinigtes Leistungsvermögen	27.569.173 €	5.806.814 €	4.566.058 €	5.269.989 €	5.320.396,42 €	1.543.138 €	1.029.637 €
Anlagenintensität	23,31%	55,73 %	47,72 %	57,07 %	31,01 %	51,57 %	42,03 %
Sachanlagenintensität	57,12 %	80,61 %	85,65 %	78,07 %	48,51 %	79,90 %	75,37 %
Vorratsintensität	40,74 %	24,77 %	17,31 %	14,40 %	1,55 %	12,42 %	10,37 %
Intensität der Forderungen	17,76 %	1,98 %	38,64 %	27,77 %	23,64 %	45,13 %	62,84 %
Intensität der verbundenen Forderungen	0,00 %	0,00 %	91,43 %	96,19 %	62,05 %	99,37 %	74,22 %
Zahlungsmittelintensität	19,05 %	16,34 %	0,33 %	0,00 %	38,99 %	0,09 %	0,07 %
<b>Kapitalstrukturanalyse</b>							
Bereinigtes variables Eigenkapital (EK)	3.771.725 €	4.031.271 €	0,00 €	4.551.041 €	2.267.233,46 €	2.075.161 €	-227.168 €
Berein. variabl. EK ohne Sonderzuweisungen	-76.212.974 €	11.383 €	0,00 €	342.622 €	2.267.233,46 €	1.977.622 €	-281.745 €
Bereinigtes Eigenkapital	15.771.726 €	4.031.271 €	3.580.949 €	4.551.041 €	8.615.359,73 €	2.075.161 €	1.272.832 €
Berein. Eigenkapital ohne Sonderzuweisungen	-64.212.974 €	11.383 €	3.580.949 €	342.622 €	8.615.359,73 €	1.977.622 €	1.218.255 €
Bereinigtes langfristiges Fremdkapital (FK)	0,00 €	2.347.300 €	0 €	0 €	3.655.078,79 €	0 €	0 €
Berein. langfristiges FK mit Sonderzuweisungen	79.984.700 €	6.367.189 €	0 €	4.208.419 €	3.655.078,79 €	97.539 €	54.577 €
Bereinigtes kurzfristiges Fremdkapital	28.304.835 €	782.085 €	2.276.815 €	1.976.138 €	4.066.568,43 €	1.431.566 €	2.668.197 €
Bereinigtes Fremdkapital	28.304.835 €	3.175.385 €	2.276.815 €	1.976.138 €	7.721.647,22 €	1.431.566 €	2.668.197 €
Bereinigtes Fremdkapital mit Sonderzuweisungen	108.289.535 €	7.195.274 €	2.276.815 €	6.184.557 €	7.721.647,22 €	1.529.106 €	2.722.774 €
Bereinigtes Gesamtkapital	44.076.560 €	7.206.657 €	5.857.756 €	6.527.179 €	16.337.006,95 €	3.506.728 €	3.941.029 €
Eigenkapitalquote	35,78 %	55,94 %	61,13 %	69,72 %	52,74 %	59,18 %	32,30 %
Eigenkapitalquote ohne Sonderzuweisungen	-145,69 %	0,16 %	61,13 %	5,25 %	52,74 %	56,40 %	30,91 %
Verschuldungsgrad	179,47 %	78,77 %	63,58 %	43,42 %	89,63 %	68,99 %	209,63 %
Selbstfinanzierungsgrad	10,27 %	-7,30 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	57,72 %	13,29 %
Anteil kurzfristiger Verbindlichkeiten	100,00 %	24,63 %	100,00 %	100,00 %	52,66 %	100,00 %	100,00 %
Rückstellungsquote	55,86 %	35,59 %	23,30 %	24,25 %	39,84 %	7,22 %	39,49 %
Quote kurzfristiger Verbindlichkeiten	8,36 %	7,83 %	15,57 %	6,02 %	7,43 %	33,60 %	28,21 %
<b>Horizontale Bilanzstrukturanalyse</b>							
Anlagendeckungsgrad I	154,92 %	100,28 %	99,97 %	108,14 %	170,03 %	130,20 %	108,38 %
Anlagendeckungsgrad I ohne Sonderzuweis.	-630,76 %	0,28 %	99,97 %	8,14 %	170,03 %	124,08 %	103,72 %
Liquidität 1. Grades	29,40 %	150,75 %	1,10 %	0,00 %	156,62 %	0,20 %	0,08 %
Liquidität 2. Grades	56,81 %	169,03 %	128,48 %	103,62 %	251,58 %	97,63 %	65,89 %
Sachanlagendeckungsgrad	154,92 %	100,28 %	100,67 %	108,14 %	170,03 %	130,20 %	108,38 %
Sachanlagendeckungsgrad ohne Sonderzuweis.	-630,76 %	0,28 %	100,67 %	8,14 %	170,03 %	124,08 %	103,73 %
Verbindlichkeitsbezogene Liquidität 1. Grades	225,81 %	208,93 %	2,74 %	0,00 %	524,98 %	0,24 %	0,18 %
Verbindlichkeitsbezogene Liquidität 2. Grades	436,29 %	234,27 %	320,71 %	520,87 %	843,28 %	118,63 %	158,12 %

Tabelle 25: Kennzahlen der Bilanzstrukturanalyse der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens

Der Blick auf die Vermögensstrukturen und damit die Verwendung des eingesetzten Kapitals spiegelt die bereits angesprochene Verankerung der Landesbetriebe Hamburgs und Baden-Württembergs im Liegenschaftskataster wieder. Die Mittelbindungen im Umlaufvermögen sind absolut betrachtet sehr hoch und lassen sich unter Verweis auf Kapitel 3.2.3.3.4 auch begründen. Vergleichsweise gering ist dementsprechend auch die Anlagen- und Sachanlagenintensität. Gerade mit Blick auf die Sachanlagenintensität zeigt sich, dass solche Betriebe des amtlichen Geoinformationswesens, welche ihren Schwerpunkt in den Aufgabenbereichen Raumbezug und Geotopographie haben, einen hohen Anteil ihres Kapitals in Hard- und Softwarelösungen binden. Vorratshaltung ist dort eher von untergeordneter Bedeutung.

Für die Kapitalstrukturanalyse über die Herkunft und Zusammensetzung des dem Betrieb zur Verfügung stehenden Kapitals ist eine Anmerkung vorzuschicken. In der diesbezüglichen Kennzahlenübersicht werden wiederholt Werte mit und ohne Sonderzuweisungen ausgewiesen. Hintergrund ist der indifferente Umgang mit der Position „Sonderposten“ auf der Passivseite der Bilanzen. Da das über den Sonderposten den jeweiligen Landesbetrieben zugeordnete Kapital nicht selbst erwirtschaftet, sondern beim Land quasi als unbefristetes Darlehen genommen wird, kann dieses grundsätzlich als Fremdkapital gewertet werden. Andererseits ist der Landesbetrieb Teil der Trägerkörperschaft, was eine Bewertung als Eigenkapital gleichermaßen rechtfertigen kann. Um die Auswirkungen der einen oder anderen Zuordnung aufzuzeigen wurden verschiedene Kennzahlen alternierend gebildet. Dabei wird deutlich, dass die wirtschaftliche Lage in Abhängigkeit von der Interpretation des Sonderpostens sehr unterschiedlich beurteilt werden kann.

Beim bereinigten variablen Eigenkapital wurden ausschließlich Kapital- und Gewinnrücklagen sowie die jeweils in Sonderposten gebuchten Zuweisungen des Trägers als tatsächlich verfügbare Größen aufsummiert. Bilanzgewinne blieben unberücksichtigt, da über ihre Verwendung regelmäßig noch nicht entschieden war. Erst das bereinigte Eigenkapital umfasst hier auch das gezeichnete Kapital. Die Kennzahlen sind in hohem Maße korreliert mit dem Umgang mit Landesmitteln für die nicht von Dritten gegenfinanzierten Aufwendungen. Sobald die Sonderposten nicht als Eigenkapital angesetzt werden, fallen auch die Eigenkapitalquoten drastisch ab (Brandenburg, Niedersachsen, Baden-Württemberg). Auch die Anlagen- und Sachanlagendeckungsgrade sowie die Liquiditäten sind hiervon nachhaltig beeinflusst. Hamburg kann sich dem nur deshalb entziehen, weil das Defizit zum Jahresende außerhalb der Bilanz durch einen entsprechenden Verlustausgleich egalisiert wird, Baden-Württemberg weist diesen in der Bilanz mit aus. Für Nordrhein-Westfalen tritt dieser Effekt nicht ein, weil an Stelle des Sonderpostens sonstige betriebliche Erträge bereits in die GuV einfließen und dort einen Ausgleich herstellen.

### 3.2.4 Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Wie auch im Falle der Unternehmensführung und Organisation soll die Finanzwirtschaft als zweiter Funktionalbereich mit Blick auf Arbeitshypothese II hinsichtlich der vorläufigen Erkenntnisse zusammenfassend dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden erste Erkenntnisse darüber abgeleitet, ob und inwieweit dieser Funktionalbereich trotz der Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells und der kaufmännischen Buchführung in klassischen Behörden weitergehende Entwicklungspotenziale in Richtung eines betriebswirtschaftlichen Handelns bzw. einer Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen beobachten lässt.

Die in den vorangegangenen Unterkapiteln dargestellten Ergebnisse aus den untersuchten Landesbetrieben lassen erkennen, dass diese sich bezüglich ihrer Finanzwirtschaft kaum noch von einer Behörde abheben, welche ihr Rechnungswesen bereits auf eine kaufmännische Buchführung umgestellt hat bzw. entsprechend umgestellt werden soll. Lediglich in der konsequenten Bündelung sämtlicher Aufwendungen, die zuvor in Titeln, Kapiteln und Einzelplänen außerhalb des Landesbetriebes veranschlagt waren, sehen die untersuchten Landesbetriebe noch weitergehende Konsequenzen als in der Behörde, für die trotz kaufmännischen Rechnungswesens offensichtlich noch die Vereinfachungen in der Behördenstruktur erwartet werden. Ergänzend geht die zinspflichtige Kreditaufnahme bei der Trägerkörperschaft, wie sie vereinzelt zu beobachten ist, über die vermuteten Rahmenbedingungen einer Behörde hinaus. Insgesamt gibt die Auswertung der Stellungnahmen der untersuchten Landesbetriebe Anlass zu der Annahme, dass ihr Potenzial lediglich um 10% über dem einer Behörde nach Einführung des kauf-

männischen Rechnungswesens liegt. Behörde und Betrieb sind in Bezug auf den hier diskutierten Funktionalbereich somit bereits deutlich näher zusammengedrückt, als es hinsichtlich der Unternehmensführung und Organisation der Fall war.

Zugleich geben die befragten Landesbetriebe zu erkennen, dass sie rund ein Drittel der in diesem Funktionalbereich betrachteten Instrumente und Strukturen als gleichwertig mit dem eines privaten Unternehmens und damit einem betriebswirtschaftlichen Handeln erachten. Dies entspricht in der Größenordnung der Beobachtung bei der Unternehmensführung und Organisation. Abbildung 7 vermittelt einen ersten Überblick dazu.

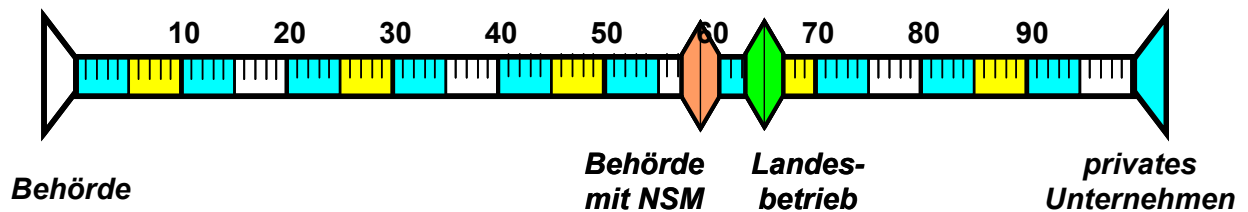


Abbildung 7: erste Annäherung des Entwicklungspotenzials „Finanzwirtschaft“

### 3.3 Personalwirtschaft

Auch in Landesbetrieben bilden die Ausgaben für das Personal im öffentlichen Dienst einen dauerhaften Brennpunkt. Stetig steigende Personalkosten zwingen den Arbeitgeber und Dienstherrn zunehmend, sein Augenmerk auf einen optimalen Einsatz der Beschäftigten zu legen. Darüber hinaus erfordert der zunehmende Bedarf an Fachkenntnissen sowie am Erkennen und Werten komplexer Zusammenhänge die Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte neben der Entwicklung der vorhandenen Beschäftigten. Im Spannungsfeld stetig steigender Anforderungen an die Beschäftigten einerseits und nur begrenzter Anreizmöglichkeiten andererseits wachsen schließlich auch die Anforderungen an die Führung und Motivation der Beschäftigten. Damit werden wesentliche Elemente der Personalwirtschaft angerissen.

Auch wenn die Beschäftigten nach der Umwandlung ihrer bisherigen Dienststelle in einen Landesbetrieb - soweit nicht gleichzeitig eine Rechts- oder Teilrechtsfähigkeit begründet wird - angesichts der ausnahmslos rechtlichen Unselbständigkeit dieser Einheiten weiterhin Beschäftigte der jeweiligen Gebietskörperschaft bleiben, so dass öffentliches Dienst- oder Tarifrecht fortgelten, besteht die grundsätzliche Möglichkeit - teilweise sogar ein Bedarf - bestehende oder übertragbare Spielräume in der Personalwirtschaft in die eine oder andere Richtung auszuschöpfen. Inwieweit die Bundesländer bei den untersuchten Landesbetrieben von den diesbezüglichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht haben und dabei ggf. über das hinaus gegangen sind, was in der behördlichen Organisationsform hätte realisiert werden können, soll in den folgenden Kapiteln hinterfragt werden. Im Vordergrund steht somit auch in Bezug auf die Personalwirtschaft die Überprüfung der Arbeitshypothese II, welche davon ausgeht, dass der zunehmende Einsatz von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells immer weniger zusätzlichen Gestaltungsspielraum durch die Bildung von Landesbetrieben eröffnet. Auch diesbezüglich sind die untersuchten Landesbetriebe zunächst einmal hinsichtlich der überhaupt eingesetzten Instrumente befragt worden. Im Anschluss daran sollten sie jeweils eine Einschätzung abgeben, ob ihr Vorgehen so auch in einer Behörde unter Anwendung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells erfolgt wäre. Insgesamt vermittelt dies einen Gesamteindruck über Umfang und Gewicht betriebswirtschaftlicher Instrumente in Bezug auf die Personalwirtschaft.

#### 3.3.1 Beschaffung und Entwicklung

Eine Schlüsselrolle für erfolgreiche Unternehmenspolitik nimmt die Akquisition qualifizierter und motivierter Mitarbeiter ein. Dies geht soweit, dass in der privaten Wirtschaft vielfach nicht erst innerhalb der unmittelbaren Auswahl von Beschäftigten im Bewerbungsverfahren Entscheidungen über eine Einstellung getroffen werden, sondern so genannte „Head-Hunter“ auf Basis vorgegebener Anforderungsprofile bereits im Vorfeld gezielt nach geeigneten Personen für das jeweilige Unternehmen Ausschau halten. Die Bildung von Landesbetrieben stellt in Abhängigkeit von der Ausnutzung der damit verbundenen organisations-, finanz-, produktions- und vermarktungsspezifischen Möglichkeiten solche neuen Anforderungen an die Beschäftigten. Hierauf können die Bundesländer insbesondere mit der Formulierung von Anforderungsprofilen bereits bei der Einstellung geeigneten Personals, der Entwicklung von Fortbildungskonzeptionen und einem Wandel in der Nutzung von Beschäftigungsverhältnissen reagieren.

Vorzustellen ist die Bemerkung, dass allein die Bildung von Landesbetrieben noch keine Minderung der Personalausgaben des Landes bewirkt. Lediglich die im Haushaltsplan unmittelbar ausgewiesenen Personalausgaben können auf diese Weise ggf. gesenkt werden. Sie bleiben aber - da zukünftig vom rechtlich unselbständigen Landesbetrieb ausgezahlt - weiterhin Ausgaben des Landes für das Personal.

Im Haushaltsplan sind sie in den Zuführungen an die Landesbetriebe oder den mit diesen geschlossenen Servicevereinbarungen enthalten. Dies führt dazu, dass Ländervergleiche bei den Personalausgaben aus den gängigen finanzstatistischen Zahlenreihen heraus beeinträchtigt werden. So konnten mit der Umwandlung der Niedersächsischen Hochschulen in Landesbetriebe zwar vermeintlich 7,4% der Personalausgaben im Landshaushalt gespart werden, effektiv war jedoch ein Anstieg um 1,1% zu beobachten.<sup>316</sup>

### 3.3.1.1 Personalqualifikation und Fortbildungsstrategie

Einleitend soll die Frage stehen, welche neuen Anforderungen an das einzusetzende Personal in den Landesbetrieben gestellt werden und wie diesen Bedürfnissen Rechnung getragen wurde. Damit soll u.a. der Frage nachgegangen werden, ob die Landesbetriebe sich in ihren Anforderungen mehr als eine Behörde an ein privates Unternehmen anpassen und wie sie das Erfüllen dieser Anforderungen gewährleisten. Für ausgewählte Beschäftigtengruppen bzw. Themen gibt Tabelle 26 eine zusammenfassende Übersicht über die Behandlung dieses Problemkreises in den Landesbetrieben für das amtliche Geoinformationswesen.

Personalqualifikation und Fortbildungsstrategie								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige (RP)
<b>Anforderungen an ...</b>								
<b>Geschäftsführung</b>	• „Fach“-qualifikation	• „Fach“-qualifikation	• „Fach“-qualifikation	• „Fach“-qualifikation	• „Fach“-qualifikation • betriebswirtschaftliche Kompetenz	• „Fach“-qualifikation • betriebswirtschaftliche Kompetenz	• „Fach“-qualifikation	• einschlägige Berufserfahrung o. • Hochschulabschluss
<b>weitere Mitarbeiter</b>	• begrenzte Fortbildung	• kaufm./betriebsw. Ausb.	• kaufm./betriebsw. Ausb. • Marketing-Fortbildung	• kaufm./betriebsw. Fortb.	• kaufm./betriebsw. Ausb.	• kaufm./betriebsw. Ausb.	• kaufm./betriebsw. Ausb.	• betriebswirtschaftliche Kenntnisse (SH)
<b>Fortbildung</b>								
<b>allg. BWL</b>	• ja, mD - hD	• ja, mD - hD	• ja, gD - hD	• ja, mD	• ja, mD - hD	•	• nein	•
<b>Unternehmensführung/Organ.</b>	• erst hD • später gD	• ja, hD	• ja, gD - hD	• ja, gD - hD	• nein	•	• nein	•
<b>Rechnungswesen</b>	• mD - hD	• ja, gD - hD	• ja, gD	• ja, gD - hD	• ja, gD - hD	•	• ja	•
<b>Marketing u. Public Relat.</b>	• erst hD • später gD, tlw. mD	• ja, gD - hD	• ja, gD - hD	• ja, gD - hD	• ja, gD - hD	•	• nein	•
<b>Personalmanagement</b>	• erst hD • später gD, tlw. mD	• nein	• ja, gD	• ja, gD - hD	• nein	•	• nein	•

Tabelle 26: Anforderungen an die Personalqualifikation und Fortbildungsstrategie in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

Bei der Frage der Qualifikation des Personals sollen zunächst die Anforderungen an die Geschäftsführung einerseits und die Anforderungen an die sonstigen Beschäftigten andererseits differenziert werden.

<sup>316</sup> vgl. Niedersächsisches Finanzministerium (2003), S. 5

Die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen sind gekennzeichnet durch einen hohen Bestand an Beschäftigten mit technischer Berufsausbildung. Die betreffenden Qualifikationen werden in der Regel durch Abschlussprüfungen in einem einschlägigen Ausbildungsberuf<sup>317</sup> oder geeignete Hochschulprüfungen<sup>318</sup> erworben. Soweit der spezielle Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters darüber hinaus vertiefte Kenntnisse des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts, des ordentlichen Rechts und der Verwaltungsorganisation bedarf, ist darüber hinaus der Nachweis eines erfolgreichen Abschlusses einer Laufbahnausbildung für den öffentlichen Dienst<sup>319</sup> erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als eine ständige Aufgabe übertragen und der Beschäftigte in ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) berufen werden soll. Nachfolgend wird hierzu weiter ausgeführt.

### 3.3.1.1 Geschäftsführung

Die bisherigen Leitungen der Landesbetriebe verfügen ausnahmslos über eine ingenieurwissenschaftliche Qualifikation auf dem Gebiet der Geodäsie verbunden mit der Laufbahnausbildung für den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst. Neben der erfolgreichen Prüfung an einer wissenschaftlichen Hochschule und der Verleihung des akademischen Grades Dipl.-Ing. müssen sie nach einem zweijährigen Referendariat die Assessorenqualifikation durch das Bestehen der Großen Staatsprüfung vor dem Oberprüfungsamt für die höheren technischen Verwaltungsbeamten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr nachweisen. Im Rahmen der letztgenannten Ausbildung und Prüfung werden u.a. grundlegende betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Führungskompetenzen vermittelt.

Eine Kodifizierung der Anforderungen an die Geschäftsführungen wie sie einzelne Bundesländer für die Leitungen oder Beschäftigten der Bauaufsichts-<sup>320</sup> oder Katasterbehörden<sup>321</sup> auf der kommunalen Ebene kennen, liegt ausnahmslos nicht vor. Es liegt in der Entscheidungsgewalt jeder einzelnen vorgesetzten Personalstelle, das Anforderungsprofil bei einer Ausschreibung der Geschäftsführung an die Erfordernisse anzupassen. Da die bisherigen Behördenleiter mit wenigen Ausnahmen (z.B. Niedersachsen) ohne eine Neuausschreibung auch mit der Geschäftsführung der Landesbetriebe betraut wurden, können die mittelfristigen Tendenzen in den einzelnen Bundesländern nur aus den Diskussionen während des Umwandlungsprozesses abgeleitet werden. Zwei Bundesländer haben in diesem Zusammenhang bereits erkennen lassen, dass eine ingenieurwissenschaftliche Qualifikation zwar wünschenswert sein mag, sie zukünftig aber keinesfalls automatisch Vorrang vor einer anderen geeigneten - beispielsweise betriebswirtschaftlichen - Qualifikation genießt. Dies betrifft insbesondere solche Landesbetriebe, bei denen der Status nicht allein als solcher haushaltsrechtlicher Natur betrachtet wird. Bremen hat mit der weiteren Umwandlung seines Landesbetriebes in einen Eigenbetrieb und der Erhöhung der Anforder-

<sup>317</sup> hierzu zählen insbesondere die Ausbildungsberufe des Vermessungstechnikers und Kartographen

<sup>318</sup> hierzu zählen insbesondere Studiengänge der Geodäsie oder des Vermessungs- und Geoinformationswesens an Universitäten und Fachhochschulen

<sup>319</sup> hierzu zählen insbesondere die Laufbahnausbildungen für den gehobenen (zwei bis 18 Monate) und den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst

<sup>320</sup> „Die Bauaufsichtsbehörden sind zur Durchführung ihrer Aufgaben ausreichend mit geeigneten Fachkräften zu besetzen und mit den erforderlichen Vorrichtungen auszustatten. Den unteren Bauaufsichtsbehörden müssen Bedienstete mit der Befähigung für den höheren technischen Verwaltungsdienst der Fachrichtung Hochbau oder Städtebau, welche die erforderlichen Kenntnisse der Bautechnik, der Baugestaltung und des öffentlichen Baurechts haben, sowie Bedienstete mit der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst angehören. Die Leitung der für die Durchführung der Aufgaben zuständigen Stelle ist einem Beamten oder Angestellten zu übertragen, der eine der Voraussetzungen des Satzes 2 erfüllt und eine ausreichende Erfahrung nachweist.“ (§ 51 Abs. 4 BbgBO)

<sup>321</sup> „Jeder Landkreis und jede kreisfreie Stadt haben für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 22 Abs. 1 ein Katasteramt einzurichten und ausreichend mit geeigneten Fachkräften zu besetzen. Für die Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung (§ 22 Abs. 1 Nr. 2) kann organisatorisch eine andere Regelung getroffen werden.

Das Katasteramt muß von einem Beamten geleitet werden, der dem höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst angehört.

Bei einer Regelung nach Absatz 1 Satz 2 müssen die Arbeiten für die Landesvermessung von einem Beamten geleitet werden, der dem höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst angehört.“ (§ 23 VermliegG Brandenburg)

rungen hinsichtlich der Eigenfinanzierung die Geschäftsführung gezielt neu ausgeschrieben und dabei ausdrücklich ein betriebswirtschaftliches oder kaufmännisches Studium als Einstellungsvoraussetzung gefordert.

Auf der anderen Seite stehen die organisationsrechtlich weiter als Behörden geführten Landesbetriebe, die insbesondere mit Thüringen und Baden-Württemberg einen hohen Anteil der Aufgabenwahrnehmung im Liegenschaftskataster abdecken. Das dortige Festhalten an den bisherigen Qualifikationsvoraussetzungen kann aus dem Umstand abgeleitet werden, dass diese Betriebe in höherem Maße von der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse geprägt sind. Einem betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Handeln sind die damit verbundenen Aufgaben nur begrenzt zugänglich. Daraus resultierend behalten die fachlichen und verwaltungsrechtlichen Kenntnisse weiterhin ein überproportionales Gewicht.

Außerhalb des amtlichen Geoinformationswesens wird vereinzelt auch auf jegliche ausbildungsspezifische Qualifikation verzichtet. So umreißt Rheinland-Pfalz die Anforderungen an die Geschäftsführung seines „Landesbetrieb Daten und Information“ mit dem Hinweis auf eine abgeschlossene Hochschulbildung oder eine mehrjährige einschlägige berufliche Tätigkeit, die für diese Funktion qualifiziert.<sup>322</sup> Diese sehr unbestimmt gehaltene Umschreibung lässt grundsätzlich eine Bestellung zum Geschäftsführer nahezu unabhängig von der Fachrichtung und vom Ausbildungsniveau zu. Die Bestellung zum Geschäftsführer erfolgt jedoch befristet auf fünf Jahre. Angesichts dieser Einschränkung besteht die Möglichkeit, Fehlentscheidungen in Bezug auf die Übertragung der Geschäftsführungsbefugnisse in absehbarer Zeit korrigieren zu können, so dass eine ggf. unzureichende Vorgabe von Befähigungsvoraussetzungen keine dauerhaften Konsequenzen nach sich zieht - soweit nicht ohnehin vorzeitige Abberufungen zulässig sind. Positiv betrachtet lässt dieses Modell die Interpretation zu, in hohem Maße leistungsorientierte Besetzungen unabhängig von der Berufsqualifikation zu ermöglichen. Negativ betrachtet führt die kaum verbindliche Aussage bezüglich der Qualifikationsvoraussetzungen mit dem erheblichen Ermessensspielraum zu der Gefahr einer Beliebigkeit in der Stellenbesetzung.

Tendenziell müssen diese Entwicklungen als Signale in Richtung einer Formulierung von Qualifikationsanforderungen gewertet werden, die denen eines privaten Unternehmens nahe kommen. Die Möglichkeit hierzu hätte nach Einschätzung der befragten Landesbetriebe rechtlich auch bei Beibehaltung der Behördenform bestanden, jedoch hätte sich eine solche Frage mangels einer exponierten Diskussion um betriebswirtschaftliche oder kaufmännische Belange so nicht gestellt. Das in der Landesbetriebsbildung zu sehende Entwicklungspotenzial sei daher eher praktischer denn theoretischer Natur.

### **3.3.1.1.2 Weitere Beschäftigte**

Neben der Geschäftsführung sind weitere Beschäftigte der Landesbetriebe in verschiedensten Funktionalbereichen tätig, die eine besondere Aufwertung durch die Führung als Landesbetrieb erlangen. Darüber hinaus muss allen Beschäftigten eine neue, u.a. betriebswirtschaftlich ausgerichtete Verwaltungskultur vermittelt werden.

So hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein einen Wandel im Anforderungsprofil zumindest an weitere ausgewählte Beschäftigte konstatiert. Mit der Einführung eines betrieblichen Rechnungswesens seien auch die betroffenen Beschäftigten entsprechend zu schulen oder geeignetes Fachpersonal einzustellen.<sup>323</sup> Hier wird insbesondere abgestellt auf die neuen Anforderungen im Rechnungswesen. Dar-

---

<sup>322</sup> § 2 Abs. 1 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information

<sup>323</sup> vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2001), S. 98

über hinaus wurde von Seiten der Gewerkschaften ein neues Anforderungsprofil insbesondere an die Leitungskräfte auch unterhalb der Geschäftsführungsebene formuliert.<sup>324</sup> Danach sind konstruktive Konfliktbewältigung, vernetztes Denken, Einbeziehen der Mitarbeiter und Kunden sowie die Fähigkeit zur Definition von Leitlinien verbunden mit hoher Fachkompetenz als Kernkompetenzen der Führungskräfte aufzubauen. Für die neuen Aufgabenfelder wie kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Marketing, Qualitätsmanagement sowie Personal- und Sozialwesen sei besonders qualifiziertes Personal einzusetzen. Dieses habe weitestgehend durch Qualifikation des vorhandenen Personals für neue Aufgaben zu geschehen. Führungs- und Schlüsselpositionen sollten neu ausgeschrieben und nur auf Zeit besetzt werden.

Soweit die untersuchten Landesbetriebe ihr Rechnungswesen auf eine Finanz- und Betriebsbuchführung umzustellen und Bilanzen zu erstellen hatten, sahen diese sich vor Herausforderungen gestellt, welche durch die klassischen Ausbildungsgänge der bisherigen Beschäftigten tatsächlich nicht erschöpfend befriedigt werden konnten. Nahezu einhellig wurde hier auch von Außenstehenden die Auffassung vertreten, dass diese neuen Aufgaben nicht allein durch eine in der Regel wenige Tage oder Wochen andauernde Fortbildung zu bewältigen waren, wenn die betreffenden Betriebe tatsächlich unter dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente arbeiten sollten.<sup>325</sup> Für die in diesen Aufgabenbereichen einzusetzenden Beschäftigten wurde daher in der Praxis eine betriebswirtschaftliche oder kaufmännische Ausbildung verlangt. Die betreffenden Stellen sind regelmäßig im Zuge von Neuausschreibungen mit geeigneten Kandidaten neu besetzt worden. Um sicherzustellen, dass von Anfang an ein ausreichendes Wissen in Bezug auf eine kaufmännische Buchhaltung zur Verfügung stand, wurde beispielsweise in Baden-Württemberg ein Bilanzbuchhalter aus der freien Wirtschaft mit der fachlichen Leitung der Finanzbuchhaltung betraut. Außerdem wurden ein Betriebswirt und ein weiterer Buchhalter für die Abwicklung der Gebührenbescheide und Eingangsrechnungen eingestellt, was insbesondere aufgrund des hohen Belegvolumens durch die Einbindung der staatlichen Vermessungsämter in den Landesbetrieb notwendig wurde. Allein bei den Landesoberkassen waren bisher ständig sechs bis sieben Personen mit diesen Aufgaben für die vormaligen Behörden beschäftigt.<sup>326</sup> Für die Aufarbeitung von Altforderungen musste zusätzlich ein weiterer Mitarbeiter freigestellt werden.<sup>327</sup>

Als weniger sensibel wurden andere Bereiche der Landesbetriebe betrachtet. Lediglich Niedersachsen gibt zu erkennen, dass für das Aufgabenfeld Marketing eine entsprechende Berufsausbildung oder zielgerichtete Weiterqualifikation in Form geeigneter Fortbildungsmaßnahmen verlangt wird.<sup>328</sup> Auch andere Landesbetriebe wie der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen mussten für bisher nicht abgedeckte Fachqualifikationen auf Anwerbungen vom freien Markt zurückgreifen.<sup>329</sup> Die dabei gewonnenen Erfahrungen waren teilweise ernüchternd. So gestaltete sich der Aufbau eines zentralen Kundenmanagements auch im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg bereits deshalb schwierig, weil die angebotene Vergütung nicht im Entferntesten den Erwartungen der Bewerber entsprach, die bereits Vertriebserfahrungen mitbrachten, so dass auf Innenbewerber zurückgegriffen werden musste.<sup>330</sup>

Die Entwicklung zeigt, dass auch unterhalb der Geschäftsführungsebene die Entwicklung in den Qualifikationsanforderungen denen eines privaten Unternehmens näher kommt. Hinsichtlich der Frage, ob

---

<sup>324</sup> vgl. ver.di (2003a), S. 5

<sup>325</sup> vgl. Kummer, Klaus (1998), S. 173

<sup>326</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997) S. 224

<sup>327</sup> vgl. Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 365

<sup>328</sup> vgl. Niedersächsisches Innenministerium (1996), S. 17

<sup>329</sup> vgl. Finanzministerium/Ministerium für Städtebau und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (2000), Nr. 5

<sup>330</sup> vgl. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2002), S. 5, 6



dies auch in der Behörde möglich und zu beobachten gewesen wäre, wird auf die Hinweise des vorangegangenen Kapitels verwiesen.

### 3.3.1.1.3 Fortbildung

Unbeschadet der konkreten Anforderungen an einzelne Funktions- oder Aufgabenträger sind die Umwandlungsprozesse in den Bundesländern durch verschiedenste Fortbildungsangebote begleitet worden, welche zum einen die Belegschaft der Landesbetriebe insgesamt mit den neuen Anforderungen vertraut machen sollten, zum anderen regelmäßig aber auch Voraussetzung für die persönliche berufliche Weiterentwicklung waren. Obgleich verschiedene dieser Fortbildungsmaßnahmen angesichts der Implementierung neuer Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung auch ohne die Bildung von Landesbetrieben ergriffen worden wären<sup>331</sup>, haben die untersuchten Betriebe zum Ausdruck gebracht, dass das Gesamtpaket und der Durchdringungsgrad auf allen Beschäftigtenebenen durch die Landesbetriebsbildung an Dringlichkeit und Gewicht gewonnen hat.<sup>332</sup> Die Umwandlung hat insoweit eine Initiierung bewirkt, entsprechende Fortbildungsangebote und -maßnahmen auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Der reine Behördenstatus hätte nach Einschätzung der untersuchten Landesbetriebe eine sehr viel schwerfälligere Entwicklung zur Folge gehabt.

Als umfassend in Bezug auf den Kreis der erfassten Beschäftigten kann die allgemeine Fortbildung zum Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Vom mittleren bis zum höheren Dienst sowie bei den vergleichbaren Angestellten haben in nahezu allen Bundesländern entsprechende Schulungen stattgefunden. Ein weiteres hohes Gewicht war bei vertiefenden Schulungen für die Themen Rechnungswesen<sup>333</sup> sowie Marketing und Public Relations zu beobachten. In beiden Fällen sahen sich die Landesbetriebe vor Anforderungen gestellt, die trotz neuer Steuerung in der vorhergehenden Struktur kein entsprechendes Gewicht erlangt hätten. Die Abkehr von der Kameralistik sowie die ausdrückliche Forderung der jeweiligen Landesregierungen an die Landesbetriebe, ihre Produkte in stärkerem Maße als bisher auf dem Markt abzusetzen, bedingte gerade in diesen Bereichen eine Erhöhung der Kompetenz der bisher zuständigen Beschäftigten, zumal seitens der obersten Landesbehörden auch bei erwiesenem zusätzlichem Geschäftsvolumen gerade im Bereich des Rechnungswesens ein zusätzlicher qualifizierter Personalbedarf nicht anerkannt wurde.<sup>334</sup> Die entsprechenden Fortbildungen wurden auf die jeweils für diese Aufgaben zuständigen Beschäftigten bis hin zu den leitenden Mitarbeitern konzentriert und teilweise in Zusammenarbeit mit beteiligten Wirtschaftsberatungsunternehmen<sup>335</sup>, Fachhochschulen oder Fortbildungsträgern durchgeführt. Welche Volumina in diesen Zusammenhang erwachsen können, zeigt das Beispiel Baden-Württembergs auf.<sup>336</sup> Nieder-

<sup>331</sup> vgl. Gallander, Christine (2002), S. 12

<sup>332</sup> vgl. Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997), S. 66; vgl. Niedersächsisches Innenministerium (1996), S. 17

<sup>333</sup> vgl. FIDES Treuhandgesellschaft (1995), Anl. 1 S. 3

<sup>334</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997) S. 225

<sup>335</sup> vgl. Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Karen (1999), S. 366

<sup>336</sup> Allgemeine Fortbildung zu betriebswirtschaftlichen Elementen in der öffentlichen Verwaltung

- 2500 Stunden höherer Dienst
- 400 Stunden gehobener Dienst
- 800 Stunden mittlerer Dienst

Fortbildung zum Thema Unternehmensführung und Organisation

- 100 Stunden höherer Dienst

Fortbildung zum Thema Rechnungswesen und Finanzmanagement

- 50 Stunden höherer Dienst
- 400 Stunden gehobener Dienst

Fortbildung zum Thema Marketing

- 100 Stunden höherer Dienst
- 200 Stunden gehobener Dienst

sachsen verweist auf die Durchführung von Blockveranstaltungen und die Belegung ganzer Semesterangebote, Thüringen hatte u.a. zu diesem Zweck eine Seminarreihe aufgelegt.

Von bereits geringerer Bedeutung waren Fortbildungsmaßnahmen auf den Themenfeldern Unternehmensführung und Organisation sowie Personalmanagement. Hier ist die Ursache darin zu suchen, dass im Landesbetrieb nur geringes Entwicklungspotenzial im Vergleich zur bisherigen oder ansonsten beibehaltenen Organisationsform gesehen wurde. Die in diesem Zusammenhang naturgemäß gegenüber der Zielgruppe der Führungskräfte vermittelten Erkenntnisse wären auch ohne die Bildung eines Landesbetriebes voraussichtlich zum Einsatz gekommen.

Soweit mit Bremen ein Bundesland durch eine nur sehr geringe Ausschöpfung von Fortbildungsmöglichkeiten auffällt, liegt dies in dem Umstand begründet, dass hier in der Anfangsphase zunächst einmal alle Kräfte auf die haushaltsrechtliche Absonderung des Landesbetriebes ausgerichtet waren. Mit der Gründung des dortigen Eigenbetriebes sollen entsprechende Defizite aufgearbeitet werden.

### 3.3.1.2 Personalhoheit und Beschäftigungsverhältnisse

Bei der Frage der Personalhoheit und ihrer Ausgestaltung zeichnen sich zwei wesentliche Aspekte ab, bei denen Landesbetriebe gegenüber der bisherigen Praxis in modifizierter, einem privaten Unternehmen angenäherter Form auftreten könnten. Dies betrifft zum einen die Art und die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse, zum anderen die grundsätzliche Befugnis, diese Beschäftigungsverhältnisse selbständig zu begründen. Tabelle 27 gibt hierzu eine erste Übersicht. Zur Einführung in das Thema sei darauf verwiesen, dass die Begründung der Beschäftigungsverhältnisse im Falle eines privaten Unternehmens regelmäßig in der Verantwortung der Geschäftsführung liegt. Lediglich diese selbst sowie ggf. weitere leitende Mitarbeiter sind vom Aufsichtsrat, ggf. mit Zustimmung der Gesellschafter zu bestellen. Dabei lässt die Vertragsautonomie befristete und unbefristete Verträge gleichermaßen zu.

Personalhoheit								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Beschäftigungsverhältnisse</b>								
<b>Art (Ziel)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbau von Dienstverhältnissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstanz der Beschäftigungsverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstanz d. Beschäftigungsverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstanz d. Beschäftigungsverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau von Dienstverhält.</li> <li>• niedrigere Vergütung/Besoldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstanz der Beschäftigungsverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niedrigere Vergütung/Besoldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<b>Dauer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> <li>• kein Ausbau von Werk-, Zeitverträgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. Unbefristet</li> <li>• Ausbau von Werk-, Dienst-Zeitverträgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführ. unbefristet</li> <li>• Aufbau befristeter Beschäftig.verhältn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführung auf 5 Jahre befristet (RP)</li> </ul>
<b>Einstellung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis gD vom Betrieb</li> <li>• ab hD/BAT Ila von der Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis gD vom Betrieb</li> <li>• ab hD/BAT Ila von der Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis A 15/BAT Ila/MTL 8 vom Betrieb</li> <li>• ab A 16 von der Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis gD vom Betrieb</li> <li>• ab hD/BAT Ila von der Aufsicht</li> <li>• Beförd. bis A 15 vom Betrieb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis gD und bis BAT Ia vom Betrieb</li> <li>• ab hD/BAT I von der Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis A 15 und BAT Ia vom Betrieb</li> <li>• ab A 16/BAT I von der Aufsicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bis gD vom Betrieb</li> <li>• ab hD von der Aufsicht</li> <li>• bis A 14/BAT I b vom Betrieb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

Tabelle 27: Personalhoheit in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

Vorangestellt werden kann die Beobachtung, dass sämtliche Landesbetriebe der grundsätzlichen Pflicht unterliegen, Beschäftigungsverhältnisse unabhängig von ihrer Art und ihrem Umfang abzubauen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine ausdrückliche Auswirkung aus der Umwandlung in einen Landesbetrieb. Diese Anforderung wäre auch ohne die Umwandlung auf die Betriebe zugekommen.

### 3.3.1.2.1 Art der Beschäftigungsverhältnisse

Einen besonderen Aspekt, der zwar für die Überprüfung der Arbeitshypothese II von nachrangiger Bedeutung ist, mit der Diskussion über die Umwandlung von Landesbetrieben regelmäßig aber einher geht und daher aufgegriffen werden soll, ist die Entwicklung der Art der Beschäftigungsverhältnisse. Damit wird darauf abgestellt, inwieweit die bisherigen Status als Beamte, Angestellte und Arbeiter fortgeführt werden sollen. Die diesbezügliche Ausgangssituation in den Bundesländern ist durch erhebliche Unterschiede gekennzeichnet. Zwar finden sich in sämtlichen Landesbetrieben alle drei genannten Berufsgruppen und somit Dienst- wie auch Arbeitsverhältnisse, ihre Anteile aber variieren. So beträgt der Anteil der Beamten und damit der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse zwischen knapp 5% (Brandenburg) und über 50% (Baden-Württemberg). Tendenziell höhere Anteile sind dort zu finden, wo die Landesbetriebe auch Aufgaben des Liegenschaftskataster bis hin zur Durchführung von Liegenschaftsvermessungen wahrnehmen, da diese regelmäßig und unstrittig als mit der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse verbunden gelten. Bei einer Konzentration der Landesbetriebe auf Aufgaben der Geotopographie und des Raumbezugs, die der Leistungsverwaltung zuzurechnen sind, verschieben sich diese Gewichte zu den Arbeitsverhältnissen. Eine Sonderrolle ist diesbezüglich den Betrieben in den neuen Bundesländern beizumessen, die auf Grund der Altersstrukturen und angesichts einer einigungsbedingt eher ablehnenden Grundstimmung zunächst eine zurückhaltende Strategie bei der Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse eingeschlagen haben.

Ausgehend von der vorstehend geschilderten Situation in den untersuchten Landesbetrieben und dem regelmäßigen Fortbestand der dort wahrgenommenen Aufgaben ist in der Mehrzahl der Bundesländer ein Festhalten an der bestehenden Relation der Beschäftigungsverhältnisse zu erkennen. Auch eine anderweitige aufgabenkritische Klassifizierung der Aufgaben mit einem daraus ggf. erwachsenden Gestaltungsspielraum für die Beschäftigungsverhältnisse wurde nicht vollzogen. Zwei Bundesländer deuten jedoch an, dass Sie, wenn auch mit unterschiedlicher Ausrichtung, eine Modifizierung der Relation der Beschäftigungsverhältnisse anstreben. Thüringen hat dabei auf einen Ausbau, Brandenburg auf einen Abbau der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse abgestellt.

Soweit die Umwandlung der Katasterämter in einen Landesbetrieb in Thüringen ohne Auswirkungen auf die Strategie zum Ausbau der bestehenden Dienstverhältnisse blieb, stand dies in engem Zusammenhang mit dem Umstand, dass das Landesbetriebsmodell als rein haushaltsrechtliches Konstrukt über die bestehenden Behörden gelegt wurde, und diese mit der Erhebung, Führung und Bereitstellung der Daten des Liegenschaftskatasters weit mehrheitlich weiterhin hoheitliche Aufgaben wahrnahmen.<sup>337</sup> Hinzu kam, dass für den Landesbetrieb Thüringer Katasterämter seitens des Finanzministeriums ausdrücklich darauf gedrängt wurde, öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen den Vorzug vor privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen zu geben, um den zunächst kostengünstigeren Beamtenstatus gegenüber dem Angestellten-/Arbeitsverhältnis zu nutzen. Zum Zeitpunkt der Einrichtung des Landesbetriebes zum 01.01.1996 waren in den Katasterämtern 153 Beschäftigte als Beamte tätig. Bereits bis zum Jahr 2000

---

<sup>337</sup> vgl. Knies, Annegret (2000), S. 1

wurde dieser Anteil auf Grund der Aufgabenstruktur auf 337 Bedienstete ausgebaut. Die Planzahlen sahen eine Beschäftigung sogar von 384 Beamten im Landesbetrieb vor.<sup>338</sup>

Brandenburg geht grundsätzlich davon aus, dass die in seinem Landesbetrieb wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben - Belange des Liegenschaftskatasters sind hier nur von nachrangigem Umfang - nicht dem engeren hoheitlichen Bereich zuzurechnen sind und Neueinstellungen daher grundsätzlich im Angestelltenverhältnis zu erfolgen haben. Über Ausnahmen entscheidet allein das Ministerium der Finanzen.<sup>339</sup> Eine ähnliche Entwicklung ist in der Praxis, wenn auch auf deutlich niedrigerem absoluten Niveau in Bremen zu beobachten, wo die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse von 1996 bis 2002 um rd. 20%, die der Arbeitsverhältnisse aber nur um rd. 5% zurückgegangen ist.<sup>340</sup>

Unbeschadet der Verknüpfung der Relation der Beschäftigungsverhältnisse mit der rechtlichen Klassifizierung der Aufgaben, ist vereinzelt der Versuch zu beobachten, mit der Landesbetriebsbildung die Vergütungsstrukturen zu überprüfen und das diesbezügliche Niveau abzusenken, um auf diesem Weg Personalaufwendungen zu dämpfen. Beispielsweise verzeichnete Bremen ein starkes Übergewicht im gehobenen Dienst sowie den entsprechenden Angestelltenverhältnissen und dort insbesondere in den höheren Besoldungs- und Vergütungsgruppen. Gleiches galt für den höheren Dienst. Die Maßnahmen sind grundsätzlich zwar nicht an Landesbetriebe geknüpft, gewinnen aber mit dem dort entstehenden Kostendruck eine andere Qualität. So wurden nicht zuletzt auch angesichts der technischen Fortentwicklung, von der insbesondere auch Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen profitieren, in Brandenburg und Bremen zumindest Stellenbewertungen überprüft und teilweise auch Arbeitsplatzuntersuchungen durchgeführt.

Begleitend hierzu wird vereinzelt auch angestrebt, die Personalausgaben durch ein Freisetzen der regelmäßig kostenintensiveren lebensälteren Beschäftigten und die Einstellung jüngeren Personals auf herabwerteten Stellen zu reduzieren. Als Nebeneffekt unterstützt diese Verjüngung der Personalressourcen durch Ausbildungs- und Studienabgänger die Bewahrung eines betrieblichen Know-Hows auf dem Stand von Wissenschaft und Technik. Allein durch regelmäßige Altersabgänge würden daraus resultierende Effekte erst langfristig wirksam werden können.

Vor einer anderen Ausgangssituation stehen zahlreiche Landesbetriebe im Bereich des Bau- und Liegenschaftswesens. Hier fehlt eine gesetzliche Kodifizierung der Aufgaben und daraus folgend auch die Einräumung hoheitsrechtlicher Befugnisse. Die Aufgaben sind ausnahmslos - soweit innerhalb der Landesverwaltung angeboten - unterstützenden Charakters und daher der Bedarfsverwaltung zuzuordnen oder werden erwerbswirtschaftlich gegenüber Dritten angeboten. Nordrhein-Westfalen beispielsweise nimmt daher Neueinstellungen im Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausnahmslos im Angestelltenverhältnis vor.

Die Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse wird angesichts der vorstehenden Erkenntnisse weniger an die Organisationsform „Landesbetrieb“ als vielmehr an die Art der dort wahrgenommenen Aufgaben geknüpft. Die bestehende Zuordnung sämtlicher Beschäftigungsverhältnisse zum Recht des öffentlichen Dienstes wird von den befragten Unternehmen generell mit geringerer Freizügigkeit in Bezug auf die Variabilität der einzelnen Dienst- oder Arbeitsverhältnisse als in der Privatwirtschaft in Verbindung gebracht.

<sup>338</sup> vgl. Köhler, Uwe/Rottenkolber, Elvira (2000), S. 13

<sup>339</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 18

<sup>340</sup> Zum Jahresende 1995 verfügte Kataster und Vermessung Bremen über 155,5 Beschäftigte (30,5 Beamte, 96 Angestellte und 29 Arbeiter). Ende 1996 ergab sich folgendes Bild (27,5 Beamte, 96,7 Angestellte und 26,6 Arbeiter). Im Geschäftsjahr 2002 waren es noch 139,8 Beschäftigte (24 Beamte, 92,6 Angestellte sowie 22,7 Arbeiter).

### 3.3.1.2.2 Dauer der Beschäftigungsverhältnisse

Grundtenor aller untersuchten Landesbetriebe ist, dass unter Verweis auf eine besondere Kontinuitäts- und Verbindlichkeitspflicht der öffentlichen Hand regelmäßig an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen festgehalten wird. Ausdrückliche, durch Rechtsnorm vorgesehene Befristungen stellen die Ausnahme dar.<sup>341</sup> Dennoch wurden auch positive Erfahrungen mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen gesammelt. So haben seit der Führung als Landesbetrieb in Bremen oder auch Niedersachsen Zeit- und Werkverträge ein deutlich höheres Gewicht bekommen. Neueinstellungen konnten nahezu ausschließlich über befristete Arbeitsverträge für Aufgaben von bestimmter Dauer vorgenommen werden. Eine Umwandlung in unbefristete Arbeitsverhältnisse war aber nicht pauschal ausgeschlossen. Werkverträge kamen zur Überbrückung akuter Engpässe zum Einsatz. Ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis zeichnete sich in Bremen darüber hinaus aus dem Angebot von Praktikumsplätzen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes ab. In diesen Bereichen genießen die jeweiligen Landesbetriebe vereinzelt auch nachhaltige, eigenverantwortliche Gestaltungsspielräume. So verzichtet beispielsweise der Hamburger Finanzsenator auf die ansonsten erforderliche Einwilligung bei der Begründung von Beschäftigungsverhältnissen, wenn diese aus Minderaufwendungen bei der Kontengruppe „Personalaufwendungen“ oder Minderaufwendungen bzw. Mehrerträgen an anderer Stelle finanziert werden und dabei

- a) keine über den Stellenplan hinausgehenden unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden,
- b) die Begründung eines Dauerarbeitsverhältnisses ausgeschlossen ist und
- c) keine Versorgungsverpflichtung aus dem Vertragsverhältnis für den Hamburger Haushalt erwächst.

Auch wenn keine ausdrücklichen Vorgaben getroffen sind, so verweist Brandenburg bei Überlegungen zur Personaleinstellung in Landesbetrieben mit dem Ziel, die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit - also freiwillige Aufgaben - auszubauen, auf die Gefahr, durch langfristig gebundenes Personal in eine so genannte Fixkostenfalle zu geraten. Soweit die Betriebe in begrenztem Umfang positive Ergebnisse mit einzelnen zusätzlichen, erwerbswirtschaftlichen Leistungsangeboten beispielsweise durch Consulting-Aktivitäten oder Veredelungen von Geodaten erzielen, werde dies regelmäßig nur deshalb erreicht, weil sie entsprechend der Auftragslage ihr Personal wahlweise für die Pflichtaufgaben oder freiwillige Angebote einsetzen. Die Möglichkeit der Verschiebung von Personalkapazitäten und damit von Personalkosten von den freiwilligen Angeboten zu den Pflichtaufgaben - ohne dass dort die Produktivität erhöht wird - lasse es zu, die Kosten der freiwilligen Leistungen immer der Erlössituation anzupassen. Eine rückläufige Auftragslage bei den freiwilligen Angeboten führe daher zwar nicht zu einem negativen Betriebsergebnis, wohl aber zur Erhöhung des Zuschussbedarfs oder der Entgelte für Servicevereinbarungen über die Pflichtaufgaben. Aus Sicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sei das kritisch zu bewerten, wenn nicht dargelegt werden kann, dass für diese temporäre Arbeitsleistung ein anders nicht zu befriedigender Bedarf besteht. Mit einem zu erwartenden Rückgang der Pflichtaufgaben infolge der technischen Entwicklung werde letztlich auch diese flexible Anpassung der Ressourcen erschwert. Das Risiko einer solchen Fixkostenfalle könne nur durch eine zurückhaltende Nutzung dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse minimiert werden.

Eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung durch die Bildung von Landesbetrieben, kann somit ähnlich wie im Falle von Privatisierungen dazu führen, dass vermehrt sozialversi-

---

<sup>341</sup> Der Geschäftsführer des Landesbetriebes Daten und Information Rheinland-Pfalz wird auf fünf Jahre bestellt. Er kann dabei auch in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden. (§ 2 Abs. 1 Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information)

cherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse in den Betrieben in Anspruch genommen werden, um Personalkosten zu senken. Kosten der sozialen Sicherung werden über diesen Weg externalisiert.<sup>342</sup> Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt wird diese Entwicklung aber vornehmlich als eine solche gesehen, die nach Einschätzung der befragten Landesbetriebe rechtlich auch bei Beibehaltung der Behördenform bestanden, sich jedoch mangels einer exponierten Diskussion um betriebswirtschaftliche oder kaufmännische Belange so nicht gestellt hätte. Das in der Landesbetriebsbildung zu sehende Entwicklungspotenzial sei daher auch hier eher praktischer denn theoretischer Natur.

### 3.3.1.2.3 Zuständigkeit für die Begründung und Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen

Abgesehen von den o.g. befristeten Beschäftigungsverhältnissen, wird die Zuständigkeit für die Begründung neuer Dienst- und Arbeitsverhältnisse regelmäßig in Abhängigkeit von der Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe geregelt. Von der Begründung des Beschäftigungsverhältnisses zu unterscheiden ist die Frage, mit welcher juristischen Person das jeweilige Beschäftigungsverhältnis des einzelnen Mitarbeiters besteht. Diese ist regelmäßig jeweils die hinter dem Landesbetrieb stehende Gebietskörperschaft als dessen Träger. Es handelt sich also weiterhin um Beschäftigte des Landes. Bei der Zuständigkeit für den Abschluss der Beschäftigungsverhältnisse geht es allein darum, unter welchen Voraussetzungen die jeweilige Geschäftsführung des Landesbetriebes eigenverantwortlich über Personalmaßnahmen entscheiden kann. Dies betrifft sowohl Einstellungen als auch weitergehende Maßnahmen wie Umsetzungen, Beförderungen, Höhergruppierungen oder Entlassungen.

Für die Begründung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen einschließlich weiterer personalrechtlicher Maßnahmen bis zum gehobenen Dienst sowie für vergleichbare Angestellte ist eine ausnahmslose Zuständigkeit der Landesbetriebe zu beobachten. Mit Ausnahme Thüringens konnten jedoch alle Bundesländer bereits auf eine entsprechende Regelung vor Gründung der jeweiligen Landesbetriebe verweisen.

Hinsichtlich des höheren Dienstes und vergleichbarer Angestellte ist eine differenziertere Betrachtung in Bezug auf Einstellung und weitergehenden Personalmaßnahmen zu wählen.

Die Einstellung in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis dieser Beschäftigtengruppe erfolgt mehrheitlich noch durch die Aufsichtsbehörden. Die dauerhafte Bindung solchen vergleichsweise kostenintensiven Personals, das weiterhin auf Planstellen innerhalb des Haushaltsplans zu führen ist, wird in diesen Fällen als strategische Entscheidung betrachtet, die sich die obersten Landesbehörden als mittelbarer Vertreter des Gesellschafters „Land“ vorbehalten wollen, um hier auch Personalentwicklungskonzeptionen für die jeweilige Landesverwaltung als Ganzes berücksichtigen zu können. Allein Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eröffnen ihren Betriebsleitungen bzw. Geschäftsführungen das Recht, Beförderungen bis zur Besoldungsgruppe A 15 vorzunehmen. Für Niedersachsen gilt dies sogar hinsichtlich der Einstellung von Beamten.

Die Einstellung in ein entsprechendes Arbeitsverhältnis ist unter Berufung auf gleich lautende Gründe regelmäßig ebenfalls den Aufsichtsbehörden vorbehalten. Hier lässt jedoch Brandenburg die Ausnahme zu, dass die Geschäftsführung Einstellungen oder Höhergruppierungen bis zur Vergütungsgruppe BAT la vornehmen kann. Angesichts der Tatsache, dass hier ohnehin schwerpunktmäßig Arbeitsverhältnisse begründet werden, obliegt dem Landesbetrieb daher eine weitgehende Eigenverantwortung. Der Ge-

<sup>342</sup> vgl. Reichard, Christoph (2000), S. 13

winn an Eigenverantwortung durch die Übertragung vergleichbarer Befugnisse bei den Dienstverhältnissen wäre nur marginal. Für Nordrhein-Westfalen ist die Situation umgekehrt. Da dort die Beschäftigten des höheren Dienstes im Landesvermessungsamt im Beamtenverhältnis oder - in wenigen Fällen - in der Vergütungsgruppe BAT IIa geführt werden, konnte Eigenverantwortung nur durch Übertragung ähnlicher Befugnisse für die Beamten realisiert werden. Zusätzlich hat die Geschäftsführung des Landesvermessungsamtes Nordrhein-Westfalen die alleinige Verantwortung für die Begründung von Arbeitsverhältnissen in der Vergütungsgruppe BAT IIa erhalten.

Die weitestgehende Eigenverantwortung überträgt Hamburg seinem Geschäftsführer des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung. Sowohl die Einstellung als auch alle weitergehenden personalrechtlichen Maßnahmen im Bereich der Beamten wie auch der Angestellten bis zur Besoldungs-/Vergütungsgruppe A 15/BAT Ia sind ihm übertragen. Damit wird das praktisch hohe Maß der organisatorischen Eigenständigkeit des Landesbetriebes wie auch in Niedersachsen (A 15/BAT IIa) unterstrichen.

Soweit die umfassende Übertragung der Verantwortung für die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen auf die Geschäftsführungen übertragen wurde, wie dies in Hamburg, Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg geschehen ist, kommt dies der Zuordnung von Befugnissen innerhalb eines privaten Unternehmens gleich. Die Landesbetriebsbildung hat diese Entwicklung zwar befördert, sie wäre angesichts der bereits bestehenden dienstrechtlichen Optionen und unter dem Blickwinkel eines modernen Personalmanagements sowie der Delegation von Verantwortung, wie sie mit dem Neuen Steuerungsmodell propagiert werden, jedoch gleichermaßen möglich gewesen. Das Festhalten an bisherigen Kompetenzen hätte jedoch insbesondere der Philosophie der Landesbetriebe entgegengestanden.

### **3.3.2 Steuerung und Förderung**

Neben der Personalbeschaffung kommt dem dauerhaften Prozess der Personalentwicklung eine besondere Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg der Landesbetriebe zu, so dass auch hier geprüft werden soll, ob der Landesbetrieb ein zusätzliches Entwicklungspotenzial gegenüber einer unter Beachtung des Neuen Steuerungsmodells geführten Behörde birgt. Die Beschäftigten sollen nach dem Willen der Bundesländer an das Potenzial ihrer Güter und Dienstleistungen glauben und selbstbewusst behaupten, dass ohne ihren Beitrag dem Gemeininteresse nicht gedient werden kann. Ob dieses allein als Motivationsschub genügt, muss jedoch in Frage gestellt werden. Hierzu soll nachfolgend der Umgang mit den Themen Führung, Motivation und Personaleinsatz in den Landesbetrieben in den Vordergrund gerückt werden.

#### **3.3.2.1 Personalführung**

An ausgewählten Merkmalen wie der Form der Arbeitszuordnung, der Strukturen zur Erledigung dieser Arbeiten, der Delegation von Entscheidungsbefugnissen oder der Nachbereitung von Vorgängen kann insbesondere das Thema der Personalführung in den einzelnen Landesbetrieben vertieft und dahingehend untersucht werden, ob und inwieweit es von behördlichen Wesenszügen abweicht und sich dem Handlungsbild eines privaten Unternehmens annähert. Eine Übersicht hierzu gibt Tabelle 28.

Nachfolgend soll nur zu einzelnen in der Tabelle genannten Aspekten Stellung genommen werden, da hier nach Aussage der Betroffenen im Wesentlichen keine Entwicklungen zu beobachten sind, die so

nicht auch beim Ausbleiben der Umwandlung in einen Landesbetrieb - wenn auch vielleicht mit zeitlicher Verzögerung - eingetreten wären.

Personalführung								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
Zuordnung von Arbeiten	• Weisung	• Weisung	• Weisung • Zielvereinbarung	• Weisung	• Weisung • Zielvereinbarung	• Weisung • Zielvereinbarung	• Weisung	• ---
Entscheidungssträger	• amtsbezogen • höherer Dienst und vergleichbare Angestellte	• amtsbezogen	• bis mittlerer Dienst und vergleichbare Angestellte	• amtsbezogen • bis gehobener Dienst und vergleichbare Angestellte	• funktionsbezogen • Projekt- und Organisations-einheitenleiter	• funktionsbezogen • Projekt- und Organisations-einheitenleiter	• funktionsbezogen • Team- und Projektleiter	• ---
Vergütungsauswirkung	• langfristige Perspektive	•	• ohne Auswirkung	• ohne Auswirkung	• ohne Auswirkung	• Vergütungsanpassung	• Vergütungsanpassung	• ---
Arbeitsorganisation	•	• Ausbau der Teamarbeit	• Ausbau der Projektarbeit	• Ausbau der Team-/ Projektarbeit	• Ausbau der Team-/ Projektarbeit	• Beibehaltung der Teamarbeit	• Aufbau von Teamstrukturen	•
Mitarbeitergespräche	•	• regelmäßig	• regelmäßig	• anlassbezogen	• regelmäßig	• regelmäßig	• regelmäßig	•
Außen-darstellung	• Marketing u. PR- Initiative	• Leitbildentwicklung	• Leitbildentwicklung	• Leitbildentwicklung	• Leitbild existierte	• Leitbild existierte	• Leitbildentwicklung	•

Tabelle 28: Personalführung in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens

### 3.3.2.1.1 Entscheidungskompetenz

Auf die Frage, wer innerhalb der untersuchten Landesbetriebe die Funktion eines Entscheidungsträgers innehat, ist mehrheitlich mit dem Hinweis auf den gehobenen und höheren Dienst zu verweisen. Damit verbunden ist die Delegation einer Verantwortung auf einzelne Beschäftigte. Hierbei ist zu trennen in die Außen- und Innenverantwortung.

Die Außenverantwortung für das Handeln der einzelnen Beschäftigten liegt angesichts der regelmäßigen rechtlichen Unselbständigkeit der Landesbetriebe zunächst bei der jeweiligen Trägerkörperschaft. Diese wird gemäß den einschlägigen, landesspezifischen Vorschriften durch die Leitung ihres Landesbetriebes, ggf. die Geschäftsführung, nach außen vertreten. Sie bekommt insoweit regelmäßig eine dem § 49 HGB vergleichbare Prokura zugesprochen. Die Leitung hat daher auch die Handlungen der Beschäftigten im Rechtsverkehr zu vertreten. Eine weitergehende Delegation dieser Außenverantwortung wird grundsätzlich nicht als möglich erachtet.

Davon losgelöst kann die Innenverantwortung für zu treffende Entscheidungen durch die jeweilige Geschäftsordnung oder vergleichbare Hausanweisungen geregelt werden. Hiermit wird jedoch ausschließlich die Frage tangiert, wer innerhalb des Betriebes eine getroffene Entscheidung gegenüber der Betriebs- oder Geschäftsleitung zu verantworten hat. Diesbezügliche Regelungen können Bedeutung insbesondere in zweierlei Hinsicht entfalten. Zum einen in Bezug auf Regressansprüche seitens der Trägerkörperschaft gegenüber ihren Beschäftigten, zum anderen bezüglich daraus erwachsender Vergütungsansprüche oder -rechte sowohl der Beschäftigten, welche diese Innenverantwortung abgeben als auch derjenigen, die eine solche übertragen bekommen.

Bei der Zuordnung der Entscheidungsbefugnisse und damit der Verantwortung zumindest im Innenverhältnis sind funktions- und amtsbezogene Verfahrensweisen in den untersuchten Landesbetrieben zu erkennen.



Generell ist zu beobachten, dass die Landesbetriebe mit einem höheren Grad der rechtlichen oder tatsächlichen organisatorischen Absonderung auch eine Abkehr von streng hierarchischen, typischen Behördenstrukturen praktizieren. Dieses schlägt sich nieder in einer Tendenz, Entscheidungsbefugnisse primär an die jeweils ausgeübte Funktion der Beschäftigten und weniger an das zugehörige Amt oder die Vergütungsgruppe zu knüpfen. Die Art der Aufgaben der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen ist im Übrigen wie auch in anderen technischen Behörden<sup>343</sup> für projekt- oder teamorientierte Strukturen besonders geeignet und eröffnet damit weitergehende Alternativen bei der Delegation von Verantwortung.

Auch bei den organisationsrechtlich weiterhin als Behörden geführten Landesbetrieben sind jedoch Tendenzen dahingehend zu beobachten, Entscheidungsbefugnisse auf nachgelagerte Besoldungs- und Vergütungsgruppen zu delegieren. Diese Entwicklung wird mehrheitlich gleichwohl als Ausfluss der generellen Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der einzelnen Mitarbeiter gewertet und wäre auch ohne die Landesbetriebsbildung vollzogen worden.

Unbeschadet dieser Praxis stehen beide Arten von Landesbetrieben vor der Problemstellung, diese Delegation der Verantwortung, insbesondere soweit arbeitsrechtliche Verhältnisse betroffen sind, im Rahmen der jeweiligen Tätigkeitsmerkmale und Vergütungsstrukturen vollziehen zu müssen. Bei der Übertragung der Verantwortung wird daher darauf geachtet, dass bei den Angestellten keine höheren Vergütungsansprüche entstehen (Bremen, Niedersachsen) oder diese nachhaltig befriedigt werden können (Hamburg). Im Falle der Beamten konnte der Landesbetrieb Thüringer Katasterämter darauf verweisen, den zahlreichen betroffenen Beschäftigten des höheren Dienstes zumindest die Perspektive aufzuzeigen, Stellen der Besoldungsgruppe A 15/A 16 erreichen zu können. Der Stellenkegel war diesbezüglich noch nicht ausgeschöpft. Für Nordrhein-Westfalen wurden vergleichbare Notwendigkeiten nicht gesehen.

Zusammenfassend ist zu beobachten, dass die Entscheidungskompetenzen bei einer genaueren Betrachtung zumindest theoretisch nicht voneinander abweichen. Jedoch kann sich die Geschäftsführung eines Landesbetriebes regelmäßig nur auf organisatorische Entscheidungen innerhalb des Konzerns Landesverwaltung berufen, die anders als die vertraglich ausgestaltete Prokura keine rechtliche Absicherung nach außen darstellen. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Aufsichtsbehörde als mittelbarer Vertreter des Gesellschafters selbst in die laufende Geschäftsführung eingreifen könnte. In der Praxis sind die Entscheidungskompetenzen der Geschäftsführung des Landesbetriebes daher kaum verbindlicher als die einer Behördenleitung.

### **3.3.2.1.2 Zuweisung von Dienstgeschäften**

Das klassische Instrument der Zuweisung von Dienstgeschäften in der öffentlichen Verwaltung ist die Weisung oder Verfügung. Daneben halten Zielvereinbarungen zunehmend Einzug in Behörden, die aber nach einhelliger Aussage aller untersuchten Landesbetriebe das Weisungsrecht des jeweiligen Vorgesetzten nicht aushebeln sollen und können. Auch die angesprochenen, organisatorisch selbständigen Landesbetriebe praktizieren Zielvereinbarungen nur neben einem Fortbestand der bisherigen Weisungsrechte. Sie stellen bisher auch keine auftragsbezogene Vereinbarung dar, sondern lediglich einen generellen Handlungsleitfaden, an dem sich die individuelle Auftragsbearbeitung des einzelnen Beschäftigten orientieren soll.

---

<sup>343</sup> vgl. Landesbetrieb für Straßenbau, [www.lfs.saarland.de/10594\\_10702.htm](http://www.lfs.saarland.de/10594_10702.htm) vom 30.07.2003

Im Gegensatz zu Zielvereinbarungen haben sich Mitarbeitergespräche auf den verschiedensten Beziehungsebenen der untersuchten Landesbetriebe bereits durchgesetzt. Ähnlich wie bei den Zielvereinbarungen kann der Einsatz dieses Instrumentes nach einhelliger Aussage aber nicht an die Landesbetriebsbildung gekoppelt werden, sondern muss im Lichte des Einsatzes neuer Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung insgesamt Beachtung finden. Soweit die Gespräche regelmäßig stattfinden, geschieht dies jährlich und unmittelbar zwischen dem direkten Vorgesetzten und nachgeordneten Beschäftigten.

### 3.3.2.2 Personalmotivation

Ein weiteres Element der Führung und Steuerung stellt die Motivation der Beschäftigten dar, die hinsichtlich der dabei zum Einsatz kommenden Instrumente daraufhin überprüft werden soll, ob der Landesbetrieb Möglichkeiten über die Behörde hinaus eröffnet und sich damit einem privaten Unternehmen annähert. Unterschieden wird regelmäßig in die intrinsische und die extrinsische Motivation. Zu letztgenannter zählt die ergebnisabhängige Bezahlung und Beförderung. Eine Umfrage von Harvard Business Review kam bereits Anfang der 90er Jahre zu dem Ergebnis, dass Führungskräfte und Mitarbeiter besser ausgebildet, kreativer, innovativer, stärker an Verbesserungen interessiert, ehrgeiziger und teamfähiger als zehn Jahre zuvor seien; sie aber gleichzeitig weniger loyal und mehr mit finanziellen Anreize zu gewinnen sind.<sup>344</sup> An dieser Feststellung dürfte auch zehn Jahre später trotz zahlreicher gegenteiliger Beteuerungen noch festgehalten werden können. Daraus leitet sich die zwingende Notwendigkeit ab, zu einem neuen Verhältnis zwischen den Institutionen und ihren Beschäftigten zu kommen. Hinsichtlich intrinsischer und extrinsischer Faktoren wurde die Abfrage bei den Landesbetrieben an diversen Beispielen ausgerichtet, deren Ergebnisse nachfolgend zusammengestellt sind.

#### 3.3.2.2.1 Bezügeentwicklung

Hinsichtlich der Entwicklung der Bezüge in Form der Besoldung, Vergütung oder Löhne für Beamte Angestellte und Arbeiter unterliegen die Beschäftigten angesichts der rechtlichen Unselbständigkeit der Landesbetriebe weiterhin den einschlägigen Rechtsnormen und Tarifverträgen, denen ihre Trägerkörperschaften unterworfen sind. Dies schließt natürlich Forderungen nicht aus, die Bezahlung der Führungskräfte um Zulagen zu ergänzen, deren Höhe in einer Aufsicht führenden Stelle festzulegen ist<sup>345</sup>.

Auch in Bezug auf die verfügbaren Stellen für angestrebte Personalmaßnahmen zur Auslösung finanzieller Folgen, eröffnen sich den Landesbetrieben in der Regel ebenfalls nur geringfügige Spielräume. Die Planstellen der Beamten der Landesbetriebe werden weiterhin in den jeweiligen Landeshaushaltsplänen geführt, so dass eine eigenverantwortliche Variation der verfügbaren höherwertigen Stellen dort nicht möglich ist. Im Bereich der Angestellten und Arbeiter bestehen wie oben dargelegt (Kapitel 3.3.1.2) eingeschränkte Variationsmöglichkeiten, da diese Stellen zwar außerhalb des Haushaltsplans geführt werden, den Stellenkegel aber nicht einseitig belasten dürfen.

Gleichgültig, ob es sich um die Auszahlung von Bezügen und finanziellen Zusatzleistungen oder die Zuweisung höherwertiger Stellen handelt, ist zu beachten, dass die Landesbetriebe regelmäßig haushaltswirtschaftlichen Maßgaben unterliegen (Kapitel 3.2.1.3) und daher ähnlich wie Behörden nur ein-

<sup>344</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1992), S. 137

<sup>345</sup> vgl. ver.di (2003a), S. 5

geschränkte Gestaltungsspielräume haben.<sup>346</sup> Vor diesem Hintergrund und angesichts der angespannten Haushaltssituation nahezu aller Bundesländer bestätigen die untersuchten Landesbetriebe, dass ein tatsächliches Ausbringen von Leistungszulagen, Leistungsprämien und Leistungsstufen oder vergleichbarer Elemente im Tarifrecht bisher nur in seltenen Fällen realisierbar war. Sie wurden nur restriktiv genutzt. Gerade bei den letztgenannten leistungsabhängigen Besoldungsbestandteilen, deren stärkerer Einsatz kurz vor einer Rückumwandlung der Thüringer Katasterämter in eine Behörde intensiv erörtert wurde, scheidet es jedoch oft an einer fehlenden objektiven Leistungsmessung an Hand geeigneter Parameter oder der im Falle Bremens im Angestelltenbereich als sehr komplex erachteten Mitwirkungsbefugnis der Beschäftigtenvertretung. Die Diskussionen werden in Thüringen gleichwohl in der abschließlichen Behördenstruktur fortgesetzt und belegen daher, dass diese unabhängig von organisatorischen Veränderungen erfolgen können. Allein Baden-Württemberg verweist unabhängig vom Landesbetrieb auf die verstärkte Nutzung des Instruments der Leistungszulage als Anreiz. Grundsätzliche Veränderungen in der Besoldungs- und Vergütungsstruktur waren aber auch hier nicht angedacht.

Im Grunde eröffnet die Frage der Ausgestaltung der Bezüge nach Auffassung der befragten Landesbetriebe damit keine über die Möglichkeiten der Behörden hinausgehenden Potenziale. Gleichzeitig wird zwar anerkannt, dass auch innerhalb der privaten Unternehmen Vergütungstarifverträge existieren, diesen wird jedoch ein ungleich höheres Gestaltungspotenzial gerade in Bezug auf leistungsbezogene Vergütungselemente beigemessen, so dass die Landesbetriebe dahinter noch deutlich zurückbleiben.

### 3.3.2.2 Beurteilungswesen

Ein Mittel zur Sicherstellung der vorstehend angesprochen leistungsgerechten Bezahlung als Motivation der Beschäftigten ist die dienstliche Beurteilung. Sie kommt ausschließlich im Bereich der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse zum Einsatz, stellt eine leistungsspezifische Aussage über den Beschäftigten dar und ist damit Grundlage beispielsweise für laufbahnrechtliche Maßnahmen oder die Gewährung leistungsbezogener Bezüge. Beim Beurteilungswesen können zwei Richtungen unterschieden werden. Zum einen die klassische (dienstliche) Beurteilung der Beschäftigten durch ihre jeweiligen Vorgesetzten, zum anderen die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zunehmend praktizierte Vorgesetzten„beurteilung“. Letztgenanntes wurde lediglich in Baden-Württemberg sowie Niedersachsen im Rahmen einer Befragung der Beschäftigten des Landesbetriebes praktiziert.

Obwohl die Landesbetriebe grundsätzlich eine stärkere Ausrichtung der Bezüge am Leistungsbild des einzelnen Beschäftigten befürworten, konnten diesbezüglich keine Fortschritte erreicht werden. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass eine Vielzahl der Mitarbeiter in arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen tätig ist. Die daraus abgeleitete Vergütung bemisst sich regelmäßig ausschließlich an der Wertigkeit der ausgeübten Tätigkeit, aus der auch Rechtsansprüche erwachsen können, nicht an der dabei erbrachten Leistung. Im Ergebnis trifft dies auch für die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Beamten zu, wobei hier nicht die Wertigkeit der Tätigkeit, sondern des bekleideten Amtes von Bedeutung ist. Bezüglich der rechtlich möglichen finanziellen Anerkennung hervorgehobener Leistungen lässt die Haushaltslage jedoch kaum Maßnahmen zu. Umgekehrt hat das Fehlen einer angemessenen Leistung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Bezüge. Bleiben entsprechende Leistungen aus, konzentrieren sich Maßnahmen des Arbeitgebers oder Dienstherrn auf mittelbar wirkende arbeitsrechtliche oder disziplinarische Maßnahmen.

---

<sup>346</sup> Für die Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Staatsorchester Rheinische Philharmonie hat beispielsweise der Landesrechnungshof die Ausgaben für übertarifliche Zulagen in der Spielzeit 2001/2002 von 530.000 € gerügt. Auch wenn diese seit 1989 gewährt werden, sollten sie angesichts der angespannten Haushaltssituation auf ihre Berechtigung überprüft werden. (vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002), S. 136)

Vor diesem Hintergrund wird lediglich aus Nordrhein-Westfalen und Brandenburg eine besondere Befassung mit der Novellierung des Beurteilungswesens für die gesamte Landesverwaltung vermeldet, um einen objektiven Auswahlprozess bei Personalentscheidungen zu gewährleisten, die jedoch in keiner ausschließlichen Beziehung zur Bildung von Landesbetrieben steht.

### 3.3.2.2.3 Corporate Identity

Die Entwicklung und Verinnerlichung einer Corporate Identity oder so genannter Leitbilder ist wesentlicher Teil der Unternehmenskulturen insbesondere großer Marktakteure. Diese dienen der Sensibilisierung der Beschäftigten für eine gemeinsame Handlungsmotivation. Auch hinsichtlich der Tätigkeit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes birgt ein solches Leitbild strategisches Potenzial für eine Fokussierung auf ein gemeinsames Ziel. Soweit in den einzelnen Landesbetrieben nicht bereits vor ihrer Umwandlung kundenorientierte Leitbilder existierten ist die Betriebsbildung einhergegangen mit der Entwicklung derselben. Angesichts der Umstellung auf eine Nettofinanzierung und der ausnahmslosen Forderungen an die Landesbetriebe, die entstehenden Aufwendungen zumindest teilweise durch Umsatzerlöse von Dritten zu refinanzieren, haben Marketing und Public Relations als produkt- und unternehmensbezogene Öffentlichkeitsarbeit an Bedeutung innerhalb der Leitbilder gewonnen. Die mit der Umwandlung in Landesbetriebe entwickelten Leitbilder berücksichtigen dies in besonderer Weise und tragen zu einer begrenzten Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen und ihren Produkten bei. Eine weitergehende Wirkung konnte aber schon deshalb nicht erzeugt werden, da gerade die untersuchten Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens auch weiterhin in der Pflicht standen, in hohem Maße gesetzlich definierte Aufgaben unabhängig von einem Absatzmarkt zu erbringen.

Die Entwicklung der Leitbilder sowie der Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit gingen einher mit Serien von Faltblättern über Produkte, Tagen der offenen Tür oder zielgerichteten Informationsveranstaltungen für Wirtschaft, Politik, Bürger und Verwaltung. Im Wesentlichen ist bezüglich der Leitbildfrage lediglich ein Beschleunigungseffekt hin zu einem der privaten Wirtschaft ähnlichen Verhalten zu beobachten. Der Umstand, ob dieses in einem Landesbetrieb oder einer Landesbehörde geschieht, ist inhaltlich ohne Bedeutung. So gesehen kann die öffentliche Verwaltung hier bereits gleichermaßen agieren wie ein privates Unternehmen.

### 3.3.2.2.4 Weitere Motivationsanreize

In hohem Maße wurde mit der Einrichtung des Landesbetriebes Thüringer Katasterämter von einer Flexibilisierung der Dienst- und Arbeitszeiten Gebrauch gemacht. Damit konnte dem saisonal bedingt variierenden Arbeitsanfall und Arbeitsverdichtungen Rechnung getragen werden. Umfassende Gleitzeitregelungen und Ausgleichsangebote für Wochenenddienste, die aufgrund der Auftragslage Mitte der 90er Jahre zeitweise kaum vermeidbar waren, und die Perspektive auf den Erhalt der Arbeitsplätze, konnten hohe Motivation bei den Beschäftigten in Thüringen entfalten.

Besonders bemerkenswert war hier auch der damals mit der Landesbetriebsbildung einhergehende Motivationsschub resultierend aus einer verbindlichen Aussage über die Zukunft der bisherigen Behörde. Nach einer längeren Zeit der Unsicherheit über die weitere Entwicklung und erheblichen Belastungen, die sich aus einem größeren Personalabbau ergeben hatten, konnte ein ausgesprochen positives Stimmungsbild der Belegschaft festgestellt werden, nunmehr Klarheit über die vermeintlich dauerhafte

Führung als Landesbetrieb erlangt zu haben. Die Maßgabe, den Erfolg des Landesbetriebes gemeinsam erreichen zu müssen, belebte auch das Arbeitsklima nachhaltig.<sup>347</sup>

Ähnlich positiv war auch in Baden-Württemberg zu beobachten, dass unter Nutzung einer eingeräumten Übergangszeit alle Beschäftigten selbst die Gelegenheit erhalten hatten, den Bestand „ihrer“ Außenstellen des Landesbetriebes durch eine über dem Durchschnitt liegende Wirtschaftlichkeit losgelöst von politischen Standortvorgaben erarbeiten zu dürfen. Die Möglichkeit, dabei auch andere Leistungen erbringen zu können, wenn diese nur die Effizienz des Landesbetriebes erhöhen, wirkte auf alle Beschäftigten des Landesbetriebes in ungeahnter Weise motivierend, obwohl die wesentlichsten Aufgaben des Landesbetriebes weiterhin die hoheitlichen Vermessungsaufgaben blieben.<sup>348</sup> Sowohl in Thüringen als auch in Baden-Württemberg konnte dieser „Wettbewerbseffekt“ aber nur deshalb ausgelöst werden, weil es sich um insgesamt über 30 Behörden handelte, die in den Landesbetrieb einbezogen wurden.

Als besonders problematisch in Bezug auf die Motivation der Beschäftigten haben sich in beiden Bundesländern in der Folge jedoch Gegenentwicklungen erwiesen, mit denen die etablierten Landesbetriebe wieder in Behörden überführt wurden. Ausgelöst durch politische Grundsatzentscheidungen mit der Zielstellung, staatliche Aufgaben weitestgehend auf die kommunale Ebene zu verlagern und staatliche Behörden zu minimieren (Baden-Württemberg) oder wettbewerbliche Elemente gegenüber Dritten zurückzunehmen (Thüringen), mussten auch gegen die Interessen der Beschäftigten

- a) Aufgabenbeschneidungen vollzogen,
- b) betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen,
- c) Standorte zusammengeführt und
- d) Beschäftigungsverhältnisse auf die Kommunen übertragen werden.

Im Ergebnis hat dies zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust in die Verbindlichkeit politischer Entscheidungen wie der Bildung von Landesbetrieben zumindest in den betroffenen Bundesländern geführt, der auch auf die jüngeren Landesbetriebsbildungen ausstrahlt.

Positive Effekte konnte Niedersachsen dadurch beobachten, dass eine Vielzahl an Stellen des neu gegründeten Landesbetriebes betriebsintern oder innerhalb der für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Fachverwaltung neu ausgeschrieben wurden. Dieser Weg wurde als Möglichkeit gesehen, gezielt die Beschäftigten für wesentliche, erfolgsrelevante Aufgaben zu gewinnen, die hierfür auch ein besonderes Interesse entwickelten.

Weitere Motivationsanreize, die durch die Landesbetriebsbildung entstanden sind, lassen sich kaum strukturiert aufzeigen. Sie sind in hohem Maße abhängig von individuellen Ausgangssituationen in den einzelnen Bundesländern, wären zumindest teilweise auch bei Beibehaltung des ausschließlichen Behördenstatus eingetreten und können betreffen:

- a) Die Optimierung der individuellen Büroinfrastruktur (z.B. Ergonomie, Hard-/Software, ...),
- b) Optimierung der allgemeinen Unternehmensinfrastruktur (Liegenschaft, Kantine, sanitäre Anlagen, ...),
- c) Optimierung des Unternehmensstandortes (Integration von Außenstellen, attraktive Standortentscheidung, Erreichbarkeit mit Verkehrsmitteln, Parkraum, ...),
- d) Optimierung von Geschäftsprozessen (z.B. durch Bündelung von Zuständigkeiten, ...),

---

<sup>347</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 193

<sup>348</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 226

- d) Abbau von Genehmigungsvorbehalten,
- e) Wandel in der Unternehmenskultur (z.B. Umgang mit Konflikten, Informationspolitik, ...),
- f) Wandel in der Außendarstellung von der Behörde zum „Unternehmen“ und Anerkennung in der Öffentlichkeit.

**3.3.2.3 Personaleinsatz**

Mit der Betrachtung des Personaleinsatzes soll der Frage nachgegangen werden, welchen Veränderungen sich die Beschäftigten hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten innerhalb und außerhalb ihrer bisherigen Aufgabenfelder durch die Umwandlung in einen Landesbetrieb ausgesetzt sehen. Ein zentraler Punkt kann die Möglichkeit zur internen und externen Job-Rotation sein, um die berufliche Qualifikation weiterzuentwickeln. Tabelle 29 gibt eine diesbezügliche Übersicht.

Personaleinsatz (Job-Rotation)									
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige	
innerhalb des Betriebes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• erhöhte Bereitschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Rotation wg. Neuausschreibung</li> <li>• Ausbau von Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotation wg. Neuausschreibung</li> <li>• Ausbau von Team- und Projektarbeit</li> </ul>	•
außerhalb des Betriebes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• „Fach“kräften kaum möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• „Fach“kräften kaum möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• „Fach“kräften kaum möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nur freiwillig</li> <li>• „Fach“kräften kaum möglich</li> </ul>	• ---	

**Tabelle 29: Möglichkeiten des Personaleinsatzes in den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens**

Die Übersicht unterscheidet zwischen einer Job-Rotation innerhalb und außerhalb des Betriebes. Ausschlaggebend hierfür war, dass die erstgenannte durch die Geschäftsführung im Rahmen einer gezielten Personalentwicklung selbst gesteuert werden kann, letztgenannte dagegen in hohem Maße auch davon abhängig ist, inwieweit andere Landesbehörden Bereitschaft signalisieren, sich mit ihren Beschäftigten daran zu beteiligen. In beiden Fällen geben die befragten Landesbetriebe jedoch zu erkennen, dass der hohe Spezialisierungsgrad dieser Fachverwaltung für weite Teile der Beschäftigten kein über die behördlichen Möglichkeiten hinausgehendes Potenzial bietet. Im Übrigen wäre dies so auch bei einem privaten Unternehmen mit vergleichbarer Aufgabenstruktur zu beobachten. Geringfügig anders sei dies in Bezug auf die Leitungskräfte oder temporäre räumliche Maßnahmen zu beurteilen. Hier waren in mehreren Fällen sehr wohl berufliche Veränderungen zu beobachten, die jedoch eher aus einem wachsenden wirtschaftlichen Druck auf den Landesbetrieb und damit der Praxis als einer theoretischen Erweiterung von Möglichkeiten stammen.

**3.3.2.3.1 Rotation innerhalb des Betriebes**

Zu beobachten ist, dass selbst innerhalb der untersuchten Landesbetriebe wie vormals in der Behörde eine gezielt gesteuerte alternierende Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben nicht erfolgt. Dies geschieht regelmäßig nur auf freiwilliger Basis. Personalentwicklungskonzepte, welche den verbindlichen

Einsatz von Nachwuchskräften in verschiedenen Geschäftsbereichen vorsehen, existieren nicht. Die Ursache ist in dem hohen technischen Spezialisierungsgrad der einzelnen Aufgabenbereiche zu suchen. Unabhängig von der einheitlichen Berufsausbildung für die einzelnen Laufbahnen haben die jeweiligen Beschäftigten vielfach kostenintensive aufgabenspezifische Fortbildungen erfahren und sich über viele Jahre Spezialkenntnisse erarbeitet, die ein regelmäßiges Herauslösen und Einarbeiten neuer Kolleginnen oder Kollegen unwirtschaftlich werden lassen. Der Wissensverlust wird vielfach als zu hoch erachtet. Diese Erfahrung gilt zumindest für den mittleren und gehobenen Dienst sowie vergleichbare Angestellten. Im Ergebnis führt dies ausnahmslos zu nur freiwilligen Veränderungen des Aufgabenfeldes, wenn der einzelne Beschäftigte sich ausdrücklich darum bemüht.

Eine nur geringfügig andere Situation zeichnet sich für die Beschäftigten des höheren Dienstes und vergleichbare Angestellte ab. Auch diese verfügen regelmäßig zwar über ein ingenieurwissenschaftliches Studium, werden aber in Leitungsfunktionen eingesetzt, die in der Regel weniger an Spezialwissen angeknüpft sein sollten. In der Praxis bestätigt sich dies jedoch nur für besonders herausgehobene Funktionsebenen, so dass auch hier wie bereits vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb Rotationen grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis erfolgen.

Allein Niedersachsen und Bremen haben eine konsequente, landesverwaltungsinterne Neuausschreibung zumindest der Stellen des höheren Dienstes entsprechend den gewandelten Anforderungen aus der Betriebsstruktur eingeleitet, um gezielt interessierte und motivierte Kolleginnen und Kollegen für diese Aufgaben zu gewinnen. In Niedersachsen gingen die Neuausschreibungen einher mit einer Neustrukturierung der Ortsinstanz, innerhalb derer die Zahl der Katasterbehörden auf rd. ein Drittel reduziert und Leitungspositionen eingespart wurden. Auch hier konnten Stellen neu ausgeschrieben werden, so dass sich insgesamt ein nachhaltiger personeller Wandel vollzog, in dem die Interessen der Beschäftigten in weitem Maße Berücksichtigung finden konnten.

Losgelöst von einer arbeits- oder dienstrechtlich begleiteten Rotation führt die zunehmende Komplexität der Aufgabenstellungen in den Landesbetrieben zu neuen Arbeitsformen, welche die Gelegenheit eines Einblicks in andere Arbeitsfelder losgelöst von Rotationen ergeben. Zum einen erwächst diese Komplexität unabhängig von der Landesbetriebsstruktur aus dem Bedarf einer zunehmenden inhaltlichen und technischen Verknüpfung unterschiedlichster Geodaten, zum anderen aus der betriebsbedingt erforderlichen kaufmännischen Betrachtungsweise auf zahlreiche Aufgaben sowie ihrer in begrenztem Umfang auch wachsenden juristischen Durchdringung. So führt die erforderliche vertikale Integration der bisher getrennt erhobenen und geführten so genannten Geobasisdaten von den Maßstabsbereichen 1:1.000 bis 1:1.000.000 die Beschäftigten der Aufgabenbereiche Raumbezug, Liegenschaftskataster und Geotopographie ebenso zusammen wie die horizontale Integration von Geobasisdaten und Geofachdaten zu einer engeren interdisziplinären Kooperation zwischen Geodäten, Landschaftsplanern, Städtebauern, Geologen und anderen raumbezogenen Fachverwaltungen führt. Gleichzeitig bedingt der durch die Betriebsstrukturen entstehende Druck, Auftragsakquisition zu betreiben, Leistungen ggf. auch auszulagern, Angebote am Markt zu orientieren, Marketing zu betreiben und nachhaltige Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen, die Notwendigkeit, ggf. auch Betriebswirte, Marketingspezialisten oder Juristen in die strategische und operative Steuerung mit einzubeziehen.

Im Ergebnis hat dies in zahlreichen Landesbetrieben zum Aufbau von Teamstrukturen und Projektgruppen, mit teilweise temporären Aufträgen geführt. Dabei wurden auch Geschäftsprozesse überprüft und Aufgabenbereiche zur Optimierung des Workflow zusammengeführt. Arbeitsschritte, die vormals seriell, also nacheinander zu vollziehen waren, werden danach vielfach bereits parallel erledigt.

Eine räumliche und zeitliche Zusammenführung von Ressourcen kennzeichnete speziell den Landesbetrieb Thüringer Katasterämter. Für Auftragsspitzen konnte Personal ohne Probleme zeitlich befristet zusammengeführt werden, wobei im Bereich der Vermessungsleistungen zunächst auch Wochenenddienste kein Hindernis darstellten und länger als zehn Stunden am Tag gearbeitet wurde. Im Gegenzug wurde umfassender Freizeitausgleich in auftragsschwächeren Phasen gewährt. Grundlage für diese Möglichkeiten waren interne Regelungen innerhalb des Landesbetriebes.

Die Durchsetzbarkeit solcher Modelle hatte ihre Ursache in der hohen Motivation der Beschäftigten und der klaren wirtschaftlichen Zielsetzung. Sollte dem nicht Rechnung getragen werden können, waren auch betriebsbedingte Kündigungen nicht ausgeschlossen. Es ging dabei also um den Erhalt der Arbeitsplätze und somit die mittelbare Partizipation am wirtschaftlichen Erfolg des Landesbetriebes.

Diese umfassende Flexibilisierung führt zu einer nachhaltigen temporären Rotation im Bereich des vermessungstechnischen Außendienstes, der im Einsatz bei verschiedenen Betriebsstellen - je nach Auftragslage - zum Ausdruck kam. Dieses wurde nicht zuletzt dadurch erleichtert, dass die Amtsbezirke der einzelnen Dienststellen vergleichsweise klein waren und lange Reisezeiten vom Wohnort zu einem benachbarten Dienstort kaum auftraten. Zusätzliche Belastungen durch den räumlichen Wechsel erwuchsen daraus kaum.

#### **3.3.2.3.2 Rotation außerhalb des Betriebes**

Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen wie Juristen oder allgemeinen Verwaltungsmitarbeitern bedingt die spezifische vermessungstechnische oder geodätische Berufsqualifikation und Fortbildung eine nur eingeschränkte Rotation zu anderen Dienststellen innerhalb der Landesverwaltung. Auch wenn angesichts der regelmäßigen Zugehörigkeit des Betriebes zur Trägerkörperschaft kein Wechsel des Dienstherrn oder Arbeitgebers erfolgt und die Fortsetzung der Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle kein mehrseitig abgestimmtes Verfahren erfordert, wird hiervon nur auf freiwilliger Basis Gebrauch gemacht. Bei den untersuchten Landesbetrieben können drei Fallkonstellationen unterschieden werden:

- a) Die Stadtstaaten mit nur einer einzigen, als Landesbetrieb geführten Stelle für das amtliche Geoinformationswesen,
- b) die Flächenstaaten mit einer als Landesbetrieb geführten Stelle des amtlichen Geoinformationswesens und kommunalisierten Katasterbehörden sowie
- c) die Flächenstaaten mit einer als Landesbetrieb geführten Stelle des amtlichen Geoinformationswesens und staatlichen Katasterbehörden oder staatlichen Landesvermessungsbehörden.

Die Stadtstaaten bieten bereits deshalb kein Rotationspotenzial innerhalb der Landesverwaltung, weil zum einen die Aufgaben des Raumbezugs, des Liegenschaftskatasters und der Geotopographie in einer Stelle zusammengefasst sind, zum anderen, weil Fachverwaltungen mit artverwandten Aufgaben (z.B. ländliche Planung, städtebauliche Wertermittlung, u.a.) nicht existieren oder bereits in den Landesbetrieb integriert sind. Diese Rahmenbedingungen existieren jedoch unabhängig von der Landesbetriebsstruktur.

Zur Gruppe der Flächenstaaten mit einer als Landesbetrieb geführten Stelle des amtlichen Geoinformationswesens und kommunalisierten Katasterbehörden zählen Nordrhein-Westfalen und Brandenburg. Hier stößt in der Praxis ein regelmäßiger, koordinierter Wechsel in oder aus dem Aufgabenbereich „Liegenschaftskataster“ bereits durch die unterschiedlichen Dienstherrn bzw. Arbeitgeber an Grenzen. Innerhalb der gesamten für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Verwaltung bleibt daher nur



eine Rotation in die quantitativ jedoch nur sehr begrenzt mit geeigneten Stellen ausgestatteten obersten Landesbehörden oder - in Nordrhein-Westfalen - in die Bezirksregierungen. Auch diese werden personell aber zurückgeführt. Außerhalb der Fachverwaltung bestände darüber hinaus grundsätzlich die Möglichkeit eines Personalaustausches insbesondere mit den Agrarstruktur-, Umwelt- oder Straßenbauverwaltungen. Auch hier ist angesichts der hohen Spezialisierungsgrade und der zunehmenden Auslagerung von Aufgaben praktisch aber kaum Bewegung zu beobachten. Tritt eine solche Bewegung gleichwohl ein, resultiert sie aus einer gezielten Bewerbung des jeweiligen Beschäftigten.

Zu den Flächenstaaten mit einer als Landesbetrieb geführten Stelle des amtlichen Geoinformationswesens und staatlichen Katasterbehörden oder staatlicher Landesvermessungsbehörde zählen Thüringen, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Hier eröffnen sich bereits innerhalb der Fachverwaltungen in der Praxis zahlreiche Möglichkeiten für einen Wechsel, der durch den Verbleib beim bisherigen Dienstherrn oder Arbeitgeber noch erleichtert wird. Gleichwohl muss auch hier die entsprechende Initiative vom einzelnen Beschäftigten ausgehen. Indirekt wird die Rotation einer größeren Zahl von Beschäftigten jedoch dadurch unterstützt, dass vornehmlich im Leitungsbereich die berufliche Fortentwicklung an die erfolgreiche Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben geknüpft ist. Dieser Weg hat sich als erfolgreich erwiesen und erzeugt eine angemessene Personalfluktuationsrate. Zwangsweise Rotationen haben sich in der Vergangenheit als weder für den Beschäftigten noch für das Land positiv herausgestellt. Thüringen hatte darüber hinaus einen gezielten stärkeren Personalaustausch mit benachbarten Verwaltungen (Agrarstruktur, Straßenbau, ...) angestrebt, der nach der Rückumwandlung der Katasterämter und ihrer nachhaltigen quantitativen und qualitativen Beschneidung aber nicht mehr umgesetzt wurde. Auch Baden-Württemberg und Niedersachsen können in der Praxis aber kaum über fachverwaltungsübergreifenden Personalaustausch berichten.

#### **3.3.2.4 Personalbetreuung**

Hinsichtlich der Personalbetreuung wurde die Existenz eines ganzen Bündels theoretisch möglicher Funktionsträger erfragt, die in den Landesbetrieben zum Einsatz kommen, um die Interessen und Rechte der Beschäftigten zu vertreten sowie das Arbeitsklima positiv zu beeinflussen.

Dabei hat sich bestätigt, dass Landesbetriebe als rechtlich unselbständiger Teil der Landesverwaltung weiter den für die Trägerkörperschaft geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterliegen. Dies führt zum Fortbestand der Personalvertretungen im Sinne der Personalvertretungsgesetze. Je nach Größe des Landesbetriebes, der außerhalb des amtlichen Geoinformationswesens auch mehrere 1.000 Beschäftigte umfasst, kann dies bei der Zusammenführung mehrerer vormaliger Landesbehörden zu einer neuen Organisationsform Landesbetrieb bis hin zu Stufenvertretungen führen. Angesichts dieser Entwicklung hat Nordrhein-Westfalen für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb wie auch den Straßenbaubetrieb des Landes mit mehr als 10.000 Beschäftigten die Notwendigkeit jeweils eines Hauptpersonalrates oberhalb der örtlichen Personalräte der neuen Betriebsstellen anerkannt.<sup>349</sup>

Darüber hinaus bestehen in den untersuchten Landesbetrieben Funktionsträger wie Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenbeauftragte, Hauptvertrauensperson der Schwerbehinderten, Beauftragter für Arbeitssicherheit, Betriebsarzt beim medizinischen Dienst oder Datenschutzbeauftragter fort.

Ergänzungen wurden in zwei Bundesländern angedacht. So hat Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb gezielt die Funktion von Mediatoren zur innerbetrieb-

---

<sup>349</sup> vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), S.

lichen Konfliktbewältigung geschaffen. Darüber hinaus verweist Hamburg auf Überlegungen auch Mentoren und Coaches einzusetzen, um zumindest ausgewählte Beschäftigte beim Einstieg in neue Aufgaben oder auch in der Alltagspraxis zu unterstützen bzw. zu beraten. Es wäre jedoch verfehlt, die Ursache dieser Entwicklungen ausschließlich an die Bildung der Landesbetriebe zu knüpfen.

### 3.3.3 Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Wie für die vorangegangenen Funktionalbereiche können auch für die Personalwirtschaft erste Erkenntnisse in Bezug auf Arbeitshypothese II zusammenfassend dargestellt werden. Dies betrifft zunächst einmal den Implementierungsgrad betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen in einem Landesbetrieb.

Für die Personalwirtschaft ist das Phänomen zu beobachten, dass die untersuchten Landesbetriebe hinsichtlich einer Vielzahl an Gesichtspunkten zwar zu erkennen geben, dass die Bildung des Landesbetriebes zu einem deutlich betriebswirtschaftlicher geprägten Handeln geführt hat, dieses aber kaum in ursächlichem Zusammenhang mit einer rechtlichen Erweiterung von Handlungsspielräumen oder Vorgaben steht. Eine so begründete Erweiterung lag ausdrücklich nicht vor. Insoweit wird verdeutlicht, dass ein entstehendes Entwicklungspotenzial vornehmlich praktischer und weniger theoretischer Natur ist. Es resultiert aus einem wirtschaftlichen Handlungsdruck, der nicht zuletzt angesichts der wachsenden Transparenz in der Wirtschaftsführung und der zunehmend angespannten Haushaltssituation mit den daraus erwachsenden Anforderungen an die Landesbetriebe mittelfristig so auch bei der Beibehaltung des behördlichen Status und gleichzeitigem Einsatz des Neuen Steuerungsmodells sowie eines kaufmännischen Rechnungswesens eingetreten wäre. Der zu beobachtende Beschleunigungseffekt soll dennoch zum Anlass genommen werden, hier im Durchschnitt von einem Vorsprung des Landesbetriebes gegenüber der betreffenden Behörde um rund 20% zu sprechen.

Die Beobachtung erfolgt insgesamt jedoch auf etwas niedrigerem Ausgangsniveau als für die Unternehmensführung und Organisation sowie die Finanzwirtschaft. Absolut betrachtet bleibt der Landesbetrieb in der weit überwiegende Zahl der beobachteten Einzelparameter mit Blick auf die Personalwirtschaft deutlich hinter dem privaten Unternehmen zurück. Die Abbildung 8 vermittelt einen graphischen Eindruck hierzu.

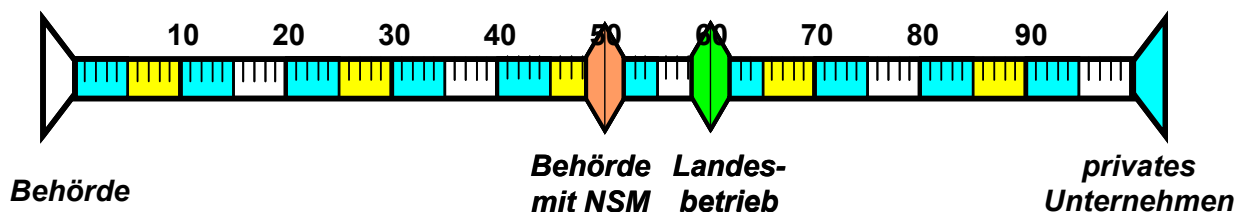


Abbildung 8: erste Annäherung des Entwicklungspotenzials „Personalwirtschaft“

### 3.4 Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft

Nach der Unternehmensführung und Organisation, der Finanz- und der Personalwirtschaft, soll im Folgenden die Praxis der Aufgabenwahrnehmung, i.w.S. der Funktionsbereich der Produktionswirtschaft, der Landesbetriebe analysiert werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass mit dem Auftrag der wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung regelmäßig die Forderung einher geht, die Angebotspalette stärker an den Bedürfnissen der Nutzer, nicht zuletzt am Markt, auszurichten. Der Schwerpunkt liegt daher weniger auf dem „wie“ und damit den Verfahrensweisen der Produktion als vielmehr dem „was“ und somit der Angebotstruktur. Gleichwohl ist zu bedenken, dass Landesbetriebe aus vormaligen Behörden entstanden sind und teilweise eine durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften umrissene Aufgabenstruktur mitbringen. Für die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen gilt dies in besonderem Maße. Dies führt zurück zur Arbeitshypothese I, welche die Zugänglichkeit einer Aufgabe für das Modell „Landesbetrieb“ an ihre Nähe zu den klassischen Kernaufgaben bemisst. Hierzu sollen die Ausführungen speziell des Kapitels 3.4.1 in Bezug auf das amtliche Geoinformationswesen erste Erkenntnisse liefern. Dementsprechend wird das Augenmerk weniger auf eine ausgelöste Optimierung von Geschäftsprozessen als vielmehr auf die Behandlung der Aufgaben als Ganzes gelegt. Das anschließende Kapitel 3.4.2 widmet sich wieder primär der Arbeitshypothese II und hinterfragt, inwieweit die Verfolgung aufgabenkritischer Ansätze den Landesbetrieb von der Behörde abhebt und dem privaten Unternehmen annähert.

#### 3.4.1 Aufgabenstruktur

Bevor der Umgang mit einzelnen Aufgaben der untersuchten Landesbetriebe in Kapitel 3.4.2 und damit ihre Zuordnung zum Landesbetrieb hinterfragt wird, soll das diesbezügliche Selbstverständnis der untersuchten Landesbetriebe anknüpfend an die Ausführungen in Kapitel 2.2.1.1.1 ff aufgezeigt werden. Zu diesem Zweck wurden die Landesbetriebe gebeten, eine Klassifizierung ihrer Aufgaben zu vollziehen. Diese sollte nach der Ausrichtung des Verwaltungshandelns (Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung, Bedarfsverwaltung, erwerbswirtschaftliche Tätigkeit) und der Rechtsform des Handelns (hoheitlich, schlicht-hoheitlich, fiskalisch) bei der Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe erfolgen. Die Ergebnisse zeigen die Tabellen 30 und 31 differenziert hinsichtlich der nach Landes- oder nach Bundesrecht wahrgenommenen Aufgaben in den jeweiligen Landesbetrieben.

Konzentriert sich die Betrachtung auf die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen, so ist zu erkennen, dass ihre Aufgaben in den heutigen Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen der Länder, deren Entstehung bis in die 50er und 60er Jahre zurückreicht, als öffentliche<sup>350</sup>, staatliche<sup>351</sup> oder Landesaufgaben<sup>352</sup> gekennzeichnet werden. Daraus folgt, dass die Verantwortung für die Sicherstellung dieser Aufgaben bei der öffentlichen Hand liegt und organisatorisch mehrheitlich das Land als staatliche Körperschaft - nicht die kommunalen Gebietskörperschaften - originär zuständig sind. Weitere Aufgaben außerhalb der Vermessungs- und Liegenschaftsgesetze haben eine finanziell und personell nur eingeschränkte Bedeutung. Sie basieren in weiten Teilen auf Bundesrecht und werden deshalb in einer gesonderten Tabelle (Tabelle 31) aufgezeigt.

---

<sup>350</sup> § 1 Abs. 1 VermLiegG Brandenburg, VermKatG Nordrhein-Westfalen sowie HmbVermG

<sup>351</sup> vgl. Thüringer Landtag (2003c), S. 20; vgl. Strobel, Erich (1992), S. 305

<sup>352</sup> § 7 Abs. 1 ThürKatG sowie § 1 Vermessungs- und Katastergesetz Bremen

Aufgabenbereiche, -gruppen und Aufgaben nach Landesrecht								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Rechtsgrundlage</b>	• ThürKatG • Aufgabe des Landes	• VermG • staatliche Aufgabe	• NVermG • öffentliche Aufgabe	• VermKatGNW • öffentliche Aufgabe	• VermLiegG • öffentliche Aufgabe	• HmbVermG • öffentliche Aufgabe	• VermKatG • Aufgabe des Landes	•
<b>Raumbezug</b>								
<b>amtliche Festpunktfelder</b>								
<b>Erhebung</b>	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Führung</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Bereitstell.</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	•
<b>SAPOS</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•
<b>Liegenschaftskataster</b>								
<b>Erhebung</b>	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	•	• (Eingriffsverwaltung) • hoheitlich	•
<b>Führung</b>	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	•	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	•
<b>Bereitstell.</b>	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • hoheitlich	•
<b>Geotopographie</b>								
<b>Landesaufnahme/-kart.</b>								
<b>Erhebung</b>	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Führung</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Bereitstell.</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•
<b>Landesluftbildsamml.</b>								
<b>Erhebung</b>	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Führung</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Bereitstell.</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • fiskalische	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•
<b>Portalangebote</b>								
<b>Einrichtung und Pflege</b>	• entfällt	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•	• Leistungsverwaltung • fiskalisch	•

Tabelle 30: Aufgabenklassifizierung durch die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationwesens (Landesrecht)

Aufgabenbereiche, -gruppen und Aufgaben nach Bundesrecht								
	Thüringen	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Bremen	Sonstige
<b>Wertermittlung</b>								
Verkehrswertgutacht.	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
Führung/Auswertung KPS	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	•
Ermittlung von BRW	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
sonst. erforderl. Daten	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
<b>Bodenordnung</b>								
Umlegung/Grenzregel.	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	•
Boden-sonderung	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• entfällt	•
<b>Aus-/Fortbild.</b>								
Berufsausbildung (ohne zust. St.BBiG)	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	•
Laufbahnausbildung	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• Bedarfsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	•
Fortbildung	• entfällt	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	• Bedarfsverwaltung • fiskalisch	•
<b>weitere Aufgaben</b>								
amtliche Lagepläne (Landesrecht)	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
Unterlagen der Bauleitplanung	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	• Leistungsverwaltung • schlichthoheitlich	•
Unschädlichkeitszeugnisse	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• entfällt	• entfällt	• entfällt	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	• Eingriffsverwaltung • hoheitlich	•

Tabelle 31: Aufgabenklassifizierung durch die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens (Bundesrecht)

Für die Landesbetriebe Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen sowie Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg sprechen die jeweiligen Betriebsatzung bzw. Geschäftsanweisung davon, dass im Wesentlichen hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden.<sup>353</sup> Gemeint ist damit vielmehr die Rechtsform des Handelns bei der Wahrnehmung der Aufgaben als die Art der Aufgabe. Neben diesen „hoheitlichen“ Aufgaben erstellen die Landesbetriebe im Rahmen ihrer erwerbswirtschaftlichen

<sup>353</sup> § 1 Abs. 1 Geschäftsanweisung für die Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg sowie der Betriebsatzung für das Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen

Betätigung marktorientierte Produkte, die sich aus den amtlichen Geobasisdaten ableiten, und bieten weitere Dienstleistungen im Umfeld des Geoinformationswesens an.

Das Verhältnis von hoheitlicher Betriebstätigkeit zu erwerbswirtschaftlicher Betriebstätigkeit beträgt im Falle der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens länderweit betrachtet rd. 19:1. D.h. zu rd. 95% sind diese Betriebe in der Sprachregelung des Landes hoheitlich, zu rd. 5% gewerblich tätig. Für den gewerblichen Bereich liegt der Kostendeckungsgrad bei über 90%. Soweit die genannten Bundesländer in den Betriebsatzungen nicht mehr von öffentlichen, sondern von hoheitlichen Aufgaben gesprochen wird, wollten beide zum Ausdruck bringen, dass es sich hier um Hoheitsbetriebe handelt, um zu vermeiden, dass weitergehende Steuerpflichten entstehen. Die Aussagen sind auf die übrigen Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens übertragbar.

Im Widerspruch dazu stehen zunächst einmal Aussagen oberster Finanzbehörden, dass Landesbetriebe in der Regel Aufgaben wahrnehmen, die keine eigenständigen politischen Gestaltungsaufgaben des Landes, sondern notwendige Serviceleistungen zur sachgerechten Erfüllung des politischen Auftrages darstellen, ihnen aber gleichwohl die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben übertragen werden kann.<sup>354</sup>

Zusammenfassend ist zu beobachten, dass im amtlichen Geoinformationswesens keine Aufgabe - auch nicht solche der Eingriffsverwaltung - von einer Wahrnehmung im Landesbetrieb ausgeschlossen sind. Unter der hier angenommen, zumindest vorläufigen Prämisse, dass Eingriffsbefugnisse regelmäßig ein Kennzeichen für die Kernverwaltung sind, hätte dies zur Folge, dass die Nähe einer Aufgabe zur Kernverwaltung nicht maßgeblich für die Entscheidung über die Bildung eines Landesbetriebes ist. Jedoch verdeutlichen die nachstehenden Ausführungen auch, dass der Anteil und das Gewicht der Eingriffsbefugnisse im amtlichen Geoinformationswesen gering sind und diese teilweise der Hinzuziehung anderer Behörden bedürfen. Insoweit könnte die Wesentlichkeit des Anteils der Eingriffsbefugnisse an den Aufgaben von Bedeutung für ihre Überführung in einen Landesbetrieb sein.

### 3.4.1.1 Aufgaben der Eingriffsverwaltung

Soweit die untersuchten Landesbetriebe ihre Aufgaben der Eingriffsverwaltung zugerechnet haben, sind sie von einer einheitlichen Definition dieser Art der Aufgabe ausgegangen.<sup>355</sup> Unter dieser Maßgabe waren nur wenige Aufgaben im Bereich der Eingriffsverwaltung anzusiedeln.

Sieht man ab von den Eingriffsbefugnissen, die dazu berechtigen, Grundstücke und bauliche Anlagen zur Erfüllung der Aufgaben nach den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen der Länder zu betreten sowie den Bußgeldbewehrungen oder der Festsetzung öffentlich-rechtlicher Gebühren, so erfüllt offensichtlich ausschließlich die Datenerhebung im Liegenschaftskataster die notwendigen Voraussetzungen für die Zuordnung zur Eingriffsverwaltung.<sup>356</sup> Das Grundstücksbetretungsrecht wie auch die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch Bußgelder können vielfach nicht von den Kataster- oder Landesvermessungsbehörden selbst durchgesetzt werden. Sie haben sich hierzu der Ordnungsbehörden und ggf. der Unterstützung von Polizeikräften zu bedienen. Selbst bezüglich der Datenerhebung im Liegenschaftskataster gibt Bremen zu Bedenken, dass auch hier weit mehrheitlich nur im Auftrag des Bürgers gehandelt wird und mit Ausnahme der Gebäudeeinmessung und der Gebührenlegung praktisch keine

<sup>354</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 8

<sup>355</sup> Der Eingriffsverwaltung werden alle Aufgaben zugerechnet, bei denen die öffentliche Verwaltung einseitig verbindlich regelnd, d.h. abstrakt oder konkret verbietend, gebietend, entscheidend, Zwang androhend oder anwendend in die Freiheitssphäre der Verwalteten eingreift. (vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 33)

<sup>356</sup> vgl. Tilly, Heinrich (2003), S. 3

Eingriffe im engeren Sinne erfolgen. Ähnlich ist dies auch für Brandenburg zu beobachten, welches eine Feststellung von Flurstücksgrenzen nur mit Zustimmung der Eigentümer eröffnet.

Die Thüringer Katasterämter nahmen rd. 60% der Liegenschaftsvermessungen als Kernbestandteil der Datenerhebung im Land selbst vor und verfügten damit über einen bundesweit überdurchschnittlichen Anteil an gebührenträchtigen Leistungen.<sup>357</sup> Entsprechend lukrativ waren sie für die Umwandlung. Ähnlich gilt das für Mess-, Eich- und Materialprüfungsbehörden. Entsprechend kritisch wurde mit der Rückumwandlung in eine Behörde im Jahr 2003 und Verlagerung der kostenpflichtigen Aufgabenteile auf Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure im politischen Raum aber auch die Frage gestellt, warum „Gewinne“ für die im Saldo positiven Einzelaufgaben privatisiert und Verluste verstaatlicht werden.<sup>358</sup>

Allein Baden-Württemberg und Niedersachsen rechnen weite Teile des Raumbezugs und der Geotopographie zur Eingriffsverwaltung und verweisen darauf, dass auch hier die Möglichkeit besteht, grundsätzlich mit Mitteln des Verwaltungszwangs die Duldung von Einzelmaßnahmen zu erwirken. Obgleich die Rechtslage in den übrigen Bundesländern vergleichbar ist, nehmen diese von einer solchen Klassifizierung Abstand, da in der Praxis von solchen Zwangsmaßnahmen heute kein Gebrauch mehr gemacht werden muss, sie regelmäßig die Hinzuziehung anderer Behörden bedürfen und nur eine marginale Bedeutung haben.

Höhere Anteile der Eingriffsverwaltung sind bei den insgesamt aber nur in geringem und in sehr selektivem Umfang wahrgenommenen Aufgaben nach Bundesrecht zu beobachten. Dies gilt ausnahmslos für die Führung und Auswertung der Kaufpreissammlungen (KPS), die Bodenordnung und die Ausstellung von Unschädlichkeitszeugnissen. Im Übrigen handelt es sich auch hier um Leistungsangebote im Interesse der Daseinsvorsorge und damit Aufgaben der Leistungsverwaltung. Eine Sonderrolle nimmt der Bereich der Aus- und Fortbildung ein. Soweit die Landesbetriebe in der Berufsausbildung oder Fortbildung als Anbieter tätig werden, rechnen sie diese Tätigkeit weit mehrheitlich der Bedarfsverwaltung<sup>359</sup> zu. Lediglich die Aufgaben der zuständigen Stelle nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG), wo eine gesetzlich kodifizierte Überwachungsfunktion wahrgenommen wird, ist jeweils der Eingriffsverwaltung zuzurechnen.

Für die der Eingriffsverwaltung zugerechneten Aufgaben ist das Handeln ausnahmslos hoheitlich ausgerichtet. D.h. die Tätigkeit der betreffenden Landesbetriebe ist hier gekennzeichnet durch die Befugnis, verbindliche Regelungen gegenüber dem Bürger zu treffen und diese Regelungen erforderlichenfalls auch mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Der Aufgabenträger tritt hier im Verhältnis der Über- und Unterordnung (Subordinationsverhältnis) gegenüber dem Bürger auf.

### 3.4.1.2 Aufgaben der Leistungsverwaltung

Wie im Falle der Eingriffsverwaltung haben sich die untersuchten Landesbetriebe auch bei der Leistungsverwaltung an einer einheitlichen Definition orientiert.<sup>360</sup> Unter dieser Maßgabe war die überwiegende Zahl der Aufgaben der Leistungsverwaltung zugerechnet worden.

Soweit hier von einer überwiegenden Zahl der Aufgaben gesprochen wird, ist dies nicht zwingend gleichzusetzen mit dem jeweiligen finanziellen Geschäftsanteil. Während die Landesbetriebe in Nieder-

---

<sup>357</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003) S. 45

<sup>358</sup> vgl. Thüringer Landtag (2003a), S. 7085

<sup>359</sup> Anschaffung der für die Verwaltungstätigkeit notwendigen Sach- und Personalressourcen. (vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 34)

<sup>360</sup> Der Leistungsverwaltung werden alle Aufgaben zugerechnet, bei der die öffentliche Verwaltung für die Lebensmöglichkeiten und die Lebensverbesserung der Mitglieder des Gemeinwesens Sorge trägt, indem sie deren Interessenverfolgung durch Gewährungen unmittelbar fördert. (vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 34)

sachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg sich mit Ausnahme der Erteilung von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster zumindest hinsichtlich der landesrechtlichen Aufgaben auf solche der Leistungsverwaltung beschränken, verfügen Baden-Württemberg, Hamburg und Bremen hinsichtlich der Art der Aufgaben über Mischbetriebe. Ressourcen wie auch Umsatzerlöse werden hier in hohem Maße von der Tätigkeit im Liegenschaftskataster und damit der Eingriffsverwaltung geprägt.

Anders als bei der Eingriffsverwaltung werden die Aufgaben der Leistungsverwaltung aber regelmäßig nicht mit hoheitlichen Handlungsformen umgesetzt. Einzige Ausnahme bilden Datenbereitstellungen im Bereich des Liegenschaftskataster sowie die Erteilung von Auszügen aus den amtlichen Festpunktfeldern. Die Festsetzung der Entgelte in öffentlich-rechtlichen Kostenordnungen führt dort zur Ausstellung von Kostenbescheiden als Verwaltungsakten an Stelle privatrechtlicher Rechnungen. Hinsichtlich anderer nach außen gerichteter Datenbereitstellungen handeln die Landesbetriebe jedoch regelmäßig in der Form des Privatrechts, so dass hier mehrheitlich auf fiskalische Tätigkeit erkannt wurde.

### 3.4.1.3 Sonstige freiwillige Aufgaben

Schließlich sind die Landesbetriebe berechtigt und teilweise sogar aufgefordert, zur Erhöhung der Umsatzerlöse sonstige freiwillige Aufgaben zu intensivieren. Hierunter fallen insbesondere:

- a) Druckleistungen für die Landesverwaltung und Dritte,
- b) kartographische und reprographische Leistungen für die Landesverwaltung und Dritte,
- c) Ingenieurvermessungsleistungen für die Landesverwaltung und Dritte,
- d) Geoconsulting-Leistungen für die Landesverwaltung und Dritte,
- e) Aufbau, Führung und Koordinierung von Fachinformationssystemen für die Landesverwaltung und Dritte sowie
- f) sonstige Leistungen für die Landesverwaltung und Dritte.

Hierbei handelt es sich ohne Ausnahme um eine erwerbswirtschaftliche Betätigung, die im Wettbewerb mit Dritten und fiskalisch ausgeübt wird.

### 3.4.2 Produktionsplanung und -steuerung

In der privaten Wirtschaft wird der Ausrichtung des Angebotes und der Betreuung des Kunden eine für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens entscheidende Bedeutung beigemessen. Eine kontinuierliche Marktanpassung und kritische Hinterfragung der aktuellen Angebote trägt maßgeblich zur nachhaltigen Existenz der betreffenden Unternehmen ab. Als Serviceunternehmen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung soll sich nach zunehmender Auffassung auch die für das amtliche Geoinformationswesen zuständige Verwaltung der Kundenorientierung als primärem Gestaltungs- und Handlungsprinzip annähern.<sup>361</sup> Dies kann nicht ohne Auswirkungen auf die Aufgaben bleiben. Aufgaben, die bisher wie selbstverständlich von der Verwaltung wahrgenommen wurden, können in vielen Ländern künftig nicht oder nur noch eingeschränkt erledigt werden.<sup>362</sup> Diese Maßgabe gilt zunächst unabhängig von der Landesbetriebsbildung. Eine „Aufgabenkritik“ muss daher vor der Bildung von Landesbetrieben abgehandelt

<sup>361</sup> vgl. Engelsberger, Max (1996), S. 645

<sup>362</sup> vgl. Platzeck, Matthias (2003), S. 11



werden, um zu entscheiden, ob für die verbleibenden Aufgaben der Landesbetrieb tatsächlich die sinnvollste Lösung darstellt und wirtschaftlich ausgerichtete Betriebe gebildet werden. Zu beobachten ist, dass die Bildung der Landesbetriebe die Diskussionen über den Umgang mit bisherigen Aufgaben zumindest befördert hat. Hintergrund war regelmäßig die zumindest in Teilen angestrebte erwerbswirtschaftliche Ausrichtung, welche die Fortsetzung bestimmter Aufgaben zumindest im Landesbetrieb in Frage stellte.<sup>363</sup> Die Erfahrungen in der Praxis zeigen jedoch, dass dies regelmäßig nicht mit nachhaltigem Erfolg gelingt. Eine Beschleunigung des aufgabenkritischen Prozess ist zumindest vereinzelt aber durch den Zwang zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit erwachsen.

Nachfolgend werden die Diskussionspunkte um eine Aufgabenkritik zusammengestellt, wie sie im amtlichen Geoinformationswesen geführt wurden und werden. Sie geben einen Überblick, ob sich der Landesbetrieb hinsichtlich eine Überprüfung seines Aufgabenbestandes einem kritischen betriebswirtschaftlichen handeln annähert und ob dieses auch in der Behördenform geschehen wäre.

### 3.4.2.1 Aufgabenabbau

Als erster Schritt im Rahmen einer Aufgabenkritik ist die Frage zu stellen, welche Angebote und damit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung überhaupt aufrecht erhalten werden sollen. In nahezu allen Bundesländern hat dies im Zusammenhang mit der Umwandlung in Landesbetriebe zu Ziel- und Interessenkonflikten resultierend aus unterschiedlichen Betrachtungswinkeln geführt:

- a) dem eher betriebswirtschaftlichen Blickwinkel des entsprechend sensibilisierten Landesbetriebes und
- b) dem eher volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Blickwinkel der Trägerkörperschaft, welcher vielfach auch dem Wesen der den betreffenden Aufgaben zu Grunde liegenden Rechtsnorm innewohnt.

Nicht umsonst weisen kritische Stimmen darauf hin, dass Landesbetriebe, die sich rentieren müssen, ihr Leistungsangebot grundsätzlich einer Marktanalyse unterziehen werden, unrentable Produkte fallen lassen und alles tun, um Einnahmen zu erzielen.<sup>364</sup> Entsprechende Diskussionen wurden in Brandenburg beispielsweise um den Fortbestand eines im Landesbetrieb angesiedelten, aber für diesen selbst unrentablen Aus- und Fortbildungszentrums geführt. Seine Aufgaben bestanden darin, die fachspezifische Fortbildung der kommunalen und staatlichen Bediensteten im amtlichen Geoinformationswesen sicherzustellen sowie eine zentrale überbetriebliche Ausbildung im Ausbildungsberuf Vermessungstechniker zu gewährleisten, die in dieser Form von den kommunalen Kataster- und Vermessungsbehörden wie auch den öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren nicht hätte geleistet werden können. Dass es trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung für ein solches Angebot letztlich nicht zu einem Verzicht darauf gekommen ist, ist dem Umstand geschuldet, dass die Trägerkörperschaft sich unter Berücksichtigung übergeordneter Belange<sup>365</sup> für den Fortbestand ausgesprochen hat. Ausschlaggebend war die Befürchtung, einerseits einen erheblichen Einbruch bei der Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze zu bewirken, andererseits die Qualität der Ausbildung selbst deutlich einzuschränken. Diese Perspektive hätte sich auch bei einer höheren Beteiligung der einzelnen Ausbildungsstellen an den Kosten

---

<sup>363</sup> so beispielsweise hinsichtlich der Fortsetzung der Unterhaltung eines Aus- und Fortbildungszentrums für die Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Brandenburg beim Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“

<sup>364</sup> vgl. Kummer, Klaus (1998), S. 173

<sup>365</sup> Verwiesen wurde auf die Bewahrung einer angemessenen Ausbildungsbreite und die Notwendigkeit der Vermittlung qualifizierten Grundlagenwissens, um das Ausbildungsniveau im Land und die Berufseinstiegsaussichten der Absolventen der Ausbildung zu wahren sowie ggf. auch zu verbessern.

der überbetrieblichen Ausbildung abgezeichnet. Eine solche Entwicklung konnte vom Land als Träger politisch und fachlich nicht befürwortet werden.

Im Übrigen beruhen die in vorstehenden Tabellen (Kapitel 3.4.1) wiedergegebenen Aufgaben ausnahmslos auf Festschreibungen in Landes- oder Bundesrechtsnormen. Eine Hinterfragung des Fortbestands dieser Aufgaben stand in keinem der untersuchten Bundesländer jemals zur Diskussion. Primär hat sich das Anliegen der Umwandlung immer darauf beschränkt, vermeintliche oder tatsächliche Einsparungen durch Verlagerungen im Landeshaushalt oder Maßnahmen in Bezug auf die Ablauforganisation wie den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu erwirken. In ähnlicher Weise wie bei Verwaltungsstrukturmaßnahmen, zu denen die Bildung von Landesbetrieben gerechnet werden kann, ist dies auch beim Ausbau des eGovernment vielfach zu beobachten, wenn die aufgabenkritische Überprüfung von Geschäftsprozessen zurückgestellt wird.

Anstelle eines Aufgabenabbaus konnte in einzelnen Bundesländern jedoch eine Streckung oder Minimierung der Intensität von Aufgaben beobachtet werden. So wurde in der Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen der Umfang der Prüf- und Kontrollanteile aller Geschäftsprozesse auf einen Maximalwert von 10% der Erstbearbeitungen von Produkten angestrebt. Darüber hinaus wurden die Arbeiten zur Vermarktung, Sicherung und Überwachung des Lagefestpunktnetzes in der 3. und 4. Ordnung aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen deutlich zurückgefahren. In ähnlicher Weise galt dies für Höhen- und Aufnahmepunktnetze.<sup>366</sup> Die Entwicklung wäre voraussichtlich zwar auch in der Behördenstruktur erfolgt - dann aber vermutlich mit einem größeren zeitlichen Verzug, da weniger wirtschaftliche als vielmehr fachliche Gründe in den Vordergrund getreten wären. Ähnlich musste im Landesbetrieb Thüringer Katasterämter die Umstellung der analogen Liegenschaftskarten auf eine digitale Führung gestreckt werden, um notwendige Kapazitäten für den einnahmeträchtigen Teil der Liegenschaftsvermessungen freizusetzen.

### 3.4.2.2 Aufgabenoptimierung

Soweit der in Nr. 3.4.2.1 angesprochene Aufgabenabbau oder eine Aufgabenreduzierung nicht realisierbar war, konnten Optimierungen in der Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben beobachtet werden. Diesbezüglich wird jedoch von allen untersuchten Landesbetrieben darauf verwiesen, dass diese aus dem Umstand der stark technischen Ausprägung resultieren und einhergehen mit der diesbezüglichen Fortentwicklung unabhängig vom Behörden- oder Betriebsstatus.

So wurden in der Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen die Aufgaben Topographie, Photogrammetrie und Kartographie, die so genannte ATKIS-Prozesskette, in einem Verantwortungsbereich zusammengeführt, um organisatorische Schnittstellen zu minimieren. In diesem Zusammenhang wurde auch eine forcierte Entwicklung der Orthophototechnik, der Einsatz der Laserscantechnik und die Übernahme von Gebäuden aus der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK) vorangetrieben. In ähnlicher Weise galt dies für eine Bündelung der Prozesskette Entwicklung – Erprobung – Produktion zur Einrichtung der ALK.<sup>367</sup>

Eine vergleichbare Neugestaltung der Geschäftsprozesse verfolgt Nordrhein-Westfalen mit der Optimierung des geodätischen Raumbezugs durch die Intensivierung des satellitengestützten Positionierungsdienstes SAPOS, der Ableitung der digitalen topographischen Karte (DTK) aus dem digitalen topogra-

<sup>366</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 14

<sup>367</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 14

phischen Landschaftsmodell (DLM) und der Informationserhebung (Topographischer Meldedienst) bei den Verursachern topographischer Veränderungen.

Baden-Württemberg verweist in diesem Zusammenhang auf den Aufbau digitaler Festpunktnachweise, die Zusammenführung von ALB und ALK mit dem Ziel einer objektstrukturierten Führung des Liegenschaftskatasters oder die automatisierte Ableitung kleinmaßstäbiger Kartenwerke.

### 3.4.2.3 Aufgabenkonzentration und -zentralisation

Ein weiteres Ergebnis einer aufgabenkritischen Betrachtung im Zusammenhang mit der Bildung von Landesbetrieben kann die Konzentration und Zentralisation vormals verteilt wahrgenommener Aufgaben sein. Dies wird regelmäßig als ein Schritt nach der Prüfung des Abbaus und der Ablaufoptimierung von Aufgaben betrachtet. Im Vordergrund stehen sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Bündelung von Aufgaben. Erstgenannte stellt ab auf die Zusammenführung von bisher in zahlreichen gleichrangigen Behörden wahrgenommenen Aufgaben, letztgenannte auf bisher in unterschiedlichen hierarchischen Ebenen wahrgenommenen Aufgaben. Einzelne Bundesländer haben entsprechende Schritte mit der Landesbetriebsbildung vollzogen, betonen jedoch, dass dieses mittelfristig auch ohne die Betriebsbildung erfolgt wäre. Beispielhaft kann verwiesen werden auf

- a) die Konzentration des vormals an fünf verschiedenen Stellen in der Behörde wahrgenommenen Vertriebes von Karten, Luftbildern und digitalen Daten auf eine einzige Organisationseinheit im Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen,<sup>368</sup>
- b) die Konzentration des Vertriebs überregionaler Daten des Liegenschaftskatasters im Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen statt wie bisher über 52 kommunalisierte Katasterämter,
- c) die Konzentration der Einrichtung und des Betriebs der SAPOS-Stationen, der Einrichtung, Erhaltung und Erneuerung der Festpunktfelder, der Dienst- und Fachaufsicht über die staatlichen und städtischen Vermessungsämter wie auch die ÖbVI, der Beschaffung, Softwareentwicklung und Hardwarebetreuung sowie der topographischen Landesaufnahme im Landesvermessungsamt Baden-Württemberg, da hier eine deutlich kostengünstigere und effizientere Aufgabenwahrnehmung abzusehen war.

Bremen verweist darauf, dass eine Konzentration der Aufgaben erst mit der Bildung des Eigenbetriebes vollzogen wurde und sich auf die Aufgabenbereiche der Wertermittlung erstreckte. Hier waren verschiedene Beschäftigte in unterschiedlichen Bereichen der Bremer Landesverwaltung (Liegenschaftsmanagement, Bremer Immobiliengesellschaft, Bremer Baubetrieb, ...) tätig. Die Mitarbeiter wurden bei Geoinformation Bremen zusammengeführt.

### 3.4.2.4 Aufgabendelegation

Mit der Möglichkeit, verbliebene Aufgaben im Ergebnis einer Aufgabenkritik zu delegieren, wird die Option angesprochen, Dritte an der Erfüllung zu beteiligen. In Bezug auf das amtliche Geoinformationswesen bestehen hier grundsätzlich drei Alternativen, die sämtlich zum Einsatz gekommen sind:

- a) Die Delegation von Aufgaben oder Teilaufgaben auf andere Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung.

---

<sup>368</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 14

- b) Die Delegation von Aufgaben oder Teilaufgaben auf andere Stellen der mittelbaren Landesverwaltung, insbesondere beliehene Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure.
- c) Die Delegation von Aufgaben oder Teilaufgaben auf private Dritte.

Eine Delegation der Aufgaben auf andere Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung wurde in der Niedersächsischen Landesvermessung dahingehend vorgenommen, dass die Bearbeitung des größtmäßigsten topographischen Landeskartenwerkes, der Deutschen Grundkarte 1:5.000 (DGK 5) an die Katasterbehörden übertragen wurde. Diese werden ebenfalls an den Arbeiten im Höhenfestpunktfeld sowie der Betreuung der Permanentstationen für den satellitengestützten Positionierungsdienst beteiligt.<sup>369</sup> In ähnlicher Weise hat das Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen örtliche Vermessungen im Bereich des geodätischen Raumbezugs mit der Bildung des Landesbetriebes auf regionale oder lokale Dienststellen (Bezirksregierungen oder Katasterämter) delegiert.

Baden-Württemberg hat mit der Bildung des Landesbetriebes Vermessung die Auflage ausgesprochen, den Anteil der ÖbVI an der Wahrnehmung der hoheitlichen Vermessungsaufgaben zu erhöhen und angesichts des dann erreichten Versorgungsgrades die Auflösung von Außenstellen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu prüfen.<sup>370</sup> Darüber hinaus konnte Niedersachsen eine Delegation von Teilaufgaben sogar auf private Dritte dadurch forcieren, dass das Vergabevolumen bis zum Verbleib eines Anteils von nur rd. 25% der Produktionsarbeiten im Landesbetrieb erhöht wurde.<sup>371</sup>

Darüber hinaus ist bei den Stadtstaaten die Kooperation mit den angrenzenden Bundesländern von herausgehobener Bedeutung. Bremen hat mit der Betriebsumwandlung die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Niedersachsen betont.

### 3.4.2.5 Aufgabenausbau

Ein kontrovers diskutiertes Thema stellt in den Bundesländern die Frage der Ausweitung der Aufgaben der Landesbetriebe mit dem Ziel der Verbesserung der Eigenfinanzierung dar, wie es für private Unternehmen - wenn diese ein entsprechendes Absatzpotenzial sehen - typisch ist. Dieses kann sowohl den Ausbau der Wahrnehmung bestehender, originärer Aufgaben als auch die Akquisition gänzlich neuer Aufgaben betreffen. Insgesamt ist hier zwar eine Zurückhaltung der Landesbetriebe im Vergleich zu privaten Unternehmen zu beobachten, gleichzeitig gehen die praktizierten vorsichtigen Ansätze aber auch nach Einschätzung der befragten Landesbetriebe über das hinaus, was als Behörde aufgegriffen worden wäre.

Sowohl Nordrhein-Westfalen als auch Brandenburg unterstreichen, dass sich der Staat auch mit seinen Landesbetrieben als abgesonderten Teilen der Landesverwaltung auf seine originären Aufgaben beschränken soll. Beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat sich die Landesregierung dazu bekannt, mit diesem nicht andere Märkte erschließen zu wollen als den Verwaltungssektor. Eine Konkurrenz zur Privatwirtschaft wird abgelehnt, da dann auch das Modell der materiellen Privatisierung beschritten werden könnte.<sup>372</sup> Bei diesen Feststellungen ist zu beachten, dass hier unterschiedliche Aufgabenarten tangiert sind. Während die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens gemeinhin der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung zugerechnet werden, fallen die Aufgaben des Bau- und Liegen-

<sup>369</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 15

<sup>370</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 224

<sup>371</sup> vgl. Innenministerium Niedersachsen (1996), S. 16

<sup>372</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 7; vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2000), TOP 3

schaftsbetriebes unter die Bedarfsverwaltung. Sie sind weder durch Rechtsnorm begründet noch zählen sie zu originären Staatsaufgaben.

Ähnlich vorsichtig formuliert es Niedersachsen, wenn darauf verwiesen wird, dass das Aufgabenprofil des Landesbetriebes sich gegenüber dem der ehemaligen Abteilung „Landesvermessung“ des Landesverwaltungsamtes verändern wird. Neben der Bereitstellung von Geobasisdaten, der Kernaufgabe der LGN, wird es künftig stärker gekennzeichnet sein durch ressortübergreifende GIS-Koordinierung sowie solchen Geo-Service-Leistungen für die Dienststellen der Landesverwaltung und Dritte, für die ein ausreichendes Marktangebot nicht vorhanden ist oder das betreffende Segment von Privaten nicht abgedeckt wird.<sup>373</sup> Darüber hinaus kann die Infrastrukturpolitik des Landes Niedersachsen durch beispielhafte, zukunftsweisende Produkt-/Dienstleistungsangebote nachhaltig unterstützt und die niedersächsische Geoinformationswirtschaft gefördert werden.<sup>374</sup> Sobald eine Konkurrenz zu privaten Anbietern erwachsen könnte, wird der Landesbetrieb jedoch zu einer Zurücknahme seiner Aktivitäten aufgefordert.

Eine Ausnahme vom ansonsten unangetasteten bisherigen Aufgabenspektrum wurde für den Landesbetrieb Vermessung in Baden-Württemberg geschaffen. Danach konnten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auch andere als die bisherigen Leistungen erbracht werden, soweit dies die ursprünglichen Aufgaben nicht beeinträchtigt und zum wirtschaftlichen Einsatz der Beschäftigten erforderlich ist.<sup>375</sup> Neu waren auch gezielte Kundenangebote wie eine topographische Karte Stuttgart und Umgebung im Maßstab 1:50.000. Erstmals wurde hier auf der Rückseite der Weg der Werbung für Dritte – nämlich namhafte Firmen – bestritten, die entsprechende Flächen gekauft haben.<sup>376</sup> Darüber hinaus wurde die Rentabilität unabhängig von der Landesbetriebsstruktur gesteigert, indem andere Ressorts in ihrer Aufgabenwahrnehmung durch Sonderdienstleistungen der Vermessungsverwaltung nachhaltig unterstützt wurden und Aufwendungen hierfür erstatteten.<sup>377</sup>

Ging es vorstehend ausschließlich um die Akquisition neuer Aufgaben, so stellt ein Ausbau der bestehenden Aufgaben insbesondere für solche Landesbetriebe ein Problem dar, welche in hohem Umfang Aufgaben des Liegenschaftskatasters wahrnehmen (Thüringen und Baden-Württemberg). Hier führt die Intensivierung insbesondere der Durchführung von Liegenschaftsvermessungen zu Konflikten mit den regelmäßig formulierten politischen Zielen zur Stärkung des freien Berufsstandes der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI).

So hatte der Ministerrat in Baden-Württemberg parallel zur Umwandlung der Vermessungsverwaltung in einen Landesbetrieb beschlossen, den Anteil der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI) im Land zu verdoppeln. Von der gleichzeitigen Erhöhung des Kostendeckungsgrades der Vermessungsverwaltung wurde ebenfalls kein Abstand genommen. Dies führte in der Praxis zu einem Zielkonflikt. Die Verbesserung des Kostendeckungsgrades wäre durch eine Fortsetzung und den Ausbau der Durchführung von Liegenschaftsvermessungen realisierbar gewesen, dem stand aber wiederum der politische Wille zur Verdoppelung der ÖbVI entgegen.<sup>378</sup>

<sup>373</sup> vgl. Elmhörst, Bernd/Sellge, Hartmut (2002), S. 63

<sup>374</sup> vgl. Niedersächsisches Innenministerium (1996), S. 73

<sup>375</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 222; vgl. Scholl, Peter (1997), S. 248

<sup>376</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 225

<sup>377</sup> Dies betraf

- die Unterstützung der Flurneuordnungsverwaltung bei der Durchführung vermessungstechnischer Arbeiten der Grundlagenvermessung,
- die Unterstützung der Justizverwaltung durch die Erstdatenerfassung für das elektronische Grundbuch,
- die Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums bei der Hangneigungskartierung von Grünland und
- die Unterstützung der Kommunen beim Aufbau von Geoinformationssystemen.

<sup>378</sup> vgl. Scholl, Peter (1997), S. 246; ähnlich auch Ruhnau, Heinz unter Verweis auf die damalige, als Sondervermögen verwaltete Bundesbahn in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 940; „Macht z.B. die Bundesbahn Verluste wird eingewandt, dass dadurch der Steuerzahler belastet wird. Entwickelt sie profitable Aktivitäten im Speditionsbereich geht ein neuer Einwand dahin, dass nun eine Gefährdung des Mittelstandes entsteht.“

Erste Aktivitäten auf den neuen Aufgabenfeldern führten daher bereits frühzeitig zu Konflikten. Während den staatlichen Vermessungsämtern in der Vergangenheit Ingenieurvermessungen nur im Zusammenhang mit der Ausbildung des Berufsnachwuchses erlaubt waren, wurde die neue „Auftragslage“ des Landesbetriebes nun genutzt, um Trassen- und Bauabsteckungen oder Lagepläne anzubieten. In der Presse führte dies zu dem Vorwurf „*Beamtete Landvermesser wollen freien Ingenieuren die Aufträge wegschnappen*“. Im politischen Raum wurde konstatiert, dass der Landesbetrieb Vermessung sehr aggressiv an den Markt gehe und versuche, in Bereichen, die zuvor vollständig den Privaten vorbehalten gewesen seien, Aufträge zu erhalten. Die Maximierung der Effizienz stieß also in der Praxis selbst bei denen, die diese gefordert hatten, dann doch auf Kritik. Und dies obwohl die Zahl der Aufträge in diesem Bereich nicht einmal um 3% gestiegen war und weniger als 1% der Gesamtkapazität des Betriebes beanspruchte.<sup>379</sup>

Im Falle der Thüringer Katasterämter erfolgte mit der Bildung eines Landesbetriebes - unterstützt durch die konjunkturell positive Entwicklung in der Baubranche - eine Ausweitung der Tätigkeiten im Bereich der kostenpflichtigen Liegenschaftsvermessungen wie auch der Ingenieurvermessungen, um die Ertragssituation zu verbessern. Dies ging jedoch einher mit der Zurückstellung von Aufgaben der zusschussbedürftigen Katastererneuerung und des Geodatenmarketing<sup>380</sup> sowie der Zusammenarbeit mit den Grundbuchämtern.<sup>381</sup>

### 3.4.3 Wettbewerbsverhalten

Kapitel 3.4.2.5 hatte mit dem Hinweis auf die Erweiterung der Aufgaben der Landesbetriebe in Richtung einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung oder zumindest des verstärkten Absatzes kostenpflichtiger hoheitlicher Leistungen auf den unterschiedlichen Umgang mit diesem Thema aufmerksam gemacht. Baden-Württemberg<sup>382</sup> und Thüringen<sup>383</sup> standen hier für einen eher offensiven, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen<sup>384</sup> für einen defensiven Ansatz. Soweit ein entsprechender Ausbau von Aktivitäten erfolgt, die zwar die Erlössituation verbessern, gleichzeitig aber ein Konkurrerieren mit anderen Marktanbietern nach sich ziehen, stellt sich die Frage, wie sich der betreffende Landesbetrieb im Wettbewerb verhält und ob er sich im Sinne der Arbeitshypothese II von tatsächlichen oder rechtlichen Beschränkungen der Behörde löst und hin zu einem betriebswirtschaftlich motivierten Verhalten entsprechend einem privaten Unternehmen tendiert. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass die befragten Landesbetriebe ein tendenziell eher zurückhaltendes Verhalten offenbaren.

Der Wettbewerbsbegriff selbst ist nicht legaldefiniert. Zur Bestimmung desselben kann lediglich auf einen allgemeinen Sprachgebrauch zurückgegriffen werden, wonach es sich um ein Verhalten mehrerer Personen handelt, das dadurch gekennzeichnet ist, dass „*der eine das zu gewinnen strebt, was ein*

<sup>379</sup> vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 226

<sup>380</sup> vgl. Thüringer Landtag (2003a), S. 7080; vgl. Thüringer Landtag (2002a), S. 5376

<sup>381</sup> „*Ein wichtiger Nebeneffekt [der Rücknahme der Landesbetriebsstruktur der Katasterämter] ist, dass durch die zukünftige klare Trennung nach Antragstellern eine Entspannung der Konkurrenzsituation zwischen Katasterämtern und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren, die in den letzten Jahren zunehmend einer optimalen Aufgabenerledigung in der Kataster- und Vermessungsverwaltung entgegenstand, eintreten wird.*“ (Thüringer Landtag (2003c), S. 19)

<sup>382</sup> „*Die betrieblich orientierte Organisationsform des Landesbetriebes ermöglicht grundsätzlich eher das Erbringen zusätzlicher Leistungen neben den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben. Mit diesen Leistungen könnte in den Wettbewerb mit Dritten eingetreten werden. Aufgrund politischer Vorgaben – keine Konkurrenz zur Privatwirtschaft – sind diese Möglichkeiten jedoch nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Landesbetriebe sehr begrenzt.*“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994), S. 25)

<sup>383</sup> „*Die Reform der Katasterämter verfolgt das Ziel, eine neue Aufgabenverteilung zwischen ihnen und den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren zu erreichen, die in den vergangenen zwölf Jahren entstandene Konkurrenzsituation zu entspannen und [...]*“ (Thüringer Landtag (2003c), S. 19)

<sup>384</sup> „*So ist der Landesbetrieb zwar gehalten, zur Refinanzierung seiner Kosten den Geodatenabsatz nach Kräften zu fördern, Geodaten-Serviceleistungen sollen am Markt aber nur angeboten werde, solange sie der Absatzförderung dienen und ein ausreichendes Marktangebot nicht vorhanden ist.*“ (Kopstahl, Erwin (1997) S. 108)

anderer zu gleicher Zeit zu gewinnen strebt“<sup>385</sup>. Dies bedingt die grundsätzliche Möglichkeit, das eigene Angebot in Qualität und Preis variieren zu können. Ausgenommen vom Wettbewerb im engeren Sinne sind daher hoheitlich oder schlicht-hoheitlich wahrgenommene öffentliche Aufgaben. Ihre Wahrnehmung ist durch Rechtsnorm auf einen begrenzten Kreis an Aufgabenträgern beschränkt. Darüber hinaus sind die Qualität der zu erbringenden Leistung und die zu erhebenden Gebühren und Auslagen ebenfalls durch Rechtsnorm vorgegeben. Insoweit kann hier nicht von Wettbewerb gesprochen werden. Diese Leistungen unterliegen im Übrigen auch nicht einer Ausschreibungspflicht nach der Vergabeverordnung. Von besonderem Interesse in Bezug auf das Wettbewerbsverhalten der Landesbetriebe ist daher das Tätigkeitsfeld außerhalb der öffentlichen Aufgaben. Hier können zwei Arten von Auftraggebern, nämlich öffentliche und private Stellen differenziert werden.

Soweit öffentliche Stellen als Auftraggeber auftreten, sind in Abhängigkeit von der Art der jeweiligen Dienstleistung die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), Leistungen (VOL) oder freiberufliche Leistungen (VOF) zu beachten. Sowohl die VOB als auch die VOL treffen Aussagen, nach denen ausgewählten Stellen der öffentlichen Hand die Teilnahme am Wettbewerb untersagt ist.<sup>386</sup> Die Formulierungen legen den Schluss nahe, dass Landesbetriebe nicht zu einer Angebotsabgabe berechtigt sind. Die Bundesländer gehen hiermit unterschiedlich um.

In Hamburg ist es gängige Praxis, dass Landesbetriebe von der Teilnahme an Ausschreibungen unter Berufung auf die VOB und VOL generell ausgeschlossen sind, um keine Konkurrenzsituation zu kleinen und mittelständischen Unternehmen aufzubauen. Dagegen nimmt Kataster und Vermessung Bremen wie auch der Landesbetrieb Vermessung Baden-Württemberg an Ausschreibungsverfahren teil. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Angebotskalkulation angesichts der implementierten Finanz- und Betriebsbuchführung sämtliche Kosten berücksichtigen kann, also keine quersubventionierten Angebote unterbreitet werden. Damit werde der übergeordneten Zielstellung des Vergaberechts Rechnung getragen und ein Ausschluss der Landesbetriebe unverhältnismäßig. Eine Wettbewerbsverzerrung wird mit dem gleichen Argument auch in Niedersachsen im Falle einer Teilnahme an Ausschreibungen nicht gesehen.<sup>387</sup>

Nordrhein-Westfalen begrenzt den Ausschluss auf die Fälle, in denen Landesdienststellen Leistungen ausschreiben, die von den Landesbetrieben erbracht werden können. Bei Ausschreibungen Dritter dagegen ist das Landesvermessungsamt berechtigt, Angebote abzugeben. Hintergrund ist wie in Brandenburg die Auffassung, dass es sich bei einem Tätigwerden als Auftragnehmer anderer Dienststellen des Landes um so genannte In-House-Geschäfte handelt, die als solche auch vom europäischen Gerichtshof anerkannt sind und damit nicht den europäischen vergaberechtlichen Vorschriften unterfallen. Hier käme es daher ohnehin nicht zur Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens. Dies gilt dann, wenn die betreffenden Unternehmen eine wirtschaftliche oder organisatorische Einheit mit dem Auftraggeber bilden.

---

<sup>385</sup> vgl. Baumbach, Adolf/Hefermehl, Wolfgang (2001), S. 60

<sup>386</sup> „Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten und ähnliche Einrichtungen sowie Betriebe der öffentlichen Hand und Verwaltungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen.“ (§ 8 Nr. 6 VOB A);

„Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen.“ (§ 7 Nr. 6 VOL A)

<sup>387</sup> vgl. Kopstahl, Erwin (1997) S. 108

### 3.4.4 Vorläufige Erkenntnisse für Arbeitshypothese I und II

Anders als für die vorangegangenen Funktionalbereiche lassen die Ergebnisse hinsichtlich der Produktionswirtschaft und Aufgabenwahrnehmung erste Rückschlüsse auf beide Arbeitshypothesen zu.

Mit Arbeitshypothese I war die Vermutung aufgestellt worden, dass die Zugänglichkeit für eine Landesbetriebsumwandlung um so ferner liegt, je näher eine Aufgabe den klassische Kernaufgaben wie innere und äußere Sicherheit, Justiz und Staatsfinanzen steht. Diese These scheint sich bisher nicht zu bewahrheiten. Im amtlichen Geoinformationswesens sind gleichermaßen Aufgaben zu erkennen, die angesichts der offensichtlichen Eingriffsbefugnisse eine besondere Nähe zu Kernaufgaben aufweisen, wie auch der Leistungs- und Bedarfsverwaltung zuzurechnende Aufgaben. Die geringfügigen Anteile erwerbswirtschaftlicher Betätigung sind nicht mehr amtlicher Natur. Sie alle fließen gleichermaßen in die errichteten Landesbetriebe ein. Ähnlich gilt dies für weitere in Bezug genommene Verwaltungszweige wie das Mess- und Eichwesen oder die Materialprüfung. Allerdings ist zu beachten, dass Anteil und Gewicht der Eingriffsbefugnisse zumindest im amtlichen Geoinformationswesen gering sind und diese teilweise der Hinzuziehung anderer Behörden bedürfen. Unter der Prämisse, dass Eingriffsbefugnisse regelmäßig ein Kennzeichen für die Kernverwaltung sind, führt dies zu der Schlussfolgerung, dass die Nähe einer Aufgabe zur Kernverwaltung und die Befugnis zur Ausübung von Eingriffsrechten nicht grundsätzlich für die Entscheidung über die Bildung eines Landesbetriebes maßgeblich sind. Insoweit könnte die Wesentlichkeit des Anteils der Eingriffsbefugnisse an den Aufgaben von Bedeutung für ihre Überführung in einen Landesbetrieb sein.

Arbeitshypothese II lässt ähnliche Rückschlüsse wie für den Funktionalbereich der Personalwirtschaft zu. Letztlich kann keiner der untersuchten Landesbetriebe für sich in Anspruch nehmen, seine Produktion und damit insbesondere die Aufgaben nur deshalb auf den Prüfstand gestellt zu haben, weil er des behördlichen Charakters entkleidet wurde. Soweit zu verstehen gegeben wird, dass aufgabenkritische Maßnahmen wie ein Abbau, eine Optimierung, Zentralisierung und Delegation mit deutlich mehr Vehemenz als in einer Behörde betrieben werden konnten, liegt dies nach Aussage der betroffenen Betriebe vornehmlich in tatsächlichen und weniger in rechtlichen Ursachen begründet. Die Umstände sind erneut in der zunehmenden Transparenz des Handelns sowie der angespannten Haushaltslage zu suchen. Für die Landesbetriebe bedeutet dies lediglich, dass sie in der Praxis sehr viel schneller angehalten werden, ihre Leistungspalette einer kritischen Prüfung zu unterwerfen.

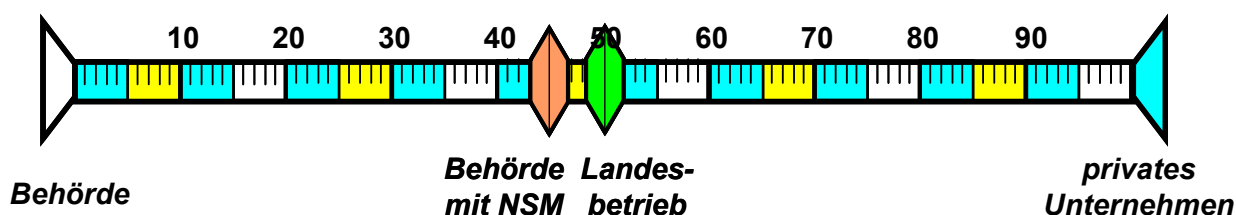


Abbildung 9: erste Annäherung des Entwicklungspotenzials „Aufgabenwahrnehmung“

Insgesamt geschieht dies aber auf einem noch niedrigeren Niveau als im Falle der Produktionswirtschaft. Anders als ein privates Unternehmen bleiben zumindest die hier in den Vordergrund gestellten Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens in der Pflicht, eine Grundversorgung mit amtlichen Geobasisdaten unabhängig vom konkreten Absatz und damit vom Bedarf sicherzustellen. Sie



reihen sich damit in eine Vielzahl von Aufgabenträgern der öffentlichen Hand ein, welche steuerfinanzierte Leistungen im Sinne einer Grundversorgung erbringen. Eine solche Betätigung ist einem privaten Unternehmen regelmäßig nicht möglich, so dass hier von einem deutlichen „Rückstand“ der Landesbetriebe in Bezug auf den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen gesprochen werden kann. Abbildung 9 zeigt dieses und den nur marginalen, in der Praxis begründeten Vorsprung gegenüber der Behörde auf.

### 3.5 Marketing und Public Relations

Der fünfte und letzte Funktionalbereich, welcher im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung in Landesbetrieben ggf. neu zu ordnen ist, stellt „Marketing und Public Relations“ dar.<sup>388</sup> Erstgenannter Teilbereich konzentriert sich vornehmlich auf Güter und Leistungen, letztgenannter betont die Außendarstellung des Unternehmens „Landesbetrieb“. Bezüglich des Marketings wird regelmäßig differenziert in die vier so genannten „P“ (Products, Price, Placement, Promotion). Daraus leitet sich eine möglicherweise strategische Neuausrichtung der bisherigen Behörden für die nachfolgenden Themen ab:

- a) Produktpolitik,
- b) Preispolitik,
- c) Distributionspolitik,
- d) produktbezogene Öffentlichkeitsarbeit und
- e) unternehmensbezogene Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations).

Die Produktpolitik in dem Sinne, wie sich das Angebot der Güter und Leistungen nach einer aufgabenkritischen Betrachtung durch die Umwandlung in einen Landesbetrieb zusammensetzt, wurde bereits in Kapitel 3.4 behandelt, so dass hierauf in der Folge nicht näher eingegangen wird. Sie ist im Falle des amtlichen Geoinformationswesens auf Kontinuität angelegt. Auf eine zusammenfassende Darstellung der vorläufigen Erkenntnisse für Arbeitshypothese II wird hier verzichtet, da die nachfolgenden Ausführungen zumindest hinsichtlich des hier in Rede stehenden amtlichen Geoinformationswesens mit Ausnahme einer moderateren Preis- und produktbezogenen Kommunikationspolitik, denen sich die öffentliche Hand verpflichtet fühlt, keine nachhaltigen Differenzen zwischen einer modernen Behörde, einem Landesbetrieb und einem privaten Unternehmen erkennen lassen.

#### 3.5.1 Preispolitik

Bei den von der Preispolitik der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen betroffenen Gütern und Leistungen handelt es sich im Wesentlichen um Resultate einer Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Eingriffs- und Leistungsverwaltung, deren Umfang im einzelnen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes kodifiziert ist und bei denen der öffentlichen Hand eine Monopolstellung zukommt. Die betreffenden Produkte werden regelmäßig einer anderen Preispolitik unterzogen als solche, die im Rahmen der Bedarfsverwaltung oder sogar der erwerbswirtschaftlichen Betätigung entstehen. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, wird hier von den untersuchten Landesbetrieben als nicht zulässig erachtet.

Zum Verständnis muss hier auch in Erinnerung gerufen werden, dass die in Rede stehenden Landesbetriebe eine grobe Zweiteilung ihre Leistungen im Bereich des Raumbezugs und der Geotopographie vollzogen haben. Als solche waren in Kapitel 3.2.1.1 die Vorhalteleistungen und die Abrufleistungen benannt worden. Für den Kunden bedeutet dies, dass Entgelte ausschließlich für die individuelle Nutzung der Produkte des amtlichen Geoinformationswesens (Datenbereitstellung) zu entrichten sind. Die Kosten für die Datenerhebung und Datenführung werden grundsätzlich vom Staat getragen. Eine Umlage wäre weder verhältnismäßig noch am Markt durchzusetzen. Lediglich im Liegenschaftskataster

---

<sup>388</sup> „Die von den Landesregierungen gesetzten finanziellen Bedingungen erzwingen praktisch den Wechsel vom kontemplativen zum offensiven Marketing-Verhalten. Bislang hatten sich die Vermessungsverwaltungen in Bezug auf ein Marketingkonzept für ihre Leistungsangebote hinter den wettbewerbsausschließenden Normen für öffentlich-rechtliche Daseinsvorsorge verschont und sich im Vertrauen auf den gesetzlichen Auftrag wie ein Monopolist verhalten, dessen Existenz durch normative Benutzungszwänge ohnehin gesichert ist.“ (Klöppel, Reinhard (1994) S. 691)

erfolgt zusätzlich für Datenerhebungen, die auf individuellen Anträgen beruhen und der Fortschreibung eigentumsrechtlicher Positionen dienen, eine Gebührenerhebung. Preispolitische Maßnahmen müssen sich daher auf diese Bereiche beschränken. Insgesamt soll damit der Gefahr vorgebeugt werden, durch eine betont betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Verwaltung, Leistungen und Güter in stärkerem Maße als bisher über direkte Entgelte statt aus Steuergeldern zu finanzieren und damit negative Distributionseffekten zu Lasten unterer Einkommensgruppen auszulösen.<sup>389</sup> Dieser Gefahr gilt es insbesondere dort vorzubeugen, wo Aufgaben betroffen sind, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu erfüllen sind.

Gemeinsam ist den Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen, dass keine kurzfristige, einmalige Erhöhung der Erlöse im Vordergrund steht, sondern eine nachhaltige Verstetigung derselben auf angemessenem Niveau, um die Eigenfinanzierung zu festigen. Die Instrumente, die zu diesem Zweck herangezogen wurden, waren unterschiedlichster Art und dienten insbesondere auch dem Gewinn von Neukunden. So hat die Bildung der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen Preismodelle für die Bereitstellung geotopographischer Daten befördert, die in der ausschließlichen Behördenstruktur wohl noch auf sich hätten warten lassen.

So unterstreichen beispielsweise Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, zum einen von Rabatten und Nachlässen in Abhängigkeit von saisonalen, zielgruppen- und qualitätsspezifischen Aspekten, Gebrauch zu machen, zum anderen aber auch Angebotspakete zu schnüren, bei denen Zusatzleistungen wie z.B. Aktualisierungen der Daten oder ergänzende Serviceleistungen bei der Implementierung der Datenbestände beim Kunden im Preis enthalten sind. In ähnlicher Weise gilt dies auch für Niedersachsen.

Modifikationen dieser Art weniger zugänglich, weil durch Rechtsnorm geregelt, waren die Angebote im Bereich des Liegenschaftskataster. Dennoch hat auch hier die Bildung der Landesbetriebe Thüringer Katasterämter sowie Kataster und Vermessung Bremen zu einer Überprüfung bestehender Kostenregelungen und einer Anhebung oder erstmaligen Begründung von Kostensätzen geführt, um Zuschussgeschäfte zu vermeiden.<sup>390</sup> Auf diesem Wege wurde in Thüringen das im Vergleich zum Vorjahr deutlich höhere Einnahmesoll erreicht und ein Kostendeckungsgrad von über 80% erzielt. Bremen konnte dadurch Personalkosten zumindest teilweise auffangen.<sup>391</sup>

Eine andersartige Situation zeichnet sich bei den weder durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes kodifizierten noch auf die öffentliche Hand als Anbieter beschränkten Aufgaben der Bedarfsverwaltung oder der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit ab. Stellvertretend hierfür können die Laborleistungen der als Landesbetrieb geführten niedersächsischer Hochschulen, informations- und kommunikationstechnische oder liegenschaftsverwaltende Leistungen und Teile der Forstverwaltung Schleswig-Holstein angesprochen werden. So wurden mit der Herauslösung des Wildparks Trappenkamp aus dem Forstamt Segeberg und seiner organisatorischen Verselbständigung als Landesbetrieb die dort angesiedelten waldpädagogischen Leistungen und Begleitangebote in weiten Teilen entgeltpflichtig. Für die waldpädagogische Betreuung gelten je nach Aufwand unterschiedliche Kostensätze. Die Einnahmen aus Eintritt, Waldladen und Waldfreizeitelementen, z.B. Grillanlagen, finanzieren seitdem die betrieblichen Sachausgaben für die zentrale Aufgaben „Waldpädagogik“ mit.<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> vgl. Reichard, Christoph (2000), S. 12

<sup>390</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (1998), S. 192; § 1 Abs. 1 Katasterfortführungsgebührengesetz Bremen

<sup>391</sup> „Angesichts der bremischen Haushaltslage kann diese Arbeit [die Fortführung aufgrund grundbuchlicher Veränderungen] nicht länger gebührenfrei erbracht werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die KV Bremen, bei der diese Verwaltungstätigkeit u.a. anfällt, in einen Betrieb nach § 26 Abs. 1 BremLHO umgewandelt worden ist.“ (Kataster und Vermessung Bremen (1995), S. 1)

<sup>392</sup> vgl. Benett-Sturies, Anne (2003), S. 4

Die Bedeutung der Preispolitik im Wettbewerb spiegelt sich in der Praxis der Hochschulen des Landes Niedersachsen wider. Zu beobachten war, dass diese bei der Durchführung von Routineuntersuchungen auf dem Gebiet der Umweltanalytik und -hygiene oft Preise anboten, die erheblich unter denen der niedergelassenen Prüflaboratorien lagen, um zusätzliche Kunden zu gewinnen. Dies führte zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den niedergelassenen Prüflaboratorien. Die betreffenden Hochschulen wurden daraufhin angehalten, bei der Festlegung von Entgelten für Routinedienstleistungen eine Vollkostenrechnung zu Grunde zu legen, wie es in der Privatwirtschaft üblich und unumgänglich ist.<sup>393</sup>

### 3.5.2 Distributionspolitik

Mit der Landesbetriebsbildung im amtlichen Geoinformationswesen ist in den Bundesländern praktisch eine Zweiteilung der Vertriebsaktivitäten orientiert an Kundengruppen erfolgt. Die Betriebe selbst konzentrieren sich im Eigenbetrieb auf Key Accounts und wickeln das Massengeschäft gegenüber den Kleinkunden zunehmend als Fremdvertrieb über Dritte oder online-Angebote ab.

Hintergrund ist das deutlich höhere Einnahmenvolumen, welches bei Großkunden erwartet wird, und der dortige Bedarf an entsprechenden Servicepaketen in Bezug auf die Implementierung und Pflege der Daten, welcher weiteres Potenzial für Erlöse erschließt. Der persönliche Kartenvertrieb am Schalter wird ebenso wie die Lagerbestände zunehmend zurückgefahren.

### 3.5.3 Promotion

Im Rahmen der produktbezogenen Öffentlichkeitsarbeit hat die Mehrzahl der Landesbetriebe ihre Aktivitäten auf ein regelmäßiges, teilweise auch kontinuierliches Kundenmonitoring und Zielgruppenanalysen aufgebaut. Entsprechende Aktivitäten werden zumindest teilweise auch in den Prüfberichten der Landesrechnungshöfe positiv vermerkt.<sup>394</sup> Durch die Abkehr von einem zurückhaltenden eher verwaltungsgepägten Auftreten wird zunehmend versucht, auch potenzielle Kunden insbesondere aus dem Bereich der Wirtschaft anzusprechen. Insgesamt ist ein verstärkter Auftritt der Landesbetriebe in sämtlichen Medien wie auch auf Messen und Kongressen zu beobachten.

### 3.5.4 Public Relations

Neben der Verankerung ihrer Produkte im Bewusstsein der Öffentlichkeit, arbeiten die Landesbetriebe zunehmend auch am Aufbau eines positiven Images ihrer selbst nach außen, gegenüber dem Kunden, und innen, gegenüber dem Mitarbeiter.

Als besondere Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang vielfach die Erarbeitung und Kommunikation von Leitbildern genannt, die in dieser Form zwischenzeitlich aber auch gängige Praxis in Behörden geworden sind. Dagegen bildet die Darstellung in Geschäftsberichten sowie den öffentlichen Me-

---

<sup>393</sup> vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1997) S. 1; vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1996) S. 1

<sup>394</sup> vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 61

dien ein Element der Public Relations, das ohne die Landesbetriebsbildung nicht in dem beobachteten Ausmaß forciert worden wäre.

### 3.6 Zwischenbilanz und Perspektiven zur Fortentwicklung der Arbeitshypothesen

Die vorangegangenen Ausführungen haben die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen in den Vordergrund gestellt. Die Ergebnisse beruhen im Wesentlichen auf einer primären Datenerhebung in den betroffenen Landesbetrieben selbst und geben überwiegend die praktische Umsetzung des Landesbetriebsmodells im Einzelfall wieder. Sie lassen noch nicht zweifelsfrei erkennen, ob der Einsatz bestimmter Instrumente und Strukturen am Stand der Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften abgeglichen wurde, eine Verallgemeinerungsfähigkeit möglich ist und weitergehende Potenziale außerhalb des amtlichen Geoinformationswesens sowie der bisherigen Praxis ausgeschlossen sind. Dies war bisher auch nicht angestrebt, erscheint angesichts der nunmehr vorliegenden Ergebnisse aber erforderlich.

Für Arbeitshypothese I war bereits in Kapitel 3.4.4 herausgearbeitet worden, dass eine Nähe zur Kernverwaltung, repräsentiert u.a. durch ein hohes Maß an Eingriffsbefugnissen, offensichtlich nicht maßgeblich für die Entscheidung zu Gunsten einer Umwandlung von einer Landesbehörde in einen Landesbetrieb ist. Damit wurde die gewählte Arbeitshypothese, „je höher die Nähe einer Aufgabe zur Kernverwaltung, desto geringer die Möglichkeit ihrer Wahrnehmung in einem Landesbetrieb“ zumindest in Frage gestellt. Im amtlichen Geoinformationswesens waren nach eigener Einschätzung der Landesbetriebe gleichermaßen Aufgaben zu erkennen, die angesichts der offensichtlichen Eingriffsbefugnisse eine besondere Nähe zu Kernaufgaben nahe legen, wie auch der Leistungs- und Bedarfsverwaltung zuzurechnende Aufgaben. Sie alle sind unbeachtlich ihres Gewichtes gleichermaßen in die errichteten Landesbetriebe eingeflossen. Ähnlich gilt dies für weitere in Bezug genommene Verwaltungszweige wie das Mess- und Eichwesen oder die Materialprüfung. Die Wesentlichkeit des Anteils der Eingriffsbefugnisse an den Aufgaben könnte von Bedeutung für ihre Überführung in einen Landesbetrieb sein. Andere Erklärungen sind jedoch ebenfalls denkbar.

Zum einen könnte die Selbsteinschätzung der Landesbetriebe fehl gehen und von der vielfach in Fachverwaltungen zu beobachtenden Erwartung geprägt sein, durch eine Nähe der Aufgabe zur Eingriffsverwaltung ihren Fortbestand zu sichern, zum anderen können tatsächlich andere, noch zu untersuchende Kriterien von Bedeutung für die Beurteilung sein, ob eine Aufgabe dem Landesbetrieb zugänglich ist. Dieser Frage soll im nachfolgenden Kapitel mit dem Ziel weiter nachgegangen werden, verallgemeinerungsfähige Aussagen abzuleiten.

In Bezug auf Arbeitshypothese II zeigen die funktionalbereichsspezifischen, vorläufigen Erkenntnisse, bereits jetzt, dass Belange der Finanzwirtschaft nicht mehr das ausschlaggebende Argument für eine Bildung von Landesbetrieben sein können. Mit der Schaffung der Voraussetzungen, auch in einer Behörde ein kaufmännisches Rechnungswesen zumindest parallel zur Kameralistik zu errichten, ist der vermeintliche Vorteil des Landesbetriebes gegenüber der Behörde deutlich minimiert worden. Weitere Verschiebungen der Erwartungen, wie sie der Arbeitshypothese II innewohnen und in Abbildung 2 (Kapitel 2.1.1.) eingeflossen waren, zeigt die zusammenfassende Darstellung in Abbildung 10 auf. Diese Verschiebungen können nicht unkommentiert stehen gelassen werden.

In den Bereichen der Unternehmensführung und Organisation sowie der Finanzwirtschaft sind die herausgearbeiteten Potenziale weniger abhängig von der persönlichen Motivation der am Prozess der Umwandlung und der anschließenden Steuerung des Landesbetriebes Beteiligten, sondern vielmehr von den Anstößen, die in Rechtsnormen wie der Landeshaushaltsordnung oder den Landesorganisationsgesetzen unmittelbar für Landesbetriebe gegeben werden. Demgegenüber liegen die Potenziale oder Entwicklungsmöglichkeiten in den Bereichen der Personalwirtschaft wie auch der Produktionswirtschaft und Aufgabenstruktur mehrheitlich darin begründet, wie der jeweilige Landesbetrieb von den

Beteiligten „gelebt“ wird. Hier fehlt es regelmäßig an einem unmittelbaren, kodifizierten und gezielt auf einen Landesbetrieb abstellenden Anstoß. Die dortigen Entwicklungsmöglichkeiten können abhängig sein von den Voraussetzungen, welche insbesondere im Bereich der Unternehmensführung und Organisation getroffen werden. Diese führen dann ggf. zu einer Beschleunigung diverser Aktivitäten, die innerhalb einer Behörde so erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen worden wären. Hinsichtlich des Marketing und der Public Relations war auf die bereits überdurchschnittliche Ausprägung im amtlichen Geoinformationswesen schon in Kapitel 3.5 hingewiesen worden, so dass hier kaum weitere Entwicklungsmöglichkeiten zu sehen sind.

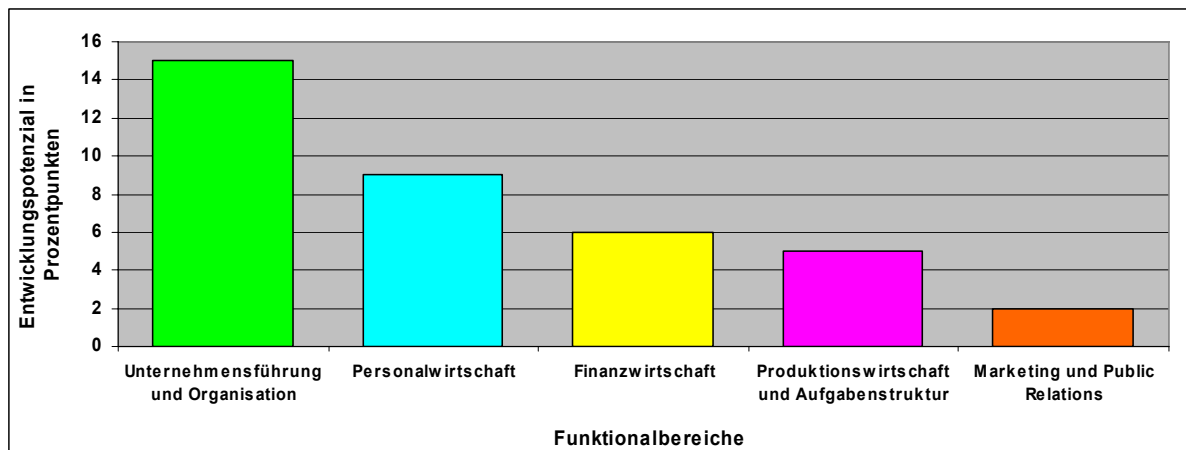


Abbildung 10: erste Erkenntnisse über Entwicklungspotenziale im amtlichen Geoinformationswesen

Welche Konsequenzen sind daraus für den weiteren Gang der Untersuchung in Bezug auf Arbeitshypothese II zu ziehen? Nicht wenige Entscheidungen bei der Bildung und Steuerung von Landesbetrieben werden angesichts des Mangels eines hinreichende Zeitfensters zur eingehenden Abwägung von Vor- und Nachteilen oder der Notwendigkeit, bestimmte Erfahrungen erst einmal in der Praxis sammeln zu müssen, nach dem Prinzip „*Wir machen das jetzt einfach mal*“ getroffen. Um herauszufinden, ob gerade die auch bei den Untersuchungen der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen beobachteten Anteile eher intuitiver Entwicklungspotenziale und schneller eingetretener Entwicklungen ggf. durch einen weitergehenden Stand der Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften doch noch untermauert werden können, sollen in den Kapiteln 4 und 5 flankierende Vertiefungen erfolgen. Im Ergebnis soll dies dazu führen, die bisher nur vorläufigen und im Wesentlichen an Praxisbeispielen herausgearbeiteten Erkenntnisse über Entwicklungspotenziale weiter zu verifizieren.

## 4 Vertiefende Sekundäranalyse zur Verallgemeinerung der Arbeitshypothesen

Die vorstehenden Ausführungen des Kapitels 3 haben sich - angelehnt an die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen - auf eine Darstellung der Praxis bei der Anwendung des Instrumentes „Landesbetrieb“ konzentriert. Sie basieren insbesondere auf der Betrachtung einer Fachverwaltung mit zwar breiter, aber in ihrem Schwerpunkt doch spezifischer Aufgabenstruktur. Dabei konnte für beide eingangs aufgestellten Arbeitshypothesen der Bedarf einer weitergehenden Überprüfung herausgearbeitet werden. Zum einen scheint die Zugehörigkeit zur Kernverwaltung - zumindest soweit diese Eigenschaft an Eingriffsbefugnisse gekoppelt wird - nicht maßgeblich für die Abwägung der Überführung einer Aufgabe in einen Landesbetrieb zu sein (Arbeitshypothese I), zum anderen hat sich gezeigt, dass zahlreiche Entscheidungen der Beteiligten mangels hinreichender Abwägung oder Erfahrung zunächst intuitiv getroffen wurden und das tatsächliche Entwicklungspotenzial daher noch nicht als abschließend ermittelt betrachtet werden kann (Arbeitshypothese II). Diese Ausgangssituation wird von den an der Umwandlung Beteiligten einhellig als unbefriedigend wahrgenommen. Es besteht in der Praxis sehr wohl ein Bedarf, im Vorfeld der Umwandlung von Behörden in Landesbetriebe die tatsächlichen Chancen und Risiken sachgerecht zu erkennen. Um sich einer diesbezüglich nachhaltigen Aussage anzunähern, sollen in Kapitel 4 mit Blick auf einschlägige Erkenntnisse der Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften weitergehende Ableitungen zur Fortentwicklung der Arbeitshypothesen gefunden werden. Zielstellung ist es, die bisher in Bezug auf das amtliche Geoinformationswesen herausgearbeiteten Erkenntnisse am normativen Erkenntnisstand zu spiegeln, sie zu verifizieren, zu allgemeinverbindlicheren Aussagen weiterzuentwickeln und ggf. bisher nicht aufgedeckte Möglichkeiten zu erkennen. Dies geht letztlich auch einher mit einer Beurteilung, welche Rechts- und Verwaltungsvorschriften von besonderer Bedeutung für die Tätigkeit der Landesbetriebe sind und welche Konsequenzen daraus folgen. Hierzu nimmt Kapitel 4 eine Sekundäranalyse vor. Einleitend kann wie folgt beobachtet werden.

Die spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen für Landesbetriebe sind im Gegensatz zur Situation bei den annähernd vergleichbaren kommunalen Eigenbetrieben nur rudimentär ausgeprägt. Eine ausdrückliche Ansprache des Landesbetriebes in Rechts- und Verwaltungsvorschriften fehlt vielfach, so dass im Falle einer angestrebten Anwendung dieser Vorschriften eine Rechtsauslegung nach dem Wortlaut in den seltensten Fällen möglich ist. Vielmehr bedarf es regelmäßig einer Interpretation basierend auf dem Kontext, der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der jeweiligen Vorschrift sowie ggf. ergangener Rechtsprechung. Hierzu werden in der Folge einschlägige Rechtsgrundlagen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Gründung, Führung und Aufgabenwahrnehmung von Landesbetrieben bewertet. Damit wird ein erster Schritt zur Verallgemeinerung der Erkenntnisse aus Kapitel 3 getan.

Auch die Verwaltungswissenschaften setzen sich mit dem speziellen Instrument des Landesbetriebes naturgemäß nicht normativ auseinander. Gleichwohl kommt den Landesbetrieben angesichts des weltweiten<sup>395</sup> Drucks<sup>396</sup> auf die öffentlichen Verwaltungen, überbordende und kostenintensive sowie wenig flexible Kapazitäten abzubauen und im Gegenzug effiziente und effektive kundenorientierte Strukturen

---

<sup>395</sup> „Die Ideologie des Neuen Öffentlichen Managements hat sich im internationalen Vergleich in unterschiedlichen Reformagenden niedergeschlagen. Es mussten je nach historischer und politischer Konstellation unterschiedliche Reformpunkte und unterschiedliche Problemlösungen in Angriff genommen werden. Eine liberal konservative Mehrheit konnte zunächst nach dem Public-Choice-Ansatz Privatisierungen favorisieren, während eine sozialdemokratische Regierung wiederum im Sinne neoliberaler Theoriebildung mit dem Principal-Agent-Ansatz sich zunächst auf interne Verbesserungen des Staatsapparates konzentrieren konnte.“ (König, Klaus (1998), S. 964)

<sup>396</sup> „Ernsthaft werden Veränderungen in der Verwaltung üblicherweise erst in Angriff genommen, wenn Knappheit auftritt, z.B. wenn Sparnotwendigkeiten gegeben sind.“ (Fisch, Rudolf in König, Klaus (2000), S. 126);

„Festzustellen ist heute, dass die kritische Finanzsituation des Landes wohl der kräftigste Motor des Reformgedanken zu sein scheint.“ (Maaßen, Renate (1997), S. 112 ff)



zu installieren, offensichtlich zunehmendes Gewicht zu. Der diesbezügliche Gesamtrahmen wird regelmäßig auch als „New Public Management“<sup>397</sup> bezeichnet und hat in der Bundesrepublik nicht zuletzt durch das von der KGSt entwickelte „Neue Steuerungsmodell“<sup>398</sup> für den kommunalen Bereich seit den 90er Jahren Einzug gehalten. Die Ansätze sind auf staatliche Verwaltungen übertragbar.<sup>399, 400</sup> Konzentriert man sich auf Verwaltung, Kunden und Beschäftigte sind die Hauptziele dieser Reform:<sup>401</sup>

- a) Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung mit nachhaltigen Auswirkungen zu Gunsten einer Entlastung der Kommunal- und Staatshaushalte.
- b) Die Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung u.a. dadurch, sich gezielt auf die Bedürfnisse und Erwartungen des Kunden einzustellen.
- c) Die Steigerung und Verbesserung der Motivations- und Leistungsfähigkeit des Personals durch u.a. die Stärkung der Entscheidungsmöglichkeiten auf der Bearbeitungsebene und den Abbau von Genehmigungsvorbehalten sowie der Intensität der Aufsicht.

Schließlich lassen auch die Wirtschaftswissenschaften eine explizite Behandlung der Landesbetriebe vermissen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Fragen der Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und Organisationsansätze wie sie in Unternehmen der Privatwirtschaft zum Einsatz kommen sowie besonderer Ansprüche an das Rechnungswesen und die Bilanzierung bis hin

<sup>397</sup> Schedler, Kuno/Proeller, Isabell (2003), S. 5, „New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit relativ einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung.“; ferner Schröter, Eckhard/Wollmann, Helmut (2005), S. 63 ff und Reichard, Christoph (2002b), S. 255 ff  
Zu den zentralen Themen der Reformdiskussion vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 77 ff

<sup>398</sup> Zur Erläuterung siehe stellvertretend für zahlreiche Veröffentlichungen: Jann, Werner (2004c), S. 74 ff

<sup>399</sup> Zu den vorrangigen Zielen der Verwaltungsreform vgl. Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996), S. 1, 259 ff; vgl. Klöppel, Reinhard (1994) S. 682, „Erstmals wird bei den Reformüberlegungen auch an streng tabuisierten Dogmen wie der beschäftigungspolitischen Verantwortung des Staates, dem öffentlichen Dienstrecht, den Arbeitszeitverordnungen, der Haushaltskamaralistik oder dem bürokratischen Organisationsmodell gerüttelt.“; vgl. Brüning, Christoph (1997), S. 279 mit dem Verweis darauf, dass neben dem Grundsatz der Recht- und Verfassungsmäßigkeit exekutiven Handelns nach Art 20 Abs. 3 GG das Sachgerechtigkeitsgebot (Effektivität) und das Wirtschaftlichkeitsgebot (Effizienz) zunehmend in den Vordergrund treten.

<sup>400</sup> Die entscheidenden Stichworte lauten:

- Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns,
- Zusammenführung und Delegation der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung,
- Anwendung moderner betriebswirtschaftlicher Instrumente wie
  - Ergebniserfassung mit Hilfe mengen- und qualitätsbezogener Kennzahlen
  - auf Kostenstellen und auf Kostenträger bezogene Kosten-Leistungsrechnung und
  - Controlling
- Effizienz- und ergebnisorientierte Gestaltung und Verschlanung der Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufe und Hierarchien
- Modernes Personalmanagement
- Erzeugung eines verwaltungsinternen Wettbewerbsdrucks und
- Aktive Orientierung an den Adressaten der Verwaltungsleistung.

(vgl. Klages, Helmut (1997b), S. 37 ff mit weiteren Erläuterungen)

<sup>401</sup> kritisch hierzu Meixner, Hans Eberhard (2000), S. 217, „Denn statt Modernisierung meint man viel zu häufig in den Chefetagen der Verwaltungen Haushaltskonsolidierung. Hinter diesem schlichten Begriff verbirgt sich für viele Betroffene eine in seinen Auswirkungen bislang nicht gekannte Arbeitsverdichtung. [...] Wer auf Produktdefinitionen, auf eine Kosten- und Leistungsrechnung setzt, schafft rationale Bezugsgrößen und Erwartungen, an denen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren. Wer im zweiten Schritt Konsolidierung verkündet und in diesem Zusammenhang von „Entbehrungsstelle“ spricht, verspielt Rationalität, Vertrauen und leistet dem Trend zur inneren Kündigung Vorschub.“;

kritisch ebenfalls Laux, Eberhard (1993), S. 524, „Niemand bestreitet, dass Mitarbeiter der Verwaltung in ihrer Ausbildung an Bürgerfreundlichkeit herangeführt werden müssen und dazu auch kontinuierlich angehalten werden sollten. Aber braucht man dafür das Bild vom „Unternehmen Stadt“? Es verschleiern die Funktion der Stadt als Gestalterin und Bewahrem einer sozialen Ordnung. Der Bürger ist kein Kunde oder Klient, sondern der eigentliche Träger politischer Selbstverwaltung. Der Gemeinderat ist kein Aufsichtsrat und keine Gesellschafterversammlung, sondern die Vertretung der Bürger. Derjenige, der sich solcher Bilder bedient, muss sich darüber klar werden, dass aus schiefen Bildern falsche Vorbilder entstehen können. Das Rathaus ist kein Kaufhaus. Die Kommune ist eine politische Organisation zur Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten in eigener Verantwortung und in ihren Kompetenzen auf ein lokales Territorium begrenzt.“;

kritisch des weiteren König, Klaus (1998), S. 965; „Beobachtungen der Praxis belegen vielfach jedoch, dass hier auch „Etikettenschwindel“ betrieben wird. Globalhaushalte, die sich nur auf bestimmte Aufwendungsarten wie Personalaufwendungen erstrecken und Eingriffe vorgesetzter Behörden in Stellenpläne nicht ausschließen, und Flexibilisierungsdividenden, die nicht bedeuten, dass man für bewegliches Wirtschaften vom Finanzministerium belohnt wird, sondern dieses einige Prozente des Finanzvolumens zurückbehält, weil angeblich Flexibilität gewährt wurde, zeigen, dass es sich lediglich um Deckelungsmethoden handelt, die allenfalls Konflikte nach unten verlagern. Realistischerweise steht hinter der Rhetorik eines neuen Ressourcenmanagements Finanzkürzungen, hinter einem neuen Personalmanagement Personalabbau usw.“

kritisch schließlich Badura, Peter (1998), S. 823; „Eine der heute auftretenden Programmlinien geht dahin, die Stellung der Gemeinde dadurch zu stärken – genauer: zu ändern -, dass diese als öffentliche Dienstleistungsunternehmen weiterentwickelt wird. Dieses politische Postulat widerspricht dem Verfassungsrecht und der gesetzlichen Ordnung des Gemeindefinanzrechts. Es lässt sich auch durch eine dynamische Auslegung nicht mit dem geltenden Recht in Einklang bringen.“

zum Personalmanagement. In der Diskussion um das Wesen und die Bedeutung öffentlicher Unternehmen sind Landesbetriebe nicht ausdrücklich einbezogen. Ihr Wesen scheint letztlich zu diffus, um einer eindeutigen Zuordnung zugänglich zu sein.

Insoweit verfolgt Kapitel 4 dieser Arbeit beim Rückgriff auf die einschlägigen Wissenschaftszweige zwar einen normativen Ansatz, dieser muss dabei aber regelmäßig auf Feststellungen und Empfehlungen außerhalb der Landesbetriebsdiskussion zurückgreifen und diese auf ihre Übertragbarkeit prüfen, um zu Aussagen darüber zu gelangen, inwieweit die empirischen Erkenntnisse des Kapitels 3 fortentwickelt und ergänzt werden können. Diese Aussagen - dann bezogen auf Landesbetriebe - haben ihrerseits nur empfehlenden Charakter und dienen der weitergehenden Überprüfung der Arbeitshypothesen.

Die Zielstellung, bisher gewonnene Erkenntnisse einer Verallgemeinerung zuzuführen, kommt nicht umhin, die Anwendung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Landesbetriebe zu prüfen. Dies muss als Voraussetzung für spätere Empfehlungen zur Bildung und Ausgestaltung von Landesbetrieben geschehen. Die Überprüfung trägt dazu bei, Grenzen und Chancen des Einsatzes der Organisationsform Landesbetrieb aufzuzeigen. Die Betrachtung erfolgt innerhalb der in Kapitel 3 angesprochenen Themenfelder oder Funktionalbereiche.

## 4.1 Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft

Zentrales Problem bei der Errichtung öffentlicher Unternehmen, zu denen vorbehaltlich der Ausführungen in Kapitel 4.2 auch die Landesbetriebe gerechnet werden sollen, bleibt - zumindest wenn ihre Errichtung unter dem Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung erfolgt -, dass die eigentlich Kosten verursachende Aufgabe im Kern nicht angetastet wird oder werden kann, obgleich die Kostenträchtigkeit im Wesentlichen regelmäßig keine organisations-, sondern aufgabenspezifische ist. Vor diesem Hintergrund bedarf es vor einer Organisationsentscheidung, welche das Ziel verfolgt, haushaltskonsolidierend zu wirken, regelmäßig einer Bewertung des vorhandenen Aufgabenbestandes auf die Notwendigkeit des Fortbestandes als öffentliche Aufgabe. Erst diese Ergebnisse ermöglichen eine Abwägung, ob und in welcher Organisationsform die Umwandlung der ausführenden Dienststelle beispielsweise in ein öffentliches Unternehmen weitergehendes Konsolidierungspotenzial verspricht. Dazu soll in dieser Arbeit nicht weiter ausgeführt werden, es schließt sich jedoch die Frage an, nach welchen Kriterien die im Ergebnis einer Aufgabenkritik bei der öffentlichen Hand verbliebenen Aufgaben auf unterschiedliche Organisationsmodelle verteilt werden können. Im Falle des Landesbetriebes bedeutet das explizit die Überprüfung der Arbeitshypothese I, welche eine Aufgabe mit zunehmender Nähe zur Kernverwaltung von einem betriebswirtschaftlichen Handeln ausnimmt.

Die Bundesländer sprechen hinsichtlich der Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens in den einschlägigen Gesetzen von öffentlichen, staatlichen oder Landesaufgaben. Einzelne Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg haben Teile dieser Aufgaben kommunalisiert. Die Begrifflichkeiten werden vielfach vermengt. Einem Landesbetrieb sind selbstverständlich nur solche Aufgaben zugänglich, welche dem Land zugeordnet sind. Im Übrigen müssen der gleichartige Bundesbetrieb oder der nahe stehende kommunale Eigenbetrieb ersatzweise Anwendung finden.

Andere Abgrenzungen in den eingangs genannten Wissenschaftszweigen folgen der Zuordnung von Aufgaben zu wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten oder sprechen von hoheitlichen und fiskalischen Aufgaben. Schließlich kann nach der Art der Erfüllung auch in Aufgaben der Eingriffs-, Leistungs-, Planungs- und Bedarfsverwaltung differenziert werden. Eine Abgrenzung von Aufgaben oder Tätigkeiten nach den vorstehenden Kriterien kann nicht nur ein erster Schritt zur zielgerichteten Differenzierung von Aufgaben „pro“ und „contra“ Landesbetrieb, sondern auch auf dem Weg zu einer Aufgabenkritik sein.<sup>402</sup> Kapitel 4.1.2 und 4.1.3 erläutern diese Kriterien und nehmen eine Fortentwicklung der bisher nur einseitig - nämlich aus der Sicht der befragten Landesbetriebe - beleuchteten Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens vor, um daraus generelle Konsequenzen für die Zuordnung von Aufgaben zu Landesbetrieben abzuleiten. Die zunächst vorangestellten Hinweise sollen die Kernaufgabendiskussion für das amtliche Geoinformationswesen unterstützen, wie sie in Arbeitshypothese I aufgegriffen wurde. Die nachfolgend vollzogene Abgrenzung von Aufgaben insgesamt wird in Kapitel 4.2.2.2 im Zusammenhang mit den materiellen Voraussetzungen für die Gründung von Landesbetrieben aufgegriffen werden müssen. Dort schließt sich der Kreis in Bezug auf Arbeitshypothese I, indem die Aufgaben mit der Beurteilung über eine geeignete Organisationsform verknüpft werden.

---

<sup>402</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 761; „Dass der Staat sich auf die Wahrnehmung genuiner Hoheitsaufgaben zurückziehen sollte, um dadurch zugleich schlanker wie kräftiger zu werden, ist eine in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion immer häufiger erhobene Forderung. Nur die Beschränkung auf seine Kernaufgaben könne den überforderten Staat gesunden lassen und führe zu einer angemessenen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft.“

### 4.1.1 Aufgabenabgrenzung

Verkannt wird vielfach der Umstand, dass Ansätze an der Organisation der öffentlichen Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung nur an einem Symptom, nicht aber an den Ursachen einer hohen Ausgabenbelastung der Haushalte ansetzen. Überlegungen zur Organisationsprivatisierung, wie auch zur Bildung von Landesbetrieben, müssen daher regelmäßig von einer Aufgabenkritik begleitet werden, die sich mit der Frage auseinandersetzt, ob ein öffentlicher Aufgabenträger die Aufgabe weiterhin selbst wahrnehmen muss oder es sinnvoll und zulässig wäre, die Aufgabe auf Dritte zu übertragen.<sup>403</sup> Im Ergebnis läuft diese Diskussion auf die Frage der Rückführung auf Kernaufgaben hinaus.<sup>404</sup> Damit steht eine erste Möglichkeit zur Verfügung, Aufgaben in zwei Kategorien einzuteilen. Arbeitshypothese I hatte die Vermutung aufgeworfen, dass eine Nähe zu den Kernaufgaben mit einer Distanz zur Bildung von Landesbetrieben einhergeht. Die Praxis der untersuchten Landesbetriebe hatte dies bisher nicht bestätigen können.

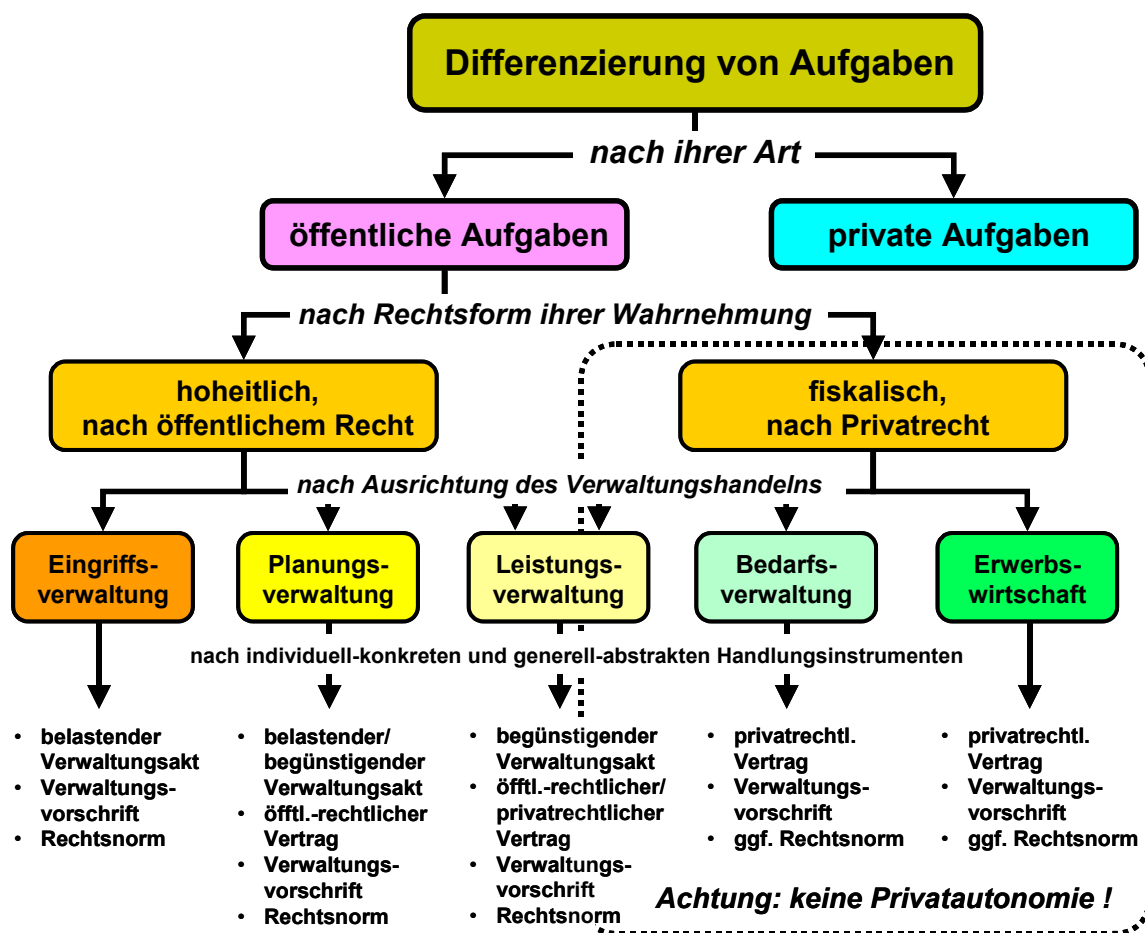


Abbildung 11: Klassifizierung von Aufgaben

<sup>403</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002) S. 159; vgl. Fiedler, Jobst in Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank u.a. (1998), S. 96 ff; vgl. Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 269 mit dem Verweis darauf, dass eine Verschlangungspolitik zunächst einmal bedeutet, an Aufgaben zu sparen.

<sup>404</sup> Die Problemstellung kann auch auf die Leistungstiefendiskussion fokussiert werden (siehe hierzu Reichard, Christoph (2002a), S. 34)

Entsprechend dem Wortlaut der Landeshaushaltsordnungen bzw. den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften handelt es sich bei Landesbetrieben um erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Einheiten<sup>405</sup> losgelöst von der Frage nach den Kernaufgaben. Die Landesorganisationsgesetze Nordrhein-Westfalens und Brandenburgs lockern diese Bestimmung dahingehend, dass zumindest eine Ausrichtung auf Kostendeckung erfolgt<sup>406</sup> oder lediglich überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden.<sup>407</sup> Um der Frage nachzugehen, inwieweit einzelne Aufgaben diese Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen können, bedarf es eines grundsätzlichen Klassifikationsschemas der Aufgaben und einer Auseinandersetzung insbesondere mit der Frage, welches Verständnis die verschiedenen, auch für den Landesbetrieb möglicherweise einschlägigen Rechtsmaterien, dem Begriff der (Erwerbs-)Wirtschaftlichkeit beimessen. Abbildung 11 leitet als erstes Gliederungsschema noch losgelöst von der Frage der Wirtschaftlichkeit einer Aufgabe in die nachfolgende Klassifizierung ein. Hierzu wird im Folgenden ausgeführt.

#### 4.1.1.1 Abgrenzung der Kernaufgaben

Die angesprochene Notwendigkeit einer Aufgabe bemisst sich in privatwirtschaftlichen Unternehmen am Erfordernis der jeweiligen Aufgabe zur Erreichung eines Unternehmenszieles und kann deduktiv aus diesem abgeleitet werden. Die öffentliche Verwaltung kann nur bedingt einen vergleichbaren Weg beschreiten. Rechtsnormen gehen deutlich über eine Formulierung ausschließlich von Staats-, Gesellschafts- oder Politikzielen hinaus. Mehrheitlich sind hier bereits die Aufgaben, weniger die Ziele durch Gesetz oder andere Rechtsvorschriften vorgegeben.<sup>408</sup> Nicht umsonst fordert daher beispielsweise der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, die zahlreichen, den Aufgaben zu Grunde liegenden und sie auslösenden Gesetze deutlich zu reduzieren, sie qualitativ zu verbessern und transparenter für Außenstehende zu gestalten, nicht zuletzt, um ihre Kosten verursachende Wirkung besser beurteilen zu können (qualifizierter Legitimierungs- und Bedürfniszwang für den staatlichen Gesetzgeber).<sup>409</sup>

Die Bildung von Landesbetrieben führt - wie oben dargelegt - wenn auch häufig nicht zu einer Aufgabenkritik mit dem Ziel ihrer Einstellung, so doch regelmäßig zu einer wenigstens unterschwellig nicht zu leugnenden Neubewertung von Aufgaben auch in Bezug auf die Frage des „Kerns“. Bereits die organisatorische Absonderung der Betriebe gibt den dort wahrgenommenen Aufgaben den Anschein einer größeren Staatsferne, welche das mittelfristige Bestreben um eine formelle oder gar materielle Privatisierung unterstützt. Gleichwohl muss auch hier festgehalten werden, dass sich der Charakter einer Aufgabe ebenso wenig wie die Bindung an eine bestimmte Art von Beschäftigungsverhältnissen an einer bestimmten Organisationsform ausrichten.

<sup>405</sup> Nr. 1.1 VV-LHO zu § 26 Bbg

<sup>406</sup> § 14a Abs. 1 LOG NW

<sup>407</sup> § 14 Abs. 1 S. 1 LOG Bbg

<sup>408</sup> vgl. Siepman, Heinrich/Siepman, Ursula (1996), S. 10

<sup>409</sup> vgl. Hofmann, Hans (1997), S. 15; „Aufgrund der ständig steigenden Flut von Gesetzen – 1997 gab es beim Bund 4874 Gesetze und Rechtsverordnungen mit über 84.900 Einzelbestimmungen – ist eine strikte Prüfung mit Hilfe eines Testkataloges zur Notwendigkeit gesetzgeberischer Vorhaben von besonderer Bedeutung. Für die Einhaltung der Katalogkriterien sollte eine Normprüfstelle, ähnlich wie in Bayern, eingerichtet werden, welche die Möglichkeit hat, Gesetzesvorhaben der Ressorts anzuhalten, wenn die Bedürfnisprüfung nicht ausreichend vorgenommen worden ist. Der consequenten Gesetzesfolgenabschätzung wird ebenfalls eine hohe Priorität eingeräumt.“

vgl. König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000), S. 260, 262; Die Bundesregierung hatte bereits im Jahr 1996 die verpflichtende Anwendung so genannter „blauer Prüffragen“ bei der Bearbeitung von Gesetzesentwürfen sowie die Darstellung des voraussichtlichen Vollzugsaufwandes sowie entstehender Kosten geregelt. Danach muss dem Bundeskanzler im Anschreiben der Kabinettsvorlage versichert werden, dass eine qualifizierte Normprüfung durchgeführt und eine Prüfung kostengünstiger Alternativen bis hin zur Vollprivatisierung vorgenommen wurde. Die Ergebnisse der Prüfung sind in der Begründung und im Vorblatt von Gesetzesentwürfen in Form kostendifferenzierenderer Auskünfte festzuhalten. Die Verantwortung für die Anwendung der Prüffragen liegt allein bei den Ressorts, die eine zuständige Stelle im Haus zu bestimmen haben. Auf die Einrichtung einer Normprüfstelle oder anderer Formen der externen Kontrolle wie einen Normprüfungsausschuss wurde verzichtet.

Für die bestehenden Aufgaben wurde eine langwierige aber umfassende Bestandserhebung durchgeführt, die sich mit erheblichen Widerständen seitens der befragten Behörden auseinanderzusetzen hatte, da die [eigene] Erfüllung zu rechtfertigen und die Entwicklung zu prognostizieren war.

Im Zusammenhang mit den Beobachtungen zur Produktionsplanung und Steuerung in Kapitel 3.4.2 war zu erkennen, dass die Bundesländer bei der Bildung ihrer Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen Ansätze einer Aufgabenkritik aufgegriffen haben. Gleichwohl wird unterstrichen, dass die Landesbetriebsbildung lediglich zur Forcierung, nicht aber zur grundsätzlichen Veranlassung der entsprechenden Maßnahmen geführt hat. Dies wäre auch in der behördlichen Organisationsform geschehen. Dabei war eine abgestufte Aufgabenkritik zu erkennen:

- a) Prüfung auf die Möglichkeit eines Aufgabenabbaus (Entlassung aus der öffentlichen Verantwortung/materielle Privatisierung),
- b) Prüfung der verbleibenden Aufgaben (Kern, Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgaben) auf eine Optimierung der Geschäftsprozesse,
- c) Prüfung der optimierten Aufgaben auf eine Konzentration oder Zentralisation und
- d) Prüfung der konzentrierten Aufgaben auf eine Delegation an andere Aufgabenträger (Aufgabenver selbständigung und -transfer/u.a. formelle Privatisierung).

Kennzeichnend für das amtliche Geoinformationswesen ist, dass die Aufgaben der Landesbetriebe landes- oder bundesrechtlich kodifiziert sind. Dies wurde regelmäßig zum Anlass genommen, die Aufgabenbereiche gemäß Tabelle 34 nicht in Frage zu stellen. Eine solche pauschale Feststellung für einen gesamten Aufgabenblock läuft regelmäßig jedoch Gefahr, einzelne Potenziale zu übersehen. Eine tiefer gehende Betrachtung auf der Ebene der Einzelaktivitäten und daraus ggf. resultierende Optionen für einen Abbau - auch im Sinne einer Ausgliederung - blieben daher ausgeklammert.<sup>410</sup> Aufgabenoptimierungen resultierten im Wesentlichen aus technischen Innovationen, die für diese Art von Landesbetrieben von hoher Bedeutung sind. Hinsichtlich der Konzentration, Zentralisation und Delegation wurden zwar wirtschaftliche Interessen der jeweiligen Landesbetriebe befördert, nachhaltige und flächendeckende Konsolidierungsbeiträge in Bezug auf die Staatsfinanzen insgesamt waren jedoch deshalb nicht zu beobachten, weil entlastende Effekte zu Gunsten der Landesbetriebe vielfach Belastungen anderer Dienststellen auslösten.

Mit Blick auf die hier wiederholt vorgenommene Differenzierung der Aufgaben in solche, die der Vorhaltung von Daten Rechnung tragen, und jene, welche die Bereitstellung und - teilweise - Erhebung dieser Daten betreffen, hätten sich selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass es sich weiterhin um öffentliche Aufgaben handelt, weitergehende Ansätze mit Blick auf die Diskussion um Kernaufgaben auf der einen und staatliche Gewährleistungsaufgaben auf der anderen Seite sowie die Möglichkeiten ihrer Ausgliederung eröffnet. Staatliche Kernaufgaben werden von staatlichen Institutionen sowohl gewährleistet als auch selbst vollzogen oder erfüllt. Aufgaben zählen nach herrschender Auffassung dann zu den Kernaufgaben, wenn ein Vollzug durch nichtstaatliche Träger aus Qualitäts-, Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten nicht in Betracht kommt bzw. private Träger nicht verfügbar sind. Für die verbleibenden Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgaben gilt der Grundsatz, dass staatliche Einrichtungen lediglich dann als Vollzugsträger herangezogen werden sollten, wenn nachgewiesen wird, dass diese die betreffende Aufgabe insgesamt besser - also wirksamer (effektiver) und wirtschaftlicher (effizienter) - als nichtstaatliche Träger erbringen können.<sup>411</sup> Wird eine solche Kategorisierung getroffen,

<sup>410</sup> auf die Notwendigkeit, eine Aufgabenkritik nicht allein auf einen Aufgabe als „Block“ zu fokussieren, sondern einzelne, zugehörige Aktivitäten zu überprüfen verweist auch Westphal, Gerd Volker (2003) S. 119

<sup>411</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 765; ferner Reichard, Christoph (1994) sowie Proeller, Isabella (2002), S. 19, und Edeling, Thomas (2001), S. 11), jeweils mit Hinweisen auf Kritikpunkte gegenüber der a-priori Annahme einer ökonomischen Rationalität bei Leistungs[tiefen]entscheidungen durch die Politik; insoweit auch Bogumil, Jörg (2005), S. 497, mit Blick auf die nicht ausschließlich ökonomische Rationalität bei der Entscheidung über die Umsetzung von NPM-Konzepten; Weiß, Wolfgang (2002b), S. 291 ff zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Gewährleistungsaufgaben..

ließen sich auch Bereiche für Landesbetriebe herausfiltern, die weitergehenden aufgabenkritischen Maßnahmen zugänglich sind.

Als unstrittig dürfte es anerkannt sein, dass die Vorhaltung amtlicher Geodaten den Kernaufgaben zuzurechnen ist.<sup>412</sup> Dies nicht zuletzt deshalb, weil einerseits ein begründeter Bedarf an einer interessenneutralen Erhebung und Führung grundlegender Daten<sup>413</sup> besteht, andererseits aber eine wirtschaftliche Erbringung dieser Dienstleistung und damit die Übernahme durch Dritte nicht absehbar ist. Eine Ausgliederung der Aufgabe wird sich daher dauerhaft nur innerhalb der bestehenden Verwaltungsorganisation eröffnen. Ob dies vorzugsweise in der Form der Landesbehörde oder des Landesbetriebes geschieht, kann hier dahingestellt bleiben. Kapitel 4.2.2.2 vermag hierzu weiter auszuführen.

Perspektivisch weitergehende Möglichkeiten lassen sich für die Abrufleistungen begründen, die bereits in Teilen und in unterschiedlichem Ausmaß in den einzelnen Bundesländern durch Dritte erbracht werden. Dies gilt für die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen oder die Erteilung von Auskünften und Auszügen aus den großmaßstäbigen Datenbeständen beispielsweise durch Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure. Grundsätzlich ist jedoch zu beachten, dass jede Leistung „ihren Preis“ hat. Während sie bei der öffentlichen Verwaltung über Gebühren, Beiträge oder Steuern getragen wird, muss sie bei der Erbringung durch Private über privatrechtliche Entgelte oder, im Falle der Beleihung, ebenfalls durch Gebühren finanziert und somit von den Empfängern und Nutznießern der Leistungen bezahlt werden. Dort, wo der Staat eine Aufgabe ganz oder teilweise abgibt, können zwar Einsparungen der Personalkosten erreicht werden, auf der anderen Seite fallen jedoch neue Kosten beispielsweise für die Überwachung oder in Form von Steuerpflichten (Umsatzsteuer) an. Betriebswirtschaftlich geht diese Rechnung meist auf, da die ersparten Personalkosten über denen für die Überwachung liegen und die genannten Steuern selbst dort, wo sie von einem Auftraggeber Staat mit zu vergüten sind (z.B. bei einer vollständigen Vergabe der Topographischen Landesaufnahme), regelmäßig an die öffentliche Hand zurückfließen; volkswirtschaftlich können die Maßnahmen dagegen abträglich sein. Die Folgen des Verlustes an Arbeitsplätzen für die Gesamtheit, den entstehenden Sozialleistungstransfer oder die Preisentwicklung werden oft negiert.<sup>414</sup>

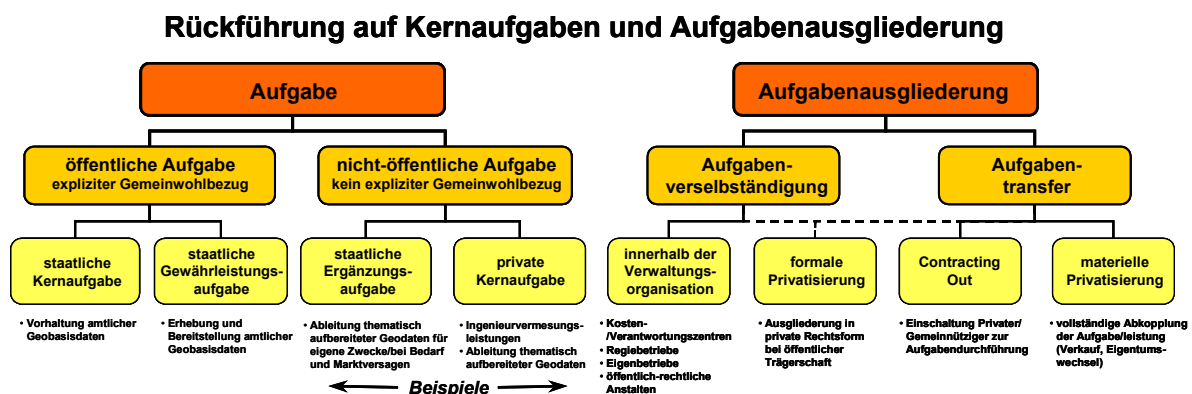


Abbildung 12: Abwägungskette zur Rückführung auf Kernaufgaben und Aufgabenausgliederung<sup>415</sup>

<sup>412</sup> siehe insoweit auch Landtag Schleswig-Holstein (1994), S. 140

<sup>413</sup> Mit den grundlegenden Daten sollen solche gemeint sein, die den Ansprüchen an Aktualität, Vollständigkeit, Flächendeckung in Bezug auf das gesamte Bundesland, Verbindlichkeit mit Blick auf die Garantie für diese Daten sowie Kontinuität im Sinne einer dauerhaften Verfügbarkeit durch den Aufgabenträger gerecht werden. Damit müssen hier Gründe der Qualität und der interessenneutralen Wahrnehmung der Aufgabe (keine Benachteiligung bestimmter Regionen) als ausschlaggebend für die Zuordnung dieses Teils des amtlichen Geoinformationswesens zu den Kernaufgaben hervorgehoben werden.

<sup>414</sup> vgl. Bull, Hans Peter (1995), S. 623

<sup>415</sup> entnommen aus Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 765 und (1998), S. 833

Auch stehen die Länder gleichzeitig regelmäßig vor der Frage, inwieweit Erlöse externalisiert und Aufwendungen bei der öffentlichen Hand verbleiben sollen. Eine Begrenzung der Externalisierung durch Ausgliederung zunächst auf Landesgesellschaften könnte diesem Effekt jedoch entgegenwirken und stellt eine Alternative zum Landesbetrieb dar. Abbildung 12 gibt eine grundsätzliche Abwägungskette für eine Rückführung auf Kernaufgaben und die Aufgabenausgliederung wieder. Von weitergehenden Ausführungen wird hier angesichts der nicht spezifisch mit der Bildung und Führung von Landesbetrieben im Zusammenhang stehenden Thematik Abstand genommen.

#### 4.1.1.2 Abgrenzung nach der Art der Aufgabe

Da eine reine staatliche Erwerbswirtschaft unzulässig ist, müssen öffentliche Unternehmen öffentliche Aufgaben erfüllen.<sup>416</sup> Dieser Maßgabe können sich auch Landesbetriebe nicht entziehen. Bevor also über die Zuordnung von Aufgaben zu Landesbetrieben oder den Einsatz von Instrumenten der Aufgabenwahrnehmung befunden wird, bedarf es einer aufgabenkritischen Untersuchung, inwieweit - qualitativ und quantitativ - die öffentliche Hand überhaupt in der Verantwortung steht, die Gewährleistung oder sogar Erfüllung einer Aufgabe zu garantieren<sup>417</sup>. Dahinter verbirgt sich die Frage, ob eine öffentliche oder bereits eine private Aufgabe vorliegt und ob Staat oder Kommunen die Verantwortung tragen sollen. Die Entscheidung ist grundsätzlich der Kernaufgabendiskussion noch vorgelagert, da eine Aufgabe zwar „öffentliche“ sein kann, dies jedoch nicht zwingend bedeutet, dass auch ihr Vollzug oder ihre Erfüllung durch den Staat selbst sicherzustellen ist, wie es für eine Kernaufgabe kennzeichnend wäre.

Zur Abgrenzung öffentlicher und privaten Aufgaben voneinander bedürfte es der Definition zumindest einer dieser Aufgaben. Bereits an dieser Stelle muss jedoch anerkannt werden, dass eine allgemeingültige Definition zum Scheitern verurteilt ist. Die Charakterisierung einer einzelnen Aufgabe als „öffentliche Aufgabe“ hängt regelmäßig davon ab, was politisch als solche bestimmt wird.<sup>418</sup> Insoweit beschränkt sich die Literatur vielfach auch auf beispielhafte Nennungen solcher Aufgaben. Das Bundesverfassungsgericht betrachtet das Wohl der Allgemeinheit als ein wesentliches Merkmal der öffentlichen Aufgaben.<sup>419</sup> Sie entstehen durch ein Bedürfnis, dessen Befriedigung durch Leistungen oder Güter der öffentlichen Hand erwartet wird, und dessen Legitimation als öffentliche Aufgabe durch Rechtsnorm oder sonstige politische Bekundung mit gleichzeitiger Bereitstellung von Haushaltsmitteln erfolgt.<sup>420</sup> Die

<sup>416</sup> vgl. Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1173

<sup>417</sup> vgl. hierzu unabhängig von Landesbetrieben auch Fiedler, Jobst in Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (1998), S. 93ff

<sup>418</sup> zur Definition der öffentlichen Aufgabe siehe auch Röber, Manfred (2001), S. 2; Eichhorn, Peter (2001), S. 45 ff; Ehlers, Jan Philip (2003), S. 62 m.w.N. sowie:

- „Öffentliche Aufgabe ist der normative (durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung) oder durch politische Willensäußerung [einer kommunalen Vertretung] festgelegte Verwaltungszweck.“ (Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996), S. 10);
- beispielsweise bestimmt das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, dass „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist (§ 1 Abs. 1) und ordnet sie damit inzidenter den öffentlichen Aufgaben zu.;
- „Es gibt keinen feststehenden Katalog öffentlicher Aufgaben.“ (Erhardt, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1007);
- „Die Energiesicherung wird in der Landesverfassung zwar nicht ausdrücklich als Staatsziel formuliert. Sie ist gleichwohl eine öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung.“ (Verfassungsgericht Brandenburg Urteil vom 18.06.1998 – 27/97);
- „Im System des modernen liberalen und sozialen Rechtsstaates gibt es prinzipiell keinen qualitativen Abgrenzungsmaßstab des Inhalts, dass bestimmte Aufgaben den Privaten bzw. der Gesellschaft und andere Aufgaben definitiv dem Staat vorbehalten sind.“ (Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 270)

<sup>419</sup> ähnlich auch Weiß, Wolfgang (2002a), S. 1169; „Der Begriff der öffentlichen Aufgabe bezeichnet alle im öffentlichen Interesse liegenden Angelegenheiten eines Gemeinwesens, unbeschadet der Frage, ob sie vom Staat oder von der Gesellschaft wahrgenommen werden, während der Terminus der Staatsaufgaben die öffentlichen Aufgaben beschreibt, die gerade dem Staat obliegen.“

<sup>420</sup> vgl. Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996), S. 10; Erhardt, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1004, der darauf abstellt, ob eine Aufgabe öffentliche Zielsetzungen erfüllt, indem auf die unmittelbare Förderung des Gemeinwohls durch die Befriedigung kollektiver Bedürfnisse fokussiert wird und damit das Allgemeininteresse in den Vordergrund rückt.



Organisations- oder Handlungsform, in welcher die Aufgabe wahrgenommen wird, ist für den öffentlichen Charakter unbeachtlich.

Wird der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ mit dem der „staatlichen Aufgabe“ gleichgesetzt, so kann sie interpretiert werden als der gesamte Bereich der Aufgaben, deren Erbringen seitens des Staates sicherzustellen ist. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob der Staat selbst für ihre Erfüllung eintritt (Kernaufgabe) oder er lediglich eine Gewährleistung sicherstellt, indem Dritte an der Aufgabenerfüllung beteiligt werden. Da ein Teil der öffentlichen Aufgaben angesichts des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nicht durch den Staat, sondern die kommunalen Gebietskörperschaften sichergestellt wird, stellt bereits die Gleichsetzung der öffentlichen Aufgaben mit den staatlichen Aufgaben eine Verkürzung der Sachlage dar. Der Versuch einer Klärung des Begriffs der staatlichen Aufgabe kann am Grundgesetz<sup>421</sup> ansetzen.<sup>422</sup> Hinzu kommt, dass öffentliche Aufgaben in Teilen auch bereits von Privaten ohne jegliche Beteiligung der öffentlichen Hand wahrgenommen werden. Verwiesen sei hierzu auf den Betrieb privater Eisenbahnen. Von daher müssen „öffentliche Aufgaben“ als Oberbegriff<sup>423</sup> staatlich, kommunal und privat wahrgenommener Aufgaben betrachtet und wie vorstehend interpretiert werden. Da es in dieser Arbeit weniger um eine weitergehende rechts- oder verwaltungswissenschaftliche Interpretation des Begriffs der öffentlichen Aufgabe geht, soll die Betrachtung nachfolgend auf eine beispielhafte Klassifizierung öffentlicher Aufgaben - losgelöst davon, ob sie seitens des Staates, der Kommunen oder von Privaten wahrgenommen werden - gelenkt werden.<sup>424</sup>

Eine abschließende und dauerhafte Abgrenzung der staatlich, kommunal und privat wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben wird gemeinhin aber als nicht möglich erachtet. Die Begründung dieser Aufgaben geschieht vielmehr durch politische Entscheidung des Staates selbst.<sup>425</sup> Insoweit muss von einer staatlichen Aufgabe dann gesprochen werden, wenn sich der Staat in irgendeiner Weise damit befasst.<sup>426</sup> Eine Schlussfolgerung aus Art. 30 GG, der auf eine Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen Bund und Ländern abstellt, ist darüber hinaus, dass grundsätzlich diejenigen Aufgaben nicht staatlich sind, die von außerhalb des staatlichen Organisationszusammenhangs stehenden natürlichen oder juristischen Personen wahrgenommen werden.<sup>427</sup> Die Ausweisung als staatliche Aufgabe muss somit einerseits einhergehen mit einer Abgrenzung zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Andererseits hat eine Abgrenzung gegenüber den privaten Aufgaben, nicht den privat wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben, zu erfolgen. Welche Aufgaben das Land den Kommunen überträgt oder Privaten überlässt, entscheidet es regelmäßig nach einem politischen Programm.<sup>428</sup>

Vor diesem Hintergrund muss auch die Klassifizierung in öffentliche, staatliche und Landesaufgaben gesehen werden, wie sie von den Ländern in den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen erfolgt (Kapitel 3.4.1). Damit halten diese sich jeweils einen unterschiedlichen Gestaltungsspielraum bis hin zur

<sup>421</sup> „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ (Art. 30 GG)

<sup>422</sup> Peine, Franz-Joseph (2002), S. 21 ff knüpft einen Bestand an Staatsaufgaben an den Staatszweck wie er sich aus dem Grundgesetz ableitet. Danach ist als oberste Staatszwecknorm die Achtung und der Schutz der Menschenwürde zu gewährleisten. Die Herausbildung von Staatsaufgaben hat sich an diesem Oberziel zu orientieren. Jegliche staatliche Betätigung muss dem Schutz der individuellen Freiheit und der Sicherstellung der Gleichheit dienen. Des Weiteren s.a. Burgi, Martin (1999), S. 41 ff, und Weiß, Wolfgang (2002b), S. 97 ff.

<sup>423</sup> vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 17 m.w.N.; Erhardt, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1005)

<sup>424</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1980), S. 309

<sup>425</sup> vgl. Gusy, Christoph (1996), S. 574; vgl. Peine, Franz-Joseph (2002), S. 20; „Die Forderung nach einer Verschlankung des Staates setzt die Reduzierung und Begrenzung staatlicher Aufgaben auf die Kernbereiche durch permanente qualitative Aufgabenkritik voraus. Grundlage hierfür ist das Prinzip der offenen Staatsaufgaben, d.h., allein der Gesetzgeber in eigenem Ermessen entscheidet, welche Aufgaben er in welcher Form wahrnehmen will. Dementsprechend sind als rationale Maßstäbe z.B. die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit, der finanziellen Leistbarkeit oder das Subsidiaritätsprinzip geeignet.“ (Hofmann, Hans (1997), S. 17)

<sup>426</sup> vgl. BVerfG Urteil vom (BVerfGE 12, 205. 243); „Wenn sich der Staat mit einer öffentliche Aufgabe befasst – auch dann, wenn er sich privatrechtlicher Formen bedient – wird sie zu einer staatlichen Aufgabe im Sinne des Art. 30 GG.“ (BVerfG Urteil vom 28. Februar 1961, 2 BvG 1, 2/60); im Übrigen Weiß, Wolfgang (2002b) und Burgi, Martin (1999) mit umfassender Diskussion einer Staatsaufgabenlehre unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel

<sup>427</sup> vgl. Klein, Hans H. (1965), S. 757/758 mit weiteren Nachweisen

<sup>428</sup> vgl. Lieber, Hasso/Iwers, Steffen Johann/Ernst, Martina (2003), S. 402

kommunalen Wahrnehmung als Selbstverwaltungsaufgabe offen. Tabelle 32 gibt verschiedene Ansätze zur Klassifizierung öffentlicher Aufgaben wieder. Dabei sollen die farblich hinterlegten Felder solche öffentlichen Aufgaben beschreiben, die das amtliche Geoinformationswesen selbst betreffen oder in besonderem Maße von dessen Leistungen abhängig sind. Die Zusammenstellung bestätigt die bisherige Bewertung der Aufgaben im amtlichen Geoinformationswesen als öffentliche Aufgabe.

Klassifizierung öffentlicher Aufgaben nach ...			
... Thomas Ellwein	... Hans Peter Bull	... Richard Rose	... Frido Wagener
unter Bezug auf den einzelnen Bürger	unter Bezug auf das Sozialstaatsprinzip	unter Bezug auf die Entwicklung	unter Bezug auf die Verwaltungsebene
Aufgaben der Politik, die den Bürger unmittelbar und damit auch die Ordnung der Gesellschaft betreffen • Formulierung, Begrenzung und Schutz persönlicher Rechte und Freiheiten	Sicherung der Existenzgrundlage des Einzelnen  Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen d. Gemeinwesens	„Sine qua non Activities“ ohne deren Wahrnehmung der moderne Staat nicht denkbar ist • Schutz territorialer Integrität • Aufrechterhaltung der Ordnung • Sicherung einer finanziellen Basis	Planungsaufgaben
Aufgaben der Politik betreffend Raum und Wirtschaft • allgemeine Strukturaufgaben	Sicherung der menschlichen Entfaltungsmöglichkeiten	Aktivitäten zur Förderung des wirtschaftlichen Wohlstandes	Leistungsaufgaben
Aufgaben der Politik, die das für die öffentlichen Aufgaben notwendige Instrumentarium betreffen	Ordnung des Zusammenlebens • durch Planung und Raumordnung • durch nicht-normative Leistungen zur Ordnung des Zusammenlebens	Aktivitäten zur Sicherung des Sozialstaatsprinzips	Ordnungsaufgaben • Kataster- und Vermessungsverwaltung auf der Ebene der Kreise und Bezirke
	Gewährleistung der Ordnung • Schutz der Rechtsordnung i • Schutz des Staates und seiner Einrichtungen		Zukunftsaufgaben

Tabelle 32: Klassifizierung öffentlicher Aufgaben<sup>429</sup>

### 4.1.1.3 Abgrenzung nach der Rechtsform der Aufgabenwahrnehmung

Ein weiterer Ansatz, Aufgaben und Tätigkeiten der Verwaltung zu differenzieren, orientiert sich an der Rechtsform, in der diese wahrgenommen werden oder werden müssen. Handelt die Verwaltung in der Form des öffentlichen Rechts, so wird dies vielfach auch mit dem Begriff der „hoheitlichen Verwaltung“ umschrieben. Wird sie dagegen in der Form des Privatrechts tätig, so spricht man gemeinhin auch von fiskalischer Verwaltung.<sup>430</sup> Die Differenzierung ist deshalb von Bedeutung, weil das jeweilige Handeln in der einen oder anderen Rechtsform unterschiedliche Rechte und Pflichten begründet. Hingewiesen sei wegen der besonderen Bedeutung für die Landesbetriebe nur darauf, dass, wenn ihr Handeln in der Form des öffentlichen Rechts erfolgt, die zu erhebenden Entgelte anderen Grundsätzen folgen als bei einem Handeln in der Form des privaten Rechts. Während die Preisgestaltung sich bei der fiskalischen Tätigkeit nahezu dem freien Spiel der Marktkräfte nähern kann, muss die Bemessung der Gebühren für hoheitliches Handeln sich am Grundsatz der Kostendeckung und Äquivalenz orientieren. Hinzu kommt, dass das Handeln in der Form des öffentlichen Rechts grundsätzlich ein Verhältnis der Über- und Unterordnung zwischen der öffentlichen Hand und dem Adressaten des Verwaltungshandelns begründet,

<sup>429</sup> abgeleitet aus: Schuppert, Gunnar Folke (1980), S. 313 ff

<sup>430</sup> vgl. Maurer, Hartmut (1992), S. 10; vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 15, vgl. Erhardt, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1006, vgl. Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 595

während sich im Privatrecht die an einem Rechtsgeschäft Beteiligten gleichrangig gegenüberstehen. Die öffentliche Hand ist daher an der zwangsweisen Durchsetzung von Auflagen gehindert; sie ist auf konsensuales Handeln angewiesen. Um die Zuordnung eines Handelns zum öffentlichen oder privaten Recht zu vollziehen, bedienen sich Rechts- und Verwaltungswissenschaften unterschiedlicher Theorien.

Die **Interessentheorie** geht davon aus, dass Aufgaben und Handlungsmaßgaben, die in Rechtsvorschriften begründet werden, welche dem öffentlichen oder Allgemeininteresse Rechnung tragen sollen, dem öffentlichen Recht zuzurechnen sind. Rechtsvorschriften dagegen, die Privat- oder Individualinteressen unterstützen, sind danach dem privaten Recht zuzurechnen. Entsprechend handelt die öffentliche Verwaltung hoheitlich oder fiskalisch. Unbeschadet der Schwierigkeit, das öffentliche Interesse in der notwendigen Schärfe zu umschreiben, wird deutlich, dass diese Abgrenzung nicht zu befriedigen vermag, weil Individual- und Allgemeininteresse sich vielfach vermengen. Dies verdeutlicht bereits das Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens. Zum einen dient die Führung des Liegenschaftskatasters (liegenschaftsbeschreibende Daten) dem individuellen Interesse der Eigentumssicherung, zum anderen dem Allgemeininteresse an der Wahrung des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit in der Gesellschaft. Darüber hinaus liegt die Erhebung und Führung geotopographischer Daten (landschaftsbeschreibender Daten) - wie im Übrigen auch des Liegenschaftskatasters - ebenso in einem besonderen Interesse der Wirtschaft wie auch der öffentlichen Verwaltung. Rund die Hälfte aller Wirtschaftszweige, so Schätzungen, benötigen direkt oder indirekt amtliche Geobasisdaten, mehr als 80% aller Entscheidungen beruhen auf diesen Daten.<sup>431</sup>

Auch die **Subordinationstheorie**, welche daran anknüpft, dass solche Rechtsvorschriften dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, welche der handelnden Verwaltung ein Überordnungsverhältnis gegenüber dem Adressaten einräumen, und dem privaten Recht all die Vorschriften zuordnen, die ein Gleichordnungsverhältnis der Beteiligten verlangen, ist nicht frei von Defiziten. Sie verkennt die Zunahme konsensualen Verwaltungshandeln auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Bereits der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge wie er auch im Liegenschaftskataster teilweise eröffnet wird oder die Erteilung von Auskünften aus amtlichen Registern lassen sich nicht mehr durch ein Überordnungsverhältnis der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger charakterisieren.

Mehrheitlich wird daher für die Abgrenzung von öffentlichem und privatem Recht, also hoheitlichem und fiskalischem Handeln auf die **Subjektstheorie** abgestellt. Danach gelten Rechtsvorschriften, die jedermann berechtigen und verpflichten als dem Privatrecht zugehörig. Solche dagegen, die sich an den Staat wenden, werden dem öffentlichen Recht zugeordnet. Dabei ist es ausreichend, dass eines der im jeweiligen Rechtssatz angesprochenen Zuordnungsobjekte ein Träger von Staatsgewalt ist. So beispielsweise das Recht des Einzelnen, Auszüge aus amtlichen Registern zu erhalten und die Verpflichtung des Staates oder der Kommunen diese zu erteilen.

Landesbetriebe können grundsätzlich Aufgaben und Tätigkeiten aus beiden Rechtsgebieten wahrnehmen.<sup>432</sup> Als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung oder durch den Fortbestand der Behördeneigenschaft im organisations- und verfahrensrechtlichen Sinne, steht selbst einer Anwendung der

<sup>431</sup> „Wichtige Bereiche, für die die Geodaten die datenmäßige Grundlage bilden, sind die Raumplanung, die Telematik und die Verkehrslenkung, der Umwelt-, Natur- und Küstenschutz, die Landesverteidigung, die innere Sicherheit, der Zivilschutz, das Versicherungswesen, die Marktforschung, das Gesundheitswesen, die Land- und Forstwirtschaft, die Bodenordnung, die Rohstofferkundung, die Raumfahrt, der Wetterdienst, der Immobilienmarkt, die Bauwirtschaft, die Versorgung und Entsorgung, die Archäologie sowie die Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen. Als Grundlage für betriebs- und volkswirtschaftliche Bewertungen von Standort- und Investitionsentscheidungen bieten Geodaten erhebliche Chancen für wirtschaftliche Wertschöpfung.“ (Westerhoff, Horst Dieter (2000), S. 6 ff)

<sup>432</sup> „Von der Wahl der Organisationsform hängt die Zulässigkeit der verwendeten Handlungsform ab. Unternehmen mit privatrechtlicher Organisationsform sind grundsätzlich auf die Verwendung privatrechtlicher Handlungsformen beschränkt. Öffentlich-rechtlich können sie nur tätig werden, wenn ihnen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Hoheitsbefugnisse verliehen worden sind. Öffentlich-rechtlich verfasst Unternehmen haben dagegen ein Wahlrecht zwischen privat- oder öffentlich-rechtlicher Handlungsform, soweit nicht eine bestimmte Handlungsform ausdrücklich vorgeschrieben wurde.“ (Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1185)

Instrumente, mit denen Aufgaben auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, rechtlich nichts entgegen. Für die weitergehende Behandlung eines Landesbetriebes ist jedoch zu beachten, in welchem Verhältnis und in welchem finanziellen Volumen ihm entsprechende Aufgaben zugeordnet werden. Soweit Landesbetriebe einen aus Umsatzerlösen ausgeglichenen Erfolgs- bzw. Wirtschaftsplan vorlegen sollen, wird dies nur dann möglich sein, wenn in dem hierfür erforderlichen Umfang solche Aufgaben zugewiesen werden, die zumindest kostendeckend von Dritten vergütet werden oder aber einen Anteil an Aufgaben, der durch die Möglichkeit zur Gewinnerzielung ein insgesamt ausgeglichenes Ergebnis befördert. Die Entscheidung hierüber wird von maßgeblicher Bedeutung sein, inwieweit von einem wirtschaftlichem oder einem nicht-wirtschaftlichem Unternehmen gesprochen werden kann. Übt der Betrieb vornehmlich öffentlich-rechtliche Aufgaben aus, für die nicht einmal Gebühren erhoben werden können, so kann sogar eine von der Kameralistik abweichende Buchführung in Abrede stehen. Unter Berücksichtigung der Subjekttheorie ist das weit überwiegende Leistungsspektrum der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen den öffentlichen Aufgaben zuzuordnen, da mindestens ein Adressat der den Leistungen zu Grunde liegenden Normen immer eine Stelle der Exekutive ist. Fehlt den Aufgaben anderer Landesbetriebe eine ausdrückliche Zuweisung an den Staat, so werden diese regelmäßig in der Form des privaten Rechts tätig.

#### 4.1.1.4 Abgrenzung nach der Ausrichtung des Verwaltungshandelns und Daseinsvorsorge

##### 4.1.1.4.1 Ausrichtung des Verwaltungshandelns

Hoheitliche und fiskalische Aufgaben können hinsichtlich der Instrumente, mit denen sie wahrgenommen werden, weiter differenziert werden. Während die öffentliche Hand im Bereich der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben in Form der Eingriffs-, Leistungs- und Planungsverwaltung auftritt, geschieht dies bei der Wahrnehmung fiskalischer Aufgaben in Form der Bedarfsverwaltung oder erwerbswirtschaftlich tätiger Verwaltung. Diese Ausrichtung des Verwaltungshandelns wiederum ist geprägt durch spezifische Instrumente, derer sich der Träger der Verwaltung bedient.

Die **Eingriffsverwaltung** beschreibt ein Tätigwerden, bei dem in Rechtspositionen des Bürgers eingegriffen wird. Kennzeichnend dafür ist, dass der Träger der öffentlichen Verwaltung unter dem Vorbehalt des Gesetzes einseitig verbindlich regelnd gegenüber dem Verwalteten handelt. Typischerweise eignet sich eine durch die Regelungsform des gesetzlich begründeten Gebots und Verbots handelnde Eingriffsverwaltung nicht für marktmäßige Handlungsformen. Sie erbringt zwar auch Leistungen, z.B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Polizei und Ordnungsbehörden, dennoch handelt es sich nicht um Leistungen, wie sie ein Dienstleistungsunternehmen am Markt im Rahmen von Angebot und Nachfrage erbringt. Diese Leistungserbringung erfolgt nicht auf Nachfrage, sondern orientiert sich an konkreten Anlässen, für die eine Rechtsnorm ein Handeln der öffentlichen Hand vorschreibt. Dies unterscheidet sie eindeutig von marktmäßigen Leistungen. Als wesentliches Instrument kommt der belastende Verwaltungsakt zum Einsatz. Im Falle der Wahrnehmung von Aufgaben, welche mit Instrumenten der Eingriffsverwaltung umzusetzen sind, sollen selbst die Beschäftigungsverhältnisse der in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein. Die damit verbundenen Befugnisse stellen hoheitsrechtliche Befugnisse i.S.d. Art. 33 Abs. 4 GG dar und bedingen somit öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnisse.

Die **Leistungsverwaltung** dagegen begünstigt den Verwalteten und kann sich dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes zum Teil entziehen. Auch sie unterliegt jedoch der Bindung an die Grundrechte und allgemein nach Art. 20 Abs. 3 GG gesetzlichen Regelungen. Sie räumt neue Rechtspositionen

ein oder erhöht bestehende Rechte. Damit trägt sie zur Lebensmöglichkeit und -verbesserung der Mitglieder des Gemeinwesens bei. Beispiele sind Leistungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe oder die Ausbildungsförderung. Leistungsverwaltung beschränkt sich jedoch nicht auf finanzielle Unterstützungen, die wie die Eingriffsverwaltung keine Marktfähigkeit begründen. Hinsichtlich ihrer Marktfähigkeit ist die Leistungsverwaltung differenziert zu beurteilen. Aufgezeigt werden kann dies am Beispiel der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen wie Krankenhäuser, Schulen oder Bädern, welche naturgemäß eine Form der Daseinsvorsorge durch die Verwaltung darstellt, die grundsätzlich auch durch private Unternehmen erbracht werden kann. Bieten Private mangels Lukrativität oder angesichts eines gesetzlichen Ausschlusses vergleichbare Leistungen nicht oder zu keinen für die Allgemeinheit erschwinglichen Konditionen an, so verfügt die Verwaltung über ein Leistungsmonopol. Sie ist in einem solchen Fall nicht als marktmäßig handelnder Akteur aufzufassen, weil sie keinem Wettbewerb ausgesetzt ist. Existieren daneben private Anbieter muss zumindest von einer nachhaltigen Marktfähigkeit dieser Leistungen ausgegangen werden. Allerdings belegt der Auftritt der öffentlichen Hand als Anbieter, dass ein öffentliches Interesse fortbesteht, den Markt nicht vollständig dem freien Spiel zu überlassen, um ein Mindestangebot zu gewährleisten. Dieses Interesse und damit möglicherweise verbundene Handlungsaufgaben wie die Gewährleistung eines bestimmten Angebotes und allgemeinen Zugangs führen zu einer u.U. nicht gleichwertigen Markt- und Wettbewerbsstellung zwischen der öffentlichen Verwaltung und den sonstigen Anbietern.<sup>433</sup> Effizienzwirkungen können insofern nur beschränkt erwartet werden. Sie setzen vollständige Entscheidungsautonomie voraus. Erst wenn sämtliche Bindungen aufgehoben sind, ist eine vollständige Markt- und Wettbewerbssituation gegeben, was jedoch zwangsläufig die Frage einer erforderlichen Aufgabenprivatisierung aufwirft.

Nimmt die öffentliche Hand die betreffenden Aufgaben in Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahr, so ist das betreffende Instrument der begünstigende Verwaltungsakt.<sup>434</sup> Die Vielfältigkeit der Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung schließt jedoch nicht aus, dass hier auch der öffentlich-rechtliche Vertrag oder Instrumente des Privatrechts zum Einsatz kommen. Dies gilt beispielsweise für die Abgabe amtlicher topographischer Karten oder bei der Benutzung der angesprochenen Einrichtungen. Anders als bei Eingriffen bedarf es im Falle der Gewährung von Leistungen nicht zwingend einer gesetzlichen Grundlage. Dienstleistungen dieser Art gelten als einem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente umso mehr zugänglich, je überschaubarer und abgrenzbarer sie gegenüber anderen Leistungen der öffentlichen Hand sind und je genauer sich In- und Output messen oder schätzen lassen.<sup>435</sup>

Die **Planungsverwaltung** ist Ergebnis einer Entwicklung der öffentlichen Hand weg von einer eingreifenden Verwaltung hin zu einer solchen, bei der im Wesentlichen abgestellt wird auf eine präventive Steuerung und Koordination der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung.

Mit der **Bedarfsverwaltung** werden sämtliche Hilfsgeschäfte der öffentlichen Verwaltung umschrieben, die zur sachgerechten Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig werden, wie die Anschaffung der erforderlichen Sachgüter. Der Staat tritt hier als Käufer oder Mieter auf. Im Wesentlichen bedient er sich dabei der Instrumente des privaten Rechts. Er kann allerdings keine vollständige Privatautonomie in

---

<sup>433</sup> vgl. Penski, Ulrich (1999), S.89, 94; „Wird die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen qualifiziert, um sie damit in die Marktstruktur einzuordnen, so ist dies jedenfalls für den Bereich der Eingriffsverwaltung verfehlt und für den Bereich der Leistungsverwaltung nur unter eingeschränkten Bedingungen vertretbar. Auch die Leistungsverwaltung ist in ihren Entscheidungen und Handlungen weitgehend dem Allgemeinwohl verpflichtet und gesetzlichen Voraussetzungen unterworfen, so dass ihr grundsätzlich keine marktmäßige Stellung zukommt.“

<sup>434</sup> vgl. Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 597

<sup>435</sup> vgl. Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 598, der dabei auf die haushaltsmäßige Vonselbständigkeit der Krankenhäuser der Freien und Hansestadt Hamburg durch eine Führung als Landesbetrieb mit mehr als 12.000 Beschäftigten verweist.

Anspruch nehmen<sup>436</sup>, da er - um nur ein Beispiel zu nennen - an das öffentliche Vergaberecht gebunden ist.

Weitere öffentliche Aufgaben werden von staatlicher und kommunaler Seite **erwerbswirtschaftlich** wahrgenommen. Die Privatautonomie ist auch hier eingeschränkt. Beispielsweise darf der Staat angesichts des verfassungsrechtlichen Bekenntnisses zum Steuerstaat kein ausschließliches Gewinnstreben verfolgen. Er ist zwar zur Gewinnmitnahme berechtigt, muss eine Teilnahme am Wirtschaftsleben aber auch immer damit rechtfertigen können, dass ein anderweitiges, nicht monetäres öffentliches Interesse besteht.

#### 4.1.1.4.2 Daseinsvorsorge

Einer besonderen Betrachtung bedarf das Stichwort Daseinsvorsorge. In der Umgangssprache handelt es sich bei dieser Wortverbindung um einen Allerweltsbegriff.<sup>437</sup> Zahlreiche öffentliche Aufgaben werden heute der so genannten Daseinsvorsorge zugerechnet. Anlässlich der Einforderung einer Aufgabenkritik wird diese Zuordnung von den angesprochenen Fachverwaltungen vielfach auch als vordergründige Argumentation angeführt, diese Aufgaben könnten eigentümlicherweise nur vom Staat selbst wahrgenommen werden.

Ihren Ausgangspunkt nimmt die vom Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts formulierte Theorie der Daseinsvorsorge in der gesellschaftlichen Entwicklung Ende des 19. Jahrhunderts.<sup>438</sup> Verbunden mit einem durch Bevölkerungsvermehrung, Industrialisierung, Weltkrieg und Wirtschaftskrisen ausgelösten Wandel der liberalen, bürgerlichen Gesellschaft hin zur Industriegesellschaft sowie die in Folge einer Verstädterung eingetretene Trennung des Menschen von den natürlichen Lebensgütern und individuellen Versorgungsmöglichkeiten, war eine zunehmende Abhängigkeit des Bürgers von fremden Leistungen erwachsen. Daraus resultierte die Notwendigkeit einer administrativen Befriedigung dieser Bedürfnisse durch den Aufbau einer kollektiv bewirtschafteten Verteilungsorganisation. Diese Form einer Befriedigung der Lebensbedürfnisse beru-

<sup>436</sup> vgl. Hailbronner, Kay (2003), S. 534; „Umstritten ist, inwieweit sich der Staat durch Privatisierungen von öffentlich-rechtlichen Bindungen und Verpflichtungen lösen kann. Soweit der Staat in privatrechtlichen Formen handeln darf, folgt daraus noch nicht die völlige Freiheit von öffentlich-rechtlichen Bindungen.“; vgl. Badura, Peter (1966), S. 626, 627; Danach ist das Fehlen der Privatautonomie auch eine der Konsequenzen der Lehre von der Daseinsvorsorge. Da sie die Gewährung von Leistungen durch die Verwaltung ohne Rücksicht auf die angewandte Rechtsform einheitlich als Ausübung öffentlicher Verwaltung begreift entzieht sie die in Verwirklichung der Daseinsvorsorge privatrechtlich handelnde Exekutive der Ungebundenheit der Privatautonomie.; vgl. Stelkens, Ulrich (2003), S. 22; „Verwaltungsträger dürfen daher anders als Privatpersonen ihr Vermögen auch nicht für jeden beliebigen Zweck einsetzen, sondern nur dann, wenn sie hiermit mittelbar oder unmittelbar ihnen jeweils zugewiesene Aufgaben erfüllen.“

<sup>437</sup> Konzentriert man eine Analyse des Begriffs auf den Wortstamm, so tragen die Bestandteile „Dasein“ und „Vorsorge“ zur Interpretation bei. Das Wort „Dasein“ ist im 18. Jahrhundert vom Philosophen Christian Wolff zunächst in die philosophische Sprache als deutschsprachige Übertragung von „Existenz“ eingeführt worden. Das Dasein ist in der Gegenwart verhaftet und meint hier die Existenz des Bürgers, des Unternehmens, des Staates oder der Gesellschaft.

Die Bedeutung des Wortes „Vorsorge“ liegt in einem auf die Zukunft („Vor“) bezogenen Handeln, hier des Sorgens. Der Staatsrechtler Hans Peter Bull definiert Vorsorge als Inbegriff der gegenwärtigen Maßnahmen, die dazu bestimmt und geeignet sind, zu einem künftigen Zeitpunkt vorausgesehene Bedürfnisse zu erfüllen.

Genau zu diesem Zweck erfolgt auch die Erhebung, Führung und Bereitstellung der Daten des hier im Vordergrund stehenden amtlichen Geoinformationswesens. Landschafts- und liegenschaftsbeschreibende Daten werden vorgehalten in dem Wissen, dass eine geordnete Entwicklung des Gesamtstaates und damit die Existenz aller gesellschaftlichen Gruppen nicht ohne die Bereitstellung interessenneutraler Geobasisdaten zu verwirklichen ist.

<sup>438</sup> „Will man sich die Wandlungen verdeutlichen, welche die soziale Wirklichkeit und mit ihr die Verwaltung entscheidend veränderten, so wird man zweckmäßig von einigen allgemeinen Tatsachen ausgehen. Die Zahl der Einwohner Europas betrug im Jahre 1800 etwa 180 Mio. Menschen. Sie ist bis zum Jahre 1914 auf 425 Mio. Menschen gestiegen. Die Zahl der Einwohner Deutschlands stieg vom Beginn des 19. Jahrhunderts mit etwa 25 Mio. Menschen auf etwa 65 Mio. Menschen im Jahr 1910. Die Bevölkerungsvermehrung ist weitaus überwiegend den Städten, also der Lebensweise auf engem Raum, zugute gekommen. Der Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ist von 36,1% im Jahr 1871 auf 60% im Jahr 1910 gestiegen.“ (Forsthoff, Ernst (1938), S. 4)

„Die Zusammenballung großer Menschenmassen auf relativ engem Raum und die damit verbunden notwendig gewordene Trennung der Menschen von den Lebensgütern zum Ausgang des 19. Jahrhunderts rief Daseinsvorsorgebedürfnisse hervor, welche die Verwaltung durch Erbringung eigener Leistungen befriedigen musste. Man denke an die kommunalen Versorgungsbetriebe (Gas, Wasser, Elektrizität), Verkehrsunternehmen, an die verwaltungsmäßige Bewirtschaftung und Verteilung von Lebensgütern in Krisenzeiten, an Leistungen auf dem Gebiet des Medizinalwesens, kulturelle Veranstaltungen und vieles andere mehr. Die Verwaltung - bisher wesentlicher Ordnungsgarant - wurde jetzt auch wesentlicher Leistungsträger.“ (Forsthoff, Ernst (1973), S. 36)

hend auf einer verstärkten sozialen Bedürftigkeit des Einzelnen wird auch als „*Appropriation*“<sup>439</sup> bezeichnet; die Maßnahmen zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses als „Daseinsvorsorge“. Hierzu bedurfte es einer Abkehr von der reinen Ordnungsverwaltung hin zu einer auch auf Angebote ausgerichteten staatlichen Tätigkeit. Als die wesentlichen Erscheinungsformen der Daseinsvorsorge führt Forsthoff an:<sup>440</sup>

- a) Die Gewährleistung eines angemessenen Verhältnisses von Lohn und Preis,
- b) die Lenkung des Bedarfs, der Erzeugung und des Umsatzes,
- c) die Darbringung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist.

Daseinsvorsorge war zunächst ein soziologischer Begriff der Verwaltungslehre. Sie beschränkte sich in dieser früheren Interpretation nicht auf die leistende Verwaltung, sondern kam in jeglichen Handlungen zum Ausdruck, mit denen der Staat eingreifend, lenkend oder leistend, in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform und mit Hilfe von Realakten, Rechtssätzen, Rechtsgeschäften, Verwaltungs- oder Organisationsakten unter Aufgabe seiner liberalen Zurückhaltung den sozialen Bedürfnissen des Einzelnen Rechnung trug. Sie konnte auch als die Darbringung von Leistungen, auf welche der in moderne massentümliche Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist, betrachtet werden.

Neben der soziologisch geprägten Fassung hat sich ein verwaltungsrechtlicher Begriff der Daseinsvorsorge entwickelt. Danach handelt es sich bei der Daseinsvorsorge um einen Leitbegriff, unter dem wesentliche Funktionen der leistenden Verwaltung zusammengefasst werden können. Im Wesentlichen finden sich diese Funktionen innerhalb der Leistungsverwaltung und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Umgekehrt stellt jedoch nicht jegliche Form der Leistungsverwaltung gleichzeitig eine Form der Daseinsvorsorge dar. Daseinsvorsorge ist sie nur dann, wenn das Angebot der Leistungen oder Vorteile zum Zwecke der Befriedigung eines Bedürfnisses erfolgt und sich nicht auf eine lenkende oder steuernde Funktion beschränkt.<sup>441</sup>

#### 4.1.1.5 Abgrenzung nach wirtschaftlichem Charakter und ökonomischer Perspektive

Soweit einschlägige Rechtsnormen oder Grundsatzdokumente im Zusammenhang mit der Beschreibung von Aufgaben oder Tätigkeiten den Begriff „wirtschaftlich“ verwenden, können hiermit im Wesentlichen zwei divergierende Aussagen verknüpft werden:

- a) Eine Tätigkeit wird als solche *wirtschaftlichen* Charakters bezeichnet, um zum Ausdruck zu bringen, dass sie mit dem Angebot von Gütern oder Leistungen auf einem bestimmten Markt, d.h. im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage sowie entsprechender Preisbildung, verbunden ist (wirtschaftlicher Charakter) oder
- b) Eine Tätigkeit wird als *wirtschaftlich* in dem Sinne bezeichnet, dass sie es ermöglicht, Überschüsse zu erwirtschaften (erwerbswirtschaftlich) oder zumindest eine Kostendeckung zu erreichen (kostendeckend). Auf diese Frage stellen beispielsweise auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ab (ökonomische Perspektive).

<sup>439</sup> Forsthoff, Ernst (1938), S. 6

<sup>440</sup> vgl. Forsthoff, Ernst (1938), S. 7

<sup>441</sup> vgl. Badura, Peter (1966), S. 630

Buchstabe a) besagt noch nicht, dass die damit verbundenen Angebote zwingend auch zu einem Jahresüberschuss beim betreffenden Dienstleister führen und staatliche Subventionen entbehrlich sind. Praktisch deutlich wird dies am Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs. Zwar handelt es sich hier um eine Leistung wirtschaftlichen Charakters im Sinne des Buchstaben a), ihr flächendeckendes Angebot wird jedoch nur durch erhebliche Subventionierung des Staates und der Kommunen sichergestellt, die in der Regel auch als Gesellschafter dieser Unternehmen auftreten. Die Leistungserbringung erfolgt im Grunde defizitär und kann sich nicht allein aus Erlösen von Dritten refinanzieren. Umgekehrt bedeutet aber auch nicht jedes kostendeckend kalkulierte Angebot, dass es bereits eine Tätigkeit wirtschaftlichen Charakters darstellt. So kann die Gebühr für eine Dienstleistung „Erteilung einer Baugenehmigung“ zwar kostendeckend kalkuliert sein, das Angebot zählt gleichwohl aber nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlichen Charakters im Sinne des Buchstaben a). Es kann nicht angesichts schwacher Nachfrage eingestellt oder im Ergebnis daraus hinsichtlich der Höhe der Gebühr variiert werden. Die damit verbundene Leistung trägt u.a. zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Diese ist nicht disponibel. Tabelle 33 gibt einen Überblick zur Verwendung des Begriffs „wirtschaftlich“.

Haushaltsrecht	Landesorganisationsrecht	Kommunalrecht
<b>Bund/alle Bundesländer</b>	<b>Brandenburg</b>	<b>Brandenburg</b>
Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. (§ 7 Abs. 1 LHO)	Die Organisation der Landesverwaltung hat unter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips sicherzustellen, dass [...] 2. die gestellten Aufgaben mit geringstmöglichem Aufwand erfüllt und mit den vorhandenen Mitteln ein bestmögliches Ergebnis erzielt wird. [...] (§ 2 Abs. 1 LOG)	Wirtschaftliche Betätigung im Sinne dieses Gesetzes ist das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen, die ihrer Art nach auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden können. (§ 100 Abs. 1 GO)
Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren). (§ 7 Abs. 2 LHO)	Alle in Betracht kommenden Verwaltungsbereiche sollen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten. Fach- und Ressourcenverantwortung sollen zusammengeführt werden. (§ 4 Abs. 2 LOG)  Landesbetriebe sind [...] Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. (§14 Abs. 1 LOG)	Die Gemeinde kann [...] zur wirtschaftlichen Betätigung Unternehmen auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung gründen, erwerben oder sich an Unternehmen beteiligen. (§ 101 Abs. 1 GO)  Die Gemeinde darf auch Unternehmen gründen, erwerben oder sich an ihnen beteiligen, 1. wenn sie zur Erfüllung der Aufgabe gesetzlich verpflichtet ist, 2. zum Betreiben von Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports [...] (§ 101 Abs. 2 GO)
<b>Europa<sup>442</sup></b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<b>Niedersachsen</b>
Die Unterscheidung zwischen Leistungen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Charakters (d.h. marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Tätigkeiten) ist wichtig, weil sie nicht denselben Vertragsbestimmungen unterliegen. [...] Die Vertragsvorschriften zum freien Dienstleistungsverkehr, zur Niederlassungsfreiheit, zum Wettbewerb und zu staatlichen Beihilfen werden jedoch nur auf wirtschaftliche Tätigkeiten angewendet. Was die Unterscheidung zwischen Leistungen wirtschaftlichen Charakters und Leistungen nichtwirtschaftlichen Charakters angeht, so gilt jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, als wirtschaftliche Tätigkeit.	Landesbetriebe sind [...] Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist. (§ 14 a Abs. 1 LOG)	Wirtschaftliche Unternehmen sind insbesondere nicht, 1. Unternehmen und sonstige Einrichtungen, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, 2. Unternehmen und sonstige Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie [...] Hilfsbetriebe, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs dienen. (§ 108 Abs. 3 GO)

Tabelle 33: Der Wirtschaftlichkeitsbegriff im nationalen und europäischen Rechtsrahmen

<sup>442</sup> vgl. Europäische Kommission (2003), S. 16, 17



Allein der Blick auf die Regelungen für die Landesbetriebe zeigt, dass jene Bundesländer, welche diese Organisationsform in ihren Landesorganisationsgesetzen verankert haben, den Begriff „*wirtschaftlich*“ zur Beschreibung der Tatbestandsvoraussetzungen eines Landesbetriebes unterschiedlich verwenden. Während Brandenburg auf den wirtschaftlichen Charakter einer Aufgabe abgestellt hat, knüpft Nordrhein-Westfalen den Landesbetrieb an die erwerbswirtschaftliche oder kostendeckende und damit ökonomische Ausrichtung. Mit Blick auf die Frage, welche Aufgaben vornehmlich für eine Überführung in Landesbetriebe geeignet sind, sollen nachfolgend die jeweiligen Charakterisierungen vertieft werden.

Unbeschadet dessen ist zu beobachten, dass der ebenfalls verwendete Begriff der Wirtschaftlichkeit<sup>443</sup> in der Praxis gerne überspannt wird. Er bringt zum Ausdruck, inwieweit eine Tätigkeit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip genügt. Das Wirtschaften selbst dient der dauernden Deckung des Bedarfs an Gütern und Leistungen und bildet den Versuch, die Spannung zwischen dem Bedarf und seiner Deckung zu überwinden. Es äußert sich in den wirtschaftlichen Handlungen des Menschen mit dem Ziel, die naturgegebene Knappheit an Gütern zu verringern.<sup>444</sup> Anders ausgedrückt wird im Hinblick auf vorgegebene Ziele (Bedürfnisse) und knappe Mittel (Güter oder Leistungen) durch den Vorgang des Bewertens, Vergleichens und Wählens zwischen mehreren alternativen Gütern oder Leistungen ein günstiges Verhältnis zwischen Zielerreichung und Mitteleinsatz gesucht.<sup>445</sup> Die Überwindung dieser Diskrepanz zwischen Zielen und Mitteln wird durch im Grunde drei Ausprägungen des Ökonomischen oder Wirtschaftlichkeitsprinzip zum Ausdruck gebracht<sup>446</sup>: das Maximumprinzip<sup>447</sup>, das Minimumprinzip<sup>448</sup> und das generellen Extremumprinzip<sup>449</sup>. Die umgangssprachliche Redeweise, wonach „mit möglichst wenig Aufwand möglichst viel Ertrag“ anzustreben sei, ist unsachgemäß. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip geht davon aus, dass immer nur eine Größe optimiert werden kann, während die übrigen konstant gehalten werden.<sup>450</sup> Dies schließt nicht aus, dass nacheinander - oder in verschiedenen Betriebsteilen auch gleichzeitig - verschiedene Rationalprinzipien als Handlungsgrundlage dienen können. § 2 Abs. 1 Nr. 2 LOG Brandenburg bedeutet nicht zuletzt durch die kumulative Nennung zweier Maßgaben eine Vermengung von Minimum- und Maximumprinzip. Darüber kann auch der Umstand nicht hinwegtäuschen, dass zum einen Aufgaben und Aufwand (Minimumprinzip), zum anderen Mittel und Ergebnis (Maximumprinzip) gegenübergestellt werden. Letztlich handelt es sich nur um unterschiedliche Begrifflichkeiten für eine identische Zielstellung - die Haushaltskonsolidierung. Im Übrigen weist die im Ansatz positiv zu bewertende Verpflichtung des § 4 Abs. 2 LOG Brandenburg, alle in Betracht kommenden Verwaltungsbereiche nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten zu lassen, erhebliche Überschneidungen zu den Organisationszielen des § 2 LOG Brandenburg auf, und birgt die Gefahr, dass jede Dienststelle

<sup>443</sup> Im Zusammenhang mit der Wirtschaftsführung der Länder treffen die Landshaushaltsordnungen Unterscheidungen zwischen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem der Sparsamkeit. Diese Unterscheidung wird grundsätzlich als entbehrlich erachtet, da der Sparsamkeitsbegriff auch im Haushaltsrecht nach zwischenzeitlich mehrheitlicher Auffassung lediglich einen Unterfall der Wirtschaftlichkeit darstellt. Insoweit war mit der Novellierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes im Jahr 1997 auch erwogen worden, den Grundsatz der Sparsamkeit nicht mehr ausdrücklich hervorzuheben, wovon aus Sorge um den Eindruck, dass der Sparsamkeitsgrundsatz nicht mehr gelte, aber Abstand genommen wurde. (vgl. Schmidt, Jürgen (2002), S. 28); a.A. Brede, Helmut (2001), S. 93, 94 und Bolay, Friedrich (2001), S. 179, die den im Haushaltsrecht verwendeten Begriff der Wirtschaftlichkeit als im engeren Sinne genutzt betrachten und auf nur eines seiner Prinzipien reduzieren - das beschriebene Maximumprinzip. Im Übrigen werde das Minimumprinzip mit dem Begriff der Sparsamkeit wiedergegeben. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des § 7 BHO/LHO wird dieser Ansatz von anderen Autoren geteilt (vgl. Schmidt, Jürgen (2002), S. 27)

<sup>444</sup> vgl. Struwe, Jochen (2002), S. 6; „*Wirtschaft umfasst alle planvollen, rationalen Tätigkeiten, die versuchen, die - am Bedarf gemessene - Knappheit an Gütern und Leistungen zu verringern, indem eine Entscheidung über die optimale Allokation der Ressourcen herbeigeführt und umgesetzt wird*“

<sup>445</sup> vgl. Krüger, Ingo (1992), S. 26

<sup>446</sup> vgl. Schmidt, Jürgen (2002), S. 5

<sup>447</sup> Das Maximumprinzip besagt, dass mit einem gegebenen Input in Form des Einsatzes von Produktionsfaktoren ein maximaler Output in Form von Gütern oder Leistungen erreicht werden soll. (vgl. Struwe, Jochen (2002), S. 9)

<sup>448</sup> Das Minimumprinzip fordert, einen gewünschten, genau definierten Output in Form von Gütern oder Leistungen mit einem minimalen Input in Form von Produktionsfaktoren zu erzeugen. (vgl. Struwe, Jochen (2002), S. 9)

<sup>449</sup> Während Maximum- und Minimumprinzip in erster Linie quantitative Zusammenhänge erfassen, bezieht das generelle Extremumprinzip qualitative Erfordernisse ein, indem Input und Output so aufeinander abgestimmt werden, dass der durch sie definierte ökonomische Prozess optimiert wird. Dabei muss ein Optimalitätskriterium als Messlatte vorgegeben werden. (vgl. Struwe, Jochen (2002), S. 9)

<sup>450</sup> vgl. Jung, Hans (2000), S. 5; Struwe, Jochen (2002), S. 8; vgl. Reichardt, Christoph (1987), S. 10 ff, vgl. Diederich, Helmut in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1861

sich in hohem Maße als individueller Betrieb sieht und seine Wirtschaftsführung allein auf das eigene Jahresergebnis ausrichtet, so dass der Blick auf volkswirtschaftliche Zusammenhänge verloren geht. Gerade Landesbetriebe, die Teil der unmittelbaren Landesverwaltung bleiben, stehen hier in einem besonderen Spannungsfeld. Allein der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente oder die Vorgabe zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Handelns in der öffentlichen Verwaltung implizieren aber noch keine Aussage über den wirtschaftlichen Charakter oder die ökonomische Perspektive.

**4.1.1.5.1 Abgrenzung nach dem wirtschaftlichen Charakter**

Könnte die Betrachtung der vorstehenden Kapitel 4.1.1.2 bis 4.1.1.4 noch von der Art der Aufgabe über die Rechtsform ihrer Wahrnehmung bis hin zur Ausrichtung des Verwaltungshandelns systematisch herunter gebrochen werden, so muss die Beurteilung des wirtschaftlichen Charakters öffentlicher Aufgaben als ein das bisherige Schema überlagerndes Klassifizierungselement betrachtet werden. Die häufig plakative Gegenüberstellung von hoheitlicher Verwaltung einerseits und wirtschaftlicher Betätigung andererseits bezeichnet einen Gegensatz, der so nicht zwingend gelten muss.

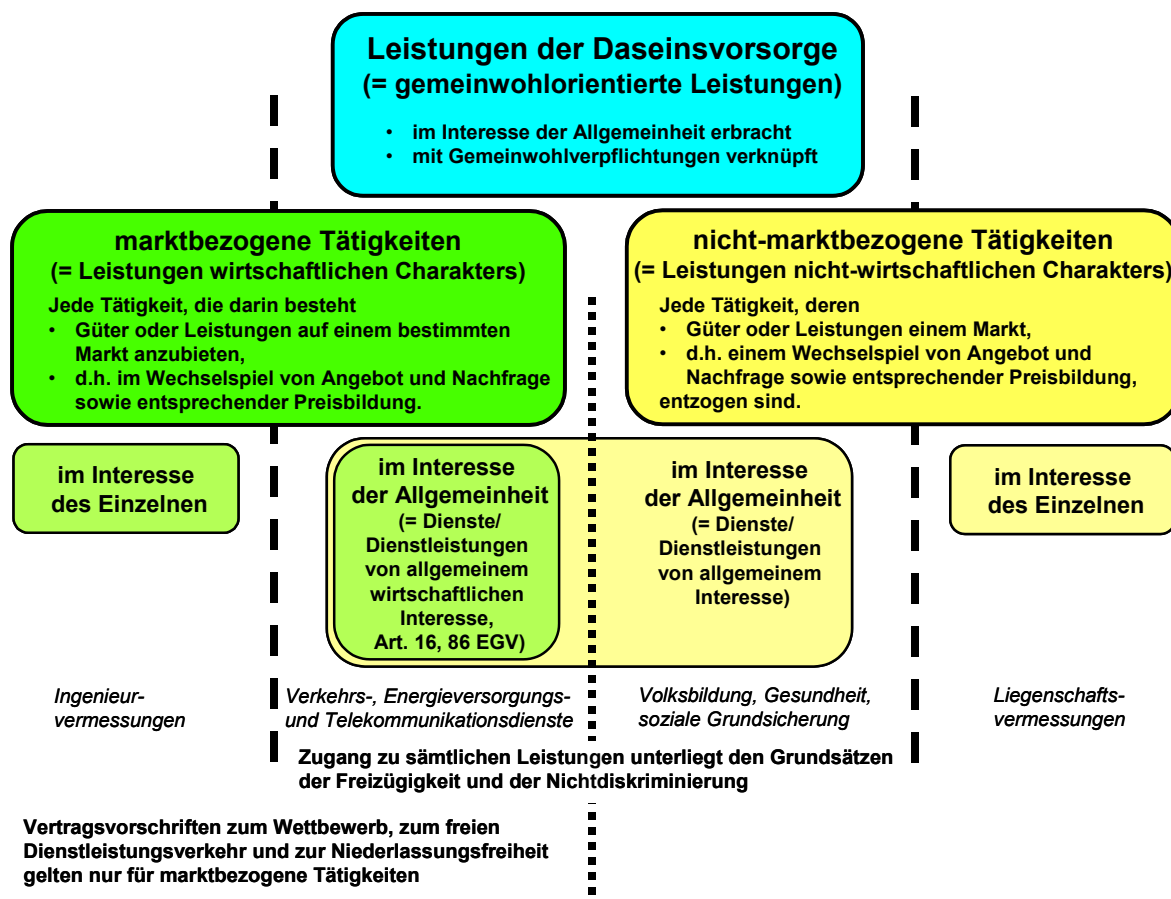


Abbildung 13: Daseinsvorsorge und Bewertung gemeinwohlorientierter Leistungen im europäischen Kontext

Zur Annäherung an den wirtschaftlichen Charakter soll zunächst auf die Daseinsvorsorge Bezug genommen werden. Auf europäischer Ebene entsprechen der Daseinsvorsorge die so genannten gemeinwohlorientierten Leistungen. Dies sind solche, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und mit

Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Sie lassen sich differenzieren in so genannte „*marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten*“. Die darin enthaltene Teilmenge der marktbezogenen Tätigkeiten wird auch mit den so genannten Leistungen wirtschaftlichen Charakters gleichgesetzt. Ausgehend von der wirtschaftswissenschaftlichen Definition des „Marktes“ meint dies in Bezug auf die in Rede stehenden Leistungen das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage sowie eine daraus resultierende Preisbildung.<sup>451</sup> Dies gilt gleichermaßen für solche Leistungen, welche ausschließlich im Interesse eines Einzelnen erbracht werden wie für solche, deren Bereitstellung im Interesse der Allgemeinheit erfolgt. Letztgenannte werden innerhalb des Vertrages zur Gründung der europäischen Gemeinschaft auch als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezeichnet. Hierzu zählen nach dem Willen der Europäischen Union insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs-, Post- und Telekommunikationsdienste. Abbildung 13 vermittelt hierzu eine Übersicht.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterscheiden sich insofern von sonstigen Dienstleistungen, als sie in den Augen des Staates auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt nicht genügend Anreize dafür gibt, also die Zahlungsbereitschaft möglicher Kunden nicht ausreicht, um ein Angebot von privater Seite zu unterbreiten. Darüber hinaus findet auf der Ebene der Europäischen Union der Begriff der „*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*“<sup>452</sup> Anwendung, der im EG-Vertrag selbst zwar nicht genannt wird, in der Gemeinschaftspraxis aber aus dem im Vertrag verwendeten Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ abgeleitet wurde. Sein Bedeutungsspektrum reicht weiter, da er sich sowohl auf die marktbezogenen als auch die nicht marktbezogenen Dienstleistungen bezieht, die von staatlichen Stellen oder ihren Auftragnehmern im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.<sup>453</sup> Zu diesen nicht marktbezogenen Leistungen bzw. Leistungen nicht wirtschaftlichen Charakters zählen im Wesentlichen jene Aufgaben, die dem Staat ausdrücklich vorbehalten sind oder solche in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit und soziale Sicherheit, soweit von privater Seite keine angemessene Grundversorgung für sämtliche Bevölkerungskreise sichergestellt werden kann.

Die Unterscheidung zwischen Leistungen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Charakters i.S.v. marktbezogenen und nicht marktbezogenen Tätigkeiten ist wichtig, weil sie nicht denselben Vertragsbestimmungen unterliegen. So gelten die Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften nur für wirtschaftliche Dienstleistungen. Jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, gilt als wirtschaftliche Tätigkeit. Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Dienstleistungen können demnach in ein und demselben Sektor nebeneinander bestehen und sogar von ein und derselben Einrichtung erbracht werden.<sup>454</sup> Auch Landesbetriebe sind angesichts ihrer regelmäßigen Zugehörigkeit zur unmittelbaren Landesverwaltung und einer fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit diesen Vorschriften unterworfen. Der Staat kann sich diesen Vorschriften nicht durch die Bildung von Landesbetrieben entziehen.

Die Zulässigkeit solcher öffentlichen Wirtschaftstätigkeit wird im juristischen Schrifttum im Grundsatz nicht in Frage gestellt.<sup>455</sup> Grundgesetz und Landesverfassungen gehen, auch wenn eine generelle Aussage zur Zulässigkeitsfrage nicht enthalten ist<sup>456</sup>, regelmäßig von der Zulässigkeit einer wirtschaftlichen

<sup>451</sup> Adam, Hermann (1995), S. 41; Haderer, Thorsten/Arentzen, Ute (2000), S. 2061

<sup>452</sup> „*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zeichnen sich dadurch aus, dass durch den Staat oder unter dessen maßgeblichem Einfluss Waren geliefert oder Dienstleistungen erbracht werden, die der Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung dienen, die Versorgung aber vielfach nicht zu marktmäßigen Bedingungen erfolgen kann, sondern hiervon abweichende Bedingungen erfordert.*“ (Fischer, Hans-Georg (2003), S. 163)

<sup>453</sup> zur Definition und Abgrenzung siehe im Einzelnen auch Europäische Kommission (2003), S. 7, 8 sowie Europäische Kommission (2001), S. 17/7, 17/23

<sup>454</sup> vgl. Europäische Kommission (2003), S. 16

<sup>455</sup> a.A. Peine, Franz-Joseph (2002), S. 28 ff

<sup>456</sup> Auch der Wortlaut des Art. 110 Abs. 1 GG stellt wie die §§ 26 der Landeshaushaltsordnungen auf bereits bestehende Sondervermögen und Betriebe ab und bildet keine Ermächtigungsnorm derselben.

Betätigung des Staates aus. Dem Staat obliegt jedoch eine Legitimationslast insbesondere dann, wenn seine wirtschaftliche Betätigung zu einem Verdrängungswettbewerb gegen ganze Berufsgruppen führt<sup>457</sup> oder zum Vorteil Einzelner gereicht. Kritisch wird eine wirtschaftliche Betätigung insbesondere dann gesehen, wenn sie den gezielten Aufbau neuer Geschäftsfelder umfasst, die deutlich über die zugeordneten öffentlichen Aufgaben hinausgehen, nicht mehr nur unausgelastete Kapazitäten nutzt und den Charakter einer Annex- oder Nebentätigkeit übersteigt.<sup>458</sup> Es bedarf einer hinreichenden Notwendigkeit der Wirtschaftstätigkeit für das Gelingen der eigentlichen öffentlichen Aufgabe und eines engen Zusammenhangs mit dieser. Erlangt die Tätigkeit ein nachhaltiges Gewicht oder eine gewisse rechtliche oder faktische Eigenständigkeit, die über eine Abrundung der primären Aufgaben hinausgeht, so tritt sie als neue, unabhängige Aktivität daneben und führt zu einer Überschreitung zulässiger Annexstätigkeit.<sup>459</sup>

Das Kommunalverfassungsrecht geht im Allgemeinen davon aus, dass eine wirtschaftliche Betätigung zumindest an eine Abgabe von Leistungen an Dritte geknüpft ist. Nur dann besteht die grundsätzlich angestrebte Möglichkeit, überhaupt Gewinne zu erzielen, was als Tatbestandsvoraussetzung aus den einschlägigen Paragraphen über die wirtschaftlichen Unternehmen oder die wirtschaftliche Betätigung der Kommunalverfassungen der Länder abzuleiten ist. Die Möglichkeit der Gewinnerzielung allein reicht jedoch nicht aus, um zwingend von wirtschaftlichen Unternehmen im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne zu sprechen. Die Mehrzahl der Bundesländer verlangt über die theoretisch mögliche und rechtlich zulässige Gewinnerzielungsmöglichkeit hinaus auch die praktische und tatsächliche Gewinnerzielungsabsicht durch die öffentliche Hand. Vor diesem Hintergrund werden in zahlreichen Bundesländern Unternehmen beispielsweise in den Bereichen des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der Bedarfsdeckung der Trägerkörperschaft ausgehend von der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) als nicht wirtschaftliche Unternehmen klassifiziert.<sup>460</sup> Insoweit stehen die Regelungen im Einklang mit der Unterscheidung in marktbezogene und nicht marktbezogene Tätigkeiten auf europäischer Ebene. Die Brandenburgische Gemeindeordnung geht in § 100 Abs. 1 dagegen von einer umfassenderen Begriffsbestimmung der wirtschaftlichen Betätigung aus. Danach reicht es aus, dass bereits die Art der Aufgabe ein gewinnorientiertes Angebot durch private Dritte ermöglicht.<sup>461</sup> Entsprechend subsumiert das Brandenburgische Kommunalrecht auch Leistungen des genannten Bildungs- und Gesundheitswesens, der Bedarfsverwaltung ausschließlich zur Deckung von Ansprüchen der öffentlichen Hand und solche, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet sein kann (hoheitliche Aufgaben)<sup>462</sup> unter die wirtschaftliche Betätigung. Der Unternehmensbegriff der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg ist daher abweichend zur Rechtslage anderer Bundesländer immer mit einer wirtschaftlichen Betätigung verknüpft.

Das nur in zwei Fällen den Landesbetrieb als Organisationsform aufgreifende Landesorganisationsrecht beschreitet unterschiedliche Wege hinsichtlich der Umschreibung wirtschaftlicher Tatbestandsvoraussetzungen für die Gründung von Landesbetrieben. Während Nordrhein-Westfalen die Eigenschaft als Landesbetrieb an die Zielstellung des Handelns - die „*erwerbswirtschaftliche oder auf Kostendeckung gerichtete Tätigkeit*“ - anknüpft und damit das „wie“ in den Vordergrund stellt, konzentriert sich Brandenburg aktuell auf die Art der wahrgenommenen Aufgaben - die „*überwiegend öffentlichen Zwecken die-*

<sup>457</sup> vgl. Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1183, 1193, 1195

<sup>458</sup> vgl. BVerwG Beschluss vom 08. Juli 1982, 2 BvR 1187/80 in DVBl. 1982 S. 940, 942

<sup>459</sup> vgl. Stober, Rolf (2002), S. 216

<sup>460</sup> „(2) *Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne dieses Abschnittes sind nicht*

1. *Unternehmen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,*

2. *Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, gesundheits- und Wohlfahrtspflege. Auch diese Unternehmen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten.“ (§ 67 Abs. 2 DGO)*

<sup>461</sup> vgl. Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred u.a. (2004); Nr. 2 zu § 100 GO Brandenburg

<sup>462</sup> a.A. stellvertretend für viele § 108 der GO Niedersachsen, nach der es sich bei Unternehmen auf den genannten Gebieten um nicht-wirtschaftliche Unternehmen handelt.

nende wirtschaftliche Tätigkeiten“ - und damit das „was“. Anders als im Falle Nordrhein-Westfalens wird auf diesem Wege ein Konflikt mit der Landeshaltsordnung vermieden, welche Landesbetriebe ausschließlich als erwerbswirtschaftlich<sup>463</sup> und eben nicht nur als kostendeckend definiert.

Ursache hierfür ist, dass im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eine deutlich weitergehende Überführung von Behörden und Einrichtungen in Landesbetriebe angestrebt wird. Davon erfasst werden sollen beispielsweise auch solche, deren Angebote zum erheblichen Teil anderen Behörden und Einrichtungen unterbreitet werden, deren Aufgaben hoheitlicher Natur sind oder die Leistungen zu sozial angemessenen Konditionen bereitzustellen haben und damit im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne der Mehrzahl der Bundesländer nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten abdecken. Hier bestände zwar eine Gewinnerzielungsmöglichkeit, eine Gewinnerzielungsabsicht wäre jedoch nicht sachgerecht gewesen.

Daher hat die zweite Novelle des Brandenburger Landesorganisationsrechts - auch im Interesse einer Rechtsvereinheitlichung und Klarstellung - einen Wortlaut zur Aufgaben- und Leistungsstrukturstruktur der Landesbetriebe in Anlehnung an die Gemeindeordnung sowie in begrenztem Umfang an die Terminologie der Europäischen Kommission gefunden: Den Hinweis auf die Wahrnehmung „wirtschaftlicher Tätigkeiten“, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienen. Damit kommt es in Brandenburg bei der Bildung von Landesbetrieben nicht mehr auf die Frage der Kostendeckung oder Erwerbswirtschaftlichkeit und damit den betriebswirtschaftlichen Erfolg an. Die Begrifflichkeit korrespondiert mit der aufgezeigten kommunalverfassungsrechtlichen Formulierung und Definition des Landes zur wirtschaftlichen Betätigung auf gemeindlicher Ebene und orientiert sich am Gedanken der Wertschöpfung. Danach soll wirtschaftliche Betätigung immer dann vorliegen, wenn das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern und Leistungen ihrer Art nach auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erfolgen könnte. Sie soll somit gerade auch die Umwandlung solcher Behörden in Landesbetriebe ermöglichen, die ausschließlich zur eigenen Bedarfsdeckung des Landes, zur Erbringung von Dienstleistungen unter sozial angemessenen Konditionen gegenüber Dritten oder zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben eingerichtet wurden, wenn ihre Angebote grundsätzlich auch von Privaten erbracht werden könnten. Insoweit bezieht dieser Ansatz sogar noch solche Aufgaben in die Landesbetriebsstruktur ein, die nach Auffassung der EU-Kommission bereits den Leistungen nicht wirtschaftlichen Charakters zuzurechnen sind.

Für die Bildung von Landesbetrieben kann diese verkürzte Sichtweise auf die Art der Tätigkeiten dazu führen, dass Qualitätsparameter der Leistungen ausgeblendet werden, die von besonderer Bedeutung für den Staat sind. Am Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens zeigt sich, dass die Art sämtlicher Leistungen auch eine Erbringung mit dem Ziel der Gewinnerzielung und durch Private eröffnet. Dies gilt selbst für so genannte Vorhalteleistungen. Luftbilder, Fernerkundungsergebnisse oder Geodaten werden heute gleichermaßen bei der öffentlichen Hand wie auch bei Privaten vorgehalten. Die Vollständigkeit, Aktualität, Verbindlichkeit und Kontinuität dieser Art von Leistungen kann jedoch in besonderem Maße konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Für einen Staat, der ggf. auch antizyklisch reagieren muss, ist eine solche qualitative Einschränkung jedoch schwer vertretbar. Die Konzentration der Definition wirtschaftlicher Betätigung auf die Art einer Aufgabe unabhängig von der Qualität ist daher Gefahr geneigt.

---

<sup>463</sup> vgl. Hädeler, Thorsten/Arentzen, Ute (2000), S. 976; Danach wird das erwerbswirtschaftliche Prinzip als eine besondere Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsprinzip umschrieben, bei dem die Gewinnerzielung im Vordergrund steht, wobei zwischen Gewinnmaximierung und angemessener Gewinnerzielung bzw. Kostendeckung zu unterscheiden ist.; Dommach, Hermann (2005), S. 16 zu § 92 BHO: Die Erwerbswirtschaftlichkeit umschreibt das Erwerbsstreben eines ordentlichen Kaufmannes und besagt, dass ein Unternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung geführt wird.

#### 4.1.1.5.2 Ökonomische Perspektive

Sollen die öffentlichen Aufgaben hinsichtlich ihrer ökonomischen Perspektive in solche differenziert werden, die einerseits gewinn- oder zumindest kostendeckend, andererseits nur defizitär angeboten werden können, so hat auch dies eine Überlagerung der bisherigen Abgrenzungen zur Folge. Für die Bildung von Landesbetrieben ist diese Betrachtung gleichwohl gerade dann von besonderer Bedeutung, wenn ein zumindest ausgeglichener Erfolgsplan und damit eine finanzielle Unabhängigkeit vom Landeshaushalt angestrebt werden. Eine solche wird sich regelmäßig nur dann realisieren lassen, wenn dem Landesbetrieb hierfür geeignete Aufgaben zugeordnet werden.

Herkömmlicherweise wurde in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass die erwerbswirtschaftliche oder zumindest kostendeckende Ausrichtung im oben genannten Sinne nur dann gegeben ist, wenn Waren oder Güter produziert oder Dienstleistungen erbracht werden, die sich am Markt und damit gegenüber Dritten absetzen lassen. Klassische Beispiele hierfür sind kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen, die in letzter Konsequenz dann aber regelmäßig in privatrechtlich ausgestaltete Eigengesellschaften überführt wurden. Auf Landesebene zeigen die Betriebsbildungen der letzten Jahre (Bau- und Immobilienmanagement, Datenverarbeitung, ...) eine erweiterte Interpretation dieser Tatbestandsvoraussetzungen. So hatte Brandenburg mit der ersten Novelle seines Landesorganisationsgesetzes zunächst darauf verwiesen, dass es ausreichen müsse, wenn für die Tätigkeiten der Landesbetriebe angemessene Gegenleistungen in Form von Entgelten erbracht werden.<sup>464</sup> Dies ging konform mit den Überlegungen anderer Länder, die Betriebseigenschaft nicht allein an Jahresüberschüsse und damit die Erwerbswirtschaftlichkeit zu koppeln.<sup>465</sup> Eine Gewinnerzielungsabsicht wie sie der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung innewohne, so wurde betont, sei zwar entbehrlich, jedoch dürften die Entgelte nicht nur einen untergeordneten Teil der Erlöse ausmachen. Hinzu kam die Feststellung, dass diese Entgelte nicht einmal von Dritten, sondern ebenso von anderen Dienststellen der Landesverwaltung eingeworben werden durften.

Danach war es im Einklang mit der Praxis anderer Länder beispielsweise als hinreichend zu betrachten, wenn für die Landesverwaltung erbrachte Tätigkeiten durch angemessene kostendeckende verwaltungsinterne Verrechnungen refinanziert wurden.<sup>466</sup> Der Anteil dieser Tätigkeiten musste allerdings

<sup>464</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2000), S. 87, 88; Der Wortlaut des Landesbetriebsparagrafen im brandenburgischen LOG entsprach zunächst dem der nordrhein-westfälischen Rechtslage, wonach die Tätigkeit der Landesbetriebe erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet sein muss.

<sup>465</sup> „Die in den Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO enthaltene Voraussetzung, deren Tätigkeit müsse „erwerbswirtschaftlich ausgerichtet“ sein, ist von der Rechtsvorschrift nicht gedeckt. Sie greift auch zu kurz, wenn man darunter nur solche Betätigungen versteht, die ausschließlich oder primär mit Gewinnerzielungs- oder sogar -maximierungsabsicht verfolgt werden, oder auch nur ein langfristig kostendeckendes Wirtschaften. Die Einrichtung eines Landesbetriebs hat vielmehr den Sinn, dieser Verwaltungseinheit unter Befreiung von bestimmten Regelungen des Haushaltsrechts zu ermöglichen, einen Leistungsauftrag mittels eines entgeltlichen Leistungsangebots zu erbringen, also Sachgüter und Dienstleistungen gegen Entgelt anzubieten, um wenigstens das eingesetzte Kapital zu erhalten und damit die betriebliche Funktionsfähigkeit sicherzustellen.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 149)

<sup>466</sup> Unter diesen Voraussetzungen betrachtet der Niedersächsische Landesrechnungshof (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 148/149) als für die Umwandlung in einen Landesbetrieb insbesondere geeignet

- Verwaltungseinheiten, die als Hersteller oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen am Markt tätig werden und am marktmäßigen Wettbewerb teilnehmen (z. B. die Domänenverwaltung, die Forstverwaltung oder die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsverwaltung, die ihre Produkte im freien Wettbewerb mit privaten Unternehmen am Markt absetzen müssen), sowie
- Verwaltungseinheiten mit öffentlichen Aufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet, die sich grundsätzlich auch für eine Privatisierung eignen würden (z. B. die Eichverwaltung, deren nichthoheitliche Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen auch Privaten übertragen werden können),
- Verwaltungseinheiten mit einer in erster Linie am (Versorgungs-)Bedarf orientierten Wirtschaftsweise (z. B. Universitätskliniken, Landeskrankenhäuser),
- Verwaltungseinheiten zur Deckung des Eigenbedarfs der Landesverwaltung (z. B. Informatikzentrum Niedersachsen, Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen, Werkstätten, Laboratorien);

Für Brandenburg gilt die Vorgabe, dass im Rahmen der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ab dem 1. Januar 2005 ausgewählte Bereiche der Landesverwaltung in der unter Effizienzkriterien geeignetsten Organisations- oder Betriebsform – ggf. als LHO-Betrieb – geführt werden sollen. Ausdrücklich benannt werden<sup>466</sup>

- das Mess- und Eichwesen,
- die Landesakademie für öffentliche Verwaltung,
- das Bezüge und Beihilfewesen,

einen erheblichen Anteil der wahrgenommenen Aufgaben ausmachen; ein lediglich untergeordneter Deckungsbeitrag reichte nicht aus, um von einem Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben auf Grundlage des Haushaltsplans Abstand zu nehmen. Ziel eines Landesbetriebes war es, möglichst seinen gesamten betrieblichen Aufwand durch eigene Einnahmen zu finanzieren und Zuführungen aus dem Landeshaushalt zur Deckung eines Fehlbetrages oder zur Finanzierung von Investitionen grundsätzlich entbehrlich zu machen.

Eine noch weiter gehende Auffassung vertrat das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg. Nach dortiger Meinung stand einer Umwandlung auch solcher Verwaltungsbereiche in Landesbetriebe nichts entgegen, die aufgrund politischer Vorgaben, des Gebührenrechts oder sonstiger von ihnen nicht zu vertretenden Umstände dauerhaft nicht in der Lage seien, für einzelne oder die Gesamtheit ihrer Güter und Leistungen annähernd kostendeckende Entgelte oder Gebühren zu erzielen. Ursache und Höhe der jeweiligen Unterdeckung seien konkret nachzuweisen. Diese Betriebe wären dann in besonderer Weise verpflichtet, sich durch Steigerung ihrer Effizienz um Senkung des Bedarfs an Zuführungen aus dem Landeshaushalt zu bemühen.<sup>467</sup>

Auch wenn dem offensichtlichen Anliegen, einen sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln zu befördern, nicht widersprochen werden kann, so konterkariert die vorstehende Sichtweise jedoch die Einführung neuer Steuerungsmodelle oder eines neuen Finanzmanagements und das Wesen des Landesbetriebes. Soweit die Aussage sich nur auf einzelne Güter oder Leistungen eines Betriebes bezöge, wäre sie noch unproblematisch. Die verkürzte Aussage, dass ein Bedarf an Zuführungen und damit eine Finanzierung aus dem Landeshaushalt zu senken sei, gilt in dieser pauschalen Form angesichts der aktuellen Haushaltslage in Bund, Ländern und Kommunen für jede Organisationseinheit. Sie stellt keine besondere Anforderung an Landesbetriebe dar. Da jede Behörde eine wie auch immer geartete Leistung erbringt, müsste dies in der Konsequenz dazu führen, dass selbst Aufgaben der inneren und äußeren Sicherheit in der Form eines Landesbetriebes organisiert werden könnten.

Zu einem Triumph des Marktes auf dem öffentlichen Sektor ist es trotz der zunehmenden erwerbswirtschaftlichen Sichtweise auf Leistungen der öffentlichen Hand bislang aber noch nicht gekommen.<sup>468</sup> Betrachtet man die Einflussnahme des politischen Systems und seiner Repräsentanten sowie rechtlicher Regelungen, so ist zu beobachten, dass diese vom privaten über das öffentliche Unternehmen bis hin zur öffentlichen Verwaltung naturgemäß steigt.<sup>469</sup> Damit sinkt zugleich die Möglichkeit betriebswirtschaftliche Instrumente einzusetzen und auf ein dienststellen- oder betriebsspezifisches Jahresergebnis zu fokussieren. Letztlich ist der Staat in Gestalt seiner Exekutive einer verfassungsrechtlichen Pflicht unterworfen, dem Wohlergehen des Gemeinwesens und nicht dem der Exekutive als Unternehmen zu dienen.<sup>470</sup> Anders als in privaten, auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Unternehmen werden die

- das Laborwesen,
- die Bau- und Liegenschaftsverwaltung,
- die Forstverwaltung,
- die Landesforstanstalt Eberwalde und
- das Staatstheater Cottbus.

<sup>467</sup> vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a), S. 5

<sup>468</sup> vgl. Hailbronner, Kay (2003), S. 534; vgl. Ronellenfisch, Michael (1999), S. 708; „Es dürfte im Gegenteil nur eine Frage der Zeit sein, bis die Auswüchse des betriebswirtschaftlichen Denkens zu einer Gegenbewegung führen werden. Der Bahnhof 2000 lässt sich nur partiell als Shopping-Center gestalten. Rathäuser sind erst recht keine Warenhäuser, die Bürger keine Kunden. Administrative Eingriffsbefugnisse einerseits und subjektive öffentliche Rechte andererseits dürfen nicht durch einen vagen Anspruchsbegriff vermengt werden.“; vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 81; „Die Vergabe von Baugenehmigungen, die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dürfen nicht alleine den Grundsätzen von Angebot und Nachfrage unterliegen. Nicht Absatz und Gewinn, sondern die an Gesetz und Gemeinwohl orientierten Tätigkeiten werden von der Verwaltung verlangt. [...] Anders als ein privater Konzern kann die öffentliche Verwaltung auch nicht defizitäre Bereiche einfach abstoßen oder die Produktion einstellen, wenn die Nachfrage zurückgeht.“

<sup>469</sup> vgl. Krüger, Ingo (1992), S. 27

<sup>470</sup> „Bei allen Geboten der Wirtschaftlichkeit dürfen andere Organisationsziele der Verwaltung wie Unparteilichkeit, Zweckmäßigkeit und Akzeptanz nicht in den Hintergrund gerückt werden.“ (Brüning, Christoph (1997), S. 280)

Ziele der öffentlichen Unternehmen auch durch demokratisch gewählte, politische Gremien bestimmt. Sie können u.a. juristischer, ökonomischer, politischer, soziologischer oder psychologischer Natur sein, was häufig im Widerspruch zu Erwerbswirtschaftlichkeit steht. Diese lässt sich daher im Falle der Verwaltung nicht in das Unendliche steigern.<sup>471</sup>

Auch vor diesem Hintergrund findet in der öffentlichen Verwaltung anstelle des Begriffs der Wirtschaftlichkeit häufig jener der Effizienz Anwendung. Während das Wirtschaftlichkeitsprinzip vornehmlich als eine Ausprägung des Rational- oder Vernunftprinzips für den Bereich der Privatwirtschaft genutzt wird, beschränkt sich der Effizienzbegriff nicht auf die dort vorherrschenden ökonomischen Analysen. Er stellt vielmehr auf interdisziplinäre Aspekte ab, indem neben finanziell messbaren, quantitativen Folgen auch Konsequenzen rein qualitativer Natur Berücksichtigung finden. Insoweit zeigt die Effizienz ein Verhältnis von gesellschaftlichem Nutzen zu gesellschaftlichen Kosten einer Maßnahme auf.<sup>472</sup>

#### 4.1.2 Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese I

Ausgehend davon, dass Arbeitshypothese I in Kapitel 3.4.4 in Bezug auf das Kriterium „Kernaufgabe oder sonstige Aufgabe“ als Indiz für eine Nähe zur Organisationsform des Landesbetriebes fraglich gestellt wurde, hat Kapitel 4.1.1 weitere Klassifizierungsvorschläge aufbereitet. Dabei kommt eine Abwägungskette zum Ausdruck, die sich wie folgt darstellt:

- a) Öffentliche Aufgabe oder private Aufgabe,
- b) Kernaufgabe oder sonstige Aufgabe,
- c) Wahrnehmung in der Form des öffentlichen oder Wahrnehmung in der Form des privaten Rechts,
- d.) Verwaltungshandeln in der Form der Eingriffs-, Planungs-, Leistungs-, Bedarfsverwaltung oder als erwerbswirtschaftliche Betätigung,
- e) betriebswirtschaftliche Erfolgsperspektive oder fehlende entsprechende Perspektive als Kennzeichen der wirtschaftlichen Perspektive,
- e) marktbezogene Tätigkeit oder nicht marktbezogene Tätigkeit als Kennzeichen der wirtschaftlichen Ausrichtung.

Dieses allgemeine Klassifikationsmodell fließt in zwei weitere Arbeitsschritte zur Beurteilung der Arbeitshypothese I ein. Zunächst werden speziell die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens unter Berücksichtigung des hier gefundenen Schemas neu beurteilt (Kapitel 4.1.3). Im Zusammenhang mit der Betrachtung der materiellen Voraussetzungen für die Gründung von Landesbetrieben in Kapitel 4.2.2.2 werden die Ergebnisse als Ausgangspunkt genommen, um Aufgaben und Organisationsform zusammenzuführen. Auf diesem Wege sollen typische Aufgaben für Landesbetriebe weiter verifiziert werden. Insoweit wird auf die dort aufgezeigten weiterführenden Erkenntnisse für Arbeitshypothese I hingewiesen.

---

<sup>471</sup> vgl. Ziel, Alwin (1997), S. 13; „Bei realistischer Betrachtung der öffentlichen Verwaltung und ausgewählter öffentlicher Unternehmen wie Landesbetrieben stellt sich die Frage, ob sich Wirtschaftlichkeit im Sinne der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre in einer auf das Gemeinwohl ausgerichteten Exekutive überhaupt durchgängig anwenden lässt.“

<sup>472</sup> vgl. Krüger, Ingo (1992), S. 29; Reichard, Christoph (1987), S. 11, 12; Brede, Helmut (2001), S. 115



Aufgabenbereich, -gruppe oder Aufgabe	Grundlage	Art	Staatsnähe	Rechtsform d. Wahrnehmung	Ausrichtung des Handelns	Organisationsform (Träger)	wirtschaftl. Charakter	ökonomische Perspektive
<b>Raumbezug</b>								
Vorhaltung der Fesppunktfelder/satellitengestützter Positionierungs-	VermLiegG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Datenbereitstellung	VermLiegG	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	wirtschaftlich
<b>Liegenschaftskataster</b>								
Erhebung liegenschaftsbezogener Daten	VermLiegG	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung	öffentlich/privat	nicht marktbezog.	wirtschaftlich
Führung der Nachweise des Liegenschaftskatasters	VermLiegG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Datenbereitstellung	VermLiegG	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich/privat	marktbezogen	wirtschaftlich
<b>Geotopographie</b>								
Erhebung landschaftsbezogener Daten	VermLiegG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich/privat	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Führung der Nachweise der Geotopographie, Landesluftbildsamml.	VermLiegG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Datenbereitstellung	VermLiegG	öftrl.	Rand	fiskalisch	Leistung/Bedarf	öffentlich/privat	marktbezogen	wirtschaftlich
<b>Bodenordnung</b>								
städtetalische Bodenordnung	BauGB	öftrl.	Kern	hoheitlich	Eingriff	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
besondere Bodenordnungsmaßnahmen der neuen Länder	BoSOG, VZOG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Eingriff	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
<b>Wertermittlung</b>								
Erhebung von Wertermittlungsdaten	BauGB	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Führung der Kaufpreissammlung und Ableitung von Daten	BauGB	öftrl.	Kern	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Bereitstellung von Daten einschließlich Erstellung von Gutachten	BauGB	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich/privat	marktbezogen	wirtschaftlich
<b>Bauleitplanung</b>								
Erstellung von Planunterlagen (keine Daseinsvorsorge, steuernd)	PlanZV	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung/Bedarf	öffentlich/privat	nicht marktbezog.	wirtschaftlich
Erstellung amtlicher Lagepläne (keine Daseinsvorsorge, steuernd)	BauO	öftrl.	Rand	hoheitlich	Leistung	öffentlich/privat	nicht marktbezog.	wirtschaftlich
<b>Sonstige Aufgaben</b>								
Aufsicht über Katasterbehörden, ÖbVI, behördl. Vermessungsstellen	VermLiegG	öftrl.	Kern	hoheitlich	Eingriff	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Berufsausbildung, zuständige Stellen nach BBiG	BBiG	öftrl.	Rand	hoheitlich	Eingriff	öffentlich/privat	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Prüfungsausschüsse gehobener und mittlerer Dienst	APO	öftrl.	Kern	hoheitlich	Eingriff	öffentlich	nicht marktbezog.	nicht-wirtschaftlich
Ingenieurvermessungsleistungen	---	privat	---	fiskalisch	Bedarferwerbswirt.	öffentlich/privat	marktsbezogen	wirtschaftlich
drucktechnische und reprographische Leistungen	---	privat	---	fiskalisch	Bedarferwerbswirt.	öffentlich/privat	marktbezogen	wirtschaftlich
Geoconsulting	---	privat	---	fiskalisch	erwerbswirtschaftl.	öffentlich/privat	marktbezogen	wirtschaftlich

Tabelle 34: Klassifizierung von Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens

### 4.1.3 Fortschreibung der Bewertung der Aufgaben im amtlichen Geoinformationswesen

Die Aufgaben der hier im Vordergrund stehenden Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen sind vornehmlich in den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen der Länder kodifiziert. Hinzu kommen einzelne Aufgaben auf bundesrechtlicher Grundlage im Bereich der Bodenordnung und Wertermittlung von Liegenschaften. Darüber hinaus werden für Aufgaben der Bauleitplanung und der Überwachung der Einhaltung diesbezüglicher Festsetzungen einzelne Leistungen erbracht. Der hohe Spezialisierungsgrad der Fachverwaltung und die bereits erfolgte teilweise Auslagerung auf Dritte bedingen einen weiteren Aufgabenbereich, der die Wahrnehmung von Aufsichtsbefugnissen sowie bestimmter Berufs- und Laufbahnausbildungsangebote einschließlich der zugehörigen Prüfungen umfasst. Schließlich hat sich in der Praxis eine in begrenztem Umfang zu erkennende unstrittig erwerbswirtschaftliche Betätigung herausgebildet, die mit dem Aufbau von Landesbetrieben eine neue Bedeutung erlangt. Wie die einzelnen von ihnen wahrgenommenen Aufgaben durch die Landesbetriebe selbst qualifiziert werden, ist aus Kapitel 3.4.1.1 ersichtlich.

Um weitere Erkenntnisse zur Überprüfung der Arbeitshypothese I zu erlangen, sollen nachfolgend die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens einer möglichst länderübergreifend gültigen einheitlich detaillierten Klassifizierung unter Berücksichtigung des im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Rahmens unterworfen werden. Vor diesem Hintergrund sollen die in Kapitel 3.4.1.1 getroffenen Aussagen hier noch einmal kritisch hinterfragt und ggf. revidiert werden. Die Ergebnisse dieser Würdigung für das amtliche Geoinformationswesen sind tabellarisch (Tabelle 34) zusammengestellt. Im Einzelnen wird hierzu in der Folge ausgeführt.

Insbesondere hinsichtlich der Aufgabenbereiche Raumbezug, Liegenschaftskataster und Geotopographie ist anzumerken, dass die Landesbetriebe in Bezug auf die Produktion von Gütern und Leistungen sowie des Einsatzes der dahinter stehenden Verfahren nicht nur an das jeweilige Landesrecht, sondern ebenso an nationale Beschlusslagen der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) gebunden sind. Ein unternehmerischer Gestaltungsspielraum des einzelnen Betriebes ist hier nur sehr eingeschränkt zu erkennen.

Soweit Landesbetriebe erwerbswirtschaftlich oder zumindest kostendeckend arbeiten oder auch nur wirtschaftliche Tätigkeiten mit öffentlicher Zweckbindung ausüben sollen, bedarf es grundsätzlich der ausschließlichen, zumindest aber mehrheitlichen Zuordnung solcher Aufgaben, die unter ökonomischer Betrachtungsweise entsprechend klassifiziert wurden. Dies geschieht nachfolgend in Übereinstimmung mit den Ausführungen zum Wirtschaftlichkeitsbegriff und zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung in Kapitel 4.1.1.5, wenn die zur Aufgabe zählenden Güter und Leistungen gegenüber Dritten erbracht werden. Interne Verrechnungen oder Entgeltpflichten reichen hierfür regelmäßig nicht aus.

#### 4.1.3.1 Aufgaben nach den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen der Länder

Wird der Versuch unternommen, die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens den Kategorien der öffentlichen oder staatlichen Aufgaben zuzuordnen, so ist, wie in Tabelle 29 (Kap. 3.4.1) dargelegt, zunächst festzustellen, dass die Bundesländer hinsichtlich der Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens in den einschlägigen Gesetzen von öffentlichen, staatlichen oder Landesaufgaben spre-

chen. Auch außerhalb der Fachverwaltungen wird diese Zuordnung anerkannt.<sup>473</sup> Trotz der in Kapitel 4.1.1.1 gefundenen Umschreibungen der Begrifflichkeiten „öffentliche“ und „staatliche Aufgabe“ können die diesbezüglichen Länderunterschiede weitgehend als für die weitere Betrachtung unbeachtlich eingestuft werden. Selbst die Fachgesetze, welche das amtliche Geoinformationswesen lediglich als öffentliche Aufgabe deklarieren und damit noch nicht zum Ausdruck bringen, dass der Staat selbst für ihre Erfüllung eintreten muss, legen in der Folge im Wesentlichen Stellen der Landes- oder Kommunalverwaltung fest, welche für die Erbringung der mit den Aufgaben verbundenen Leistungen zuständig sind. Die Bundesländer gehen somit ganz offensichtlich einvernehmlich davon aus, dass das amtliche Geoinformationswesen eine Aufgabe darstellt, deren Erbringung seitens der öffentlichen Verwaltung selbst sicherzustellen ist. Sei es, dass ihnen eine Erfüllungs- oder nur eine Gewährleistungsverantwortung obliegt. Eine Einschränkung auf bestimmte Organisationsformen, mit denen das Erbringen der Leistungen sichergestellt wird, kann daraus nicht abgeleitet werden. Auch eine Übertragung von Teilen der Aufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften oder das Recht zur Mitwirkung auf beliehene Unternehmer sind davon nicht tangiert. Gerade deshalb sprechen beispielsweise Nordrhein-Westfalen und Brandenburg mit ihren kommunalisierten Katasterverwaltungen in Bezug auf das amtliche Geoinformationswesen gerade nicht von staatlichen oder Landes-, sondern von öffentlichen Aufgaben.

Die Begründung dieser Art von Eigenverantwortung der öffentlichen Hand für das amtliche Geoinformationswesen ist in der geschichtlichen Entwicklung zu suchen. Erste „amtliche“ Vermessungsleistungen sind bereits aus der Zeit der ägyptischen Pharaonen bekannt. Dazu zählen die für steuerliche Zwecke erfassten Daten landwirtschaftlicher Flächen im Bereich des Nildeltas. Mit fortschreitender Zivilisation wurden die Anwendungsbereiche, die Anforderungen und Erwartungen an das amtliche Geoinformationswesen immer vielfältiger und umfangreicher. So sind heute die Planung, der Bau von Straßen und Eisenbahnen, der Wasserbau einschließlich Natur- und Küstenschutz, der Hochbau, die Raumordnung, der Städtebau, Telematik und Verkehrlenkung, die Erfassung und der Abbau von Bodenschätzen, die Verwaltung und Verteidigung des Staates, der Zivilschutz, das Versicherungswesen, Gesundheitswesen, Land- und Forstwirtschaft, die Bodenordnung, die Rohstofferkundung oder der Wetterdienst ohne die Leistungen des amtlichen Geoinformationswesens fast undenkbar. Das amtliche Geoinformationswesen ist zu einem unverzichtbaren Bestandteil der öffentlichen Verwaltung geworden, da sowohl öffentliche als auch private Stellen auf Geoinformationen als raumbezogene Grundlage zurückgreifen.<sup>474</sup> Hinzu kommt, dass die Gewährleistung des verfassungsrechtlich verbürgten Eigentumsrechts sich insoweit auch an den Gesetzgeber richtet, als es bedingt *„einen Kernbestand von Normen zur Verfügung zu stellen, welche die Existenz, die Funktionsfähigkeit und die Privatnützigkeit von Eigentum ermöglichen und dem privatnützigen Eigentum durch hinreichende verfahrens- und materiell-rechtliche Sicherungen trotz aller Gemeinwohlanforderungen einen gesicherten Platz in der Sozialordnung verschaffen“*.<sup>475</sup> Hierzu bedarf es somit auch eines amtlichen Geoinformationswesens.<sup>476</sup> Sollen die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens den Rubriken der Tabelle 31 (Kap. 4.1.1.2) zugeordnet werden, so dürfte sich diese Zuordnung auf die farblich hinterlegten Felder konzentrieren. Zu diesem Zweck

<sup>473</sup> vgl. Battis, Ulrich (2004), S. 7

<sup>474</sup> vgl. Hampel, Gerhard (1978), S. 584; vgl. Westerhoff, Horst Dieter (2000), S. 7

<sup>475</sup> vgl. Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman u.a. (1999), RdNr. 11 zu Art. 14 GG; insbesondere in Bezug auf die eigentumsrechtliche Bedeutung der Führung des Liegenschaftskatasters kann in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen von Weiß, Wolfgang (2002a), S. 1178, 1179, verwiesen werden: *„Die Grundrechte nehmen den Staat in seiner Beziehung zum Bürger in die Pflicht und entfalten Abwehrrechte und positive Schutzpflichten [...] Diese staatliche Verpflichtung aus den Grundrechten in jeder Hinsicht dient dazu, der Grundrechtswahrnehmung durch den Bürger bestmögliche Voraussetzungen zu geben [...]“* und *„die Grundrechte wenden sich auch gegen gesellschaftliche Verteilung der Freiheitsentfaltung, zwar nicht mittelbar, aber durch Inpflichtnahme des Staates auf eine interessengerechte, die Grundrechtskollisionen gerecht ausgleichende gesetzliche Ordnung.“*

<sup>476</sup> vgl. Battis, Ulrich (2004), S. 7; *„Die Aufgaben des Vermessungswesens sind von großer Bedeutung für den Rechtsverkehr zwischen den Bürgern und damit für den Rechtsfrieden in der Gemeinschaft. Nicht nur für privatwirtschaftliche Entscheidungen, sondern auch für die vielfältigen Formen staatlicher Planung bedarf es eines verlässlichen Zahlen und Kartenmaterials.“* (BVerfG Beschluss vom 1. Juli 1986, 1 BvL 26/83)

bedarf es jedoch einer Differenzierung in jene Aufgaben, welche dem Liegenschaftskataster zuzuordnen sind, und solche, die zum Raumbezug sowie zur Geotopographie gerechnet werden. Damit sind die drei großen Aufgabenbereiche des amtlichen Geoinformationswesens angesprochen. Die nachfolgenden Überlegungen sollen exemplarisch für die Bewertung von Aufgaben vor einer Überführung in Landesbetriebe sein.

#### 4.1.3.1.1 Raumbezug

Der Raumbezug liefert die mathematischen Grundlagen für die Darstellung von Liegenschaften und der Geländeoberfläche in national und international verwendeten Koordinatensystemen. Diese werden auch als amtliche Bezugssysteme bezeichnet. Er verkörpert diese Grundlagen durch örtlich gekennzeichnete so genannte Festpunkte bzw. ein auf verschiedenen Erdumlaufbahnen eingerichtetes satellitengestütztes, weltweites System.

Zu den Aufgaben des Raumbezugs gehört es zunächst, Lage-, Höhen- und Schwerfestpunkte örtlich zu erhalten und bei Bedarf zu erneuern. Ihre Koordinaten, Höhenangaben und Schwerewerte sind mit hoher Genauigkeit zu bestimmen und als Daten dauerhaft in Registern nachzuweisen. Sie dienen der Einbindung regionaler und lokaler Lage-, Höhen- und Schweremessungen in das jeweils übergeordnete amtliche Bezugssystem. Ihre Bedeutung nimmt angesichts der zunehmenden Stabilität und Verfügbarkeit der satellitengestützten Systeme gegenwärtig jedoch ab. Gleichwohl bedarf es auch hinsichtlich dieser weltweit eingerichteten Systeme weiterhin einer Bereitstellung von Daten und mathematischer Grundlagen sowie körperlicher Bezugspunkte innerhalb der Bundesrepublik, die gerade einer Übertragung der aus den satellitengestützten Messungen gewonnenen Ergebnisse in das amtliche Bezugssystem der Bundesländer ermöglicht.

Da die aus den vorstehenden Tätigkeiten gewonnenen Daten keinen Selbstzweck der öffentlichen Verwaltung darstellen, sondern in vielfältigste Anwendungen einfließen oder eben Voraussetzung für die Erstellung amtlicher und daraus abgeleiteter Kartenwerke sind<sup>477</sup>, werden sie innerhalb und außerhalb der Verwaltung zur Weiterverwendung bereitgestellt.

Die vorstehenden Aufgaben sind - werden sie nach dem oben vorgestellten Schema differenziert - unterschiedlich zu bewerten. Beide Aufgaben können angesichts der gegenwärtigen Rechts- und politischen Stimmungslage als öffentliche Aufgabe betrachtet werden. Hierzu wurde für das amtliche Geoinformationswesen insgesamt in Kapitel 4.1.1.1 bereits ausgeführt. Diskussionsbehaftet ist im Zusammenhang mit aufgabenkritischen Ansätzen bisher regelmäßig nur die Frage, ob der Staat in einer Erfüllungs- oder lediglich in einer Gewährleistungsverantwortung steht. Dies bedarf hier keiner weiteren Vertiefung. Bezogen auf die Rechtsform der Wahrnehmung dieser Aufgabenteile muss ausgehend von der Subjekttheorie eine hoheitliche und damit öffentlich-rechtliche Wahrnehmung konstatiert werden. Die Interessentheorie unterstützt diese Sichtweise, da hier ein Allgemein- und kein ausschließliches Individualinteresse vorliegt.

Einen Doppelcharakter haben die vorstehenden Aufgaben bezüglich ihrer Ausprägung des Verwaltungshandelns. Zum einen bedeutet die Ausrichtung der Angebote auf externe Kundengruppen, dass es sich hier um eine Ausprägung der Leistungsverwaltung handelt. Daneben fließen die Ergebnisse der Aufgabenwahrnehmung aber auch in vielfältigste weitere Aufgaben der öffentlichen Verwaltung selbst ein. Insoweit kann die Tätigkeit der Bedarfsverwaltung zugerechnet werden. Zwar ist die Wahrnehmung

---

<sup>477</sup> zu den Anwendungsgebieten siehe auch Kapitel 2.2.1.1

insbesondere der erstgenannten Aufgaben verknüpft mit Elementen der Eingriffsverwaltung wie dem Anrecht der Aufgabenträger, Grundstücke zu betreten und vorsätzliche oder grob fahrlässige Veränderungen oder sogar Zerstörungen von Festpunkten als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden, dies kann jedoch nur als ein Annex zur eigentlichen Aufgabe betrachtet werden und wird im Übrigen in der Praxis kaum noch durchgesetzt. Allein die zu entrichtenden Entgelte für die Nutzung der Daten, die im Wege eines Kostenbescheid erhoben werden, führen zur Anwendung eines für die Eingriffsverwaltung typischen Instrumentes - des belastenden Verwaltungsaktes - der bei ausbleibender Zahlung im Wege von Zwangsmitteln auch durchgesetzt wird. Auch er kann jedoch lediglich als unselbständiger Teil der Hauptaufgabe „Datenbereitstellung“ betrachtet werden, der nur untergeordnete Ressourcen und Kapazitäten bindet. Die Aufgabe „Datenbereitstellung“ innerhalb des Raumbezugs wird dadurch nicht insgesamt zur Eingriffsverwaltung.<sup>478</sup>

Unterschiedlich ist die ökonomische Perspektive der Aufgaben zu beurteilen. Die Vorhaltung der Festpunktfelder einschließlich ihrer Pflege und Erneuerung wie auch der satellitengestützten Dienste stellt eine in besonderem Maße kostenintensive Teilaufgabe dar. Einen unmittelbaren externen, außerhalb des Aufgabenträgers stehenden Abnehmer hierfür gibt es nicht. Auftraggeber ist der Staat, vertreten durch das jeweils im Wege des Gesetzgebungsverfahrens über die Aufgabe Beschluss fassende Parlament. Anders sieht dies für die Teilaufgabe der Datenbereitstellung aus. Zwar ist auch diese Aufgabe durch Gesetz zugewiesen, sie erfolgt jedoch individuell, antrags- und bedarfsbezogen. Das auslösende Moment für das Erbringen der Leistung ist also nicht die Rechtsnorm, sondern die Anmeldung eines konkreten Bedarfs. Für diese individuelle Leistungserbringung ist die zuständige Dienststelle berechtigt, Kosten beim Antragsteller zu erheben. Hiervon haben die Bundesländer Gebrauch gemacht. Bei der Kalkulation der betreffenden Kostensätze wird angestrebt, in jedem Fall den Aufwand für den eigentlichen Bereitstellungsvorgang (Kostendeckungsprinzip) durch Erträge aufzufangen. Insoweit kann hier von einer wirtschaftlichen Aufgabe gesprochen werden, während die Vorhaltung der Daten als nicht-wirtschaftlich zu klassifizieren ist. Hier ist in absehbarer Zeit auch kein Privater Dritter zu erkennen, der diese Leistung mit der Perspektive einer Gewinnerzielungsmöglichkeit erbringen könnte. Im Übrigen sind beide Aufgaben als nicht marktbezogen einzustufen. Ihre Erbringung erfolgt weder im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage, noch orientiert sich die Erhebung von Entgelten daran.

#### **4.1.3.1.2 Liegenschaftskataster**

Das Liegenschaftskataster stellt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland den einzigen flächendeckenden Nachweis der Liegenschaften dar. Es ist hervorgegangen aus dem Steuerkataster Mitte des 19. Jahrhunderts und hat sich über ein Eigentums- und Mehrzweckkataster zu einem großmaßstäbigen raumbezogenen Basisinformationssystem hin entwickelt. Als Liegenschaften werden Flurstücke und Gebäude mit ihren relevanten Eigenschaften nachgewiesen. Die Flurstücke sind die nächstkleineren Buchungseinheiten unterhalb der eigentumsrechtlich relevanten Grundstücke. Da die Grundstücksstrukturen, also die Eigentumsverhältnisse, als relevante Eigenschaften im Liegenschaftskataster ebenfalls mit abgebildet werden, dient dieses auch als amtliches Verzeichnis im Sinne der Grundbuchordnung. Ergänzend zu den beschreibenden Ausführungen zum Grundeigentum im Grundbuch gibt es Auskunft über die räumliche Lage und den Zuschnitt des Grundeigentums. Liegenschaftskataster und Grundbuch werden auch als die zwei Säulen des bundesdeutschen Eigentumssicherungssystems betrachtet.

---

<sup>478</sup> auch Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 597 verweist darauf, dass den Leistungsverwaltungen oft auch Eingriffsbefugnisse zur Verfügung stehen. Dies bedeutet jedoch kein sofortiges Zurechnen der betreffenden Verwaltung zur Eingriffsverwaltung.

Zu den Aufgaben des Liegenschaftskatasters zählt es, Liegenschaftsvermessungen durchzuführen und damit liegenschaftsbezogene Daten zu erheben, die Nachweise des Liegenschaftskatasters zu führen und Daten hieraus bereitzustellen. Liegenschaftsvermessungen erfolgen in der Regel auf Antrag einzelner Grundstückseigentümer mit der Zielstellung, vorhandene Grundstücke zu teilen, einen bisher nicht gekennzeichneten Grenzverlauf durch Grenzzeichen abzumarken oder Gebäude in das Liegenschaftskataster übernehmen zu lassen. Diese Teilaufgabe kann auch von beliebigen Unternehmern, so genannten Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) erbracht werden. Die dauerhaft zu führenden und zu pflegenden Nachweise des Liegenschaftskatasters sind das beschreibende Liegenschaftsbuch und die darstellende Liegenschaftskarte. Vereinzelt wird daneben noch das Liegenschaftszahlenwerk als getrennter Nachweis geführt. Karten- und Buchwerk werden gegenwärtig zu einem gemeinsamen elektronisch geführten Datenbestand, dem amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) zusammengeführt. Hierin enthalten sind sämtliche Angaben zu den Flurstücken und Gebäuden, die von einem großmaßstäbigen amtlichen Geobasisinformationssystem erwartet werden.

Auch die hier gewonnenen Daten stellen keinen Selbstzweck der öffentlichen Verwaltung dar, sondern fließen in vielfältigste Anwendungen und weitere mittel- sowie großmaßstäbige amtliche Kartenwerke ein. Sie werden zur Weiterverwendung innerhalb und außerhalb der Verwaltung bereitgestellt. Insbesondere die im Rahmen der Durchführung von Liegenschaftsvermessungen erbrachten Leistungen sind Voraussetzung für einen geordneten Rechtsverkehr an Grundstücken.

Wie bereits im Falle des Raumbezugs sind die vorstehenden Aufgaben unterschiedlich zu bewerten. Alle Aufgaben können angesichts der gegenwärtigen Rechts- und politischen Stimmungslage als öffentliche Aufgaben betrachtet werden. Bestärkt wird dies durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.<sup>479</sup> Eine zwingende Erfüllungsverantwortung des Staates wird jedoch nur für die Führung der Nachweise des Liegenschaftskatasters gesehen. Die Erhebung liegenschaftsbezogener Daten erfolgt – wenn auch in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Umfang – bereits durch die genannten ÖbVI.<sup>480</sup> Auch in die Bereitstellung der Daten werden zunehmend Kommunen und ÖbVI einbezogen. Auch hier muss bezogen auf die Rechtsform der Wahrnehmung dieser Aufgabenteile ausgehend von der Subjekttheorie wieder eine hoheitliche und damit öffentlich-rechtliche Wahrnehmung konstatiert werden.

Anders als beim Raumbezug, in dessen Fall die Erhebung der grundlegenden Daten ihrer Vorhaltung mit zugeschlagen wurde, müssen die Liegenschaftsvermessungen und damit die Erhebung der liegenschaftsbeschreibenden Daten bei der Beurteilung der Charakteristik des Verwaltungshandelns hier gesondert betrachtet werden. Zwar werden die erhobenen Daten durch die Übernahme in die Nachweise des Liegenschaftskatasters auch von der Verwaltung selbst mit genutzt, das Leistungsangebot „Liegenschaftsvermessung“ ist jedoch ausdrücklich nach außen gerichtet und wird regelmäßig nur dann erbracht wenn hierfür ein externer Bedarf besteht, der durch einen Antrag geltend gemacht wird. Mögliche Ausnahmen, bei denen der Staat im Wege der Ersatzvornahme oder von Amts wegen tätig wird, sind nur untergeordneter Natur. Dem Charakter der Bedarfsverwaltung kommt hier daher keine Bedeutung zu. Es handelt sich ausschließlich um eine Leistungsverwaltung. Der Führung der Nachweise des Liegenschaftskatasters wie auch der Datenbereitstellung kommt jedoch wie beim Raumbezug Doppelcharakter bezüglich der Ausprägung des Verwaltungshandelns zu. Zum einen bedeutet die Ausrichtung

<sup>479</sup> „Die Aufgaben des Vermessungswesens sind von großer Bedeutung für den Rechtsverkehr zwischen den Bürgern und damit den Rechtsfrieden in der Gemeinschaft. Nicht nur für privatwirtschaftliche Entscheidungen, sondern auch für die vielfältigen Formen staatlicher Planung bedarf es eines verlässlichen Zahlen- und Kartenmaterials.“ BVerfG (1986)

<sup>480</sup> Die einzige Ausnahme stellt Bayern dar, das keine Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure an den Arbeiten beteiligt.

der Angebote auf externe Kundengruppen, dass es sich hier um eine Ausprägung der Leistungsverwaltung handelt. Daneben fließen die Ergebnisse der Aufgabenwahrnehmung aber auch hier in vielfältigste weitere Aufgaben der öffentlichen Verwaltung selbst ein. Insoweit kann die Tätigkeit der Bedarfsverwaltung zugerechnet werden.

Zwar ist die Erhebung liegenschaftsbezogener Daten verknüpft mit Elementen der Eingriffsverwaltung wie dem Anrecht der Aufgabenträger, Grundstücke zu betreten und vorsätzliche oder grob fahrlässige Veränderungen oder sogar Zerstörungen von Abmarkungen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden, dies kann jedoch nur als ein Annex zur eigentlichen Aufgabe betrachtet werden.<sup>481</sup> Auch wird zumindest in Brandenburg das Ergebnis der Liegenschaftsvermessung - die Grenzfeststellung oder Abmarkung - nur dann als Verwaltungsakt gesetzt, wenn die Beteiligten diesem Ergebnis zustimmen. Im Übrigen unterbleiben Grenzfeststellung und Abmarkung, so dass hier bereits vor diesem Hintergrund nicht von Eingriffsverwaltung gesprochen werden kann. Der zunehmende Einzug konsensualer Elemente wie des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Rahmen beispielsweise der Novelle des Niedersächsischen Vermessungs- und Liegenschaftsrechtes bestärkt diese Entwicklung. Allein die zu entrichtenden Entgelte für die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen und die Nutzung der Daten, die im Wege eines Kostenbescheides erhoben werden, ziehen den Einsatz typischer Instrumente der Eingriffsverwaltung nach sich. Bei ausbleibender Zahlung wird dieser belastende Verwaltungsakt auch mit Hilfe von Zwangsmitteln durchgesetzt. Er kann jedoch lediglich als unselbständiger Teil der Hauptaufgabe „Datenbereitstellung“ oder „-erhebung“ betrachtet werden, der nur untergeordnete Ressourcen und Kapazitäten bindet. Die Teilaufgaben „Datenbereitstellung“ und „-erhebung“ werden dadurch nicht insgesamt zur Eingriffsverwaltung.

Unterschiedlich ist wiederum die ökonomische Perspektive der Aufgaben zu beurteilen. Die Führung der Nachweise des Liegenschaftskataster und ihre regelmäßige Anpassung an die Bedürfnisse von Recht, Wirtschaft und Verwaltung bedeutet kostenintensive Maßnahmen. Einen unmittelbaren externen, außerhalb des Aufgabenträgers stehenden Abnehmer oder Anbieter hierfür gibt es nicht.<sup>482</sup> Auftraggeber ist wie im Falle des Raumbezugs der Staat, vertreten durch das jeweils im Wege des Gesetzgebungsverfahrens über die Aufgabe Beschluss fassende Parlament. Hier ist in absehbarer Zeit auch kein Privater Dritter zu erkennen, der diese Leistung mit der Vision einer Gewinnerzielungsmöglichkeit erbringen könnte, so dass wie im Falle des Raumbezugs eine wirtschaftlicher Perspektive nicht zu erkennen ist.

Anders sieht dies für die Aufgaben der Datenerhebung und -bereitstellung aus. Zwar ist auch diese Aufgabe durch Gesetz zugewiesen, sie erfolgt jedoch individuell, antrags- und bedarfsbezogen. Das auslösende Moment für das Erbringen der Leistung ist also nicht die Rechtsnorm, sondern die Anmeldung eines konkreten Bedarfs. Für diese individuelle Leistungserbringung ist die zuständige Dienststelle berechtigt, Kosten beim Antragsteller zu erheben. Hiervon haben die Bundesländer Gebrauch gemacht. Bei der Kalkulation der betreffenden Kostensätze wird angestrebt, in jedem Fall den Aufwand für den eigentlichen Erhebungs- oder Bereitstellungsvorgang (Kostendeckungsprinzip) durch Erträge aufzufangen. An beiden Aufgaben sind mit den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren im Übrigen regelmäßig auch private Dritte mit einem beliebigen Status beteiligt. Insoweit müssen diese Aufgaben -

---

<sup>481</sup> a.A. Tilly, Heinrich (2003), S. 3; Die Wahrnehmung der Katastervermessungen enthält mit ihren Rechts- und Verwaltungsakten, mit den Zwangsbefugnissen und den damit verbundenen Duldungspflichten charakteristische Merkmale der Eingriffsverwaltung. Katastervermessungen stellen somit obrigkeitliches Verwaltungshandeln dar; sie sind folglich eindeutig den Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt entsprechend Art. 45 EGV zuzuordnen.

<sup>482</sup> Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Sachverständigenrat Schlanker Staat feststellt, „Grundlagen- und Fortführungsvermessungen in Stadt und Land, bei Straßen und Wasserstraßen, bei Gebäuden und Brücken sollen zukünftig durch freiberufliche Vermessungsingenieure durchgeführt werden; hier sollte auch die Katasterführung durch Private diskutiert werden. Auf diese Weise können aufwendige Verwaltungsstrukturen abgebaut und eine unnötige Konkurrenz gegenüber privaten Anbietern reduziert werden.“ (Deutscher Bundestag (1998), S. 4; ähnlich auch Hofmann, Hans (1997), S. 18)

nicht zuletzt um Dritte überhaupt für eine Teilhabe an der Erbringung zu gewinnen - eine wirtschaftliche Perspektive haben, während die Vorhaltung der Daten als nicht-wirtschaftlich zu klassifizieren ist.

Mit Blick auf den Marktbezug kann die Bereitstellung der Daten heute als marktbezogene Tätigkeit gewertet werden. Zwar sind die Entgelte in Form von Gebühren öffentlich-rechtlich durch entsprechende Gebührenordnungen festgelegt, die zuständigen Fachverwaltungen reagieren hinsichtlich der Gestaltung dieser Gebühren gerade in Bezug auf Großkunden jedoch zunehmend auf Entwicklungen am Markt und die Nachfragesituation. Auch wenn die zu entrichtenden Gebühren in ihrer Höhe unabhängig vom Anbieter (ÖbVI, Gemeinde, Kataster- oder Landesvermessungsbehörde) sind, so spricht die Sachlage auch angesichts der Vielfältigkeit der Anbieter und ggf. mit der Bereitstellung verbundenen Serviceleistungen für eine Klassifizierung als marktbezogene Tätigkeit. Deutlich weniger nachfrageorientiert erfolgt die Ausgestaltung des Angebotes der Datenerhebung. Hier kann wie bei der Datenhaltung eine nicht marktbezogene Tätigkeit angenommen werden. Dem steht die wirtschaftliche Perspektive nicht entgegen, da auch nicht marktbezogene Tätigkeiten mit dem Ziel der Kostendeckung oder einem Überschuss kalkuliert werden dürfen.

#### 4.1.3.1.3 Geotopographie

Die Geotopographie führt zu einem bundesweit flächendeckenden Bestand mittel- und kleinmaßstäbiger topographischer Daten mit hoher Aktualität und Informationsdichte, die private Anbieter bisher nicht gewährleisten können. Entsprechende Daten, die von Dritten vertrieben werden, setzen regelmäßig auf die amtlichen Datenbestände auf.<sup>483</sup> Die Erhebung landschaftsbezogener Daten erfolgt mit Hilfe verschiedenster Verfahren, wobei der Nutzung von Fernerkundungsergebnissen in Form von Luft- und Satellitenbildern ein wesentliches Gewicht zukommt. Ergänzt werden die Daten durch terrestrische Aufnahmen oder die Übernahme aus anderen Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung. Im Ergebnis der Datenerfassung haben die Bundesländer ein Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem (ATKIS) aufgebaut, das sowohl in einem regelmäßigen Turnus als in Bezug auf bestimmte Inhalte auch anlassbezogen zu aktualisieren ist. Neben diesen in verschiedensten Maßstäben aufbereiteten Daten halten die Bundesländer Fernerkundungsergebnisse aus dem amtlichen Geoinformationswesen und anderen Fachverwaltungen vor. Aus sämtlichen Datenbeständen können Auszüge erteilt oder topographische Karten abgeleitet und zum Verkauf angeboten werden.

Von einer weiteren detaillierten Ausführung zur Klassifizierung der Aufgaben der Geotopographie soll hier Abstand genommen werden. Verwiesen werden kann nahezu in vollem Umfang auf die Ausführungen zum Liegenschaftskataster. Dies gilt auch für die wirtschaftliche Perspektive der Aufgabe „Datenbereitstellung“. Lediglich zwei Unterschiede gilt es besonders herauszustellen.

Für die Erhebung der landschaftsbezogener Daten gilt ähnlich wie beim Raumbezug, dass hier nur ein gesetzlicher Auftrag der Parlamente, kein individuelles Ersuchen, vorliegt. Eine Abrechnung der Leistungen der Datenerhebung und -führung, kann daher nur mit einem einzigen Auftraggeber - dem Land - erfolgen, das die Leistungen aus Landesmitteln begleicht. Hier ist keine wirtschaftliche Perspektive zu erkennen - Angebot und Nachfrage sind ohne Bedeutung. Hinsichtlich der Datenbereitstellung hat der Gesetzgeber anders als im Falle des Raumbezugs und des Liegenschaftskataster in einigen Bundesländern wie Brandenburg keine besonderen Vorgaben getroffen. Vor diesem Hintergrund nutzen die betreffenden Bundesländer die Möglichkeit, die Datenbereitstellung im Bereich der Geotopographie privatrechtlich auszugestalten. Sie werden hier fiskalisch tätig. Insgesamt kann der Aufgabenbereich

<sup>483</sup> vgl. Vahlhaus, Björn (2002), S. 34 ff; Menge, Falko (2003), S. 46 ff



„Geotopographie“ somit der Leistungsverwaltung mit teilweise wirtschaftlicher Perspektive zugerechnet werden.<sup>484</sup>

Sie muss in Teilen, nämlich für den Bereich der Bereitstellung der geotopographischen Basisdaten, angesichts der grundsätzlichen und zunehmenden Orientierung an der Nachfrage - sowohl in Bezug auf die inhaltliche Qualität (Umfang, Aktualität, Maßstäbe u.a.) als auch die Preisgestaltung - als marktbezogen gewertet werden.

### 4.1.3.2 Aufgaben nach den Baugesetzbuch

#### 4.1.3.2.1 Bodenordnung

In die Bodenordnung sind die Stellen des amtlichen Geoinformationswesens vornehmlich im Zusammenhang mit der städtebaulichen Umliegung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sowie in den neuen Bundesländern bei der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum nach dem Bodensonderungsgesetz (BoSoG) und dem Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) eingebunden. In beiden Fällen bedeuten die betreffenden Maßnahmen einen nachhaltigen Eingriff in Eigentumsstrukturen. Dabei können befristete Verfügungsbefugnisse über das Eigentum ausgesprochen werden; Eigentum selbst wird jedoch nicht entzogen, sondern allein mit einem „neuen Inhalt“ gefüllt. Es gilt das Surrogationsprinzip.

Im Falle der städtebaulichen Umliegung sind in der Regel Entscheidungen der Planungsverwaltung ausschlaggebend für bodenordnerische Maßnahmen. Die darauf aufbauende Bodenordnung muss angesichts der oben beschriebenen Umstände jedoch der Eingriffsverwaltung zugerechnet werden. Damit ist sie zugleich öffentliche Aufgabe und dem hoheitlichen Verwaltungshandeln zuzurechnen. Es liegt in der Natur der Aufgabe, dass diese aus ökonomischer Sicht nur nicht-wirtschaftlich wahrgenommen werden kann. Sie erfolgt auch nicht marktbezogen.

Für die Umsetzung der städtebaulichen Bodenordnung sind grundsätzlich auf kommunaler Ebene gebildete Umliegungsausschüsse zuständig, die sich in der praktischen Ausführung vielfach einer Geschäftsstelle bei den für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Dienststellen bedienen.

#### 4.1.3.2.2 Wertermittlung

Die Aufgaben der Wertermittlung nehmen Bezug auf die §§ 192 ff BauGB und dienen der Herstellung von Transparenz auf dem Grundstücksmarkt. Die Umsetzung dieser Aufgaben obliegt so genannten Gutachterausschüssen für Grundstückswerte, die sich in der praktischen Ausführung einer Geschäftsstelle bei den für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Dienststellen bedienen.

Strukturell sind die einzelnen Aufgaben zu vergleichen mit denen des Liegenschaftskatasters oder der Geotopographie. Es handelt sich um eine Erhebung von Wertermittlungsdaten, deren Auswertung und Führung in einer Kaufpreissammlung sowie Bereitstellung innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Datenquellen sind sämtliche abgeschlossene Grundstückskaufverträge sowie ge-

<sup>484</sup> a.A. Tiemann, Susanne (2000), S. 425; „Es wäre z.B. auch zu fragen, ob im Rahmen der Landesvermessung die Lage-Netzmessungen, GPS-Messungen, die photogrammetrische Auswertung von Befelegungen, die Orthophotoherstellungen oder Digitalisierungen zwingend hoheitlich ausgeführt werden müssen. Nach Ansicht einiger Stimmen (so z.B. der Beratenden Vermessungsingenieure) handelt es sich hierbei ausnahmsweise um reine technische Tätigkeiten, welche keiner hoheitlichen Ausführung bedürften.“; diametral gegenläufig zu Tiemann äußert sich Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 596, wenn er „Informationssysteme zur Erfassung relevanter Tatbestände“, die „von einfachen Methoden wie der periodischen Begehung der Wege, bis zu hochsensibel technisierten Systemen“ reichen, der Ordnungs- und damit Eingriffsverwaltung zuordnet.

zielte Abfragen bei Grundstückseigentümern insbesondere zu Renditeobjekten. Die Grundstückskaufverträge sind seitens der Notare bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse vorzulegen und werden hinsichtlich ihrer wesentlichen Daten in eine Automatisierte Kaufpreissammlung (AKS) übernommen. Die Sammlung ist kontinuierlich zu aktualisieren und zur Ableitung von für die Wertermittlung erforderlichen Daten zu verwenden. Hierzu zählen beispielsweise Liegenschaftszinssätze, Umrechnungskoeffizienten, Indexreihen und Vergleichsfaktoren für bebaute Grundstücke. Auch die Ermittlung von Bodenrichtwerten erfolgt auf dieser Basis.

Die hierbei gewonnenen Daten finden innerhalb - beispielsweise für Zwecke der Besteuerung - und außerhalb der Verwaltung Anwendung und werden für diesen Zweck bereitgestellt.

Einheitlich können die Art der Aufgabe, die Rechtsform ihrer Wahrnehmung und die Charakteristik des Verwaltungshandelns eingeordnet werden. Allein die ökonomische Ausrichtung variiert. Sämtliche Aufgaben sind nach der gegenwärtigen Rechtslage als öffentliche Aufgaben zu betrachten. Da hier in hohem Maße auch sensible personenbezogene Daten verarbeitet werden, wird der Staat in der Erfüllungsverantwortung für diese Aufgaben gesehen. Bezogen auf die Rechtsform der Wahrnehmung dieser Aufgaben führt auch hier die konsequente Anwendung der Subjekttheorie zu einer hoheitlichen und damit öffentlich-rechtlichen Wahrnehmung.

Soll die Charakteristik der Aufgaben umschrieben werden, so muss ähnlich wie beim Raumbezug festgestellt werden, dass zwar im Rahmen der Datenerhebung Grundstücksbetretungsrechte und Vorlagepflichten durchgesetzt werden könnten und die Vergütung der Datenbereitstellung durch Kostenbescheide in Form eines Verwaltungsaktes eingefordert wird, diese Maßnahmen gleichwohl aber nur einen Annex zur eigentlichen Aufgabe darstellen. Dennoch verbleibt ein Doppelcharakter der Teilaufgaben bezüglich ihrer Ausprägung des Verwaltungshandelns. Zum einen bedeutet die Ausrichtung der Angebote auf externe Kundengruppen, dass es sich hier um eine Ausprägung der Leistungsverwaltung handelt. Daneben fließen die Ergebnisse der Aufgabenwahrnehmung aber auch in vielfältigste weitere Aufgaben der öffentlichen Verwaltung selbst ein. Insoweit kann die Tätigkeit der Bedarfsverwaltung zugerechnet werden.

Ökonomisch betrachtet wird wie im Falle der Geotopographie nur die Bereitstellung der Daten mit einer wirtschaftlichen Perspektive möglich sein. Hierzu zählen sowohl Grundstücksmarktberichte, Bodenrichtwertkarten, Verkehrswertgutachten, Auskünfte aus der Kaufpreissammlung als auch sonstige Datenbereitstellungen. Insbesondere die Erstellung von Verkehrswertgutachten erfolgt daher, wie auch vom Sachverständigenrat Schlanker Staat gefordert, zu einem erheblichen Teil durch Private.<sup>485</sup> Die zur Datenbereitstellung zählenden Leistungen können den marktbezogenen Tätigkeiten und damit den Leistungen wirtschaftlichen Charakters zugerechnet werden. Ähnlich wie im Falle des Liegenschaftskatasters und der Geotopographie passt sich die Konditionenpolitik zunehmend der Nachfrage am Markt an. Hinzu kommt, dass Teile der Leistungen (Verkehrswertgutachten) auch von privaten Dritten erbracht werden, um Transparenz am Grundstücksmarkt herzustellen. Diese Indizien sprechen für Leistungen wirtschaftlichen Charakters und damit marktbezogene Tätigkeiten.

### 4.1.3.3 Aufgaben nach der Planzeichenverordnung sowie dem Bauordnungsrecht

#### 4.1.3.3.1 Erstellung von Planunterlagen

---

<sup>485</sup> „Wertermittlungen von Grundstücken und Gebäuden werden derzeit noch durch verschiedene Behörden und Körperschaften vorgenommen (z.B. Finanzbehörden und Kommunen). Diese Aufgaben können konzentriert und auf freiberufliche Vermessungsingenieure oder Sachverständige übertragen werden. Durch die Privatisierung lassen sich Synergien nutzen und vorgehaltene Strukturen abbauen.“ (Deutscher Bundestag (1998), S. 4)

Die Aufstellung von Bebauungsplänen als Instrument der verbindlichen Bauleitplanung mit dem Ziel der Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung bedingt den Rückgriff auf geeignete Kartengrundlagen. Die Kartengrundlage muss u.a. die Eigentumsstrukturen zutreffend nachweisen. Sie ist darüber hinaus zu ergänzen um planungsrelevante Sachverhalte wie die vorhandenen baulichen Anlagen, Straßen, Wege und Plätze sowie die Geländehöhe. Eine Vielzahl der Informationen ist bereits Bestandteil des darstellenden Teils des Liegenschaftskatasters, der amtlichen Liegenschaftskarte. Daher zählt es zu den Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens die betreffenden Kartengrundlagen zur Verfügung zu stellen. Ggf. fehlende Informationen können ergänzt werden.

Die Aufgabe muss schon deshalb als öffentliche Aufgabe betrachtet werden, weil die betreffenden amtlichen Kartenwerke ausschließlich innerhalb der öffentlichen Verwaltung vorgehalten werden. Entsprechend der Adressierung der zu Grunde liegenden Planzeichenverordnung und unter Berücksichtigung der Subjektstheorie handeln die angesprochenen Fachverwaltungen - das amtliche Geoinformationswesen und die für die städtebauliche Planung zuständige Kommunalverwaltung - hier auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts und nehmen die Aufgabe hoheitlich wahr. Abgesehen von dem Umstand, dass zur Ergänzung der Kartengrundlagen auch Privatgrundstücke betreten werden dürfen und die Vergütung für die Erstellung der Planunterlagen durch Begleichung eines Kostenbescheides als belastendem Verwaltungsakt erfolgt, sind im Rahmen dieser Tätigkeit keine Charakteristika der Eingriffsverwaltung zu erkennen. Wie bereits in anderem Zusammenhang festgestellt, kommt diesen aber auch hier nur ein Annexcharakter zu. Im Kern können die Tätigkeiten der oben beschriebenen Planungsverwaltung oder der Leistungsverwaltung zugerechnet werden. Die Entscheidung für die eine oder andere Alternative ist abhängig davon, welches Gewicht der Erstellung der Planunterlagen innerhalb der Bauleitplanung beigemessen wird. Hat sie in diesem Zusammenhang nur unterstützende Funktion zu Gunsten des Trägers der Bauleitplanung - von dieser Interpretation soll im Weiteren ausgegangen werden -, so beschränkt sich ihr Charakter auf den der Leistungsverwaltung. Dies gilt deshalb, weil die Leistung aus der Sicht des amtlichen Geoinformationswesens im Falle der Übertragung auf einen Landesbetrieb gegenüber einem außen stehenden Dritten erbracht wird. Träger der Bauleitplanung sind die kommunalen Gebietskörperschaften.

Ökonomisch betrachtet eröffnet die Aufgabe eine wirtschaftliche Perspektive, auch wenn sie nicht marktbezogen auf Angebot und Nachfrage reagiert. Die Wahrnehmung der Aufgaben in weiten Teilen durch Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure unterstreicht dies. Gehen Aufgaben dieser Art in den Zuständigkeitsbereich eines Landesbetriebes über, so ist dieser ebenfalls berechtigt hierfür Gebühren zu erheben. Diese können unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes und des Gebührenrechts kostendeckend oder sogar mit Überschuss kalkuliert werden. Gebührenpflichtig sind die Träger der Bauleitplanung.

#### **4.1.3.3.2 Erstellung amtlicher Lagepläne**

Mit der Erstellung amtlicher Lagepläne werden anders als im Falle der großflächigen verbindlichen Bauleitplanung Planungsgrundlagen für detailgenaue, individuelle Bauvorhaben geschaffen. Zielstellung ist die Erzeugung von Informationen, inwieweit das geplante Vorhaben mit den Festsetzungen der Bauleitplanung sowie anderen öffentlich-rechtliche Festsetzungen übereinstimmt und sich in die nähere Umgebung einfügt. Grundlage ist gemäß den jeweiligen Landesbauordnungen das Liegenschaftskataster. Die Lagepläne sind aufbauend auf die amtlichen Liegenschaftskarten zu erstellen und insbesondere durch vermessungstechnische Leistungen um die für die Beurteilung des Bauvorhabens notwendigen Informationen zu ergänzen. Der amtliche Lageplan stellt eine öffentliche Urkunde dar.

Die Erstellung amtlicher Lagepläne muss nicht zuletzt auf Grund ihrer Eigenschaft als öffentliche Urkunde auch als öffentliche Aufgabe betrachtet werden. Sie wird, auch wenn die Erstellung des amtlichen Lageplans weder einen Verwaltungsakt noch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellt, mit Mitteln des öffentlichen Rechts, also hoheitlich wahrgenommen. Auch die öffentliche Beurkundung bedeutet eine solche hoheitliche Aufgabenwahrnehmung. Antragsteller ist in der Regel der Bauherr eines Vorhabens, so dass die Leistung gegenüber Dritten erbracht wird. Wie im Falle anderer Aufgaben können die Betretungsrechte von Grundstücken und die Geltendmachung der Kosten in Form eines öffentlichen-rechtlichen Bescheides, eines belastenden Verwaltungsaktes, anlässlich ihrer untergeordneten Bedeutung im Verhältnis zur Hauptaufgabe, nicht zum Anlass genommen werden, die Aufgabe insgesamt der Eingriffsverwaltung zuzurechnen. Es handelt sich um einen charakteristischen Teil der Leistungsverwaltung.

Ökonomisch betrachtet lässt auch diese Aufgabe eine wirtschaftliche Perspektive zu. Der Leistungserbringer ist berechtigt hierfür Gebühren zu erheben. Diese können unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes und des Gebührenrechts kostendeckend kalkuliert werden. Gebührenpflichtig ist der Antragsteller, in der Regel der Bauherr. Angebot und Nachfrage können vom Anbieter aber nicht beeinflusst werden. die Tätigkeit ist als nicht marktbezogen einzustufen.

#### **4.1.3.4 sonstige Aufgaben**

##### **4.1.3.4.1 Aufsichtsbefugnisse sowie Berufs- und Laufbahnausbildungsangebote**

Die in dieser Aufgabengruppe angesprochenen betroffenen Leistungen ermöglichen in besonderem Maße Eingriffsbefugnisse. Der eingangs (vgl. Kapitel 2.1.2) aufgezeigte Verwaltungsaufbau im amtlichen Geoinformationswesen zeigt, dass dort hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse bestehen. Damit verbunden sind umfassende Weisungsbefugnisse im Rahmen einer Dienst- und Fach- bzw. Berufsaufsicht, die in den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen oder Berufsordnungen der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure begründet werden. So nimmt der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg beispielsweise die Berufsaufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure wahr.

Weitere Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen nehmen darüber hinaus die Funktion einer zuständigen Stelle nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) für den Ausbildungsberuf des Vermessungstechnikers wahr. Damit verbunden sind neben der Registrierung der Ausbildungsverhältnisse auch deren Überwachung sowie die Überwachung der Ausbildungsstellen. In diesem Rahmen haben die zuständigen Stellen das Recht Weisungen gegenüber den Ausbildungsstellen zu erteilen.

Schließlich können Prüfungsausschüsse sowohl für die Berufsausbildung (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) als auch für die Laufbahnausbildung mit ihren Geschäftsstellen in den Landesbetrieben angesiedelt sein. Soweit die Prüfungsausschüsse Entscheidungsbefugnisse auf ihre Geschäftsstellen delegiert haben, sind auch hier Eingriffsbefugnisse zu beobachten.

Den vorstehenden Aufgaben ist es eigentümlich, dass das daraus resultierende Verwaltungshandeln vornehmlich charakteristische Züge der Eingriffsverwaltung annimmt. In der Konsequenz kann es sich hier nur um öffentliche Aufgaben handeln, die hoheitlich wahrzunehmen sind und ökonomisch betrachtet auch keine wirtschaftliche Perspektive eröffnen. Es dürfte nur schwer zu rechtfertigen und zu vermitteln sein, jede aufsichtsrechtliche Verfügung mit einem Kostenbescheid zu versehen, um Einnahmen zu erwirtschaften. Auch ein unbegrenztes Ausufern von Prüfungsgebühren mit dem Ziel der Kostende-

ckung oder Gewinnerzielung könnte mit Blick auf die verfassungsrechtliche Freiheit der Berufswahl angesichts der daraus möglicherweise faktisch resultierenden Abwehr von Berufseinsteigern bedenklich erscheinen. Bei den Tätigkeiten handelt es sich unstrittig um solche, die nicht marktbezogen sind.

#### **4.1.3.4.2 Erwerbswirtschaftliche Betätigung**

Die abschließende Aufgabengruppe betrifft ein Spektrum, das in keinerlei Rechtsnorm begründet wird und damit den fiskalischen Tätigkeiten zugeordnet werden kann. Eine Rechtfertigung, diese als öffentliche Aufgaben zu deklarieren, besteht nicht. Da bezüglich dieser Leistungen regelmäßig auch andere Anbieter am Markt auftreten, bedarf es der Beachtung auch wettbewerbsrechtlicher Maßgaben. Sie bergen wirtschaftliches Potenzial und sind ausschließlich marktbezogen.

##### **4.1.3.4.2.1 Leistungsspektrum**

Inhalt und Umfang erwerbswirtschaftlicher Betätigung variieren in Abhängigkeit von der Aufgabenstruktur des jeweiligen Landesbetriebes. Während Landesbetriebe im Bereich des Bau- und Immobilienmanagements oder der Informationsverarbeitung bei einem Angebot an außerhalb der Verwaltung stehende Nutzer regelmäßig mit allen ihren Gütern und Leistungen erwerbswirtschaftlich tätig sind, gilt dies bei Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens nur für einen eng begrenzten Ausschnitt der Aufgabenpalette. Hierzu wird nachfolgend ausgeführt.

Mit den Ingenieurvermessungsleistungen soll ein Betätigungsfeld umrissen werden, das sämtliche außerhalb des hoheitlichen Handelns möglichen technischen Vermessungen umfasst. Sie können sich beispielsweise beziehen auf eine Begleitung von Baumaßnahmen jeglicher Art (Wasser-, Straßen-, Schienen-, Hoch-, Tiefbau, ...), Kontroll- und Überwachungsmessungen oder zum Zwecke der Erstellung der unterschiedlichsten Fachpläne erfolgen. Da in Einzelfällen eine Verknüpfung mit den amtlichen Leistungen sinnvoll ist, wurde auch in der Vergangenheit in sehr geringem Umfang hiervon Gebrauch gemacht. Einen ungleich höheren Stellenwert als in den Flächenländern haben diese Leistungen in den Stadtstaaten. Zahlreiche Bauvorhaben und Fachplanungen werden dort durch Ingenieurvermessungsleistungen der eigenen Verwaltung begleitet. Insoweit kann, wenn die Leistungen für die eigene Verwaltung erbracht werden, auch von Bedarfsverwaltung gesprochen werden.

Kartographische, reprographische oder drucktechnische Leistungen sind ähnlich zu bewerten. Werden diese gegenüber Außenstehenden in der Form erbracht, dass sie beispielsweise erste Veredelungen der amtlichen Geodaten durch die Anreicherung mit zusätzlichen Informationen oder die Aufbereitung in besonderer Form bedeuten, so muss hier von einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung gesprochen werden. Erfolgt diese Leistung innerhalb der Trägerkörperschaft, so kann sie als Bedarfsverwaltung charakterisiert werden.

Unter dem Geoconsulting sollen Beratungsangebote zum Einsatz und zur Anwendung von Geoinformationen verstanden werden. Der Einsatz von Hard- und Softwarelösungen, die Verknüpfung unterschiedlichster Datenbestände und die Potenziale amtlicher Geobasisdaten werden hierbei aufgezeigt. Dies kann gegenüber anderen Fachverwaltungen wie auch privaten Dritten bis hin zur Entwicklungshilfe in Entwicklungsländern oder den mittel- und osteuropäischen Staaten reichen. Gleichgültig, ob diese Leistungen vom Auftragnehmer selbst oder durch Drittmittel vergütet werden, sie müssen und können wirtschaftlich ausgeübt werden. Die Bindung zusätzlichen Personals nach Maßgabe des öffentlichen

Dienst- und Arbeitsrechts für das Aufgreifen erwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten, um die Erlössituation insgesamt zu verbessern ist jedoch kritisch zu beurteilen.<sup>486</sup>

Ein Teil der vorstehenden Leistungen kann je nach Intensität den so genannten „Randnutzungen“ bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugeordnet werden. Mit dem Begriff wird *„die wirtschaftliche Betätigung bezeichnet, welche die öffentliche Hand bei Gelegenheit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben betreibt, um sonst brachliegendes Wirtschaftspotenzial, das im Übrigen aber öffentlichen Zwecken dient, auszunutzen.“*<sup>487</sup> Dies kann beispielsweise in Form der qualifizierten Beratung im Zusammenhang mit der Bereitstellung amtlicher Geobasisdaten oder des Abdrucks und der Beilage von Informationen Dritter beim Vertrieb von Produkten sein.

Wettbewerbsrechtlich problematisch werden diese Aufgabenkomplexe oder -teile dann, wenn sie im Stille gänzlich neuer Geschäftsfelder auf- oder ausgebaut werden, ohne dass hieran ein anderes Interesse als das der Gewinnerzielung geltend gemacht werden kann.<sup>488</sup>

#### 4.1.3.4.2 Wettbewerbsrechtliche Beurteilung

Öffentliche Unternehmen haben aufgrund eines zumindest politischen Rückhaltes in Bezug auf finanzielle Verpflichtungen und einer vielfach aus einer früheren Monopolstellung abgeleiteten Marktmacht in der Praxis häufig nicht unerhebliche Wettbewerbsvorteile. Dieser Umstand kann auch für Landesbetriebe als spezieller Form der öffentlichen Unternehmen gelten. Dennoch unterliegen Staat und Kommunen, soweit sie mit öffentlichen Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, wie jedes andere private Unternehmen den wirtschaftsordnenden Gesetzen.<sup>489</sup> Hierzu zählen auch die Gesetze über die Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) trägt dazu bei, einen freien und fairen Wettbewerb zwischen allen am Markt Beteiligten zu ermöglichen. Anders als das GWB<sup>490</sup> enthält das UWG keine ausdrückliche Regelung über die Anwendbarkeit auf öffentliche Unternehmen. Dies ist jedoch auch entbehrlich, da im Falle des UWG vielmehr auf die Tätigkeit - die wirtschaftliche Betätigung -, weniger auf die Organisationsform abgestellt wird. Nach der Rechtsprechung wird eine wirtschaftliche Betätigung i.S.d. § 1 UWG jedoch unabhängig von privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung eines Leistungsverhältnisses angenommen, wenn die öffentliche Hand auf dem Boden der Gleichordnung in einem Wettbewerbsverhältnis zu privaten Anbietern steht.<sup>491</sup> Insoweit entfaltet es unabhängig von der Unterneh-

<sup>486</sup> so verweist der Niedersächsische Landesrechnungshof – im übrigen im Einklang mit der Auffassung des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg - darauf, dass das betriebswirtschaftlich positive Ergebnis bei den Marktleistungen der Verwaltung vor allem deshalb erreicht werden kann, „weil sie entsprechend der Auftragslage ihr Personal wahlweise entweder im Bereich der Markt- oder der Amtsleistungen einsetzen kann. Die Kosten der Marktleistungen können so der Erlössituation angepasst werden. Eine rückläufige Auftragslage führt folglich derzeit noch nicht zwangsläufig zu einem negativen Betriebsergebnis der vergabefähigen Leistungen, wohl aber zur Erhöhung des Zuschussbedarfs bei den Amtsleistungen. Dies ist jedoch aus der Sicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung kritisch, wenn nicht dargelegt werden kann, dass für diese temporäre Arbeitsleistung ein anders nicht zu befriedigender Bedarf besteht. Zudem ist anhand der Kosten- und Leistungsrechnung nicht belegbar, dass sich gleichermaßen die Produktivität der Amtsleistungen erhöht. Bei einem ebenfalls eintretenden Rückgang des Bedarfs an Amtsleistungen oder der Entwicklung zu weniger personalintensiven Geschäftsprozessausgestaltungen wird letztlich auch eine flexible Anpassung von den Markt- zu den Amtsleistungen erschwert. Die Verwaltung wird dann - auch auf Grund der personalrechtlichen Bestimmungen - nicht mehr ausreichend flexibel auf konjunkturelle Schwankungen reagieren können und eine unzureichende Personalauslastung und folglich einen Verlust in Kauf nehmen müssen. Dieses Risiko einer Haushaltsbelastung - die „Fixkostenfalle“ - sollte die Verwaltung vermeiden [...]“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003) S. 46)

<sup>487</sup> BVerwG, Urteil vom 21.4.1989

<sup>488</sup> siehe Kapitel x; vgl. Hailbronner, Kay (2003), S. 534; danach hat sich der Staat oder eine Kommune bei einer wirtschaftlichen Betätigung immer auch daran zu orientieren weiter gehende Gemeinwohlzielsetzungen zu verwirklichen.

<sup>489</sup> vgl. Weides, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1147

<sup>490</sup> § 130 GWB (öffentliche Unternehmen); „Dieses Gesetz findet auch Anwendung auf Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden.“

<sup>491</sup> vgl. Schmidt, Reiner/Vollmöller, Thomas (2004), S. 152; vgl. Scholz, Rupert (1978), S. 16; vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim (1969), S. 1; „Ein dem Wettbewerbsrecht entzogenes öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis kann nicht nur bei obrigkeitlichen Akten vorliegen, sondern auch bei Tätigkeiten der Leistungsverwaltung. Eine Tätigkeit ist aber nicht schon deshalb dem öffentlichen Recht zuzuordnen, weil mit ihr öffentliche Interessen wahrgenommen werden. Deshalb sagt auch die Bezeichnung einer Tätigkeit als Daseinsvorsorge nichts über ihre privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Natur aus. Entscheidend ist vielmehr die Art und Weise, wie ein öffentliches Unternehmen im Verhältnis zu seinen Benutzern geordnet ist, wie der Betrieb organisiert, sein Aufgabenbereich geregelt und der Wille des Hoheitsträgers erkennbar geworden ist, das Unternehmen privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich zu betreiben.“

mensform in vollem Umfang Geltung für die öffentliche Hand, wenn sie sich wirtschaftlich betätigt und gleichzeitig andere, private oder öffentliche Anbieter dieser Leistung am Markt tätig sind. Das Wettbewerbsrecht beschränkt sich dabei nicht ausschließlich auf die erwerbswirtschaftliche Betätigung im o.g. Sinne.<sup>492</sup> Es weist generell darauf hin, dass im Geschäftsverkehr vorgenommene Handlungen zu Zwecken des Wettbewerbs, die gegen die guten Sitten verstoßen, einen Anspruch auf Unterlassung und Schadensersatz auslösen können. Da diese Generalklausel zunächst unbestimmt gehalten ist und eine Auslegung im Einzelfall erfordert, wird das Wettbewerbsrecht in hohem Maße von gerichtlichen Entscheidungen geprägt.

Bevor die Auswirkungen des Wettbewerbsrechts auf die Landesbetriebe geprüft werden, ist der Begriff des Wettbewerbs klarzustellen. Damit ein solcher vorliegt, bedarf es eines Strebens mehrerer nach demselben oder einem ähnlichen Ziel, nämlich des Absatzes gleichartiger Güter oder Leistungen an einen begrenzten Kundenkreis. *„Sinn des Wettbewerbes ist es, in den Kundenkreis von Mitbewerbern einzudringen, um ihnen durch Preis, Qualität oder andere Wettbewerbsparameter die Kunden für die eigenen Produkte abzugewinnen.“*<sup>493</sup> Zu prüfen ist jeweils, ob eine Tätigkeit die nachfolgenden Tatbestandsvoraussetzungen gemäß § 1 UWG erfüllt:

- a) Handlung im geschäftlichen Verkehr,
- b) Handlung zu Zwecken des Wettbewerbs,
- c) Handlung, die gegen die guten Sitten verstößt.

Eine Handlung im geschäftlichen Verkehr nimmt vor, wer sich wirtschaftlich betätigt. Im Sinne des UWG umfasst dieser Begriff alle Maßnahmen, die auf die Förderung eines beliebigen Geschäftszwecks gerichtet sind. Dabei ist es unerheblich, ob ein Erwerbzzweck und damit eine Gewinnerzielungsabsicht vorliegen.<sup>494</sup> Nur wer ausschließlich für persönliche Zwecke handelt oder im karitativen oder rein wissenschaftlichen Bereich tätig ist, ist vom geschäftlichen Verkehr ausgenommen. Darüber hinaus fallen Aufgaben, die hoheitlich wahrgenommen werden, in der Regel ebenfalls nicht unter das Tatbestandsmerkmal des geschäftlichen Verkehrs. In diesem Punkt wird das abweichende Verständnis vom Begriff der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung deutlich. Die Tatsache, dass eine Aufgabe wirtschaftlich i.S.d. Haushaltsrechts oder entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsprinzip wahrgenommen wird, reicht allein noch nicht aus, um eine Unterwerfung unter das Wettbewerbsrecht des UWG zu begründen. Unter Anwendung des Kriteriums des geschäftlichen Verkehrs unterliegen zumindest im Falle der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens zahlreiche Tätigkeiten nicht dem UWG. Eine Ausnahme besteht insoweit, als die hoheitlichen Tätigkeiten ihrem Wesen oder ihrem Inhalt nach in gleicher Art von Dritten ebenfalls angeboten werden. Die hoheitliche Maßnahme kann sich in ihrer Auswirkung dann gleichzeitig als Wettbewerbsmaßnahme darstellen, wenn die öffentliche Hand in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt.<sup>495</sup> Diese Fallgestaltung muss im Bereich der hoheitlichen Leistungen beispielsweise für die Liegenschaftsvermessungen angenommen werden, die nicht allein von staatlichen oder kommunalen Stellen, sondern daneben von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erbracht werden. Trotz

<sup>492</sup> Auch Aktivitäten im Zusammenhang mit der Erbringung von Amtshandlungen der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure, welchen keinen exklusiv und individuell abgegrenzten Amtsbezirk haben, sondern in größerer Zahl in nahezu allen Bundesländer neben den Katasterbehörden bei der Durchführung von Liegenschaftsvermessungen tätig werden, können nach den Maßgaben des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb überprüft werden.

<sup>493</sup> BGHZ 51, 236 (242), BGHZ 19, 392 (396)

<sup>494</sup> vgl. BGH Urteil vom 26. Oktober 1961, KZR 1/61; Danach ist die Deckung der für Leistungen aufzuwendenden Mittel aus den Leistungserlösen zwar ein sicheres Anzeichen, nicht aber eine notwendige Voraussetzung für die Unternehmenseigenschaft und damit die wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des UWG.

<sup>495</sup> vgl. BGHZ 67, 81, BGHZ 82, 375; Dies gilt z.B. im Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Krankenkassen zu ihren Versicherten einerseits und im Verhältnis zu ihren privaten Konkurrenten andererseits. Der BGH hat daraus den Grundsatz abgeleitet, dass dem Handeln der öffentlichen Hand eine Doppelnatur zukommt. Dieselbe Handlung kann sich im Verhältnis zu den Abnehmern/Benutzern (Leistungsbeziehung) als öffentlich-rechtlich, im Verhältnis zu den Mitbewerbern (Wettbewerbsbeziehung) als privatrechtlich darstellen.

ihrer Beleihung handelt es sich bei den ÖbVI im wettbewerbsrechtlichen Sinne um konkurrierende private Anbieter.

Darüber hinaus muss die Handlung objektiv geeignet sein, den eigenen oder fremden Absatz zu Lasten eines Mitbewerbers zu fördern und von dieser Absicht auch getragen werden. Sie muss nicht alleiniger Beweggrund sein. Sofern die öffentliche Hand im geschäftlichen Verkehr auftritt, kann noch nicht ohne weiteres ein Handeln zu Zwecken des Wettbewerbs angenommen werden. Selbst bei fiskalischer Ausgestaltung des Handelns der öffentlichen Hand, wie der Bereitstellung von Geobasisdaten, oder der Überschusskalkulation bedarf es regelmäßig einer Prüfung im Einzelfall, ob damit auch Wettbewerbszwecke verfolgt werden. In dem genannten Beispiel der Bereitstellung von Geobasisdaten ist das bereits dann nicht der Fall, wenn den betreffenden Landesbetrieben - und nur diesen - eine solche Bereitstellung als gesetzliche Aufgabe zugewiesen wurde. Werden auch hier gleichzeitig Dritte tätig, wie dies im Fall der Auszüge aus dem Liegenschaftskataster in einzelnen Bundesländern zunehmend eröffnet wird<sup>496</sup>, so liegt jedoch auch hier eine Beteiligung am Wettbewerb selbst dann vor, wenn mit der Handlung kein Gewinn erzielt werden soll, die konkrete Zielsetzung einer Maßnahme aber auf eine Einwirkung des Wettbewerbs bzw. die Marktverhältnisse gerichtet ist.<sup>497</sup>

Motivation des UWG ist es, ausschließlich das Handeln im Wettbewerb zu regeln, nicht bestimmte Anbieter, auch nicht die öffentliche Hand, vom Wettbewerb auszuschließen. Der Genannten ist es daher lediglich untersagt, durch ihre Teilnahme am Wettbewerb die private wirtschaftliche Betätigung unmöglich zu machen, sie unzumutbar einzuschränken oder eine unerlaubte Monopolstellung entstehen zu lassen.<sup>498</sup> Damit wird auch den Landesbetrieben ein Gestaltungsspielraum eröffnet, der

- a) den reinen Betrieben der Bedarfsverwaltung eine Ausdehnung der bisher ausschließlich auf die Eigenversorgung der öffentlichen Verwaltung ausgerichteten, bestehenden Angebote auch auf Dritte ermöglicht (Erweiterung des Nutzerkreises),
- b) sämtlichen Landesbetrieben eine inhaltliche Erweiterung ihrer Angebotspalette um solche Leistungen eröffnet, die nicht einer öffentlichen Aufgabe entspringen (Erweiterung der Angebote) oder
- c) sämtlichen Landesbetrieben die Gelegenheit gibt, die bestehenden Angebote mit Leistungen zu verknüpfen, die eine so genannte Randnutzung darstellen (Anreicherung der Angebote)

Die Entscheidung hierüber ist rein wirtschaftspolitischer Natur. Die Tatsache, dass gerade auch Randnutzungen wie die Verknüpfung von Werbung für Dritte auf Druckstücken oder sonstigen ungenutzten Flächen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stehen, als zulässig zu erachten ist, beruht auf dem Umstand, dass die Verwaltung unabhängig von der Aufgabenwahrnehmung durch Behörden oder Betriebe zu ökonomisch vernünftigem, sparsamem Wirtschaften unter Ausnutzung ihres Wirtschaftspotenzials verpflichtet ist.<sup>499</sup> Gleichzeitig dürfen im Falle der Randnutzung die Gewinne aus den betreffenden Aktivitäten aber lediglich eine untergeordnete und zusätzliche Einnahmequelle darstellen, um zu gewährleisten, dass die Erbringung der eigentlich obliegenden Aufgabe nicht in eine Abhängigkeit von Erlösen aus der Randnutzung gedrängt wird.<sup>500</sup> Hinzu kommt, dass Randnut-

<sup>496</sup> So für Niedersachsen oder Brandenburg, wenn gleichzeitig Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, kommunale und staatliche Dienststellen zur Bereitstellung von Daten aus dem Liegenschaftskataster berechtigt sind.

<sup>497</sup> Eine Wettbewerbsabsicht wurde z.B. bejaht bei der kostenlosen Direktabgabe von Brillen an die Versicherten durch eine gesetzliche Krankenkasse, beim Nummernschildverkauf durch Kfz-Zulassungsstellen für einzelne Anbieter oder der kostenlosen Abgabe von Computersoftware durch eine kasenärztliche Vereinigung. (vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 82 ff)

<sup>498</sup> BVerwG, Beschluss vom 21.3.1995

<sup>499</sup> BVerwG, Urteil vom 21.4.1989

<sup>500</sup> Der Arbeitskreis VI der IMK (2004), S. 2, betont in seinen Empfehlungen über „Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben: „Öffentliche Aufgaben sind grundsätzlich durch öffentliche Mittel über den Haushaltsgesetzgeber zu finanzieren. Sponsoring [und Einnahmen aus Werbung] kommt daher nur ergänzend - unter den in diesen Empfehlungen genannten Bedingungen - in Betracht.“



zungen wie auch Erweiterungen der Angebotspalette nicht zu Lasten einer sachgerechten Erledigung der öffentlichen Aufgaben oder einer Unvereinbarkeit mit öffentlichen Zwecken führen dürfen.<sup>501</sup> Schließlich ist zu beachten, dass in der allgemeinen Geschäftsanschauung den Handlungen des Staates naturgemäß eine deutlich höhere Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit als Privaten beigemessen wird. Dies gilt um so eher als die betreffende Organisationseinheit von der Öffentlichkeit dem Staat „zugeordnet“ wird.<sup>502</sup>

Für die Landesbetriebe führt dies zu der Konsequenz, dass die Messlatte für die Ausschöpfung von Randnutzungen oder die Erweiterung von Angebotspaletten sowie Nutzerkreisen grundsätzlich niedriger zu hängen ist, als für klassische Behörden. Sie sind entsprechend ihrer gesetzlichen Grundlagen einerseits stärker auf wirtschaftliche Tätigkeiten verpflichtet und werden andererseits auch in der Öffentlichkeit als „staatsferner“ betrachtet als dies für herkömmliche Behörden der Fall ist.

#### 4.1.3.5 Produktgestaltung

Zur Produktgestaltung und damit der Gestaltung von Gütern und Leistungen zählt in der Privatwirtschaft deren Entwicklung, Differenzierung und Vereinheitlichung. Öffentliche Unternehmen unterliegen in dieser Hinsicht ungleich höheren Restriktionen. Bereits der Blick auf das amtliche Geoinformationswesen belegt, dass der einzelne Landesbetrieb zumindest dort, wo Produkte grundsätzlich durch Rechtsnorm vorgezeichnet sind, kaum eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum besitzt. An anderer Stelle war bereits angedeutet worden, dass die betreffenden Produkte länderübergreifend einheitlich anzubieten sind, um überhaupt Absatzchancen zu erwirken. Eine entsprechende länderübergreifende Abstimmung erfolgt durch einen Bund-Länder-Arbeitskreis, dem die Leiter der Landesbetriebe zwar regelmäßig angehören, in denen ihnen aber kein Stimmrecht zukommt. Im Bereich der gesetzlichen Aufgaben kommt hinzu, dass das Sortiment quantitativ und qualitativ vorgegeben sein kann.<sup>503</sup> Landesbetriebe, deren Produktpalette keinem normativen Rahmen unterliegt, wie es für die Bau- und Liegenschaftsbetriebe oder der informationstechnischen Unterstützung als Teil der Bedarfsverwaltung der Fall ist, genießen hier einen möglicherweise breiteren Spielraum. Das unternehmerische Gestaltungspotenzial der Geschäftsführung prädestiniert diese Aufgaben für eine Wahrnehmung in der Form des Landesbetriebes.

Außerhalb des gesetzlichen Auftragsrahmens steht den öffentlichen Unternehmen und damit auch den Landesbetrieben die Möglichkeit der Diversifikation offen. Dies beinhaltet die Erweiterung von Angeboten eines bisherigen Randsortiments oder die Akquisition gänzlich neuer Aufgabenfelder.<sup>504</sup> Hier bieten die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens in begrenztem Maße Präzedenzfälle. Dies gilt für das Angebot vorhandener Druckkapazitäten an Dritte, den Aufbau eines Geschäftsfeldes Geo-Consulting mit Beratungsleistungen auf dem Gebiet des Geoinformationswesens oder den Ausbau ingenieurvermessungstechnischer Leistungen. Sämtliche hier genannten Maßnahmen bedeuten jedoch ein Eintreten in den Wettbewerb mit kleinen und mittelständischen Unternehmen auf einem begrenzten Nachfragemarkt.<sup>505</sup> Die betreffenden Landesbetriebe gelten gemeinhin als leistungsstark und laufen

<sup>501</sup> vgl. Heimlich, Jörn (2000), S. 747

<sup>502</sup> „Es kommt hinzu, dass die Werbung an Feuerwehrfahrzeugen, im Gegensatz zur herkömmlichen Werbung an städtischen Bussen oder U-Bahnen, viel eher als Empfehlung eines Hoheitsträgers wahrgenommen und direkt dem Staat zugeordnet wird.“ (Heimlich, Jörn (2000), S. 748 im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Werbung durch öffentliche Feuerwehren)

<sup>503</sup> Hier ist allerdings darauf zu verweisen, dass die Bundesländer einen Konsens dahingehend gefunden haben, beispielsweise nur Grunddatenbestände bundesweit einheitlich vorzuhalten, Standardausgaben für den Bereich des Liegenschaftskatasters als Mindestangebot zur Verfügung zu stellen und Mindest-Aktualitätsgrade länderübergreifend sicherzustellen. Damit wird eine einheitliche Basisstrategie der Produktgestaltung verfolgt, auf welche die Landesbetriebe aufsetzen können.

<sup>504</sup> vgl. Eiteneyer, Helmut/Witt, Frank-Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1317; vgl. Raffée, Hans/Wolfgang, Fritz/Wiedmann, Klaus-Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 949

<sup>505</sup> kritisch hierzu auch Faller, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1222

damit Gefahr, einen Verdrängungswettbewerb auszulösen. Entscheidungen dieser Art erlangen daher regelmäßig politische Dimension und laufen deshalb Gefahr durch Vorgaben an die Geschäftsführung revidiert zu werden.

#### 4.1.4 Haftungsrecht

Einleitend zu Kapitel 4 war darauf hingewiesen worden, dass der Umstand, zahlreiche Entscheidungen nur intuitiv zu treffen, von den Beteiligten als unbefriedigend wahrgenommen wird. Es besteht ein Bedarf, die Auswirkungen der Landesbetriebsbildung bereits im Vorfeld verbindlicher abzuwägen, indem die Auswirkungen verschiedenster Rechtsmaterien auf das Handeln des Landesbetriebes geprüft werden. Für den Funktionalbereich der Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft kann das Haftungsrecht als eine solche Materie betrachtet werden. Im Zusammenhang mit den Betrachtungen zur Finanzierung betriebsspezifischer Aufwendungen in Kapitel 3.2.1.2.2 hatten die Landesbetriebe ein sehr differenziertes Verhalten in Bezug auf die Absicherung von Schadensfällen aufgezeigt. Dieses war eng geknüpft an die Frage, inwieweit der Landesbetrieb mit Wettbewerbern am Markt, soweit diese existieren, gleichgestellt werden sollten. Eine konsequente formale Gleichstellung läuft jedoch Gefahr, bei den Handelnden den Blick für die Realitäten zu verstellen. Hierzu soll nachfolgend eine Hilfestellung gegeben werden.

Die angestrebte besondere Ausrichtung der Landesbetriebe auf Märkte und damit die Erbringung von Lieferungen und Leistungen gegenüber Dritten außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung wirft vermehrt die Frage nach einer Einstandspflicht für mangelhafte Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Haftungsansprüche, aus. Dies gilt umso mehr als die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung Landesbetriebe regelmäßig vom Grundsatz der Selbstversicherung ausnehmen.<sup>506</sup> Daraus folgt, dass Schäden, die durch den Landesbetrieb im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung entstehen, grundsätzlich nicht unmittelbar aus Landesmitteln beglichen werden sollen. Hintergrund ist das Bestreben, die Landesbetriebe den Konkurrenten am Markt gleichzustellen, welche für ggf. eintretende Schäden regelmäßig Versicherungsschutz nehmen und die diesbezüglich entstehenden Aufwendungen in ihre Preiskalkulation einbeziehen. Hiervon sollen nach den Willen der Vorschrift auch die Landesbetriebe Gebrauch machen. Wie ein Schuldner die gegen ihn erhobenen Regressansprüche absichert ist letztlich jedoch in sein Ermessen gestellt. Insofern kann der Staat nach sachverständiger Abwägung entscheiden, ob er Versicherungsschutz in Anspruch nimmt oder Schäden aus eigenen Mitteln, ggf. Rücklagen oder Rückstellungen, begleicht.

Grundsätzlich sind zwei Haftungsursachen zu differenzieren: Das vertragliche und das deliktische Handeln. Während die Haftung aus vertraglichem Handeln Bezug nimmt auf Schuldverhältnisse i.S.d. § 241 BGB und in den §§ 276 bis 278 BGB geregelt wird, finden die haftungsrechtlichen Auswirkungen auf das deliktische Handeln ihren Niederschlag in den §§ 831 ff BGB. Hierbei sind solche Tatbestände angesprochen, die außerhalb eines schuldrechtlichen Verhältnisses zu Regressansprüchen führen. Dies betrifft im Wesentlichen die Verletzung von Schutzgesetzen, die Verletzung von Rechtsgütern und die Verletzung von Amtspflichten. Grundsätzlich können sämtliche Haftungsansprüche aus dem Handeln des Landesbetriebes entstehen. Betroffen hiervon können sowohl die natürliche Person, welche die schädigende Handlung vorgenommen hat, als auch der Landesbetrieb als Organisationseinheit sein.

Ob ein bestimmtes Verhalten einer Person eine Verletzung von Amtspflichten darstellt und insoweit als „in Ausübung eines öffentlichen Amtes“ geschehen anzusehen ist, bestimmt sich nach der ständigen

<sup>506</sup> so beispielsweise Nr. 11.4 zu § 34 VV-LHO Brandenburg

Rechtsprechung des BGH danach, ob die eigentliche Zielsetzung, in deren Sinn die Person tätig wurde, hoheitlicher Tätigkeit zuzurechnen ist, und ob zwischen der Zielsetzung und der schädigenden Handlung ein so enger äußerer und innerer Zusammenhang besteht, dass die Handlung ebenfalls noch als dem Bereich hoheitlicher Tätigkeit angehörend angesehen werden muss.<sup>507</sup> Soweit daher Beschäftigte der Landesbetriebe Aufgaben hoheitlich wahrnehmen, gilt § 839 BGB, wonach ggf. auch bei einem nur fahrlässigen Verhalten des einzelnen Beschäftigten dieser vom Geschädigten in Regress genommen werden kann. Da die Begleichung eines entstandenen Schadens aus hoheitlichem Handeln möglicherweise deutlich über die Möglichkeiten des einzelnen Beschäftigten hinausgeht, Schäden aus hoheitlichem Handeln nach herrschender Auffassung aber grundsätzlich unbegrenzt abgesichert sein sollen, entfaltet die verfassungsrechtliche Bestimmung Wirkung, nach der bei Amtspflichtverletzungen nach außen zunächst der Staat oder die jeweilige Körperschaft haftet, in deren Dienst der Beschäftigte steht. Nur im Innenverhältnis und im Falle des Vorsatzes oder der groben Fahrlässigkeit besteht ein Rückgriffsanspruch des Dienstherrn oder Arbeitgebers auf den Beschäftigten.

Soweit - ebenfalls anlässlich eines deliktischen Handelns - Schutzgesetze oder Rechtsgüter außerhalb des hoheitlichen Handelns verletzt werden<sup>508</sup> tritt gegenüber dem Geschädigten entweder der so genannte Verrichtungsgehilfe oder dessen Geschäftsherr ein. Vorsatz oder Fahrlässigkeit sind hier unbeachtlich. § 831 BGB geht im Grundsatz davon aus, dass zunächst der Geschäftsherr, also derjenige haftet, wer einen anderen zur Verrichtung bestellt hat. Abweichend wird der so genannte Verrichtungsgehilfe nur dann in Anspruch genommen, wenn sein Geschäftsherr bei seiner Auswahl die erforderliche Sorgfalt hat walten lassen oder der Schaden unabhängig davon entstanden wäre. Inwieweit im Falle einer Haftung des Geschäftsherrn ein Recht auf Rückgriff gegenüber dem Verrichtungsgehilfen besteht, obliegt der einzelnen arbeitsvertraglichen Ausgestaltung oder dienstrechtlichen Maßgabe.

In ähnlicher Weise gelten die Haftungsregeln für die Verletzung von Schutzgesetzen und Rechtsgütern außerhalb des hoheitlichen Handelns auch für die vertragliche Haftung. Für Vorsatz und Fahrlässigkeit haftet gemäß § 276 BGB der Schuldner und damit der jeweilige Vertragspartner. Dies gilt auch dann, wenn er sich bei der Ausführung seiner vertraglichen Pflichten eines Erfüllungsgehilfen bedient (§ 278). Rückgriffsmöglichkeiten bis zu solchen bei nur leichter Fahrlässigkeit auf Basis dienst- oder arbeitsrechtlicher Festsetzungen bleiben auch hier unberührt, so dass der einzelne Beschäftigte im Fall einer erheblichen Ausweitung gerade der Marktaktivitäten einem höherem Haftungsrisiko ausgesetzt sein kann.

Maßgeblicher Anspruchsgegner nach außen ist für alle drei beschriebenen Fallgestaltungen zunächst der Vertragspartner, der Geschäftsherr oder der Dienstherr.

Als Vertragspartner muss zumindest dort, wo den betreffenden Landesbetrieben eine Partei- oder Beteiligtenfähigkeit gemäß der Zivilprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung zukommt, der jeweilige Landesbetrieb selbst betrachtet werden. Er steht damit nach außen in der Haftungspflicht. Der einzelne Beschäftigte - auch die Leitung des Landesbetriebes - wird niemals in der Rolle des Vertragspartners auftreten.

Im Falle des deliktischen Handelns muss als Geschäfts- oder Dienstherr in letzter Konsequenz die jeweilige Trägerkörperschaft des Landesbetriebes betrachtet werden. Für Amtspflichtverletzungen gilt dies bereits unter Bezug auf den Hinweis des Artikels 34 GG, wonach der Staat oder die jeweilige Kör-

<sup>507</sup> OLG Nürnberg Urteil vom 1. Juni 2001 – 6 U 93/01

<sup>508</sup> Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Landesbetrieb außerhalb seiner öffentlichen Aufgaben eine personenbezogene Datenbank für Dritte aufbaut und vorhält und dabei wegen unzureichenden Schutzes dieser Daten die unbefugte Nutzung derselben eröffnet (Verletzung eines Schutzgesetzes - Bundesdatenschutzgesetz) oder ihm zur Weiterverarbeitung überlassene Originaldokumente eines Kunden durch unsachgemäße Benutzung beschädigt oder zerstört. (Verletzung eines Rechtsgutes - Eigentumsrecht).

perschaft für den seine Amtspflicht Verletzenden haften. Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Zuordnung der Partei- oder Beteiligtenfähigkeit auf ihre Landesbetriebe in zahlreichen Bundesländern dazu führt, dass zunächst einmal die Landesbetriebe selbst auf einen entsprechenden Schadensersatz in die Pflicht zu nehmen sind.

Außerhalb des hoheitlichen Handelns wird zwar darauf abgestellt, wer den jeweiligen Verrichtungsgehilfen zur Ausführung einer Aufgabe bestellt hat, was den Schluss nahe legt, die jeweilige Betriebsleitung als Geschäftsherrn zu betrachten; diese jedoch ist ihrerseits wiederum nur Verrichtungsgehilfe der Trägerkörperschaft, von der sie bestellt wurde. Anders als im Falle der Amtspflichtverletzung dürfte die Betriebsleitung jedoch einem höheren Risiko ausgesetzt sein, da ihr Geschäftsherr - die Trägerkörperschaft - regelmäßig nachweisen können sollte, bei der Auswahl der Betriebsleitung die notwendige Sorgfalt angewendet zu haben. Dieses wiederum gilt gleichzeitig aber auch für die Betriebsleitung hinsichtlich der Auswahl ihres Verrichtungsgehilfen, so dass im Falle des deliktischen Handelns außerhalb der hoheitlichen Tätigkeit regelmäßig die Haftungspflicht beim Schaden verursachenden Beschäftigten liegt.

Damit verbleibt unmittelbar beim Landesbetrieb die Haftung für vertragliches Handeln sowie für Amtspflichtverletzungen durch einzelne Personen. Daraus resultierende Ansprüche sind grundsätzlich vom Landesbetrieb selbst abzusichern, sei es durch einen Versicherungsschutz oder die Bildung hinreichender finanzieller Reserven. Zumindest für den Teil der Amtspflichtverletzungen, die eine unbegrenzte Haftung des Staates auslösen, gibt es keine Versicherungsangebote, die eine solche Leistung im Schadensfall übernehmen. Etwas anderes gilt für das vertragliche Handeln außerhalb der hoheitlichen Tätigkeit. Bei diesen, vornehmlich der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit zuzuordnenden Aufgaben ist eine Haftungsbegrenzung grundsätzlich möglich. Ein angemessener Versicherungsschutz wäre denkbar. Dahingestellt sein kann in diesem Zusammenhang, inwieweit der Staat als ein besonderer Teil der Gesellschaft und des öffentlichen Lebens, sich möglicher Einstandspflichten tatsächlich entledigen kann. In der Regel wird dies auch bei der Bildung von Landesbetrieben verneint.<sup>509</sup>

---

<sup>509</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973) S. 171, „Der Staat haftet Dritten für die Schulden seiner Betriebe unmittelbar und ohne Beschränkung auf das Betriebsvermögen.“; vgl. Mühlkamp, Holger (1994), S. 21, „Der Träger haftet unbeschränkt.“; vgl. Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1103, der selbst für das noch breitere Spektrum der öffentliche Unternehmen unabhängig von der Höhe des Haftungsansprüche absichernden Eigenkapitals, darauf hinweist, dass Haftungszusagen der öffentlichen Hand die diesbezügliche Eigenkapitalfunktion substituieren können.

## 4.2 Unternehmensführung und Organisation

Mit Kapitel 3.1 waren ausgehend von der Praxis verschiedenste Lösungsansätze in Bezug auf Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation bei der Errichtung und Führung von Landesbetrieben aufgezeigt und teilweise - soweit hierzu substantiiert vorgetragen werden konnte - auch begründet worden. Nicht verkannt werden sollte, dass diese Lösungen teilweise pragmatisch entstanden sind, was nicht zuletzt dadurch begünstigt wurde, dass die betreffenden Entscheidungen regelmäßig kaum Außenwirkungen über die Verwaltungsgrenzen hinaus entfalteten. Gleichwohl haben die Länder erkannt, dass sie sich damit stetig von der ursprünglichen Intention des § 26 Abs. 1 LHO entfernen und diesbezügliche Entscheidungen mit Blick auf angespannte Haushalte, eine ohnehin wachsende Implementierung Neuer Steuerungsmodelle sowie einen offensichtlich steigenden Vertrauensverlust in die Verbindlichkeit öffentlicher Entscheidungsträger zunehmend kontrovers diskutiert werden.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen dies zum Anlass nehmen, um einerseits die bisherigen Beobachtungen zu Arbeitshypothese I abzurunden, indem die Erkenntnisse des Kapitels 4.1 zur Aufgabenwahrnehmung mit den Anforderungen an die Gründung von Landesbetrieben in Kapitel 4.2.2 zusammengeführt werden, andererseits die vorläufigen Erkenntnisse zu Arbeitshypothese II in Bezug auf die Unternehmensführung und Organisation mit Blick auf ausgewählte Diskussionspunkte zu hinterfragen. Insoweit wird es darum gehen, die getroffenen pragmatischen Entscheidungen mit der betriebswirtschaftlichen Übung und rechtlichen Möglichkeiten abzugleichen, um ggf. weitergehende Potenziale zu ermitteln oder diese zu relativieren.

Bevor die Rahmenbedingungen für die Gründung, bzw. die Potenziale für den Aufbau und die Abläufe des Landesbetriebes durch sinn- und zweckentsprechende Übertragung der Rechtsetzung und Rechtsprechung vertieft werden, setzt Kapitel 4.1 sich mit der Frage auseinander, ob Landesbetriebe den so genannten öffentlichen Unternehmen zuzuordnen sind. Die Erforderlichkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass das Europa- und teilweise das Bundesrecht auf den Begriff des öffentlichen Unternehmens abstellt, wenn es darum geht, bestimmte Rechtsfolgen auszulösen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist hierfür die Selbständigkeit und damit eine Frage der Organisation von besonderer Bedeutung.

### 4.2.1 Der Landesbetrieb als öffentliches Unternehmen

Verschiedenste Rechtsnormen<sup>510</sup> wie auch die Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften kennen den Begriff des öffentlichen Unternehmens. Damit findet ein Sammelbegriff für verschiedenste Organisationseinheiten Verwendung, der im weitesten Sinne wirtschaftliche Betätigungen der öffentlichen Hand erfassen soll. Der Begriff differenziert zunächst weder in Organisationseinheiten der mittel- noch der unmittelbaren Verwaltung oder beispielsweise Beteiligungsgesellschaften noch in öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Formen, sondern zeichnet sich durch die Anerkennung einer vielfältig variierenden organisatorischen, wirtschaftlichen oder sogar rechtlichen Selbständigkeit aus.<sup>511</sup> Umso bedeutsamer ist es daher, sich mit dem Begriff des öffentlichen Unternehmens auseinander zu setzen. Dies allein schafft die Voraussetzungen für eine Beurteilung, inwieweit Landesbetriebe generell oder im Einzelfall unter den Tatbestand des öffentlichen Unternehmens zu subsumieren sind und welche Rechtsfolgen sich daraus für den Betrieb ableiten lassen. Aus der Primäranalyse konnten hierzu noch keine Erkenntnisse abgeleitet werden.

---

<sup>510</sup> so der EG-Vertrag in Art. 86, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in § 130 oder die EU-Richtlinien 93/36/EWG, Art. 9, und 80/723/EWG, Art. 2

<sup>511</sup> vgl. Adamaschek, Bernd/Adams, Karl-Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1391

Öffentliche Unternehmen werden vornehmlich bei einer Zuordnung zur Leistungsverwaltung oder bei einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit angenommen. Die Geschichte speziell der Leistungsverwaltung gibt Aufschluss darüber, wie sehr gerade mit ihr die öffentlichen Unternehmen verbunden sind. Soweit sich schon bei Otto Mayer Begriffe und Institute der Leistungsverwaltung - wenn auch noch vergleichsweise unscharf - ausgebildet finden, so vor allem im Zusammenhang mit der Nutzung öffentlicher Unternehmen und Anstalten sowie öffentlicher Sachen.<sup>512</sup>

Betriebe in Form öffentlicher Unternehmen sind in der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland einer dualen Zielsetzung verpflichtet. Nach dem Zielinhalt lassen sich Bedarfsdeckung der Bevölkerung und Erwerbsstreben, nach der Zielgröße (Netto-)Nutzenstiftung und Substanzerhaltung oder nach der Zielrichtung Gemeinwirtschaftlichkeit und Eigenwirtschaftlichkeit<sup>513</sup> differenzieren. Auch wenn die Leistungsabgabe öffentlicher Unternehmen mehr oder weniger marktkonform geschieht, bedeutet dies nicht, dass sie insoweit wie private Unternehmen agieren. Es geht gerade nicht wie in privaten Unternehmen um die ausschließlich erwerbswirtschaftliche Komponente, Umsatzerlöse zu erzielen, um das Eigenkapital zumindest partiell zu reproduzieren und die Substanz zu erhalten. Die Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des Unternehmens ist ihrerseits für die Bedarfsdeckung notwendig. Verglichen mit den herkömmlichen Unternehmensmodellen dominieren gemeinhin nicht Gewinn- und Rentabilitätsziele, sondern ein darüber hinausgehendes gesellschaftsbezogenes Formalziel eines möglichst hohen sozialen Nettonutzens als Differenz aus sozialem Nutzen und Kosten. Die duale Zielsetzung einerseits erfolgs- bzw. kostenwirtschaftlicher und andererseits gesellschaftsbezogener Formalziele prägt die Entscheidungen, Verhaltensweisen, Strukturen und Prozesse in öffentlichen Unternehmen.<sup>514</sup>

#### 4.2.1.1 Rechtswissenschaftliche Abgrenzungen

Die Wurzeln der wirtschaftlichen Betätigung des Staates lassen sich - auch mit erwerbswirtschaftlichem Charakter - bis in die Antike zurückverfolgen.<sup>515</sup> Die öffentliche Wirtschaft oder Eigenwirtschaft im heutigen Sinne nimmt mit der Entstehung des modernen, souveränen Staats ihren Anfang. Ihr Auf-, Ab- und Ausbau kann letztlich nur historisch erklärt werden und findet Ursachen vielfach in fiskalischen, militärischen, hygienischen, sozial- und bildungspolitischen, wachstums-, struktur-, verkehrs-, wettbewerbs- und anderen wirtschaftspolitischen, in jüngerer Zeit auch finanzpolitischen Beweggründen. Zwangen die infolge der napoleonischen Kriege entstandenen Finanznöte Preußen noch zur Veräußerung wirtschaftlicher Unternehmen (Wollkontor in Königsberg, Textilfabriken bei Berlin), so begann der Staat seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, nunmehr aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen, wieder verstärkt zu intervenieren. Die in seinem Besitz verbliebenen Bergwerke wurden mit dem Ziel der Beeinflussung der Rohstoffpreise verstärkt erschlossen. Die Verstaatlichung der Eisenbahnen erfolgte nicht zuletzt, weil die privaten Unternehmen den Bau unrentabler Linien ablehnten und staatliche Zuschüsse verlangten. Beide Beispiele zeigen, dass hier nicht fiskalische Erwägungen im Fokus standen, sondern

---

<sup>512</sup> vgl. Becker, Jürgen (1984), S. 314

<sup>513</sup> „Während die dauerhafte Erhaltung der Eigengesellschaft mindestens Eigenwirtschaftlichkeit erfordert, ist die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe höchstens mit deren Eigenwirtschaftlichkeit zu vereinbaren.“ Matschke, Manfred. J./Wegmann, Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 297

<sup>514</sup> vgl. Eichhorn, Peter (1985), S. 179, 180

<sup>515</sup> umfassend siehe hierzu auch Ambrosius, Gerold in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 503, 504 mit Verweis auf Ländereien, Bergwerke, Salinen, Eisenhütten, Münzprägestätten, Domänen und Forsten, Bleichen, Kornspeicher, Kalkwerke, Gipsbrennereien, Ziegeleien, Glas- und Spiegelhütten, Porzellanmanufakturen u.a.; Baumbach, Adolf/Hefermehl, Wolfgang (2000), S. 940; Des Weiteren vgl. [www.baeckereinitische.de/geschichte/geschichte.html](http://www.baeckereinitische.de/geschichte/geschichte.html) und [www.baecker.org/seiten/geschichte/geschichte.htm](http://www.baecker.org/seiten/geschichte/geschichte.htm) vom 17.10.2004, mit dem Verweis, dass bereits das Rom des 4. Jahrhunderts nach Christus 254 staatliche Bäckereien kannte, die rund 150.000 Einwohner mit Brot versorgten. Unter Karl dem Großen entstanden danach wenige hundert Jahre später staatliche Mühlen, die als Pachtmühlen oder auf Lebenszeit vergeben wurden.

eine gerechte, soziale Verteilungspolitik sowie wirtschafts- und strukturpolitische Effekte.<sup>516</sup> Blickt man auf die Organisationsformen, in denen der Staat sich heute eigenwirtschaftlich betätigt, so ist eine vornehmlich privatwirtschaftliche Ausrichtung mit Mehrheits- oder ausschließlichen Beteiligungen in Gesellschaftsform zu erkennen. Der Landes- oder Bundesbetrieb wird vereinzelt eher als ein Überbleibsel aus der Zeit angesehen, in welcher der Staat in Form eigener, behördlich organisierter Wirtschaftseinheiten, etwa zur Eigenversorgung (Heer und Flotte<sup>517</sup>), zum Ausfüllen wirtschaftlicher Lücken oder Schwachstellen außerhalb des unmittelbaren staatlichen Bereichs (Ausbau der Verkehrswege<sup>518</sup>) oder zur Entwicklung neuer Wirtschaftszweige selbst tätig war. Betriebe dieser Art, nämlich rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile der öffentlichen Verwaltung mit erwerbswirtschaftlicher oder auf den Eigenbedarf ausgerichteter Tätigkeit, werden auch als Wirtschaftsbetriebe bezeichnet.<sup>519</sup> Während sich Bundesbetriebe nach § 26 BHO eher in einer Niedergangsphase befinden, erleben Landesbetriebe nach § 26 LHO z.Z. eher eine Renaissance.

Unbeschadet dessen findet für die Vielzahl der betreffenden Organisationsformen, in denen der Staat oder die Kommunen sich wirtschaftlich betätigen, der Oberbegriff des „Öffentlichen Unternehmens“ Anwendung. Damit wird keine besondere Rechtsform<sup>520</sup> umschrieben, sondern ein Wirtschaftstypus, dessen sich die öffentliche Hand zur Erledigung öffentlicher Aufgaben bedient<sup>521</sup>, gleichgültig, ob es sich um Kern-, Gewährleistungs- oder Ergänzungsaufgaben handelt. Erfasst werden wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand, die grundsätzlich im Interesse des Gemeinwesens und damit der Gemeinnützigkeit erfolgen sollen.<sup>522</sup> Dies entspricht nahezu dem Wortlaut des § 14 LOG Brandenburg, wonach Landesbetriebe überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten wahrnehmen. Danach wären Landesbetriebe öffentliche Unternehmen. Die vielfach als Bedarfsverwaltung umrissene Tätigkeit, welche der Wahrung der Dienstleistungsfähigkeit der öffentlichen Hand dient, wird in Brandenburg ebenfalls dieser Art wirtschaftlicher Aktivitäten zugerechnet.

Diese öffentlichen Unternehmen sind Gegenstand der Wirtschafts- wie auch der Rechts- und Verwaltungswissenschaften sowie -praxis. Es liegt in der Natur der unterschiedlichen Ansätze dieser Wissenschaften, dass auch die Umschreibung des öffentlichen Unternehmens und seine Abgrenzung beispielsweise vom Betrieb oder der öffentlichen Verwaltung divergiert. Der Begriff des öffentlichen Unternehmens lässt sich daher nur schwer bestimmen<sup>523</sup>, zumal schon der allgemeine Unternehmensbegriff in zahlreichen Gesetzen unterschiedlich verwendet wird<sup>524</sup>. Hilfreich für letztgenannte Frage kann die Interpretation des Europäischen Gerichtshofes sein<sup>525</sup>.

<sup>516</sup> vgl. Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1177, vgl. Matschke, Manfred J./Wegmann, Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 295 in Bezug auf kommunale öffentliche Unternehmen; weitere Beispiele zur unternehmerischen Tätigkeit der öffentlichen Hand auch bei Blankart, Charles B. (1994), S. 412

<sup>517</sup> beispielsweise mit Verweis auf die Wasserwerke Oerke, die Maschinenwerke Kiel-Wik oder die Kleiderkammer der Bundeswehr

<sup>518</sup> so lange Zeit für die als betriebliches Sondervermögen geführte Bundesbahn

<sup>519</sup> vgl. Hamel, Winfried in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1819

<sup>520</sup> zur Verwendung des Begriffs der Rechtsform vgl. Loeser, Roman (1991), S. 52 ff m.w.N.

<sup>521</sup> vgl. Loeser, Roman (1991), S. 44 ;

<sup>522</sup> „Die für die Wirtschaftsführung zentrale Bestimmung des § 28 Abs. 1 des vormaligen Bundesbahngesetz (BbG) bringt den Zwiespalt von Gemein- und Eigennützigkeit deutlich zum Ausdruck. Im Vordergrund steht der eigenwirtschaftliche Charakter: das Unternehmen darf nicht durch allgemeine Zuschüsse zu einem Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht werden. Unternehmensziel ist gleichwohl nicht die Gewinn-, sondern die Leistungsmaximierung, d.h. eine möglichst gute Verkehrsbedienung bei ausgeglichenen Beträgen. Diesem Ziel stehen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (Versorgungslasten, Aufrechterhaltung des Personennahverkehrs, Vorhaltung der Fahrzeuge und der dergleichen) entgegen, die zusammen mit den Wandlungen des Verkehrsmarktes für die hohen Defizite der damaligen Deutschen Bundesbahn verantwortlich waren.“ (Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1183)

<sup>523</sup> zum Versuch einer Definition vgl. Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093: „Öffentliche Unternehmen stellen selbständige Produktionsbetriebe zur entgeltlichen Fremdbedarfsdeckung dar, deren Eigenkapital bei der öffentlichen Hand liegt (Bund, Land und/oder Gemeinde). Die unternehmerische Fremdbedarfsdeckung führt zum Absatz (Verkauf, Vermietung, Verpachtung) von Produkten (Sachgütern, Dienstleistungen) gegen Entgelt (Preise, Gebühren).“

<sup>524</sup> Als kennzeichnend für ein privatwirtschaftliches Unternehmen wird auch angenommen, dass es

- Kapitaleigner zu befriedigen hat, die einen Zins verlangen,
- Produkte anbietet, über deren Auswahl sie verfügen kann,

Die angesprochenen öffentlichen Unternehmen unterliegen regelmäßig besonderen - teils enger, teils weiter gefassten - Rechts- und Verwaltungsvorschriften. In ihnen schlägt sich der Grad der Verselbständigung und damit die Bindung der öffentlichen Unternehmen an ihre Trägerkörperschaft nieder, die im Einzelnen sehr unterschiedlich sein kann.<sup>526</sup> Zur Beurteilung, inwieweit auch Landesbetriebe generell oder im Einzelfall in letzter Konsequenz eine Ausgestaltung der öffentlichen Unternehmen darstellen, also die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen und somit dem einschlägigen Regelwerk unterfallen, werden nachfolgend die wesentlichen Bestimmungsmerkmale öffentlicher Unternehmen erörtert. Erst daraus wird sich vielfach eine konsequente Subsumtion für den Landesbetrieb ermöglichen. Die Konsequenzen aus diesen Bestimmungsmerkmalen für die Landesbetriebe sind unmittelbar in die nachfolgenden Betrachtungen eingearbeitet.

#### 4.2.1.1 Eigentums- und Einflussverhältnisse

Das Recht der Europäischen Gemeinschaften enthält Regeln über öffentliche Unternehmen<sup>527</sup>, welche deren Existenz voraussetzen. Hinsichtlich der Umschreibung dessen, was als „Öffentliches Unternehmen“ zu verstehen sei, fehlte es innerhalb Europas jedoch lange Zeit an Konvergenz<sup>528</sup>. Dienststellen der Europäischen Union hatten vor diesem Hintergrund vereinzelt auch eigene Festlegungen getroffen, um beispielsweise langfristig vergleichbare Entwicklungen beobachten zu können<sup>529</sup>. Als eine erste definitorische Näherung aus europarechtlicher Sicht kann auf die Umschreibung in Art. 2 der Transportrichtlinie zum seinerzeitigen Art. 90 Abs. 1 EG-Vertrag verwiesen werden, die eine spezifische Rechtsauffassung der Europäischen Kommission widerspiegelt.<sup>530</sup> Der Europäische Gerichtshof betont jedoch, dass dies noch nicht als abschließend im Sinne des damaligen Art. 90 EG-Vertrag zu werten sei, sondern es sich allein um eine Definition im Sinne der Richtlinie handele. Die Intention, nämlich dass

- einen Markt bedient, auf dem man sich unter Konkurrenz behaupten muss, was im Falle eines Scheiterns bis hin zur Aufgabe oder dem Verkauf führen kann,
- Kunden anspricht, die kaufen und auswählen können und einen Marktpreis bezahlen,
- Ressourcen, also Geld, Personal, Organisation, Informationssysteme und Know-How, bereithält, mit denen dies alles zueinander in Beziehung gesetzt wird.

(vgl. Laux, Eberhard (1993), S. 523)

<sup>525</sup> „Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes umfasst der Unternehmensbegriff jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.“ Schmidt, Reiner/Vollmöller, Thomas (2004), S. 46

<sup>526</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1355

<sup>527</sup> „Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 12 und 81 bis 89 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten“ (Art. 86 Abs. 1 EG-Vertrag)

„Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“ (Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag)

<sup>528</sup> „Unter öffentlichen Unternehmen, deren Summe die öffentliche Wirtschaft genannt wird, versteht man in den verschiedenen Staaten etwas sehr unterschiedliches; manchmal werden öffentlich dirigierte oder für die Öffentlichkeit arbeitende Unternehmen unabhängig von der Trägerschaft so tituliert. In Westeuropa geht man von einer institutionellen, am Eigentum und am beherrschenden Einfluss orientierten Betrachtung aus. Dabei spielt es keine Rolle, ob das jeweilige Unternehmen gemeinwirtschaftlich oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.“ (Püttner, Günter (1983), S. 698)

<sup>529</sup> „In der Statistik des Centre Européen de l'Entreprise Publique (Statistik des Zentrums der öffentlichen Unternehmen in Europa) werden Unternehmen dann als öffentlich betrachtet, wenn der öffentliche Anteil größer als 50% ist.“ (Stöter, Uwe (2000), S. 361)

<sup>530</sup> „Öffentliche Unternehmen sind solche, auf die „die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Es wird vermutet, dass ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand mittelbar oder unmittelbar

a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder

b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder

c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann.“

(Art. 2 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission) Damit – so stellt der Europäische Gerichtshof fest – wird der Begriff des öffentlichen Unternehmens aber tatsächlich nur im Sinne der Richtlinie, nicht im Sinne des seinerzeitigen Art. 90 EG-Vertrag definiert. (Europäischer Gerichtshof Ur. v. 06.07.1982);

vgl. Europäische Kommission (2003), S. 7, 8; Danach wird der Begriff „öffentliches Unternehmen“ im Allgemeinen verwendet, um die Eigentumsverhältnisse des Leistungserbringers zu bestimmen. Keine Rolle spielt es dabei, ob der Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse öffentlich- oder privatrechtlich organisiert ist; beide haben dieselben Rechte und Pflichten



Knüpfen der öffentlichen Unternehmenseigenschaft an Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand, ist gleichwohl prinzipiell deckungsgleich mit bundesdeutschem Recht wie es im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zum Ausdruck kommt<sup>531</sup>. Während das bundesdeutsche Recht die öffentliche Unternehmenseigenschaft im GWB an die Eigentumsverhältnisse und damit unmittelbare Einflussmöglichkeiten knüpft, löst sich das Europarecht hiervon, indem es auch satzungsgemäße Kompetenzen, tatsächliche Mehrheitsverhältnisse in Aufsichtsgremien oder mittelbare finanzielle Steuerungsmöglichkeiten als hinreichend erachtet, um von einem öffentlichen Unternehmen zu sprechen.<sup>532</sup> Den vorstehenden Ausführungen und Interpretationen ist gemeinsam, dass sie das öffentliche Unternehmen auf Grundlage der Eigentumsverhältnisse bzw. in der Wirkung entsprechender Kompetenzen zur Beeinflussung der Geschäftspolitik definieren.

Für Landesbetriebe sind diese Tatbestandsvoraussetzungen in allen bekannten Praxisbeispielen erfüllt. Hierfür genügt bereits die Feststellung, dass Landesbetriebe über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung in letzter Konsequenz der Weisungsgewalt ihrer Trägerkörperschaft unterworfen sind.

#### 4.2.1.1.2 Zielstellung und Ausrichtung der Produktion

Ein zweiter Ausgangspunkt für die Definition ist die Ausrichtung der Produktion der jeweiligen Unternehmen, welche sie als „Öffentliche“ deklarieren kann.<sup>533</sup> So spricht Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag Unternehmen an, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben. Damit wird ein Ausschnitt der öffentlichen Unternehmen in Bezug auf die Ausrichtung der Produktion besonders angesprochen. Im Umkehrschluss folgt daraus die Annahme, dass der EG-Vertrag mit Art. 86 Abs. 1 auch weitergehende Stellen, welche „nur“ Aufgaben von allgemeinem Interesse wahrnehmen, den öffentlichen Unternehmen zuordnen will.

Öffentliche Unternehmen haben regelmäßig einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen.<sup>534</sup> Dieser Auftrag ist anders als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Regel nicht durch die Geschäftsführung bzw. die Gesellschafter selbst formuliert oder durch Anteilseigner mitbestimmt, sondern abgeleitet aus öffentlichen Zielen, die ihrerseits als erwünschte Zustände aus dem öffentlichen Interesse heraus entwickelt werden.<sup>535</sup> Somit bestimmt der Träger eines öffentlichen Unternehmens dessen Zweck und legt entsprechend fest, welche Aufgaben wahrzunehmen sind, welcher Leistungskatalog daraus folgt und welche Rolle das Unternehmen in der Marktwirtschaft spielen soll. Mögliche marktliche Rollen sind dann:<sup>536</sup>

- a) „natürliche“, genauer: technisch-ökonomische Monopole zu bewirtschaften (z.B. Netzmonopole im Nachrichtenverkehr sowie in der Versorgungswirtschaft),

<sup>531</sup> Öffentliche Unternehmen werden dadurch charakterisiert, dass sie ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr verwaltet oder betrieben werden. (§ 130 Abs. 1 GWB)

<sup>532</sup> so auch Backhaus, Jürgen (1980), S. 81 ff. Danach sind als öffentliche Unternehmen zu betrachten „solche Einrichtungen und Anlagen, die im Eigentum einer öffentlichen Körperschaft stehen oder von einer solchen faktisch kontrolliert werden.“

<sup>533</sup> Unternehmerisch handelt die öffentliche Hand, wenn sie selbst Waren oder Dienstleistungen im Wirtschaftsverkehr anbietet oder als Anteilseigner einer Handelsgesellschaft anbieten lässt. Unternehmerisch bedeutet hier nicht privatwirtschaftlich. Vielmehr tritt die öffentliche Hand neben privaten Unternehmen oder anstelle von diesen im Markt auf. (vgl. Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1172);

„Die privaten Unternehmen legen im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften ihre Produktions- und Vertriebsstrategie insbesondere mit Rücksicht auf Rentabilitätsanforderungen fest. Die Entscheidungen der öffentlichen Unternehmen dagegen können im Zusammenhang mit der Verfolgung der Interessen des Allgemeinwohls durch die öffentlichen Stellen, die auf diese Entscheidungen einwirken können, dem Einfluss andersgearteter Faktoren ausgesetzt sein.“ (Europäischer Gerichtshof Urt. v. 06.07.1982)

<sup>534</sup> vgl. Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1102

<sup>535</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 23

<sup>536</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 35; vgl. Becker, Jürgen (1984), S. 317; vgl. Janson, Bernd in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 882; vgl. Diederich, Helmut in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1857, 1858, der in diesem Zusammenhang jedoch auch von Motiven spricht, die durch Ziele noch weiter zu verfeinern sind.

- b) marktliche Konkurrenz zu intensivieren und somit einem Marktversagen entgegenzuwirken (z.B. im stark konzentrierten Bankwesen),
- c) Innovation und Wirtschaftsförderung zu betreiben,
- d) Lücken zu füllen, wo der privaten Wirtschaft Angebote nicht lohnend erscheinen und damit wichtige Lebensgrundlagen entzogen würden (z.B. Wohnungs- und Verkehrswesen auch dort, wo wirtschaftlich schwache Bevölkerungsschichten nachfragen oder die Erhebung und Vorhaltung von Geobasisdaten) und
- e) Sicherung wichtiger Funktionen insbesondere gegen die Abhängigkeit des Staates von privaten Großunternehmen, wie es bei der Versorgung des Militärs<sup>537</sup> oder der Verwaltung mit bestimmten Gütern geschieht. (Bedarfsverwaltung).

Zusammengenommen handelt es sich um Rollen, die im Ansatz auch von jedem privatem Unternehmen übernommen werden könnten. Anders als die öffentlichen Unternehmen erfolgt dort jedoch eine Gewichtung in Bezug auf Sach- und Formalziele, die nicht in jedem Falle mit der öffentlichen Aufgabe vereinbar wären. Sach- und Formalziele führen gerade bei öffentlichen Unternehmen regelmäßig zu Zielkonflikten. Während bei einer Betonung des Sachziels einer Unternehmung Art, Menge und Qualität der Güter und Leistungen im Vordergrund stehen, bedeutet ein Gewicht auf Formalzielen die Fokussierung auf Kennzahlen wie Gewinn, Liquidität und Wachstum. Letztgenannte stehen für die private, erstgenannte für die öffentliche Unternehmung im Vordergrund.<sup>538</sup> Viele öffentliche Unternehmen unterliegen darüber hinaus der Verpflichtung, Angebotszwängen nachzukommen. Dies umfasst insbesondere:

- a) Jedermann zu bedienen, der die Bedingungen zur Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung erfüllt,
- b) auch an Orten und zu Zeiten anzubieten, die lediglich geringe Nachfrage bringen und daher kostengünstig zu bedienen sind (z.B. Geoinformationen in dünn frequentierten Regionen) und
- c) zu festen Tarifen anzubieten, welche das Ausnutzen marktlicher Schwankungen verhindern, aber
  - im Lückenbüßerfall aus regional- bzw. sozialpolitischen Gründen häufig die Kosten nicht decken oder
  - im Monopolfalle aus marktpolitischen Gründen nur einen begrenzten Gewinn zulassen.

Für die öffentlichen Unternehmen müssen jeweils im Einzelfall konkrete Ziele vorhanden sein, die mit staatlichen Ordnungs- und Aufsichtsmaßnahmen allein nicht sinnvoll erreicht werden können und zu deren Erreichung öffentliche Unternehmen das geeignete Instrument darstellen.<sup>539</sup>

Die vorstehenden Ausführungen verlangen bereits eine differenzierte Beurteilung der Landesbetriebe. Hierzu bedarf es einer Abwägung unter Bezug auf die im jeweiligen Landesbetrieb wahrgenommenen Aufgaben. Der Ansatz des Art. 86 EG-Vertrag, auf die Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen oder im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse abzustellen, führt zu einer Erfassung nur solcher Landesbetriebe als Öffentliche Unternehmen, deren Leistungserbringung zumindest im Wesentlichen an Dritte gerichtet ist. Landesbetriebe mit Aufgaben ausschließlich der Bedarfsverwaltung zählen daher nicht zu den öffentlichen Unternehmen i.S.d. Art. 86 EG-Vertrag. Landesbetriebe im Bereich des Bau-

<sup>537</sup> beispielsweise die Wasserwerke Oerbke, die Maschinenwerke Wik oder die vormalige Kleiderkammer der Bundeswehr als Bundesbetriebe

<sup>538</sup> vgl. Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1099 und Potthoff, Ernst in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 501, 502; vgl. Ruhnau, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 939, der den Zielkonflikt im Ergebnis vergleichbar als einen solchen zwischen Gemeinwirtschaftlichkeit und Eigenwirtschaftlichkeit beschreibt; ähnlich Raffée, Hans/Wolfgang, Fritz/Wiedmann, Klaus-Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 946; vgl. Kropff, Bruno in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1540 mit dem Hinweis auf das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen und öffentlichen Interessen, welches in Überwachungsorganen mit abzuwägen ist.

<sup>539</sup> vgl. Püttner, Günter (1982), S. 698

und Liegenschaftsmanagements oder der Datenverarbeitung können daher wegen ihrer Zielstellung nicht zu den öffentlichen Unternehmen i.S.d. Art. 86 EG-Vertrag gerechnet werden. Für Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens ist eine Gemengelage zu beobachten. Da die Mehrzahl der o.g. Rollen erfüllt ist und zahlreiche Leistungen dem allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse zuzurechnen sind, wird hier auch unter Beachtung der Zielstellung und Ausrichtung der Produktion auf eine öffentliche Unternehmenseigenschaft abgestellt.

#### 4.2.1.1.3 Ökonomische oder wirtschaftliche Selbständigkeit

Anderenorts erfolgt die Definition dahingehend, dass die Unternehmenseigenschaft bei ökonomischer Selbständigkeit gegeben ist; diese soll dann vorliegen, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- a) Eine von der Trägerverwaltung abgesonderte Organisation als Anzeichen für einen eigenverantwortlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum,
- b) marktmäßig ganz oder teilweise reproduzierbares Eigenkapital,
- c) rechnerische Ausgliederung aus dem Trägerhaushalt (Nettoetatisierung).

Schwierig gestaltet sich hierbei die Beurteilung der Absonderung der öffentlichen Unternehmen von der öffentlichen Hand, also der Trägerverwaltung selbst. Als Mindestvoraussetzung wird insbesondere eine faktische oder rechtliche Verselbständigung betrachtet. Kommunale Regiebetriebe als rechtlich und organisatorisch unselbständige Einheiten erfüllen diese Anforderungen nicht. Haushaltsmäßig und organisatorisch verselbständigte, aber nicht rechtsfähige kommunale Eigenbetriebe werden dagegen in engen Grenzen noch als öffentliche Unternehmen betrachtet.<sup>540</sup> Dies müsste eingedenk der Ausführungen zur organisatorischen Absonderung dann auch für eine Vielzahl der Landesbetriebe der Bundesländer gelten. Demgegenüber steht die Auffassung, dass, wenn die Verwaltung selbst handelt, keine Tätigkeit öffentlicher Unternehmen vorliegt. Eine EG-Richtlinie definiert als öffentliche Hand neben dem Staat nur andere Gebietskörperschaften wie Kommunen und lässt damit offen, wie die vielen öffentlichen Einrichtungen einzuordnen sind, die mehr oder weniger verselbständigt mit eigenem Rechnungswesen unternehmensähnlich betrieben werden. Während die Ökonomen dazu neigen, derartige Einrichtungen als Unternehmen anzusehen, herrschte im deutschen Recht bis in die 80er Jahre die Tendenz vor, öffentliche Einrichtungen wie Theater, Rundfunkanstalten, Krankenhäuser usw.) nicht als Unternehmen einzustufen.

Der Grad der Selbständigkeit lässt sich gleichwohl in besonderem Maße aus der Rechtsform und der Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Recht ableiten. Öffentlich-rechtlich sind Regiebetriebe, Eigenbetriebe und Sondervermögen<sup>541</sup> sowie Anstalten des öffentlichen Rechts. In dieser Abfolge steigt regelmäßig das Maß der Selbständigkeit. Die weitestgehende Entwicklung wird mit den privatrechtl-

<sup>540</sup> vgl. Schmidt, Reiner/Vollmöller, Thomas (2004), S. 139, 141 in Bezug auf die Unternehmenseigenschaft; demgegenüber ist eine Identifikation des Managements der Eigenbetriebe mit dem „Öffentlichen“ heute nicht mehr in jedem Fall zu beobachten (Edeling, Thomas (2003), S. 240)

<sup>541</sup> „Die Regiebetriebe sind rechtlich und organisatorisch unselbständige Teile der Trägerkörperschaft, in deren Haushalt ihre Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen werden. Sie sind uneingeschränkt weisungsunterworfen, für unternehmerische Betätigung ungeeignet und komme selbst im gemeindlichen Bereich nur noch selten vor.“

*Eigenbetriebe sind organisatorisch und wirtschaftlich verselbständigte Einrichtungen auf kommunaler Ebene. Sie besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit, erstellen aber für ihre Einnahmen und Ausgaben einen eigenen Wirtschaftsplan und haben spezifische Organe (Werksleitung, Werksausschuss) auf der Grundlage einer Betriebsatzung.*

*Auf staatlicher Ebene können vergleichbare autonome Wirtschaftskörper ohne eigene Rechtspersönlichkeit nur durch Sondergesetz geschaffen werden. Ein derartiger Status (Sondervermögen) wurde insbesondere der damaligen Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost verliehen.“* (Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1182)

chen Organisationsformen erreicht.<sup>542</sup> Den Landesbetrieb greift die Staatsrechtslehre in einschlägigen Quellen nicht auf. Er ist jedoch als öffentlich-rechtliche Form zu betrachten und kann je nach Ausgestaltung eine Selbständigkeit bis auf das Niveau des kommunalen Eigenbetriebes erreichen.

Hinsichtlich der heute noch vorherrschenden Verteilung öffentlicher Unternehmen auf diese Organisationsformen ist festzuhalten, dass Regiebetriebe praktisch keine besondere Bedeutung mehr haben. Zum einen deshalb, weil sie sich mehrheitlich zwischenzeitlich zumindest in Eigenbetriebe weiterentwickelt haben oder sich angesichts des Einzugs neuer finanzwirtschaftlicher Instrumente und der Implementierung neuer Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung kaum mehr von klassischen Behörden abgrenzen lassen. Vormalige Eigenbetriebe sind darüber hinaus vielfach in eine private Rechtsform überführt worden, was den Übergangscharakter dieser Unternehmensform unterstreicht. Ähnliche Tendenzen zeigt Tabelle 1 auch für Landesbetriebe.<sup>543</sup>

#### 4.2.1.2 Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Abgrenzungen

Weitere Abgrenzungsfragen ergeben sich aus der Gegenüberstellung des Unternehmens- und des Betriebsbegriffes wie er in den Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften Anwendung findet. Wegen der Vielfältigkeit der Landesbetriebe kann regelmäßig nicht anhand einiger weniger Merkmale gegeneinander abgegrenzt werden; das gilt sowohl für die Kategorisierung öffentlicher Betriebe, wie auch für die Abgrenzung zu den Institutionen, die gerade nicht mehr öffentlicher Betrieb sein sollen. Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand werden die jeweils agierenden Organisationseinheiten unterschiedlichen Klassifizierungen unterworfen. Hierzu zählt insbesondere die Differenzierung in

- a) Brutto- oder Nettobetriebe,
- b) wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Unternehmen,
- c) Verwaltungsbetriebe oder öffentliche Betriebe,
- d) öffentliche Verwaltung oder öffentliche Unternehmen.

Zunächst einmal fehlen jedoch allgemeinverbindliche, einheitliche Auffassungen zur Abgrenzung zwischen „Betrieb“ und „Unternehmen“: In einer ersten Näherung können Unternehmen überwiegend als „selbständige, örtlich nicht gebundene, wirtschaftlich-finanzielle und rechtliche Wirtschaftseinheiten“ angesehen werden. Betriebe lassen sich in geeigneter Weise beschreiben als „planmäßige organisatorische Zusammenfassung von menschlicher Arbeitsleistung, von Betriebsmitteln und Werkstoffen durch dispositive Arbeit zu dem Zweck, Sachgüter herzustellen oder Werte immaterieller Art (Dienstleistun-

<sup>542</sup> „Nach dem Grad der Verselbständigung der Unternehmen und ihrer Zuordnung zum öffentlichen und privaten Recht lässt sich eine an der Rechtsform ausgerichtete Einteilung der öffentlichen Unternehmen vornehmen in:

- a) Nur noch vereinzelt existierende reine Regiebetriebe wie Staatsbäder, Schlachthöfe oder die Müllabfuhr,
- b) Eigenbetriebe und Sondervermögen wie gemeindliche Versorgungs- oder Verkehrsunternehmen oder Bundespost und Bundesbahn,
- c) rechtlich selbständige Anstalten wie Kreditinstitute des Bundes und der Länder sowie
- d) Unternehmen in privater Rechtsform wie ein Teil der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen.“ (Becker, Jürgen (1984), S. 315);

„Die Erfahrung zeigt, dass im Zweifel die private Rechtsform stärkere Tendenzen zur Verselbständigung und zur Übernahme der Verhaltensmuster der Privatwirtschaft in sich birgt, während die öffentlich-rechtliche Rechtsform größere Verwaltungsnähe bedeutet.“ (Becker, Jürgen (1984), S. 317)

<sup>543</sup> Dass der Status quo keine „conditio sine qua non“ ist, belegen die Entwicklungen der Vergangenheit. Die staatsorganisatorischen Vorschriften der Art 83 ff GG verhinderten vormals in einigen Fällen Privatisierungen, weil sie Verwaltungsmonopole verfassungsrechtlich verbürgten. Diese Normen sind geändert worden: Die Flugsicherung, die Bahn und die Post sind seit geraumer Zeit zumindest formell privatisiert. Daran zeigt sich, dass es durch die Änderung der Verfassung jederzeit möglich ist, jenseits der klassischen Staatsaufgaben überkommene Verwaltungsmonopole in eine privatrechtliche Form zu überführen. (vgl. Peine, Franz-Josef (1997), S. 355)

gen) zu erbringen“.<sup>544</sup> Danach ist der Betriebsbegriff deutlich umfassender als der Unternehmensbegriff ausgerichtet.<sup>545</sup> Private Haushalte und Unternehmen erfüllen den Betriebsbegriff gleichermaßen wie der öffentliche oder der Verwaltungsbetrieb. Bereits diese einleitenden Hinweise rechtfertigen die Titulierung der Landesbetriebe als Betriebe. Sie können ggf. in unterschiedlicher Ausprägung gebildet werden. Die nachfolgenden Gegenüberstellungen sollen die Einordnung der jeweiligen Landesbetriebe in vorherrschende Schemata erleichtern, lassen aber noch keine Rückschlüsse auf eine Modifikation der Arbeitshypothese II zu.

#### 4.2.1.2.1 Brutto- und Nettobetriebe

Die Abgrenzung zwischen Brutto- und Nettobetrieben beruht auf ihrer Veranschlagung in den Haushaltsplänen der jeweiligen Trägerkörperschaften. Soweit die betreffenden Organisationseinheiten mit allen Einnahmen und allen Ausgaben in den Haushaltsplänen ausgewiesen sind, werden diese als Bruttobetriebe deklariert. In diesen Fällen wird regelmäßig auch an der kameralistischen Buchführung festgehalten. Im weiteren Sinne galt dies beispielsweise für den Landesbetrieb Thüringer Katasterämter, der zwar mit einem Saldo im Haushaltsplan veranschlagt war, dessen Wirtschaftsplan aber weiterhin einnahme- und ausgabeorientiert aufgebaut war. Die Nettobetriebe dagegen tauchen allein mit einem Saldo im Haushaltsplan auf und nehmen Erlöse und Aufwendungen in ihre Wirtschaftsplanung auf. Sei es, dass im Ergebnis daraus ein erwartetes Defizit in Form eines Zuschusses ausgeglichen oder ein erwarteter Überschuss als Abführung an den Landeshaushalt veranschlagt wird. Grundlage für die entsprechenden Prognosen und den Ausweis eines solchen Betrages ist in der Regel eine Finanzbuchführung als doppelte Buchführung, die einen Jahresabschluss bestehend aus Gewinn- und Verlustrechnung sowie Bilanz ermöglicht. Die Abgrenzung dieser Betriebsformen untereinander ist unproblematisch. Bundesbetriebe wurden in der Vergangenheit mehrheitlich als Bruttobetriebe<sup>546</sup>, Landesbetriebe überwiegend als Nettobetriebe geführt.

#### 4.2.1.2.2 Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Unternehmen

Die Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen entspringt vornehmlich dem Kommunalrecht. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Darin liegt die gemeindliche Selbstverwaltung. Zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben unterhalten die Gemeinden eine Vielzahl öffentlicher Einrichtungen. Der in den meisten Kommunalgesetzen vorgenommenen Unterscheidung folgend, lassen sich diese von ihrer Zweckbestimmung her in wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Unternehmen einteilen. Dabei handelt es sich um unterschiedlichste organisatorische Ausgestaltungen (Betriebe, Unternehmen, Anstalten, ...). Gemeinsam ist ihnen, dass sie unmittelbar oder mittelbar dem wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Wohl der Bürger zu dienen bestimmt sind.<sup>547</sup>

<sup>544</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 167; vgl. Struwe, Jochen (2002), S. 6; insoweit auch übereinstimmend mit dem Tenor der Brockhaus-Enzyklopädie, nach der ein Betrieb zu definieren ist als „planvoll organisierte Wirtschaftseinheit (Einzelwirtschaft), in der Sachgüter produziert und Dienstleistungen bereitgestellt werden“ (Brockhaus-Enzyklopädie).

<sup>545</sup> vgl. Bolay, Friedrich (2001), S. 179, der darauf verweist, „Betriebe werden als planvoll organisierte Wirtschaftseinheiten definiert, in denen Produktionsfaktoren mit dem Ziel kombiniert werden, Sachgüter oder Dienstleistungen zu produzieren und nach außen abzugeben. Betriebe können eigennützige Ziele verfolgen, wie etwa Gewinnmaximierung, dann bezeichnet man sie als Unternehmen, oder gemeinnützige Ziele“.

<sup>546</sup> vgl. Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26 BHO

<sup>547</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 59

Mangels einer Legaldefinition nahezu aller Gemeindeordnungen greifen Rechtsprechung und Lehre vielfach auf Ausführungsbestimmungen und Erläuterungen zu § 67 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) aus dem Jahr 1935 zurück. Danach sind unter wirtschaftlichen Unternehmen solche Einrichtungen und Anlagen der Gemeinde zu verstehen, die auch von einem Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden könnten.

Obleich der Wortlaut der Brandenburger Rechtslage nahezu identisch ist mit den Erläuterungen zur deutschen Gemeindeordnung, bestehen hinsichtlich der Auslegung Diskrepanzen zu jenen Bundesländern, welche ihre Kommunalverfassungen wortidentisch zur Deutschen Gemeindeordnung selbst verfasst haben. Nach einer in den Kommunalverfassungen weitgehend übereinstimmenden Legaldefinition sind abweichend zur Brandenburger Rechtslage (siehe Kapitel 4.1.1.5.1) keine kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen:

- a) Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, d.h. Pflichtaufgaben wahrnehmende Betriebe.
- b) Einrichtungen, die auf dem Gebiet des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, des Krankenhaus- und Gesundheitswesens sowie der Wohlfahrtspflege tätig sind.
- c) Hilfsbetriebe, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen.

Als ausschlaggebend hierfür wird der Umstand erachtet, dass hier a priori keine Gewinnerzielung angestrebt werden kann, diese aber Bedingung für ein wirtschaftliches Unternehmen sei. Sie sind jedoch verpflichtet, zumindest den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten.<sup>548</sup> Hinsichtlich der Ausnahme der Hilfsbetriebe von den wirtschaftlichen Unternehmen ist auf die vergleichbare Interpretation in Bezug auf Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag zu verweisen (Kapitel 4.2.1.1.2). Damit decken die wirtschaftlichen Unternehmen im Wesentlichen Lieferungen und Leistungen ab, die der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit sowie teilweise auch der Leistungsverwaltung zuzurechnen sind. Darüber kann auch der Umstand nicht hinwegtäuschen, dass heute vielfach bereits bei den genannten Hilfsbetrieben innere Verrechnungen stattfinden, die zumindest zu einer „schwarzen Null“ im Haushalt führen können, oder die Einrichtungen auf dem Gebiet des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens u.a. durch ein nachhaltiges Drehen an den Gebührenschauben ihre Erlössituation aufbessern können.

Für die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen ist an die inhomogene Aufgabenstruktur in Bezug auf die ökonomische Perspektive zu erinnern (Tabelle 34). Wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Betriebe in Reinkultur sind hier nicht zu finden. Ausgehend vom Gewicht der nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten wird im amtlichen Geoinformationswesen bisher jedoch ausnahmslos von Hoheitsbetrieben gesprochen.

#### 4.2.1.2.3 Verwaltungsbetriebe oder öffentliche Betriebe

Soweit der Begriff des öffentlichen Betriebes Verwendung findet, ist dies vornehmlich für solche Fallgestaltungen zu beobachten, bei denen vorwiegend individuelle Fremdbedarfsdeckung betrieben und eine gemeinwirtschaftliche oder wirtschaftspolitische Zielsetzung verfolgt wird. Dabei werden marktfähige Güter und Dienstleistungen vor allem gegen Entgelt abgesetzt, um sich überwiegend aus Umsatzerlösen zu finanzieren. Eine solche Ausrichtung trifft auch auf die Abrufleistungen im amtlichen Geoinforma-

<sup>548</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 61

tionswesen, Teile der Datenverarbeitung, das Mess- und Eichwesen oder Landesbetriebe des Gesundheitswesens zu. Der Verwaltungsbetrieb dagegen hat vorwiegend eine kollektive Fremdbedarfsdeckung mit einer Ausrichtung auf die Daseinsvorsorge zum Ziel. Diese Zielstellungen treffen auch auf die Vorhalteleistungen im amtlichen Geoinformationswesen oder Landesbetriebe im Bereich der Straßenbauverwaltung, des Küstenschutzes oder des Forstwesens zu. Das Angebot bedarf nicht zwingend einer unentgeltlichen Abgabe, da es sich grundsätzlich um marktfähige öffentlicher Güter handelt, es wird aber überwiegend aus Steuern finanziert und vollständig in öffentlicher Hand betrieben.<sup>549</sup>

Im Übrigen ist in Bezug auf die Organisationsform die Neigung festzustellen, den Begriff des öffentlichen Betriebes weit zu verstehen. Demnach sind auch die Regiebetriebe ohne weiteres öffentliche Betriebe.<sup>550</sup> An eine Führung als Brutto- oder Nettobetrieb wird hierbei nicht angeknüpft. In der Praxis ist allerdings zu beobachten, dass insbesondere bei der Zielstellung einer individuellen Fremdbedarfsdeckung gegen nachhaltige Gebühreneinnahmen es sich regelmäßig um Nettobetriebe handelt.<sup>551</sup> Private Haushalte und Unternehmen bedürfen angesichts der hier angestrebten Abgrenzung keiner vertiefenden Betrachtung.

Die Struktur und Gemengelage der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen erschwert auch hier eine eindeutige Zuordnung. Einzelne Aufgaben wie die Vorhaltung und teilweise die Erhebung von Daten stellen, wie angedeutet, eine kollektive Fremdbedarfsdeckung dar und sind aus Steuermitteln zu finanzieren. Die Datenbereitstellung im Allgemeinen oder ihre Erhebung im Liegenschaftskataster hingegen ist individuelle Fremdbedarfsdeckung und insoweit gebührenfinanziert. Hier kann vom Landesbetrieb als öffentlichem Betrieb im vorgenannten Sinne, im Übrigen nur vom Verwaltungsbetrieb gesprochen werden. Wird eine Gewichtung der Aufgabenanteile entsprechend der Entscheidung in Bezug auf die wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen vorgenommen, kann im amtlichen Geoinformationswesen nur von Verwaltungsbetrieben gesprochen werden.

#### 4.2.1.2.4 Öffentliche Verwaltung oder öffentliche Unternehmen

Betriebe, welche den öffentlichen Verwaltungen oder öffentlichen Unternehmen zugeordnet werden sollen, sind in Bezug sowohl auf ihre Zielsetzungen als auch ihre Rahmenbedingungen zu beleuchten. Beide dienen der Deckung eines Allgemeinbedarfs. Gemeint ist damit der Bedarf Dritter gleichermaßen wie ein möglicher Bedarf der öffentlichen Hand selbst. In der Form der öffentlichen Verwaltung erledigen dies die Verwaltungsbetriebe plandeterminiert und damit im Regelfall auch als Bruttobetrieb, die öffentlichen Unternehmen vornehmlich marktkonform und damit vielfach auch als Nettobetrieb.<sup>552</sup> Letzteres vollzieht sich aber anders, als in rein erwerbswirtschaftlich orientierten privaten Unternehmen.<sup>553</sup>

<sup>549</sup> vgl. Reichard, Christoph (1987), S. 17

<sup>550</sup> „Im Übrigen ist die Neigung festzustellen, den Begriff des öffentlichen Betriebes weit zu verstehen. Demnach sind insbesondere auch die Regiebetriebe ohne weiteres öffentliche Betriebe. Selbst wenn sie nach obigem Schema nur den Verwaltungsbetrieben zuzurechnen wären, weil sie über keinen Nettoetat verfügen.“ (Stöter, Uwe (2000), S. 362)

<sup>551</sup> Auch die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre ist im Kern eine Theorie der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, was dafür spricht, öffentliche Betriebe definitorisch nicht zu eng einzugrenzen (vgl. Eichhorn, Peter (1985), S. 178)

<sup>552</sup> „Ein öffentlicher Betrieb („öffentliches Unternehmen“) ist eine Einzelwirtschaft, deren Eigenkapital oder Ausstattung mit Sachgütern, Personal und Finanzmitteln ganz oder teilweise, direkt oder indirekt von einer oder mehreren öffentlich-rechtlichen Körperschaften aufgebracht worden ist und deren erstellte Güter oder Dienstleistungen marktgängig sind.“

„Eine öffentliche Verwaltung ist eine Einzelwirtschaft, deren Eigenkapital oder Ausstattung mit Sachgütern, Personal und Finanzmitteln von einer oder mehreren öffentlich-rechtlichen Körperschaften aufgebracht worden ist und deren erstellte Güter oder Dienstleistungen nicht marktgängig sind.“

(Brede, Helmut (2001), S. 26, 27); dergleiche in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1868, mit weiteren Ausführungen zur Zielformulierung, der darin das wichtigste Merkmal der Abgrenzung zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen sieht.

<sup>553</sup> Im amtlichen Geoinformationswesen ist ein begrenzter Wandel fort vom plandeterminierten hin zu einem marktkonformen Verhalten zu beobachten. Verdeutlicht werden kann dies am Beispiel der topographischen Landesaufnahme. Erfolgte diese – nämlich die Erfassung und Abbildung der Erdoberfläche des Landes - bis vor kurzem noch in einem fünfjährigen Turnus um Kartenwerke zu aktualisieren, so wurde in Reaktion auf wegbrechende Kundenkreise des privaten Sektors zwischenzeitlich ein Katalog an Informationen erstellt, die in deutlich kürzeren Zyklen zu aktualisieren sind (Spitzenaktualität). Andere Staaten lassen beobachten, dass nicht nur einzelne Inhalte, sondern ganze Regionen in kürzeren Zyklen aktualisiert werden. Dies gilt

Gleichwohl korrespondiert dies mit einer Betrachtungsweise der Betriebswirtschaftslehre, die öffentliche Unternehmen (Nettobetriebe) und öffentliche Verwaltungen (Bruttobetriebe) definitorisch zunächst an die jeweilige Haushaltsveranschlagung knüpft<sup>554</sup>, darüber hinaus aber auch die Finanzstruktur verschiedener Betriebstypen in die Abwägung über den Charakter als öffentliches Unternehmen oder öffentliche Verwaltung einbezieht.<sup>555</sup> Auch hier lässt die Gemengelage für das amtliche Geoinformationswesen keine eindeutige Schlussfolgerung zu. Sie handeln teilweise plandeterminiert, in Bezug auf die Abrufleistungen aber auch marktkonform. Das Rechnungswesen deutet jedoch darauf hin, hier von öffentlichen Unternehmen sprechen zu müssen.

#### 4.2.1.3 Charakteristika des öffentlichen Unternehmens in der Zusammenfassung

Die Ausführungen der voranstehenden Kapitel zeigen, dass eine eindeutige Zuordnung der Landesbetriebe zu den öffentlichen Unternehmen zumindest im Bereich des amtlichen Geoinformationswesens nicht immer möglich ist. Für andere Fachverwaltungen gilt dies in ähnlicher Form. Es bedarf jeweils einer Einzelfallabwägung.

Als nicht entscheidend für die Frage, bis zu welcher Ausprägung ein Unternehmen vorliegt und gerade noch nicht öffentliche Verwaltung werden die Rechtsform und die Gewinnerzielungsabsicht betrachtet. Vielmehr geht es darum, welche Bedeutung das wirtschaftliche Arbeiten erlangt. Ist diese Bedeutung nur sekundär, so soll es sich nicht um ein Unternehmen handeln. In Fortsetzung dieser Interpretation kann die Abgrenzung daher auch anhand des Anteils der Markteinnahmen an den Erfolgseinnahmen oder durch die Veranschlagung im Trägerhaushalt (Bruttobetriebe wären regelmäßig nicht öffentliche Unternehmen) erfolgen. Auch steht der Unternehmenseigenschaft nicht entgegen, dass ein finanzielles Gleichgewicht aus eigener Kraft des Unternehmens nicht in jedem Fall erreicht wird und eine Illiquidität nicht seinen Untergang zur Folge hat. Soweit die Einnahmen - wie auch immer sich diese zusammensetzen - die Ausgaben nicht zu 100% decken, kommen Aufsichtsmittel bis hin zum Einsatz eines Staatskommissars in Betracht. Solche Mittel dürften ähnlich einschneidend sein wie ein Insolvenzverfahren. Im Ergebnis droht der Verlust der Handlungsfähigkeit. Im Übrigen wird der mögliche Verlustausgleich durch die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang als unbeachtlich bewertet, denn es handelt sich dabei allein um eine Frage der Sanierungsmethode. Auch der private Kapitalgeber wird einen Betrieb sanieren, wenn es vernünftig ist.<sup>556</sup>

Eine allgemeingültige Übertragung der in den vorangegangenen Kapiteln vorgenommenen Abgrenzung in dem Sinne, dass Landesbetriebe generell dem einen oder anderen Pol der dortigen Abgrenzungen zugeordnet werden, ist somit zum Scheitern verurteilt. Auch die klassische Trennung in Eingriffs-, Leistungs- und Bedarfsverwaltung sowie erwerbswirtschaftliche Tätigkeit korrespondiert heute nur noch sehr begrenzt mit der Zuordnung „öffentliche Verwaltung - öffentliches Unternehmen“ oder „wirtschaftliche - nicht-wirtschaftliche Tätigkeit“. Insoweit sind sämtliche Übergänge als fließend zu betrachten.

---

beim nordirischen Ordnance Survey beispielsweise für Siedlungsgebiete, die in einem dreijährigen Zyklus deutlich häufiger aktualisiert werden als ländliche Regionen (alle zehn Jahre).

<sup>554</sup> „Unter öffentlichen Unternehmen versteht die öffentliche Betriebswirtschaftslehre vielfach auch die nettoetatisierenden Einzelwirtschaften im öffentlichen Eigentum im Gegensatz zu den Bruttobetrieben „öffentliche Verwaltungen.“ (Eichhorn, Peter (1997), S. 177) Also tangiert die öffentliche Betriebswirtschaft nach dieser Auffassung nur die öffentlichen Unternehmen (öffentliche Betriebe), nicht aber die öffentliche Verwaltung (Verwaltungsbetriebe). In letztgenannten findet keine, auch keine öffentliche Betriebswirtschaft statt.

<sup>555</sup> vgl. Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093

<sup>556</sup> vgl. Stöter, Uwe (2000), S. 363



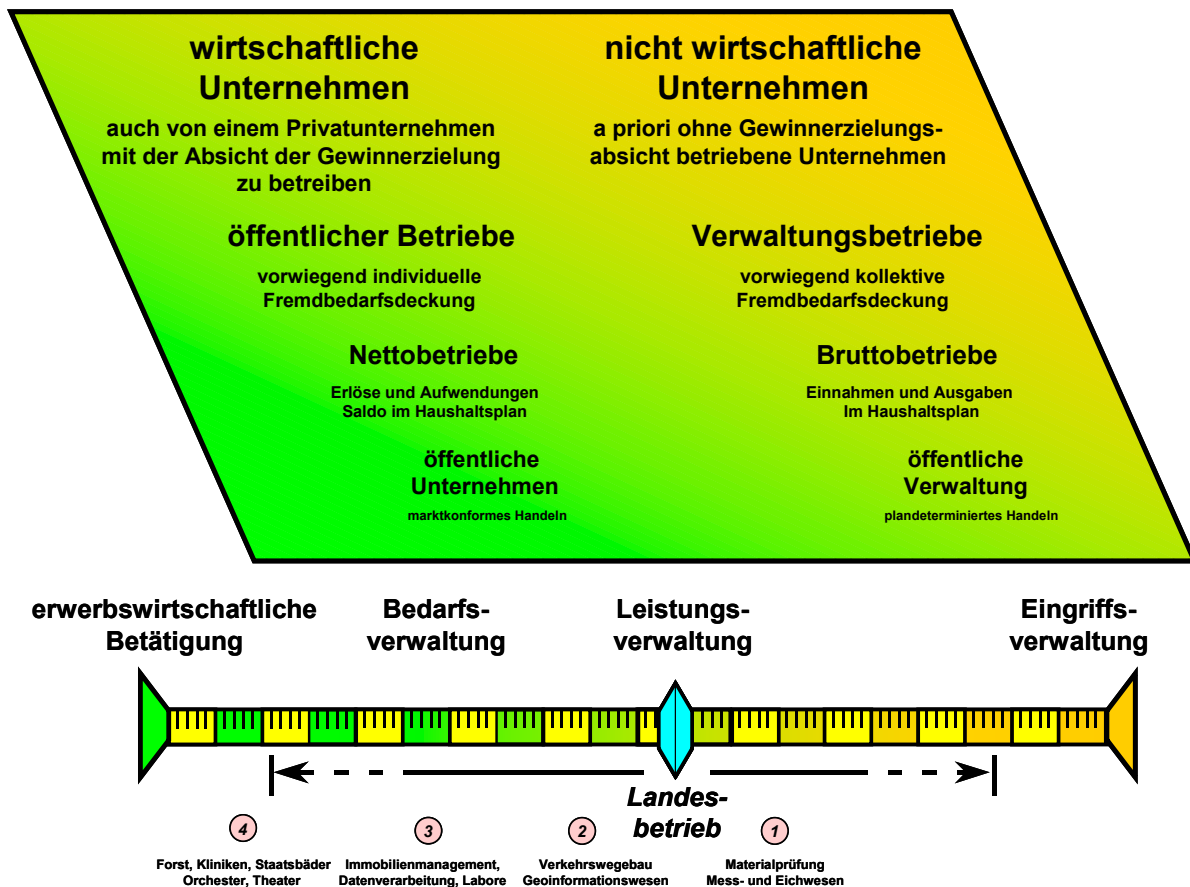


Abbildung 13: Tendenz der Charakteristika der Landesbetriebe mit Blick auf Betriebs- und Unternehmenseigenschaften

Abbildung 13 deutet insoweit auch nur tendenzielle Aussagen ausgehend von der Differenzierung in wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Unternehmen an. Während das als „wirtschaftlich“ klassifizierte Unternehmen regelmäßig auch öffentlicher Betrieb, Nettobetrieb und öffentliches Unternehmen ist, bedarf es für das nicht wirtschaftliche Unternehmen einer differenzierten Betrachtung. Es kann gleichzeitig Verwaltungs- und Bruttobetrieb sowie öffentliche Verwaltung, gleichermaßen beispielsweise aber auch Nettobetrieb und öffentliches Unternehmen sein. Ähnlich gilt dies für den Verwaltungsbetrieb. Im Regelfall wird er als Bruttobetrieb gebildet werden, jedoch sind auch hier zunehmend Nettobetriebe zu beobachten. Je größer die Entfernung eines Landesbetriebes von der reinen Eingriffsverwaltung ist, desto verbindlicher wird er den wirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen zuzurechnen sein. Zur Verdeutlichung finden sich in Abbildung 13 Hinweise auf die diesbezügliche Ansiedlung der Landesbetriebe verschiedener Fachverwaltungen.

Auf der einen Seite werden zahlreiche Aufgaben der Bedarfsverwaltung wie das Immobilienmanagement oder die Datenverarbeitung fiskalisch und in der Form von Nettobetrieben wahrgenommen. Es ist bereits fraglich, ob diese nach den hier aufgegriffenen Definitionen überhaupt den Verwaltungs- oder öffentlichen Betrieben zugeordnet werden können, da sie regelmäßig nicht auf die Deckung eines Fremd-, sondern lediglich eines Eigenbedarfs des Trägers ausgerichtet sind. Gerade wenn diese Betriebe jedoch auch mit einer Vermarktung von Landesliegenschaften gegenüber Dritten beauftragt sind, liegt eine Zuordnung zu den öffentlichen Betrieben bzw. öffentlichen Unternehmen nahe. Auf der anderen Seite stehen beispielsweise Landesbetriebe mit Aufgaben des Mess- und Eichwesens oder der

Materialprüfung, die sich nahezu vollständig über Umsatzerlöse von Dritten finanzieren können, unter Bezug auf die Ausrichtung ihres Verwaltungshandelns aber der Eingriffsverwaltung zuzurechnen sind und daher zur hoheitlichen, öffentlichen Verwaltung gerechnet werden müssten. Ihnen kommt im Übrigen eine Monopolstellung zu. Von einem marktmäßigen Handeln kann hier nicht gesprochen werden. Während das erstgenannte Beispiel einen reinen Hilfsbetrieb darstellt, dem erst dann die Eigenschaft eines öffentlichen Unternehmens zuwächst, wenn in nachhaltigem Maße Umsatzerlöse durch Angebote an Dritte erwirtschaftet werden, entfielen die Unternehmenseigenschaft trotz der Ausrichtung der Angebote gerade an Dritte, wenn diese ausnahmslos gebührenfrei zu erbringen wäre. Die Tätigkeit am Markt und das dortige Erzielen von Umsatzerlösen sind damit die wesentlichen Kriterien für die Beurteilung der Eigenschaft als öffentliches Unternehmen. In der zweiten Stufe entscheidet sich in Abhängigkeit davon, ob das Unternehmen mindestens kostendeckend oder sogar gewinnorientiert arbeitet oder lediglich auf eine maximale Kostendeckung abstellt, ob es sich um wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Unternehmen handelt. Fehlen die Unternehmenseigenschaften, ist regelmäßig höchstens ein Verwaltungsbetrieb anzunehmen.

Für die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen vermag eine allgemeinverbindliche Aussage zur Unternehmenseigenschaft nur dann getroffen werden, wenn gleichzeitig eine Differenzierung in die vorgestellten Vorhalte- und Abrufleistungen erfolgt. Da erstgenannte nur solche Aufgaben umfassen, welche grundsätzlich weder unmittelbare Außenwirkung entfalten noch durch Entgelte von Dritten finanziert werden, müsste ihre Konzentration in Landesbetrieben zu einer ausschließlichen Eigenschaft als Verwaltungsbetrieb führen. Demgegenüber ständen so genannte Abrufleistungen wie die Bereitstellung von Daten und Datenerhebungen im Liegenschaftskataster, die nahezu kostendeckend gegenüber Dritten erbracht werden. Ihre Bündelung in einem Landesbetrieb hätte die Herausbildung eines wirtschaftlichen öffentlichen Unternehmens zur Folge. In der Praxis zeigt Kapitel 3, dass die Aufgaben der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens sich jedoch vermengen. Dabei ist festzustellen, dass die Einbeziehung des Aufgabenbereichs „Liegenschaftskataster“ den Anteil der Abrufleistungen erhöht und damit eine deutlich höhere wirtschaftliche Ausrichtung zu erkennen gibt als die Konzentration auf die Aufgabenbereiche „Raumbezug“ und „Geotopographie“. Dort dominieren Vorhalteleistungen, die allein steuerfinanziert erbracht werden können. Obgleich auch hier Aufbereitungen der Daten zur entgeltpflichtigen Abgabe am Markt erfolgen, sind die Umsatzerlöse von Dritten gegenüber den Aufwendungen nur marginal. Gleichwohl rechtfertigt zumindest die teilweise externe Refinanzierung und die insgesamt betont wirtschaftliche Ausrichtung der Aufgaben eine Zuordnung dieser Landesbetriebe zu den wirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen.

#### 4.2.1.4 Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen

Im Rahmen der Ausführungen in Kapitel 3 war wiederholt vorgetragen worden, dass die Bildung der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen seitens der Wirtschaft sehr wohl kritisch verfolgt wird. Dies gilt in noch deutlicherem Maße für solche Landesbetriebe, deren Angebotspalette in vollem Umfang deckungsgleich mit privaten Wettbewerbern ist. Insbesondere hinsichtlich der Aufgaben der Bedarfsverwaltung sowie bei erwerbswirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand kann dies der Fall sein. Losgelöst von den Arbeitshypothesen I und II soll daher die Frage beantwortet werden, ob die Gründung solcher öffentlichen Unternehmen, denen die Landesbetriebe dann unweigerlich zuzuordnen sind, inhaltlich an rechtliche Grenzen stößt.

Mit seinen öffentlichen Unternehmen nimmt der Staat am Wirtschaftsleben insbesondere dann teil, wenn diese Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen. Dies kann für Lan-

desbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen zumindest teilweise bejaht werden. Für andere Bereiche wie das Forstwesen oder Staatsbäder gilt dies umso mehr. Von der ökonomischen und politischen Legitimität dieser öffentlichen Unternehmen ist deren rechtliche Zulässigkeit deutlich zu unterscheiden. Ob es einen rechtlich begründeten Vorrang privater Wirtschaftstätigkeit gibt und welche Ziele und Gründe Existenz und Einsatz öffentlicher Unternehmen zulässig machen, kann die generelle Rechtsordnung beantworten. In erster Linie handelt es sich dabei um eine verfassungsrechtliche Frage. Das Grundgesetz beantwortet diese wirtschaftspolitische Grundsatzfrage *expressis verbis* nicht. Es spart auch mit indirekten Hinweisen. Da sich weder aus Art. 12 und Art. 14 GG noch aus Art. 2 GG ein Verbot öffentlicher Unternehmen oder auch nur ein Vorrang privater Unternehmen herauslesen lässt - Art. 15 GG deutet eher in die gegenteilige Richtung -, muss grundsätzlich von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen oder der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand ausgegangen werden<sup>557</sup>, wie dies auch die Rechtsprechung durchweg anerkannt hat.<sup>558</sup> Da aber im Rechtsstaat (Art. 20, 28 GG) die staatliche Tätigkeit prinzipiell limitiert ist und jeweils durch Gründe oder Ziele des Gemeinwohls motiviert sein muss, sollen öffentliche Unternehmen verfassungsrechtlich nur dann als zulässig erachtet werden, wenn sie in irgendeiner Weise dem Gemeinwohl dienen, also als Instrument zur Erreichung staatlicher Ziele eingesetzt werden.<sup>559</sup> Dies kann auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geschehen.<sup>560</sup> Somit entsteht ein begrenzter Legitimationsdruck für die wirtschaftliche Tätigkeit.<sup>561</sup>

An dem Umfang und mitunter auch an der Unternehmenspolitik öffentlicher Unternehmen wird in der Bundesrepublik Deutschland gelegentlich eine, vor allem ordnungspolitisch begründete, Kritik geübt. Die rechtliche Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen wird aber grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen. Es fehlt jedoch eine einheitliche gesetzliche Regelung über den Umfang der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Während einerseits öffentliche Unternehmen als gesicherter Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft angesehen werden, wird andererseits der öffentliche Sektor als zu groß erachtet und die Forderung nach Entstaatlichung bzw. Privatisierung gestellt. Verfassungsrechtliche Anforderungen hierzu sind nicht ersichtlich. Das Grundgesetz enthält auch keine unmittelbare Festlegung und Ge-

<sup>557</sup> vgl. Weiß, Wolfgang (2002b), S. 223 ff und S. 249 m.w.N.

<sup>558</sup> vgl. Püttner, Georg (1983), S. 699

<sup>559</sup> Sämtliches Handeln der Träger der Staatsgewalt muss durch einen öffentlichen Zweck gedeckt sein. Dies bedingt, dass auch die betreffenden Güter und Leistungen selbst einem öffentlichen Zweck dienen müssen. Ein solcher liegt beispielsweise dann nicht vor, wenn die Gewinnerzielung oder die Stärkung der Finanzkraft der Gemeinde das einzige Ziel ist, selbst wenn dies offiziell kaum verlaublich werden wird. Das gilt auch dann, wenn die Gewinnerzielung der Entlastung des Gemeindefinanzhaushalts und der Finanzierung anderer dringender Gemeindeaufgaben dient. Das Verbot des reinen Gewinnstrebens wird regelmäßig damit begründet, dass der Staat keine Organisation zur Gewinnerzielung, sondern zur Durchsetzung des Allgemeinwohls und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sei. Allerdings schließt umgekehrt das Erfordernis einer öffentlichen Zwecksetzung eine Gewinnerzielung *per se* nicht aus. Aufgrund der Regelungen in den Gemeindeordnungen sollen gerade die wirtschaftlichen Unternehmen grundsätzlich einen Überschuss für den Haushalt abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. (vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 66);

*„In materieller Hinsicht bindet das Rechtsstaatsprinzip jegliche staatliche Tätigkeit an das Gemeinwohl. Anders ausgedrückt: Auch die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates muss einem öffentlichen Zweck dienen. Danach muss die konkrete wirtschaftliche Betätigung des Staates vernünftigerweise geboten sein. Letztlich kommt es auf eine Güterabwägung an, in die Erwägungen der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität einfließen können.“* (Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1194);

*„Öffentliche Unternehmen als Mittel zur Einnahmebeschaffung des Staates werden in der Marktwirtschaft als unerwünscht oder sogar in der Wirtschaftsverfassung als unzulässig erklärt. Öffentliche Unternehmen werden oft als erforderlich bezeichnet, wenn*

(a) *ein gesamtwirtschaftlich nötiges Produktangebot privatwirtschaftlich nicht zustande kommt (z.B. wegen mangelnder Rentabilität oder zu großer Risiken);*

(b) *das privatwirtschaftliche Produktangebot Mängel hinsichtlich Preis und/oder Qualität hat (Rolle der öffentlichen Unternehmen als Hecht im Karpenteich) oder*

(c) *ein natürliches Monopol nicht privater Ausbeutung überlassen werden soll.“*

Chmielewicz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1096;

vgl. auch Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred (2004), Nr. 3.2 zu § 100 GO Brandenburg)

<sup>560</sup> a.A. Weiß, Wolfgang (2002b), S. 241

<sup>561</sup> Ein solcher Legitimationsdruck tritt insbesondere dann ein, wenn der Staat mit einer wirtschaftlichen Betätigung in einen Verdrängungswettbewerb gegen ganze Berufsgruppen eintritt, da dies einem hoheitlichen Berufsverbot gleichkäme. Soweit beispielsweise die Tätigkeit des Landesbetriebes Thüringer Katasterämter oder des Landesbetriebes Vermessung in Baden-Württemberg eine nahezu vollständige Verdrängung des Berufs des Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurs eingeleitet oder bereits nach sich gezogen hätte, wäre dem zu begegnen gewesen.

währleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung.<sup>562</sup> Im Übrigen darf aus Art. 15 GG gefolgert werden, die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand könne, wenn das Grundgesetz schon die Sozialisierung ganzer Wirtschaftszweige erlaube, nicht grundsätzlich gegen die Verfassung verstoßen.<sup>563</sup>

Dass der Status quo keine *conditio sine qua non* ist, belegen die Entwicklungen der Vergangenheit. Die staatsorganisatorischen Vorschriften der Art. 83 ff GG verhinderten vormals in einigen Fällen Privatisierungen, weil sie Verwaltungsmonopole verfassungsrechtlich verbürgten. Diese Normen sind geändert worden: Die Flugsicherung, die Bahn und die Post sind seit geraumer Zeit zumindest formell privatisiert. Daran zeigt sich, dass es durch die Änderung der Verfassung jederzeit möglich ist, jenseits der klassischen Staatsaufgaben überkommene Verwaltungsmonopole sogar in eine privatrechtliche Form zu überführen.<sup>564</sup> Umso mehr gilt dies für die ungleich vorsichtigere Ablösung von Verwaltungseinheiten von ihren Trägerkörperschaften durch öffentlich-rechtliche Unternehmensformen und erst recht für den rechtlich noch unselbständigen Landes- oder Eigenbetrieb.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die öffentliche Hand darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn dies im Rahmen ihrer Aufgaben erfolgt, öffentlichen Zwecken nicht zuwiderläuft und wenn der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann.

Auf kommunaler Ebene kann dies sogar noch weiter gehen, da einzelne Kommunalverfassungen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip auch dann nicht sehen, wenn der Zweck des wirtschaftlichen Unternehmens der Kommune durch einen Privaten ebenso gut oder besser zu erreichen wäre. Auch Verstöße gegen Art. 12 GG können nicht erfolgreich geltend gemacht werden, da dieses Grundrecht nicht vor dem Auftreten eines neuen Konkurrenten schützt.<sup>565</sup> Hoheitsverwaltung und erwerbswirtschaftliche Betätigung können daher auf kommunaler Ebene ohne Bedenken miteinander verknüpft werden.

#### 4.2.1.5 Aufsicht über öffentliche Unternehmen

Soweit Landesbetriebe in die Kategorie der öffentlichen Unternehmen aufgenommen werden können, stellt sich die Frage, ob die Rechts- oder Verwaltungswissenschaften besondere Aufsichtsformen hierfür kennen. Eine dezidierte Auseinandersetzung mit dieser Frage hat für die untersuchten Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens in der Praxis nicht stattgefunden, da die teilweise hohe Regeldichte der betreffenden Fachgesetze, länderübergreifende Verpflichtungen und die in besonderem Maße interessenneutrale Aufgabenwahrnehmung a priori eine Bindung an die grundsätzliche Dienst- und Fachaufsicht annehmen ließen. Ein begrenzter Gestaltungsspielraum war bereits dadurch geschaffen worden, dass mit der Errichtung des betreffenden Landesbetriebes eine Aussage zum Umfang der Dienst- und Fachaufsicht getroffen werden sollte. Diese aus Kapitel 3.1 abgeleitete Erkenntnis vermag noch nicht zu befriedigen. Sie vernachlässigt andere Aufsichtsbegriffe, die unten vorgestellt werden (Kap. 4.2.1.5.2).

Die Frage der Aufsicht über öffentliche Unternehmen bedarf einer über fachliche und dienstliche Belange hinausgehenden Auseinandersetzung mit der Art und der Tiefe der Einflussnahme des Unternehmensträgers. Insbesondere dann, wenn das öffentliche Unternehmen aus einer vormaligen Behörde hervorgeht sind die Blicke zunächst jedoch auf klassische Aufsichtsformen wie Fach-, Dienst- oder Rechtsaufsicht sowie Körperschaftsaufsicht fokussiert. Damit werden Mittel beschrieben, welche her-

<sup>562</sup> BVerfG Urteil vom 1. März 1979, BVerfG 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78

<sup>563</sup> vgl. Becker, Jürgen (1984), S. 316

<sup>564</sup> vgl. Peine, Franz-Josef (1997), S. 355; vgl. Weiß, Wolfgang (2002a), S. 1176 ff; vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 53

<sup>565</sup> BVerwG Urteil vom 22. Februar 1972, BVerwG I C 24.69

kömmlicher Weise die Wahrung einer aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG abgeleiteten Legitimationskette sicherstellen. Danach geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Der entsprechende Verfassungsgrundsatz spiegelt das Demokratieprinzip wieder. Dieses verlangt, dass nicht allein die Zusammensetzung der Legislative und die dortige Entscheidungsfindung durch das Volk legitimiert sein müssen, sondern gleichermaßen Entscheidungen der Exekutive und Judikative einer demokratischen Basis und Revisionsmöglichkeit bedürfen. Dem ist durch geeignete Organisations- und Aufsichtsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Für den Bereich der Legislative wird das Demokratieprinzip durch die unmittelbare Wahl des Bundestages wie auch der Länderparlamente gewahrt. Die Bildung der Exekutive in Form der Bundes- und Landesregierungen erfolgt durch Wahl des jeweiligen Regierungschefs und dessen Vereidigung sowie der seiner Regierungsmitglieder durch das Parlament. Damit ist die Führung der Exekutive mittelbar demokratisch legitimiert. In gleicher Weise gilt dies für die wiederum von ihr eingerichtete Verwaltung als exekutivem, organisatorischem Unterbau, dessen Beschäftigte wiederum von den Mitgliedern der Landesregierung ernannt bzw. eingestellt werden. Mit zunehmender Entfernung der Staatsgewalten von der unmittelbaren demokratischen Legitimation bedarf es daher einer Steuerungs- und Revisionsmöglichkeit der Entscheidungen der Träger der Staatsgewalt und damit sowohl der einzelnen, diese repräsentierenden Stellen der Verwaltung wie auch ihrer Beschäftigten. Sichergestellt wird eine solche Steuerung und Revision durch Mittel der Aufsicht.

Die genannten Aufsichtsdefinitionen vermögen die eintretenden Konflikte zwischen Autonomie des Unternehmens und berechtigten Interessen einer Einflussnahme durch den Unternehmensträger nicht mehr hinreichend Rechnung zu tragen. Sie stellen vornehmlich auf das „was“, die Materie der Aufsicht, oder das „wer“, den Adressaten der Aufsicht, ab. Eine Auseinandersetzung mit der erforderlichen Tiefe der Aufsicht, dem „wie“, fehlt regelmäßig. Gerade bei öffentlichen Unternehmen stellt dieses Thema aber den wesentlichen Aspekt der Aufsichtsdiskussion dar, da ihnen eine weitgehende organisatorische und wirtschaftliche Eigenverantwortung zukommen soll. Allein Brandenburg kennt mit dem Hinweis, dass eine Ausübung der Aufsichtsbefugnisse durch das Mittel der Zielvereinbarung gestaltet werden soll, erste gesetzlich verankerte Ansätze für eine neue Ausrichtung der Aufsicht, verharnt dabei aber noch weiter in den o.g. Begriffsschemata von Rechts-, Fach-, Dienst- und Körperschaftsaufsicht.

Die Beurteilung der notwendigen Tiefe der Aufsicht bedarf gleichzeitig einer Auseinandersetzung mit der betroffenen Aufgabe. Diese Auseinandersetzung ist zugleich Basis für die Entscheidung über die Wahrnehmung einer Aufgabe außerhalb der behördlichen Organisationsform und die Ausgestaltung der Aufsicht über diese Organisationsform im Einzelfall. Damit werden die in Kapitel 3.1.1.3.3 benannten Aufsichtsausgestaltungen der Praxis auch bei Landesbetrieben hinterfragt. Nur dann, wenn eine solche Auseinandersetzung mit einer in Rede stehenden Aufgabe erfolgt, kann im Ergebnis darüber befunden werden, ob und in welchem Maße ein öffentliches Interesse an der Erfüllung oder Gewährleistung der Aufgabe durch die öffentliche Hand besteht und welche Mittel erforderlich sind, um dem Demokratieprinzip hinreichend Rechnung zu tragen.

#### **4.2.1.5.1 Klassische Aufsichtsformen**

Soweit sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung - bezogen auf eine einzelne Trägerkörperschaft - die Frage der Aufsicht stellt, konnte diese in der Vergangenheit regelmäßig auf die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht konzentriert werden. Damit sind Aufsichtsformen angesprochen, die im Verhältnis zwischen einer vorgesetzten und einer nachgeordneten Behörde zum Einsatz kommen. Die Verwaltungs-

wissenschaften haben hierzu eine praktisch einheitliche Sichtweise herausgearbeitet.<sup>566</sup> Ähnlich verhält sich dies auf den ersten Blick in Bezug auf die kommunalen Gebietskörperschaften oder Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Blick auf die sie betreffende Körperschaftsaufsicht. In diesen Fällen kann nicht mehr von vorgesetzten und nachgeordneten Stellen im engeren Sinne gesprochen werden. Die betreffenden Akteure sind jeweils selbständige juristische Personen und stehen sich mit eigenen Rechten gegenüber. Weisungsbindungen sind hier auf eng begrenzte Fallgestaltungen und Aufgaben beschränkt. Mehrheitlich war von den untersuchten Landesbetrieben erklärt worden, weiterhin der Dienst- und Fachaufsicht zu unterliegen. Unsicherheiten waren jedoch in Bezug auf den Umfang der Dienst- und Fachaufsicht zu beobachten. Dieser Umstand ist nicht zuletzt darin begründet zu sehen, dass die Landesbetriebe einerseits zwar nicht die Eigenschaft einer selbständigen, juristischen Personen für sich in Anspruch nehmen können, sich andererseits mit Blick auf organisatorische und wirtschaftliche Autonomie aber ein Mindestmaß an Weisungsfreiheit ausbedingen mussten. Wie dies für die eindeutigen Fälle der selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelöst wurde, soll nachfolgend kurz erläutert werden.

Letztgenannte unterliegen zunächst einmal einer Kontrolle der Aufgabenerfüllung auf ihren Einklang mit dem geltenden Recht. In diesen Fällen wird von allgemeiner Körperschaftsaufsicht gesprochen. Inhaltlich kann sie zulässigerweise mit einer Rechtsaufsicht gleichgesetzt werden. Nehmen diese Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dagegen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr, so wird auch von einer besonderen Körperschaftsaufsicht gesprochen. Inwieweit diese einer Fachaufsicht nahe kommt oder sich auf einen Abgleich mit der Rechtmäßigkeit beschränkt, hängt von ihrer Ausgestaltung in den erforderlichen aufgabenspezifischen Fachgesetzen ab.

Die Art der Aufsicht über die kommunalen Verwaltungsträger - die betreffenden Gebietskörperschaften - ist ebenfalls an die jeweils wahrgenommenen Aufgaben gebunden. In Selbstverwaltungsangelegenheiten wird regelmäßig das Institut der Kommunalaufsicht verwendet. Ähnlich wie im Falle der Körperschaftsaufsicht bringt diese begrifflich nur das beaufsichtigte Objekt zum Ausdruck. Inhaltlich handelt es sich hier um eine Rechtsaufsicht.<sup>567</sup> Im Falle der in einigen Bundesländern umrissenen so genannten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung obliegt es dem Gesetzgeber, im Zusammenhang mit der Übertragung dieser Pflichtaufgaben auch Regelungen über den Umfang der Aufsicht, der so genannten Sonderaufsicht, zu treffen oder zu veranlassen.<sup>568</sup> Wie im Falle der besonderen Körperschaftsaufsicht kann diese inhaltlich von einer reinen Rechts- bis hin zu einer vollen Fachaufsicht variieren.<sup>569</sup> Das Recht auf eine Fachaufsicht über kommunale Aufgabenträger tritt regelmäßige nur dann ein, wenn diese Auftragsangelegenheiten, in der Praxis insbesondere solche des Bundes, wahrnehmen. Das Instrument der Sonderaufsicht erscheint, da hier zumindest ein Sockel eigenverantwortlicher Tätigkeit unberührt bleiben und die Ausgestaltung in enger Anlehnung an die jeweilige Aufgabe erfolgen kann, ein probates Mittel der Steuerung öffentlicher Unternehmen und damit der Mehrzahl der Landesbetriebe,

---

<sup>566</sup> Die Rechtsaufsicht betrifft die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns; die Rechtsaufsicht umfasst schließlich die Bundesaufsicht über die Länder nach Art. 84 Abs. 3 GG, die Kommunalaufsicht der Länder, die Aufsicht der Länder über die Kammern und schließlich die Aufsicht über die Hochschulen, die Fachaufsicht betrifft die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns; die Fachaufsichtsbehörde hat ggf. auch das Selbsteintrittsrecht; die Fachaufsicht ist nicht auf Behörden begrenzt, die in einem Über- bzw. Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Sie ist im Rahmen der Auftragsverwaltung auch im Verhältnis mehrerer Verwaltungsträger untereinander denkbar, die Dienstaufsicht betrifft die Aufsicht vornehmlich über die Erfüllung der Pflichten der einzelnen Bediensteten, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde (vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 10; Maurer, Hartmut (1992), S. 497; Meier, Dieter/Bolten, Hans-Günter (1992), S.54 ff; Miller, Manfred (1995), S. 23, Groß; Thomas (2002), S. 793; Rupp, Hans Heinrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1374, 1375)

<sup>567</sup> so z.B. § 120 GO Brandenburg

<sup>568</sup> so z.B. § 132 GO Brandenburg

<sup>569</sup> vgl. Schumacher, Paul/Augustesen, Jens/Benedens, Niels Peter (1998), S. 2 ff zu § 132 GO Bbg.; vgl. Benedens, Niels Peter (1998), S. Br 94 ff; vgl. Muth, Michael (1995), S. 8 ff

wenn auf klassische Aufsichtsmodelle zurückgegriffen werden soll. Als Oberbegriff ist er jedoch wenig aussagekräftig

Schließlich wurde für öffentliche Unternehmen der Begriff der Wirtschaftsaufsicht geprägt<sup>570</sup>, welcher die wirtschaftliche Tätigkeit derselben im Auge hat. Verankert ist diese jeweils in Sondergesetzen für die betreffenden Bereiche wie die Energiewirtschaft, den Güterkraft- und Luftverkehr oder das Kreditwesen, da diesen eine besondere volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Diese Terminologie muss grundsätzlich auch eine Option für Landesbetriebe darstellen.

#### 4.2.1.5.2 Alternative Aufsichtsdefinitionen

Insbesondere die Verwaltungswissenschaften haben die Problematik der Aufsicht wiederholt diskutiert und dabei Lösungsansätze entwickelt, die in besonderem Maße auf die jeweils betroffenen Aufgaben, ihre Staatsnähe sowie die Autonomie der Aufgabenträger abstellen. Inwieweit daraus Entwicklungspotenzial i.S.d. Arbeitshypothese II für die Landesbetriebe und über die bisherige Praxis ihrer Behandlung abgeleitet werden kann, sollen die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

Die klassische Staatsaufsicht kannte die Kommunalaufsicht als ihren Prototyp und konnte noch als Pendant zur ebenso klassischen Selbstverwaltung betrachtet werden. Sie stellte damit das Gegengewicht zur Einräumung von Autonomie an verselbständigte Verwaltungseinheiten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dar. Daran anknüpfend rücken in der modernen Verwaltung die Konsequenzen durch den andauernden Trend zur Aufgabenverselbständigung, die durch ein wie auch immer geartetes Maß an Organisations-, Finanz- oder Entscheidungselbständigkeit gekennzeichnet ist, in Bezug auf Aufsichts- oder Steuerungsfragen zunehmend in den Vordergrund.<sup>571</sup> Da mit jeder Verselbständigungsentcheidung zugleich ein oder mehrere Einflussknippe und somit Brüche in der oben beschriebenen Legitimationskette verbunden sind, stellt sich die Frage, wie Verselbständigungsgewinn und staatliche Einwirkungspflicht<sup>572</sup> im Interesse des Demokratieprinzips ausbalanciert werden können, ohne das gleichzeitig der Effekt der Delegation von Verantwortung oder der Auslagerung bestimmter Aufgaben und damit der Autonomie rückgängig gemacht wird.<sup>573</sup> Die Errichtung eines wirtschaftlich ausgerichteten und insoweit eigenständigen Landesbetriebes bei gleichzeitigem Aufsichtsvorbehalt in allen wirtschaftlichen Belangen wäre beispielsweise ein Paradoxon.

Zwei Entwicklungen gehen mit den Diskussionen um eine Fortentwicklung der Aufsicht einher. Zum einen ist ein Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zu beobachten, zum anderen ein geändertes Staats- und Verwaltungsverständnis. Gerade die Prozesse der Ausgliederung, Privatisierung und zunehmenden Verantwortungsteilung werfen gewichtige Steuerungs- und Aufsichtsprobleme auf. Hierzu zählt auch die Bildung öffentlicher Unternehmen und damit grundsätzlich auch der Landesbetriebe. Das geänderte Staats- und Verwaltungsverständnis wiederum ist als Grundlage für den Organisationswandel zu betrachten. Danach soll sich der Staat in Bezug auf die mit eigenen Ressourcen wahrgenommenen Aufgaben zunehmend auf seine Kernkompetenzen beschränken. Nur für die damit

<sup>570</sup> vgl. Potthoff, Ernst in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 501

<sup>571</sup> „Das Herzstück der Dezentralisierung ist die Produkt- und Ressourcenverantwortung. Für den kommunalen Bereich wird hierzu festgehalten, dass es den einzelnen Fachbereichen überlassen sein muss, wie sie ihren Leistungsauftrag im Einzelnen erfüllen. Daher ist ihnen die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) zu übertragen. Erst mit der Übertragung dieser Ressourcenverantwortung – was auf staatlicher Ebene gleichermaßen gilt – können die Fachbereiche Kunden- und Marktverantwortung entwickeln.“ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993), S. 18

<sup>572</sup> so verweist Rupp, Hans Heinrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 497 darauf, dass „die Minister gegenüber dem Parlament nur dann die politische Verantwortung tragen können, wenn ihnen über die ihnen anvertrauten Behörden und Ämter entsprechende Leitungs- und Kontrollbefugnisse zustehen.“

<sup>573</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1998), S. 831 ff

verbundenen Aufgaben soll er der Gesellschaft gegenüber in der Erfüllungsverantwortung stehen. Daraus folgt, dass er sich nicht nur auf eine ideelle Sicherstellung der daraus resultierenden Leistungen beschränken darf, sondern diese auch finanzieren und selbst erbringen bzw. vollziehen muss. Im Übrigen soll er sich darauf beschränken, entweder eine Wahrnehmung der Aufgaben durch Dritte sicherzustellen (Gewährleistungsverantwortung) oder ggf. einzustehen, wenn eine Wahrnehmung durch diese versagt (Auffangverantwortung).<sup>574</sup> Die in Abbildung 12 (Kapitel 4.1.2.1.) angesprochenen staatlichen Ergänzungsaufgaben sollen lediglich als Annex zur Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung betrachtet werden. Sie betreffen den Eigenbedarf der Verwaltung. Dies geht grundsätzlich konform mit dem an anderer Stelle vorgeschlagenen Modell zur Verknüpfung von Aufgabentypus und Verantwortungskategorie, welches lediglich noch um eine Finanzverantwortung erweitert werden kann (Tabelle 35).<sup>575</sup>

<div style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> Verantwortung beim Staat <div style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: green; margin-right: 5px;"></div> Verantwortung außerhalb des Staats	Gewährleistung	Finanzierung	Vollzug/Erfüllung
<b>Staatliche Kernaufgabe</b>			
<b>Staatl. Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe mit Finanzverantwortung</b>			
<b>Staatl. Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe ohne Finanzverantwortung</b>			
<b>Private Aufgabe</b>			

**Tabelle 35: Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung für staatliche Aufgaben**

Während das Feld der Erfüllungsverantwortung weiterhin mit den klassischen Aufsichtsinstrumenten wahrgenommen werden könnte, bedarf zumindest das Feld der Gewährleistungsverantwortung angesichts der Auslagerung von Aufgaben einer gewandelten Aufsichtsphilosophie. Die Auslagerung von Aufgaben ist gleichwohl ebenso mit einer Verlagerung von Verantwortung verknüpft, wie die Implementierung Neuer Steuerungsmodelle für den Aufgabenkanon, der innerhalb der Erfüllungsverantwortung verbleibt. Zusammengefasst bedingt dies zwei Aufsichtsbegriffe, die näher zu betrachten sind:

- a) **Steuerungsaufsicht** sowohl für Aufgaben, bei denen der Staat in der Erfüllungsverantwortung steht als auch für solche, die lediglich seiner Gewährleistungsverantwortung obliegen
- b) **Gewährleistungsaufsicht** für solche Aufgaben, bei denen der Staat ausschließlich in der Gewährleistungsverantwortung steht.

Die Übergänge müssen als fließend betrachtet werden. Unter der Prämisse, dass auch im Bereich der Gewährleistungsaufsicht eine regulierende Funktion zum Ausdruck kommen kann, sollte sie als beson-

<sup>574</sup> zur weitergehenden Aufspaltung von Verantwortungskategorien s. a. Weiß Wolfgang (2002), S. 1174 m.w.N. und Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 769. Nach Letztgenanntem stellt sich bei der Lösung von Staatsaufgaben aus der engen, im organisationsrechtlichen Sinne behördlichen Struktur, die Frage der Intensität der Verantwortung durch eine vorgesetzte Behörde. Je nach Aufgabenart muss diese graduell abgestuft werden. Eine problem- und aufgabenspezifisch abgestufte Verantwortungsintensität mit unterschiedlichen Modalitäten und Instrumenten ist zu unterscheiden. Nachfolgende Typen von Verantwortungsverantwortung werden hierfür vorgeschlagen:

- Erfüllungsverantwortung - unmittelbar oder mittelbar (Polizei, Steuerwesen, Mittlerorganisationen auswärtiger Kulturpolitik wie die Goethe-Gesellschaft)
- Überwachungsverantwortung (Banken-, Versicherungsaufsicht, TÜV)
- Förderungs-, insbesondere Finanzierungsverantwortung (Filmförderung, Agrarsubventionen)
- Beratungsverantwortung (Drogenberatung, Aids-Hilfe)
- Organisationsverantwortung (Rundfunk, Hochschulen)
- Einstandsverantwortung in den Fällen gesellschaftlicher Schlechterfüllung
- Soziale Abfederungsverantwortung bei Überlassung einer öffentlichen Aufgabe an den Markt

<sup>575</sup> vgl. Reichard, Christoph (1994), S. 41, und (2003)



dere Ausgestaltung der Steuerungsaufsicht betrachtet werden. Diese wird sich dabei zumindest auf externe Einheiten im Sinne von Beteiligungen beziehen, kann sich aber gleichermaßen auf Teile der mittel- oder unmittelbaren Staatsverwaltung erstrecken, wenn diesen ein hohes Maß an Autonomie eingeräumt wird.

Aufsichtstyp	Klassische Staatsaufsicht		Steuerungsaufsicht		Gewährleistungsaufsicht	
Variante	innerhalb eines Verwaltungsträgers	gegenüber externem Verwaltungsträger	Dezentralisierung von Verantwortung	Aufgabenverselbständigung	Regulierungsbedarf (Regulierungsaufsicht)	einfacher Überwachungsbedarf (Überwachungsaufsicht)
Aufsichts Anlass	Verwaltungsintern Aufgabendelegation	Einräumung der Selbstverwaltung	Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung	Organisationsprivatisierung	Aufgabentransfer durch Privatisierung	Übergang von der Fremd- zu Eigenüberwachung
Aufsichtsfunktion	Schutzfunktion Kontrollfunktion	Schutzfunktion Kontrollfunktion	Gewährleistung einer einheitlichen Steuerung	Realisierung von Einwirkungspflichten	Wahrnehmung von Regulierungsverantwortung	Wahrnehmung von Überwachungsverantwortung
Aufsichtsobjekt	Behörden/ Einrichtungen/ Ausschüsse u.a.	Selbstverwaltungskörperschaft	Landes-/ Eigenbetriebe, Modell	Verwaltungstrabanten in Privatrechtsform	Privatisierte Anbieter öffentlicher Dienstleistungen	Kontrollsysteme der Eigenüberwachung
Aufsichtsart	Dienst-/ Fach-/ Rechtsaufsicht	Rechts-/ Sonderaufsicht			Verhaltens-/ Strukturaufsicht	
Aufsichtsmittel	Berichtspflichten, präventive und repressive Aufsichtsmittel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfügungen, Weisungen, Erlasse</li> <li>• Ersatzvornahme</li> <li>• Genehmigungspflichten</li> </ul>	Informationsrecht Präventive Aufsichtsmittel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigungsvorbehalt</li> <li>• Anzeigevorbehalt</li> <li>Repressive Aufsichtsmittel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beanstandung</li> <li>• Anordnung</li> <li>• Ersatzvornahme</li> <li>Bestellung eines Staatskommis</li> </ul> </li> </ul>	Kontraktmanagement Budgetierung Controlling Berichtspflichten	Nutzung der gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestaltung des Gesellschaftsvertrages bei der GmbH oder der Satzung bei der AG</li> <li>• Berichtspflichten</li> </ul>	Regulierungsbehörde zur Wahrnehmung von <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhaltensaufsicht (Wettbewerb, Diskriminierung, Versorgungsfunktion)</li> <li>• Strukturaufsicht (funktionsfähiger Telekommunikationsmarkt oder Rundfunkorganisation)</li> </ul>	Normative (i.d.R. gesetzliche) Vorgaben betreffend <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anforderungen an die Organisation der Eigenüberwachung,</li> <li>• Bereitstellung kooperativer Kontrollsysteme,</li> <li>• Überwachung von Zulassungsentscheidungen,</li> <li>• Entscheidung über die funktionale Äquivalenz von Kontrollsystemen</li> </ul>

Tabelle 36: Aufsichtsmerkmale im Vergleich<sup>576</sup>

Der Begriff der Steuerungsaufsicht hat mit der Verlagerung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten der öffentlichen Verwaltung im Wege der Organisationsprivatisierung auf privatrechtlich verfasste Verwaltungstrabanten oder im Rahmen des New Public Management innerhalb einer Verwaltungskörperschaft Einzug gehalten. Er stellt insoweit ein Gegengewicht zur Dezentralisierung dar. Hintergrund ist die Tatsache, dass organisationsrechtliche Maßnahmen allein zwar noch keinen Einfluss auf die staatliche Verantwortung für eine Aufgabe haben und ein Rechtsformenwechsel nicht von Vorgaben des öffentlichen Rechts entbindet<sup>577</sup>, diese Art der Dezentralisierung aber eine neue Qualität der Aufsicht - hier mit dem Schwerpunkt der Steuerung - verlangt. Die Problematik verlagert sich dabei auf eine andere Betrachtungsebene. Während Kommunal- und Körperschaftsaufsicht begrifflich zunächst einmal nur das Aufsichtsobjekt benennen und die Aufsichtsart im Unklaren lässt, stellt die Steuerungsaufsicht terminologisch nur auf die Aufsichtstiefe ab, lässt aber ebenfalls die Aufsichtsart im Unklaren. So wird dadurch zunächst einmal nicht umrissen, ob diese Steuerung eine wirtschaftliche, fachliche, personelle, organisatorische, politische oder andere betrifft. Genau dies brachten die o.g. klassischen Formen der

<sup>576</sup> abgeleitet aus Schuppert (1998) S. 832, 834

<sup>577</sup> vgl. Weiß, Wolfgang (2002a), S. 1168, 1169

Aufsicht jedoch zum Ausdruck. Tabelle 36 versucht für die verschiedene, auch jüngeren Aufsichtstypen diese Abstimmung wieder vorzunehmen. In der Übersicht muss von einer abnehmenden Intensität der unmittelbaren staatlichen Aufsicht ausgegangen werden, je weiter rechts stehend diese umschrieben ist.

An der Nahtstelle zwischen Steuerungs- und Gewährleistungsaufsicht wird deutlich, dass die Abgrenzung nicht immer vollständig gelingen kann. So stellen beispielsweise die Deutsche Bahn AG, die Telekom oder die Deutsche Post AG unstrittig das Ergebnis einer Organisationsprivatisierung vormaliger Behörden dar. Trotz dieses Anlasses für einen Wandel in der Ausgestaltung der Aufsicht unterfallen sie nicht dem hierfür geschaffenen Begriff der Steuerungsaufsicht im Falle einer Aufgabenverselbständigung durch Organisationsprivatisierung. Angesichts der teilweise vorhandenen Existenz von Regulierungsbehörden hat sich die Aufsicht hier bereits auf eine Gewährleistungsaufsicht beschränkt. Der mögliche Ansatz, von der so genannten Gewährleistungsaufsicht nur dann zu sprechen, wenn nicht eine bestehende Organisationseinheit privatisiert wird, sondern eine Aufgabe auf eine bestehende private Organisationseinheit übertragen wird, hilft daher nicht weiter. Vielmehr wird beim Übergang zwischen Steuerungs- und Gewährleistungsaufsicht dahin differenziert werden müssen, inwieweit der Staat noch selbst an der privaten Organisationsform beteiligt ist. Im Falle einer 100%igen Gesellschaft des Landes oder des Bundes dürfte regelmäßig noch das Instrument der Steuerungsaufsicht zum Tragen kommen, während eine zunehmende Beteiligung Dritter - dies gilt auch bei der Einbeziehung anderer Gebietskörperschaften (siehe öffentlich-rechtlicher Rundfunk) - hin zu einer ausschließlichen Gewährleistungsverantwortung führen wird.

Das Modell ist in besonderem Maße geeignet um die Aufsichtsfrage mit Bezug auf die Landesbetriebe zu erörtern, auch wenn die Einordnung des Landesbetriebes in dieses Schema zunächst in hohem Maße abhängig ist von der individuellen Zielstellung und Ausgestaltung des Betriebes sowie seiner Aufgaben. Die Ausführungen zum Organisationsrecht sowie zur praktischen Anwendung des Instruments „Landesbetrieb“ in Kapitel 3 haben aufgezeigt, dass grundsätzlich zwei alternative Philosophien verfolgt werden können:

- a) „Landesbetrieb“ als eine Bezeichnung für eine ausschließlich haushaltsmäßig besonders behandelte Einheit, die ihren organisationsrechtlichen Behördencharakter beibehält, oder
- b) „Landesbetrieb“ als eine Bezeichnung für eine in Bezug auf über Belange des Haushaltsrechts hinausgehende besonders behandelte Einheit, die organisationsrechtlich ihren Behördencharakter verliert.

Unter der Annahme, dass ein Landesbetrieb als ausschließlich haushaltsrechtliches Konstrukt gebildet wird, im Übrigen aber keine weiteren Ansätze einer Verselbständigung verfolgt und die Instrumente der Dienst- und Fachaufsicht im herkömmlichen Sinne beibehalten werden, muss der Landesbetrieb weiterhin als der klassischen Staatsaufsicht unterworfen betrachtet werden. Diese Fälle gehen mittlerweile jedoch zurück. Auch für das amtliche Geoinformationswesen sollte trotz der durch Rechtsvorschriften sowie länderübergreifende Abkommen und Beschlusslagen gestalteten Auftragslage bzw. Aufgabensituation, eine Lösung von der Fach- hin zur Steuerungsaufsicht bereits jetzt möglich sein. Mittelfristig bietet sich mit Blick auf die unterschiedliche, in Kapitel 4.1.3 vorgestellte Natur der Aufgaben nach den Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzen eine weitergehende Differenzierung an. Danach sollte sich die Steuerungsaufsicht auf die nicht wirtschaftlichen Aufgaben im Bereich der Vorhalteleistungen beschränken und in Bezug auf wirtschaftliche Aktivitäten, wie sie bei den Abrufleistungen beobachtet werden, eine Gewährleistungsaufsicht herausbilden. Diese ginge dann auch einher mit einer Verlagerung dieser Aufgaben auf Dritte.

### 4.2.2 Gründung der Landesbetriebe

Nachdem Kapitel 4.2.1.3 die generelle Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen beleuchtet hat, soll nachfolgend speziell die Gründung der Landesbetriebe unter formellen und materiellen Bedingungen vertieft werden. In Kapitel 3.1.1.1.2 war die Praxis der Bundesländer bei der Errichtung der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen sowie für weitere ausgewählte Fachverwaltungen erläutert worden. Die dabei herausgearbeiteten Lösungen zur Errichtung der Landesbetriebe, haben erkennen lassen, dass die Verwaltung hier über einen Handlungsspielraum verfügt, der nach sachverständigem Ermessen ausgeschöpft werden kann. Angesichts der Schwerpunktsetzung auf die Praxis in Kapitel 3 war von einer weitergehenden rechtlichen Hinterfragung des jeweils ausgeübten Ermessens Abstand genommen worden. Dies soll mit Blick darauf, ob hier weiteres Entwicklungspotenzial mit Bezug auf Arbeitshypothese II vorhanden ist, nachgeholt werden. In Bezug auf die materiellen Voraussetzungen unterstützen die Ausführungen zur Gründung der Landesbetriebe auch die weitergehende Überprüfung der Arbeitshypothese I. Sie tragen darüber hinaus zur Antwort auf die Forschungsfrage bei, wie sich einzelne Rechtsvorschriften speziell auf Landesbetriebe auswirken.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die organisatorische Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung in der Regel kein kontinuierlich intensiver Prozess ist. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass zu bestimmten Zeiten die äußeren Bedingungen oder Erfordernisse für die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten besonders günstig oder dringlich sind, so dass eine Fortentwicklung in Etappen zu beobachten ist. Solche äußeren Bedingungen können sein<sup>578</sup>

- a) die wirtschaftliche Situation dargestellt durch knappe oder ausreichende Finanzmittel,
- b) die gesellschaftliche Situation dargestellt durch Reformfreudigkeit oder Reformaversion und
- c) die (internationale) politische Situation dargestellt durch internationale Spannungsbeziehungen, kriegerische Auseinandersetzungen oder internationale Einigungsbestrebungen.

Für die Landesbetriebe, welche im Gegensatz zu Bundesbetrieben gegenwärtig eine Renaissance erfahren, muss unzweifelhaft die wirtschaftliche Situation, widergespiegelt in der Haushaltslage der Länder, als ursächlich betrachtet werden. Letztlich kommt dies auch in den einleitenden Ausführungen des Kapitels 3 zum Ausdruck. Diese Haushaltslage war nicht zuletzt auch ausschlaggebend dafür, dass der Gesetzgeber in Brandenburg die prioritäre Schaffung der organisatorischen und technischen Voraussetzungen eingefordert hat, um alle in Betracht kommenden Verwaltungsbereiche nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten zu lassen.<sup>579</sup> Damit wird ausweislich der parlamentarischen Befassung nicht zwingend die flächendeckende Einrichtung von Beteiligungsgesellschaften und Landesbetrieben gefordert, aber zumindest die betriebswirtschaftliche Ausrichtung auch innerhalb bestehender Behördenstrukturen. Auch wenn sich Ansätze zur Realisierung von weitergehenden Bündelungen der Fach- und Ressourcenverantwortung durch die Bildung von Bundes- oder Landesbetrieben insbesondere im Haushaltsrecht finden<sup>580</sup>, so sind dort verankerte organisatorische Maßnahmen zunächst einmal kritisch in Bezug auf ihren unmittelbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu bewerten.

<sup>578</sup> vgl. Lüder, Klaus (1985), S. 42

<sup>579</sup> Art 2 § 1 Abs. 1 S. 3 und 4 HSichG

<sup>580</sup> „Grundsätzlich ist die Rechtsform weder für die fachliche Qualität noch für die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung einer Untersuchungseinrichtung der entscheidende Faktor. Die Erfahrungen zeigen, dass in jeder Rechtsform wirtschaftlich oder unwirtschaftlich gearbeitet werden kann. So ist es keineswegs gesichert, dass ein Untersuchungsinstitut in der Form einer GmbH a priori wirtschaftlicher arbeitet als ein Institut, das in eine herkömmliche Behördenstruktur eingebettet ist.“ (Arbeitsgruppe „Rechtsform Hygieneinstitut“ Hamburg (1999), S. 9)

### 4.2.2.1 Formale Rahmenbedingungen

Mit der Betrachtung der formalen Rahmenbedingungen wird das Verfahren und die Kompetenz zur Bildung von Landesbetrieben hinterfragt. Angesichts der Tatsache, dass den Landesbetrieb betreffende Regelungen vornehmlich im Haushalts- wie Organisationsrecht anzutreffen sind, soll nachfolgend auch die Frage der Gründung von Landesbetrieben vornehmlich durch eine entsprechende Auslegung dieser Rechtsnormen beleuchtet werden. Im Ergebnis zeigen die Ausführungen, dass die Errichtung der Landesbetriebe sich vergleichsweise fernab von ihrem Gesellschafter, dem Land, abspielen kann. Insoweit - und mit Blick auf Arbeitshypothese II - kann dies sogar als ein über die Flexibilität eines privaten Unternehmens hinausgehendes Handeln bewertet werden.

#### 4.2.2.1.1 Haushaltsrechtliche Maßgaben

Der Umstand, dass sich der Bundes- bzw. Landesbetrieb aus den § 26 BHO/LHO ableitet, legt es nahe, Hinweise zum Verfahren und zur Zuständigkeit für seine Bildung zunächst im Haushaltsrecht zu suchen. Entsprechende Kodifizierungen finden sich im Grundgesetz sowie den Landesverfassungen einerseits und dem Haushaltsgrundsätzegesetz sowie den Landeshaushaltsordnungen andererseits. Tabelle 37 zeigt einen Ausschnitt der diesbezüglich getroffenen Regelungen.

Haushaltsrecht			
Bundesrecht		Landesrecht	
Verfassungsrecht	einfaches Recht	Verfassungsrecht	einfaches Recht
Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG	§ 18 Abs. 1 S. 1 bis 3 HGrG <sup>581</sup>	Art. 101 Abs. 2 S. 1 u. 2 BbgVerf	§ 26 Abs. 1 S. 1 bis 3 LHO Bbg, LHO Hamburg
Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden.	Betriebe des Bundes oder des Landes [Bundesbetriebe] haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen.	Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen. Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden.	Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. (Brandenburg) Betriebe der Freien und Hansestadt Hamburg (Landesbetriebe) haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. (Hamburg)

Tabelle 37: Haushaltsrechtliche Vorgaben für Bundes- und Landesbetriebe

Bei den Bundesbetrieben handelt es sich um rechtlich unselbständige Teile der Bundesverwaltung, die insoweit ein Eigenleben führen, als ihre Betätigung - im Gegensatz zur übrigen Bundesverwaltung - erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist. Bundesbetriebe, die weiterhin nach einem kameralem System arbeiten, fallen nicht unter § 26 Abs. 1 BHO/LHO. Die Formulierungen des Haushaltsrechts setzen die Existenz des Bundes- oder Landesbetriebes voraus und wenden dann kodifizierte Besonderheiten hinsichtlich der Wirtschaftsführung auf diese an. Sie treffen keine Aussage darüber,

<sup>581</sup> der entsprechende Wortlaut der BHO ist durch eckige Klammern gekennzeichnet

- a) wie es zur Bildung solcher Betriebe kommt,
- b) ob diese Kraft ihrer bisherigen Tätigkeit Bundes- oder Landesbetriebe sui generis sind,
- c) ob die Betriebseigenschaft organisationsrechtlich verankert ist und der Betrieb insoweit selbständig neben anderen Verkörperungen der öffentlichen Verwaltung steht,
- d) ob die Betriebseigenschaft lediglich haushaltsrechtlicher Natur ist, im Übrigen aber die bisherige Organisationsform fortbesteht und
- e) ob der Landesbetrieb eine eigene Rechtsform darstellt, in der die öffentliche Verwaltung handelt.

Damit bleibt die Frage über die Entstehung von Landesbetrieben im Haushaltsrecht unbeantwortet. Nahe liegend ist daher ein Versuch, die notwendigen Vorgaben aus dem Organisationsrecht abzuleiten. Hierzu gibt das nachfolgende Kapitel Hinweise.

#### 4.2.2.1.2 Organisationsrechtliche Maßgaben

Die Notwendigkeit und das Recht zur Organisation der Bundes- bzw. Landesverwaltung leiten sich ab aus dem Grundgesetz sowie den jeweiligen Landesverfassungen. Über die dort verankerten organisationspezifischen Tatbestände hinaus haben einzelne Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, das Saarland, Schleswig-Holstein oder Baden-Württemberg von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Landesorganisation auch einfachgesetzlich zu fassen. Tabelle 38 zeigt einen Ausschnitt der diesbezüglich getroffenen Regelungen.

Organisationsrecht			
Bundesrecht		Landesrecht	
Verfassungsrecht	einfaches Recht	Verfassungsrecht	einfaches Recht
Art. 84 Abs. 1 und 86 GG	---	§ 96 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 BbgVerf	§ 2 Abs. 1 und 2, §14 Abs. 1 bis 3 LOG
Führen die Länder die Bundesgesetz als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung aus, oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts aus [...]. Sie [die Bundesregierung] regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.	---	Die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten werden durch Gesetz festgelegt. Die Einrichtung der staatlichen Behörden obliegt der Landesregierung. Sie kann diese Befugnis übertragen.  Der allgemeine Aufbau und die räumliche Gliederung der allgemeinen Landesverwaltung bedürfen eines Gesetzes (Art 56. Abs. 2 NdsVerf)	Der Aufbau der Landesverwaltung ist zweistufig. Die erste Stufe bilden die obersten Landesbehörden mit den ihnen nachgeordneten Landesoberbehörden. Die zweite Stufe bilden die allgemeinen unteren Landesbehörden sowie die sonstigen unteren Landesbehörden. Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist. Landesbetriebe werden durch Erlass der zuständigen obersten Landesbehörde errichtet. [...] Der Erlass ist durch die zuständige oberste Landesbehörde im Amtsblatt für Brandenburg zu veröffentlichen. Landesbetriebe können hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Sie können aufgrund des § 5 dieses Gesetzes für zuständig erklärt werden.

Tabelle 38: Organisationsrechtliche Vorgaben für Bundes- und Landesbetriebe

Das Grundgesetz enthält über die Bildung der Verfassungsorgane hinaus im Gegensatz zu den meisten Landesverfassungen keine ausdrückliche Vorschrift, die eine Regelung des Verwaltungsaufbaus und

der Behördenzuständigkeiten durch Gesetz fordert.<sup>582, 583</sup> Die Landesverfassungen differenzieren in ihrer Kompetenzzuweisung regelmäßig in die grundsätzliche Zuständigkeit für die äußere Aufbauorganisation einerseits und die Einrichtung einzelner Behörden andererseits. Exemplarisch wurde oben auf die brandenburgische sowie die niedersächsische Verfassung verwiesen. Danach ist die generelle äußere Aufbauorganisation durch Gesetz zu bestimmen und somit dem Parlament als Organ der Legislative vorbehalten. Die Einrichtung der einzelnen staatlichen Behörden dagegen kann durch die Landesregierung als Organ der Exekutive oder einer hierzu von ihr ermächtigten Stelle erfolgen, in der Regel einem Fachminister.

Grundgesetz wie auch Länderverfassungen sprechen im Wortlaut bisher aber nur die Behörden an. Ob Bundes- oder Landesbetriebe - wie im Übrigen auch Einrichtungen oder Sondervermögen - den Behördenbegriff im Sinne der Verfassungsnormen erfüllen und damit ebenfalls in eigener Verantwortung der Exekutive gebildet werden können, bleibt zunächst dahingestellt. Auch das Haushaltsrecht gibt mit Artikel 110 Abs. 1 GG sowie § 18 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) hierauf keine Antwort. Ebenso wie die Länderverfassungen eröffnet es lediglich die Möglichkeit, als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit bei Bundes- und Landesbetrieben nur einen Finanzierungssaldo im Haushaltsplan auszuweisen. Eine Legaldefinition des Begriffs „Landesbetrieb“ oder Kriterien für dessen Einrichtung, sind auch hier nicht festgehalten. Ein „Bundesorganisationsgesetz“ fehlt.

Die bisherige Rechtsauffassung geht davon aus, dass Bundesbetriebe durch einen Errichtungserlass, also durch eine Verwaltungsvorschrift gebildet werden können.<sup>584</sup> Die Errichtung wird auf Bundesebene nicht anders als im Falle einer Behörde behandelt, da in verfassungsrechtlicher Hinsicht der Landesbetrieb die Behördendefinition nach höchstrichterlicher Rechtsprechung<sup>585</sup> erfüllt. Damit wird die notwendige Flexibilität für eine zweckdienliche, an den jeweiligen Umständen ausgerichtete Bildung von Verwaltungseinheiten geschaffen. Inhalte dieser Verfügung werden regelmäßig sein: Rechtsform, Sitz,

<sup>582</sup> BVerfG Beschluss vom 6. Mai 1958, 2 BvL 37/56, 11/57, BVerfGE

<sup>583</sup> „Die formale Organisation der Landesverwaltungen erfolgt i.d.R. entweder durch einen Gesetzgebungsakt der Länderparlamente oder durch entsprechende Willensbildung der Länderchefs (Ministerpräsidenten, Regierende Bürgermeister).“ (Stademann, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 887)

<sup>584</sup> vgl. Püttner, Günter/Kretschmer, Gerald (1993), S. 219; so auch abzuleiten im Umkehrschluss aus Ausführungen zur Bildung von rechtlich selbständigen Anstalten von Püttner, Günter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093; „Die gesetzliche Regelung war in diesem Fall notwendig, weil rechtlich selbständige Anstalten (juristische Personen des öffentlichen Rechts) nach ganz herrschender Auffassung nur durch Gesetz oder auf der Grundlage eines auf den konkreten Fall bezogenen Gesetzes gebildet werden können.“

<sup>585</sup> „Behörden sind sämtliche in die Landesverwaltung und in die ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts eingeordneten organisatorischen Einheiten von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet und dazu berufen sind, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Landes oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“ (BVerfG Urteil vom xx.yy.zz (BVerfGE 10, 20, 48));

„Unter einer Behörde versteht man im allgemeinen eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder vom ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“ (BVerfG Urteil vom 14. Juli 1959, 2 BvF 1/58);

Eine Behörde ist ein „selbständiges, nicht-rechtsfähiges Organ des Staates oder eines anderen Trägers der öffentlichen Verwaltung, das mit Außenzuständigkeiten zu konkreten Rechtshandlungen auf dem Gebiet der Verwaltung oder der Rechtsprechung ausgestattet ist.“ (Miller, Manfred (1995), S. 21);

Der institutionelle Organisationsbegriff stellt klar, dass es sich bei einer Behörde um eine Verwaltungsorganisation handelt, „die auf sich und in sich Beschäftigte (i.w.S.) und sächliche und finanzielle Mittel vereinigt, um die ihr zugeordneten räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten erfüllen zu können.“ (Becker Bernd (1989), S. 233);

Demgegenüber geht der Begriff der Behörde im Verwaltungsverfahren über denjenigen der Behörde im organisationsrechtlichen Sinne hinaus. Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (§ 1 Abs. 4 VwVfG). Diese weit reichende Formulierung schließt sonstige Stellen sowie natürliche und juristische Personen ein, die mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betraut sind. Behörden sind insoweit auch Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Regierungsorgane, wenn sie verwaltend tätig sind. (vgl. Meier, Dieter/Bolten, Hans-Günter (1992), S. 39);

Für eine rein haushaltsrechtliche, nicht organisatorische Klassifizierung des Landesbetriebes sprechen dagegen Ausführungen zu Sondervermögen, die diesen gerade solche Stellen nicht zurechnen, die zwar als Behörden aufgezogen sind, aber nach § 15 RHO und Art 110 GG eine eigene Haushaltstechnik entwickeln dürfen. Mit einem Sondervermögen haben sie nichts zu tun, weil sie anderen Zwecken als einer reinen Vermögenswirtschaft gewidmet sind. Es sind danach lediglich Behörden mit besonderen Bewirtschaftungsprinzipien. Wie bei Sondervermögen liegt es allerdings nahe, dass die Substanz auch der Landesbetriebe außerhalb des Haushalts gehalten werden soll. Denn der Sinn der Abtrennung eines Sondervermögens wie auch eines Landesbetriebes ist nicht zuletzt die Erleichterung seiner Bewirtschaftung. Erst mit seiner Schlussabrechnung reiht sich der Landesbetrieb wieder in die Haushaltswirtschaft ein, aus der es zum Zwecke einer erleichterten Bewirtschaftung zweckgebunden jeweils für die Dauer eines Rechnungsjahres ausscheidet. (Vialon, Friedrich Karl (1951), S. 114)

Gerichtsstand, Ziele, Zweck und Aufgaben sowie Vermögen, Kapital und die grundsätzliche Finanzierung des Landesbetriebes. Weitere Regelungsgegenstände werden die eventuelle Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, die künftige Steuerung des Landesbetriebes über Zielvereinbarungen sowie die Kompetenzen der Geschäftsführung sein. Darüber hinaus können Angelegenheiten der Wirtschaftsführung sowie der rechtlichen Vertretung grundsätzlich aufgegriffen werden.<sup>586</sup> Hierbei wird vielfach jedoch verkannt, dass die einschlägigen Regelungen über Betriebe oder Sondervermögen als haushaltsrechtliche Ausnahmeregelungen entstanden und zunächst auch nur für eng begrenzte Bereiche zur Anwendung gekommen sind.<sup>587</sup> Bezogen auf den Gesamthaushalt wie auch die politische und fachliche Steuerung dieser Verwaltungseinheiten waren die Auswirkungen daher zunächst minimal. Vor diesem Hintergrund konnte eine Zustimmung des jeweiligen Parlaments bisher ohne Bedenken auf eine solche mittelbarer Natur beschränkt werden. Dieses hat bisher eine indirekte Zustimmung dadurch erteilt, dass es sein Einverständnis mit der Bildung des Landesbetriebes und der daraus regelmäßig resultierenden wirtschaftlichen Absonderung aus dem Landeshaushalt mit der Verabschiedung des Haushaltsplanes indirekt - quasi by the way - erklärt hat.

Der zunehmende Einsatz des Landesbetriebes und die damit verbundene Herauslösung erheblicher finanzieller Ressourcen aus dem Haushaltsplan könnte zwischenzeitlich der Einführung eines unmittelbaren Parlamentsvorbehaltes das Wort reden. Eine abgewandelte Rechtsauffassung stellt daher hinsichtlich der eigenverantwortlichen Bildung von Verwaltungseinheiten durch die Exekutive auf den Grad der wirtschaftlichen Autonomie dieser Einheiten ab.<sup>588</sup> Hierbei dürfte bereits eine relative Autonomie gegenüber der klassischen Behörde maßgeblich sein. Solche autonomen Wirtschaftskörper sind - auch wenn diese keine eigene Rechtspersönlichkeit (absolute Autonomie) besitzen - durch Gesetz zu bilden. Sie werden angenommen, wenn ein Wirtschaftsplan erstellt und spezifische Organe wie ein Werksausschuss und eine Werkleitung bei kommunalen Eigenbetrieben errichtet werden. Sie sind im staatlichen Bereich nur durch ein Sondergesetz einzurichten. Ein derartiger Status (Sondervermögen) wurde insbesondere der damaligen Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost verliehen. Im Übrigen müsste es sich - daraus schlussfolgernd - bei einem Verzicht auf eine Gründung durch Gesetz auf staatlicher Ebene, um Betriebe handeln, die den kommunalen Regiebetrieben entsprechen, also mit sämtlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt sind. Der Hinweis auf die sondergesetzliche Grundlage ist zurückzuführen auf den Umstand, dass autonome Wirtschaftskörper sowohl angesichts der ausschließlichen Veranschlagung von Zu- und Abführungen im Haushaltsplan (Nettoprinzip) als auch der Einrichtung eigener Kontrollorgane der unmittelbaren finanziellen und fachlichen Steuerung des Gesetzgebers bzw. der Spitze der Exekutive weitgehend entzogen sind. Eine solche Beschränkung des für den Landes- oder Bundeshaushalt endverantwortlichen Parlaments sollte grundsätzlich nur mit dessen Zustimmung erfolgen. Ein entsprechendes Einrichtungsgesetz stellt hier ein geeignetes Instrument dar, in dem ggf. auch alternative Kontrollrechte zu Gunsten des Parlaments geschaffen werden können.

Dies führt zu der Frage, inwieweit sich Bundes- und Landesbetriebe zwischenzeitlich zu solchen autonomen Wirtschaftskörpern fortentwickelt haben. Während in der Bundesverwaltung eine Bedeutung oder gar Weiterentwicklung der Bundesbetriebe nicht zu erkennen ist, hier wird vielmehr der Entwicklung zur Privatisierung der Vorrang gegeben<sup>589</sup>, zeichnet sich auf der Landesebene eine erhebliche

---

<sup>586</sup> vgl. Kaczorowski, Willi (2001), S. 16, 17

<sup>587</sup> „Die Einrichtung von Staatsbetrieben kommt in Betracht, wenn ihre Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.“ (Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26 LHO)

<sup>588</sup> vgl. Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996), Bd. III S. 1182

<sup>589</sup> „Die Zahl der Bundesbetriebe ist inzwischen erheblich zurückgegangen. Insgesamt gibt es nur noch zwölf Bundesbetriebe, von denen aber nur vier nach § 26 Abs. 1 LHO eingerichtet sind und einen Wirtschaftsplan aufstellen.“ „Nach § 7 Abs. 1 S. 2 BHO bedarf die Beibehaltung bestehender Bun-

Ausdehnung des Instrumentes „Landesbetrieb“ ab. Diese ist nicht nur wie in Tabelle 1 (Kapitel 2.1.1) einleitend aufgezeigt quantitativer, sondern zunehmend auch qualitativer Natur. In Kapitel 3 konnte aufgezeigt werden, dass in der Praxis nicht wie auf Bundesebene nur ein Drittel der Landesbetriebe, sondern die weit überwiegende Mehrzahl einen Wirtschaftsplan aufstellt, zunehmend Kontrollgremien wie Verwaltungs- oder Beiräte installiert oder konsensuale Steuerungsmechanismen wie Kontrakte, Ziel- oder Servicevereinbarungen zum Einsatz kommen. Der Vergleich mit dem kommunalen Eigenbetrieb liegt daher deutlich näher als ein solcher mit dem kommunalen Regiebetrieb. Die sich entwickelnde hohe wirtschaftliche und organisatorische Selbständigkeit gegenüber klassischen Behörden kann daher als Indiz dafür betrachtet werden, dass Landesbetriebe sich zu autonomen Wirtschaftseinheiten entwickeln und ihre Gründung zukünftig regelmäßig eines Gesetzes und damit der parlamentarischen Zustimmung bedarf. Frühere Auffassungen, nach denen die Landesbetriebe - gleichgültig ob als Brutto- oder Nettobetriebe - in die Kategorie staatlicher Regiebetrieb fallen<sup>590</sup>, können vor diesem Hintergrund als nicht mehr einschlägig erachtet werden. Dies gilt umso mehr, als diese Betriebe zwischenzeitlich in ihrer Gesamtheit in einzelnen Bundesländern erhebliche Haushaltsmittel binden. Darüber vermag auch die fortbestehende rechtliche Unselbständigkeit nicht hinwegzutäuschen. Diese wäre allein bei einer Forderung einer absoluten, nicht bei einer relativen wirtschaftlichen Autonomie im Vergleich zur klassischen Behörde von Bedeutung.

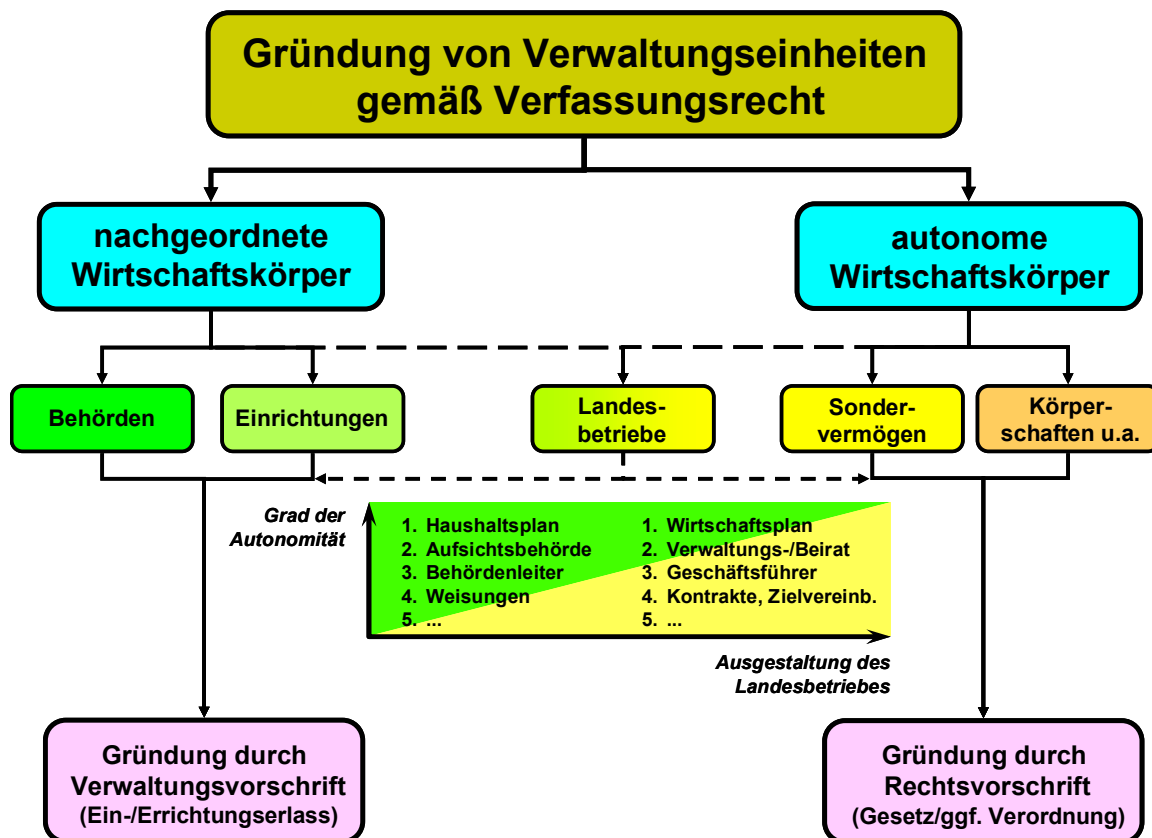


Abbildung 14: Autonomitätsperspektiven und rechtliche Anforderungen an das Verfahren der Landesbetriebsbildung

<sup>590</sup> so noch Püttner, Günter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1383  
*desbetriebe oder die Einrichtung neuer Bundesbetriebe einer kritischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei ist notfalls durch ein Interessenbekundungsverfahren zu ermitteln, ob die wirtschaftliche Betätigung privatisiert werden kann.* (Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26 LHO)



Der Grad der wirtschaftlichen Autonomie wird regelmäßig gemessen durch einen Vergleich mit der klassischen Behörde. Hierbei gilt es zunehmend zu beachten, dass vormals exklusiv für Landesbetriebe genutzte Möglichkeiten sukzessive auch für Behörden eröffnet und praktiziert werden. Verwiesen sei hierzu insbesondere auf die Steuerung durch Kontrakte oder Zielvereinbarungen sowie Überlegungen, das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltungen insgesamt auf eine kaufmännische Buchführung umzustellen. Damit wird der „Autonomitätsvorsprung“ der Landesbetriebe durch Rechtsfortschreibungen, also konstitutiv, wie auch praktisch, sukzessive aufgezehrt. Die ursprünglich erwachsene relative Autonomie der Landesbetriebe könnte daher an Bedeutung verlieren und sie fielen bezüglich der Anforderungen an ihre Gründung wieder zurück auf die Ebene des Einrichtungs- oder Errichtungserlasses. Abbildung 14 soll verdeutlichen, dass der Übergang zwischen einer Errichtung durch Erlass auf der einen und einer solchen durch Gesetz auf der anderen Seite hinsichtlich der Landesbetriebe fließend ist. Dies gilt umso mehr, als die im Zentrum der Abbildung benannten Charakteristika häufig auch vermengt werden.

Angesichts der vorstehenden Rechtslage und mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muss eine Gründung durch Rechtsnorm insbesondere bei folgenden Fallgestaltungen als wenig zweck- und verhältnismäßig und damit nicht gerechtfertigt erscheinen.

- a) Der Bundes-/Landesbetrieb wird als ein solcher eingerichtet, der weiterhin nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans handelt. Er ist dann weder ein solcher nach § 26 Abs. 1 BHO/LHO noch ist er einer umfassenden Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers entzogen. In seiner Charakteristik kommt er dem kommunalen Regiebetrieb nahe, so dass ein normativer Akt für seine Bildung unverhältnismäßig wäre.
- b) Der Bundes-/Landesbetrieb hat hinsichtlich seiner Bilanzsumme, seines Jahresumsatzes oder seines Jahresergebnis nur einen marginalen Anteil am Gesamthaushalt der Trägerkörperschaft. Daraus darf eine nur unwesentliche Beeinträchtigung der Rechte des Haushaltsgesetzgebers abgeleitet werden, die dazu berechtigt, auf die Umwandlung durch ein Errichtungsgesetz zu verzichten.
- c) Eine Sondersituation stellt sich dar, wenn zahlreich eingerichtete oder einzurichtende „kleine“ Bundes-/Landesbetriebe bei einer Gebietskörperschaft zusammen eine erhebliche Bilanzsumme, hohe Umsatzerlöse oder Jahresergebnisse ausweisen. Auch wenn die Betriebe für sich genommen keines gesetzlichen Umwandlungsaktes bedürften, kann ab einer bestimmten Schwelle für die Gesamtheit der Betriebe jeder einzelne gesetzspflichtig sein oder ein Grundsatzgesetz über die parlamentarischen Kontrollrechte bei Bundes-/Landesbetrieben generell erforderlich werden.

Für die Bundesländer wird stellvertretend auf die Brandenburger Rechtslage hingewiesen. Dort besagt die Verfassung, dass die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes festzulegen ist. Die Einrichtung der staatlichen Behörden selbst obliegt der Landesverwaltung.<sup>591</sup> Dieser Parlamentsvorbehalt führt dazu, dass das Modell der äußeren Aufbauorganisation unterhalb der Landesregierung - für diese gelten die Regelungen des 3. Abschnitts der Brandenburgischen Verfassung - und oberhalb der Kommunalverwaltung (Art. 97 BbgVerf) vom Parlament zu legitimieren ist. Die Landesregierung darf abgeleitet aus dem Verfassungsrecht die praktische Bildung der einzelnen Behörden innerhalb dieses Modells vollziehen. Da zumindest für Brandenburg gegenwärtig die Bedingungen des o.g. Buchstabens b) erfüllt sind und Buchstabe c) nicht zutrifft, dürfte eine Gründung durch Gesetz verfassungsrechtlich nicht zwingend

---

<sup>591</sup> Art. 96 BbgVerf

sein. Lediglich die Bildung von Unternehmen oder Betrieben als selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts wird nach herrschender Auffassung verfassungsrechtlich an einen Gesetzesvorbehalt geknüpft. Für die Bildung juristischer Personen des Privatrechts hat die öffentliche Hand die jeweils einschlägigen, für alle geltenden Fachgesetze wie das AktG oder das GmbHG zu beachten.

Die in der Brandenburgischen Landesverfassung angesprochene Einrichtung umfasst insbesondere die tatsächliche Bereitstellung der personellen und sächlichen Mittel, also die Bestimmung des Standortes, Errichtung oder Nutzung eines vorhandenen Gebäudes, Ernennung des Behördenleiters und Einstellung der weiteren Mitarbeiter sowie Gliederung und Aufbau der Behörde<sup>592</sup> und damit auch des Landesbetriebes. Dieser sehr umfassende Katalog zeigt das Gesamtspektrum der regelungsfähigen Gegenstände auf. Eine umfängliche Inanspruchnahme der vorstehenden Regelungskompetenz der Landesregierung für die Landesbetriebe muss zur Zielsetzung für die zu errichtende Einheit in Beziehung gesetzt werden. So wird gerade bei Landesbetrieben von einer Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel grundsätzlich abgesehen, da diese sich in deutlichem Umfang selbst zu finanzieren haben. Die Einstellung von Mitarbeitern wie auch die Gliederung und der Aufbau des Betriebes kann im Interesse einer Stärkung der Eigenverantwortung auf den Landesbetrieb übertragen werden, um die eingangs angesprochenen Zielsetzungen zu erreichen. Eine Verpflichtung, die im vorhergehenden Absatz genannten Regelungen vollständig zu treffen, wird nicht ausgesprochen. Ausschlaggebend dürften gerade bei Landesbetrieben regelmäßig Zweckmäßigkeitserwägungen sein.

In Teilen wird die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Ausgestaltung der Landesorganisation an die Landesregierung jedoch durch das Landesorganisationsgesetz an das Parlament zurückgegeben. Dieses hat über die Errichtung von Landesoberbehörden und unteren Landesbehörden durch Gesetz zu befinden.<sup>593</sup> Die Rechtslage ist damit in Bezug auf Behörden noch enger gefasst als in Baden-Württemberg<sup>594</sup>, dem Saarland<sup>595</sup> oder Schleswig-Holstein<sup>596</sup>, die eine Bildung derselben durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulassen. Für Landesbetriebe ist in Brandenburg eine vergleichbare Rückverweisung an den Gesetzgeber nicht erfolgt. Insoweit verbleibt es bei der Errichtung der Landesbetriebe durch einen entsprechenden Erlass der zuständigen obersten Landesbehörde. Mit Blick auf die zumindest durch § 14 LOG vermittelte weitergehende Autonomie der Landesbetriebe über die Behörden hinaus muss dies jedoch kritisch gesehen werden. Obwohl hier die Legitimationskette vom Wähler über das Parlament bis hin zu ausführenden Einheiten der Exekutive weiter gestreckt wird, vermindern sich die formalen Anforderungen an die Bildung der Landesbetriebe gegenüber denen an die Errichtung einer Behörde. Letztlich kann diese Entwicklung nur damit begründet werden, dass eine vertiefende Auseinandersetzung mit den Konsequenzen der Landesbetriebsbildung regelmäßig nicht stattgefunden hat und diese bisher lediglich als Möglichkeit der Nettoetatisierung zunächst kleinerer Einheiten betrachtet wurde. Auch der zunehmende Einzug konsensualer Steuerungselemente und Überlegungen zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in der Landesverwaltung und die damit abnehmende relative Autonomie gegenüber der Behörde können hier nicht als Argument angeführt werden. Sie spräche dafür, die Anforderungen an die Errichtung der Landesbetriebe mit denen für Behörden zumindest gleichzusetzen.

<sup>592</sup> vgl. Lieber, Hasso/Iwers, Steffen Johann/Ernst, Martina (2003), S. 402

<sup>593</sup> §§ 10 Abs. 2 und 11 Abs. 3 LOG Brandenburg

<sup>594</sup> § 19 LVG Baden-Württemberg

<sup>595</sup> §§ 6, 7, 8 LOG Saarland

<sup>596</sup> § 8 LVwG Schleswig-Holstein

#### 4.2.2.2 Materielle Rahmenbedingungen

Neben den formellen Rahmenbedingungen ist die Bildung von Landesbetrieben zu knüpfen an materielle, d.h. inhaltliche, vornehmlich aufgabenbezogene Voraussetzungen.<sup>597</sup> Die rege Gründungstätigkeit von Landesbetrieben auch auf bisher ungewohntem Terrain führt zu der Frage, was überhaupt in Landesbetrieben zusammengefasst werden kann. Die Organisationsform „Landesbetrieb“ ist offensichtlich keiner bestimmten Aufgabe vorbehalten: Landesbetriebe zur Verwaltung der Straßen oder für Datenverarbeitung und Statistik sowie des Mess- und Eichwesens sind ebenso zulässig wie die Umwandlung von Universitäten oder Krankenhäusern in Landesbetriebe. Hierzu wird auch auf die Ausführungen in Bezug auf Arbeitshypothese I in Kapitel 3.4.4 verwiesen. Die Rechtsform der Wahrnehmung einer Aufgabe und die Ausrichtung des Verwaltungshandelns erscheinen ebenso wenig von Bedeutung wie der Charakter als Kernaufgabe, wenn es darum geht, materielle Voraussetzungen für die Bildung von Landesbetrieben herauszuarbeiten. Öffentliche Aufgaben, die mit hoheitlichen Mitteln wahrgenommen werden, bedingen ebenso wenig zwangsläufig eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, wie es der öffentlich-rechtlichen Organisationsform verwehrt ist, fiskalisch tätig zu werden. Auch die Bildung öffentlicher Unternehmen als Sammelbegriff für bestimmte öffentlich-rechtlich und privatrechtlich ausgestaltete Organisationsformen ist nicht zwingend an eine bestimmte Aufgabenart, Handlungsform oder Art der Erfüllung gebunden, wie sie in Kapitel 4.1.1 beschrieben wurden. Ihre Bildung hat vielmehr sozialstaatliche, wirtschafts- und kulturpolitische<sup>598</sup> und in jüngerer Zeit auch finanzpolitische Gründe.

So gibt es Staats- und damit auch Landesbetriebe grundsätzlich schon seit langer Zeit. Sie konnten bereits in der Vergangenheit errichtet werden, wenn ihre Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet war. Dies geht konform mit der ursprünglich ausschließlich haushaltsrechtlich motivierten Schaffung der Möglichkeiten des § 26 BHO/LHO.<sup>599</sup> In der Landesverwaltung spielten diese jedoch eher eine Nebenrolle: „Klassische“ Landesbetriebe waren insbesondere die selbst bewirtschafteten Domänen, die Versuchswirtschaften der Hochschulen und die Arbeitsbetriebe des Justizvollzugs. Der Landesbetrieb erlangte eine größere Bedeutung, als Ende der 70er Jahre durch Rechtsvorschriften des Bundes für Krankenhäuser das kaufmännische Rechnungswesen verbindlich vorgeschrieben wurde. Da für die Krankenhäuser der Länder neben diesen Vorschriften des Bundes auch das Haushaltsrecht galt, bot es sich an, die medizinischen Hochschuleinrichtungen und die Landeskrankenhäuser in Landesbetriebe umzuwandeln. In neuerer Zeit gewann die Entflechtung und Deregulierung monolithischer Verwaltungen mit ihren oft komplexen Strukturen auch für die Bildung von Landesbetrieben an Bedeutung. Durch sie wurden bzw. werden Verwaltungseinheiten mit einem klaren überschaubaren Auftrag verbunden mit Autonomie und Autarkie angestrebt, welche weitgehend selbst über die Art und Weise der Auftrags Erfüllung entscheiden. Das bedeutet eine im Vergleich zur traditionellen Arbeitsteilung wieder stärkere Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung in dieselben Hände.<sup>600</sup> Die Landesbetriebe wurden hierzu als besonders geeignet erachtet. Vielfach entstand dabei aber der Eindruck, dass nicht zunächst die Aufgabe betrachtet und dann die geeignete Organisationsform abgeleitet wurde, sondern

<sup>597</sup> als eine der wenigen Verwaltungsvorschriften gaben die Hamburger VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO nach früherem Wortlaut in Nr. 1.1.2 Hilfestellung hinsichtlich aufgabenbezogener, materieller Voraussetzungen für die Bildung von Landesbetrieben. Dort wurde definiert: „die Landesbetriebe haben die Eigenschaft eines wirtschaftlichen Unternehmens, das Waren oder Dienstleistungen herstellt und verteilt bzw. erbringt. Ihr Unterscheid zur allgemeinen Verwaltung liegt daher im betriebswirtschaftlichen Verhalten. Die andersartige Zielsetzung bedingt im Sach- und Investitionsbereich die kaufmännische Handlungsfreiheit, die jedoch vom Etatrecht der Bürgerschaft begrenzt wird.“ (Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997), S. 16) Die Definition wurde zwischenzeitlich durch eine offener Formulierungen abgelöst, die weder die Frage des wirtschaftlichen Unternehmens oder der kaufmännischen Handlungsfreiheit noch eines betriebswirtschaftlichen Verhaltens anspricht und somit einen erweiterten Gestaltungsspielraum für die Landesbetriebsbildung eröffnet.

<sup>598</sup> vgl. Erhardt, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1010

<sup>599</sup> vgl. Loeser, Roman (1991), S. 50; vgl. Fuchs, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1819; vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 89, welche die Besonderheit der Landesbetriebe vorrangig auf die Geltung besonderer haushaltsrechtlicher Regelungen konzentrieren.

<sup>600</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1994), S. 636

die Organisationsform vorgegeben und anschließend der Versuch unternommen wurde, die Aufgaben mühsam darauf anzupassen.

Nach der Legaldefinition des nordrhein-westfälischen Landesorganisationsgesetzes handelt es sich bei Landesbetrieben um rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest kostendeckend ausgerichtet ist. Im Falle Brandenburgs muss es sich um überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten handeln. Gerade in diesen Fällen erfordern wirtschaftliche Notwendigkeiten - je nach betrieblicher Aufgabenstellung - oft einen größeren Handlungsspielraum, als man ihn einer Behörde zuzumessen pflegt. Die übliche Behördenform genügt daher betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, besonders bei größeren Betrieben, nicht immer. Dies wird besonders dann der Fall sein, wenn der Betrieb aufgrund seiner Aufgaben voll im Wettbewerb mit Privatunternehmen steht. Aus dem Dualismus zwischen Betriebsnotwendigkeiten und Behördenform können Unzulänglichkeiten verschiedenster Art, z.B. innerbetriebliche Reibungsverluste oder Unwirtschaftlichkeiten im Arbeitsablauf entstehen. Im Zweifel sollte daher den eigentlichen betrieblichen Aufgaben der Vorrang zukommen, wenn schon einmal die Entscheidung für die Errichtung eines solchen Betriebes und seinen Fortbestand für eine längere Zeitdauer gefallen ist.<sup>601</sup> Damit sind erste Anhaltspunkte dafür gegeben, welche bisherigen Behörden als Landesbetriebe ausgestaltet werden können.

Entsprechend der Betriebsdefinition muss es sich um planvoll organisierte Wirtschaftseinheiten handeln, in denen Sachgüter produziert und Dienstleistungen bereitgestellt werden. Als besonders geeignet werden solche Verwaltungseinheiten betrachtet, die als Hersteller oder Anbieter am Markt tätig werden und am marktmäßigen Wettbewerb teilnehmen. Dazu zählen auch solche, die mit öffentlichen Aufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet in Form eines Monopolisten betraut sind, einen individuellen Fremdbedarf unter Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage bedienen oder der Deckung des Eigenbedarfs der Landesverwaltung Rechnung tragen.<sup>602</sup> Soweit die Verwaltung dabei persönliche Dienstleistungen in Form von beratenden und betreuenden Tätigkeiten erbringt, wie insbesondere in der Jugend- und Sozialhilfe, wird es vereinzelt jedoch als fraglich erachtet, ob und inwieweit sie marktmäßigen Bedingungen unterworfen werden können. Hier sind regelmäßig Leistungen für Personen tangiert, die sich diese aus sozialen und finanziellen Gründen nicht am Markt beschaffen können. Gerade finanziell auf diesen Personenkreis abgestellte Leistungen werden daher am Markt gar nicht erst angeboten. Die Verwaltung handelt bei diesen Leistungen - soweit die vorgelagerte Entscheidung getroffen wurde, dass diese jedem Bürger zu erschwinglichen Konditionen zur Verfügung stehen müssen - grundsätzlich als ein gesetzlich verpflichteter Ausfallbürge, der sich kaum einem Spiel von Angebot und Nachfrage aussetzen kann.<sup>603</sup> Die Aufgabe ist insoweit dann auch als Kernaufgabe zu betrachten, für welche der Staat zumindest eine Gewährleistungsverantwortung trägt. Erreichen die Marktangebote außerhalb der Verwaltung nicht jeden Bürger, so tritt er zusätzlich in die Erfüllungsverantwortung. Einzelne Stimmen betonen, dass solche staatlichen Kernaufgaben in der Regel von Behörden zu erledigen sind.<sup>604</sup> Der Brandenburger Gesetzgeber ist dem mit dem ausdrücklichen Hinweis in § 14 LOG begegnet, dass den Landesbetrieben auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können. Die Stellung dieses Hinweises im Gesamtzusammenhang bringt zwar zum Ausdruck, dass dies prinzipiell nur die Ausnahme sein soll,

<sup>601</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 169

<sup>602</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 148 ff m.w.N.

<sup>603</sup> vgl. Penski, Ulrich (1999), S. 89

<sup>604</sup> Auch der niedersächsische Landesrechnungshof geht davon aus dass Einrichtung von Landesbetrieben nur zulässig ist bei fiskalischen Aufgaben und – in Ausnahmefällen – schlichten Hoheitsaufgaben und entsprechend den rechtlichen Grundlagen für diese Organisationsform die Ausnahme bleiben muss. Für Landesbehörden der Eingriffsverwaltung sei die Organisationsform des Landesbetriebs unzulässig; denn sowohl das GG (Artikel 84 Abs. 1) als auch die NV (Artikel 56 Abs. 1) gehen von der Behördenstruktur der Verwaltung aus, wenn sie dem Bürger in Ausübung der Staatsgewalt gegenübertritt. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 148

stellt aber klar, dass selbst unter Berücksichtigung der weiten Definition der wirtschaftlichen Tätigkeit durch den Brandenburger Gesetzgeber weitergehende nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten bzw. solche Tätigkeiten, die auf Basis des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, im Landesbetrieb angesiedelt werden können. Dieses war Voraussetzung um beispielsweise auch Teile der Straßenbauverwaltung oder des amtlichen Geoinformationswesens mit seiner Gemengelage in Bezug auf wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Aufgaben in die Landesbetriebsform zu überführen (siehe Kapitel 4.2.1.2.2 und 4.1.3). Für eine zweifelsfreie Entscheidung hätte es der strikten Trennung von Vorhalte- und Abrufleistungen.

#### 4.2.3 Konsequenzen für Arbeitshypothese I

Die Auswertungen der Kapitel 4.1.2 und 4.1.3 sowie 4.2.2.2 lassen mit Blick auf Arbeitshypothese I und unter Berücksichtigung der in Tabelle 1 zusammengestellten Landesbetriebsbildungen der vergangenen Jahre den Rückschluss zu, dass die Zugänglichkeit einer Organisationseinheit für das Modell des Landesbetriebs sich primär an dem Umstand orientiert, dass die Gesamtheit der dort jeweils angesiedelten Aufgaben zumindest Umsatzerlöse zulässt. Als Kriterium innerhalb der Arbeitshypothese I gilt es daher, ein bestimmtes, prognostiziertes Jahresergebnis bzw. sein zu Stande kommen heranzuziehen. Dabei kommt es nicht darauf an, einen Jahresüberschuss erwirtschaften zu wollen und damit erwerbswirtschaftlich oder auch nur kostendeckend tätig zu werden. Selbst defizitäre Landesbetriebe haben ihre Berechtigung. Abbildung 15 will dies verdeutlichen.

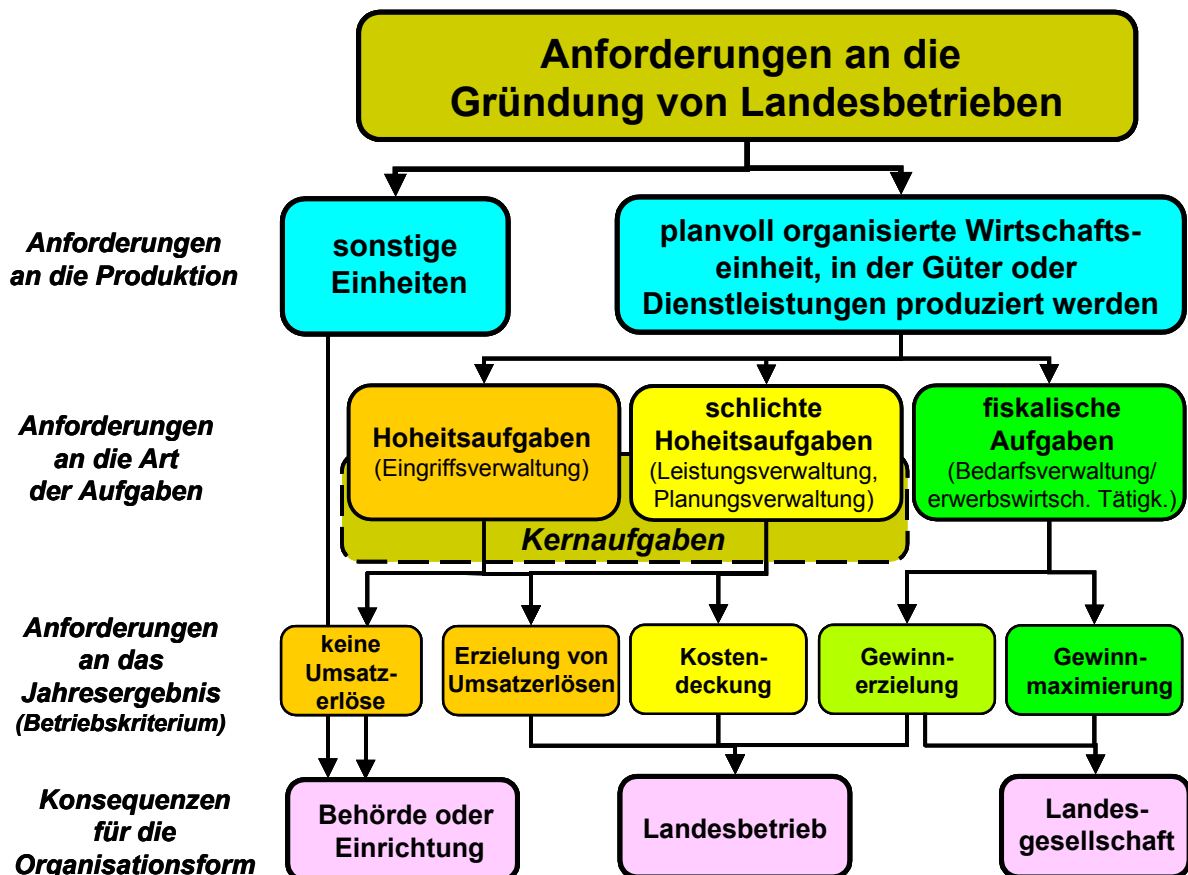


Abbildung 15: materielle Anforderungen an die Gründung von Landesbetrieben mit Blick auf Arbeitshypothese I

Nur im Idealfall muss das Jahresergebnis einen Gewinn ausweisen und damit die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung unterstreichen, die auch im Einklang mit der Landesbetriebsdefinition der Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO stünde. Ersatzweise reicht es aus, wenn das Jahresergebnis eine „schwarze Null“ ausweist oder - im Falle eines regelmäßig zu beobachtenden Jahresfehlbetrages - zumindest Umsatzerlöse in einem nicht nur marginalen Umfang erzielt werden; gleichgültig, ob diese von Dritten oder von anderen Stellen der Trägerkörperschaft erwirtschaftet werden. Dieses Kriterium trifft letztlich auf sämtliche bisher betrachteten Landesbetriebe zu, gleichgültig, ob ihre Tätigkeit der Eingriffsverwaltung oder der erwerbswirtschaftlichen Betätigung zuzurechnen ist oder mit Mitteln des öffentlichen oder privaten Rechts erfolgt. Dem dürfte weitergehende Bedeutung erst dann zukommen, wenn eine vollständige Auslagerung aus der unmittelbaren Landesverwaltung angestrebt wird. Selbst die Vorhalteleistungen im amtlichen Geoinformationswesen könnten durch die Abgabe der Roh- oder Basisdaten in begrenztem Umfang zu Umsatzerlösen führen. Hier wäre tatsächlich jedoch die Nahtstelle zu sehen, an der das Pendel in Abhängigkeit von weiteren Kriterien wie der Notwendigkeit einer engen fachlichen Steuerung durch eine Aufsichtsstelle zu Gunsten der Landesbehörde oder des Landesbetriebes ausschlagen könnte.

Für die Arbeitshypothese I bedeutet dies eine Abwandlung wie folgt: „Je höher das wirtschaftliche Potenzial einer Aufgabe, verstanden als die grundsätzliche Fähigkeit zur Erzielung von Umsatzerlösen von Dritten bzw. der Trägerkörperschaft ist, desto zugänglicher ist sie einem Landes- oder Bundesbetriebsmodell.“ Damit kann letztlich auch die Frage nach der Zuordnung zahlreicher Tätigkeiten im amtlichen Geoinformationswesen zur Eingriffsverwaltung dahingestellt bleiben. Selbst Kernaufgaben können ein solches wirtschaftliches Potenzial entfalten. Je näher eine solchen Umsatzerlösen zu Grunde liegende Kalkulation jedoch bereits im Lichte einer angestrebten Gewinnmaximierung erfolgt, desto eher ist der betreffende Landesbetrieb auch einer weitergehenden Lösung von der öffentlichen Hand bis hin zur materiellen Privatisierung zugänglich. Die daraus folgenden Konsequenzen in der jeweiligen weitergehenden Ausgestaltung sind letztlich auch mit entscheidend für die Frage, inwieweit die betreffenden Landesbetriebe noch öffentliche Verwaltung oder bereits öffentliches Unternehmen, Verwaltungs-/öffentlicher Betrieb oder wirtschaftliches/nicht wirtschaftliches Unternehmen sind.

Die Tatsache, dass beispielsweise Thüringen, Baden-Württemberg, Bremen und Hamburg auch oder nur die Aufgaben des Liegenschaftskataster in einen Landesbetrieb überführt haben bzw. hatten, liegt gerade darin begründet, dass hier die wesentlichen Erlöspotenziale für das amtliche Geoinformationswesen zu beobachten waren. Vergleichbar lässt sich dies für ebenfalls vielfach der Eingriffsverwaltung zugeordnete Aufgaben des Mess- und Eichwesens oder der Materialprüfung konstatieren. Dass die speziell daraus resultierenden Angebote gleichwohl nicht in jedem Falle als Musterbeispiel erhalten, liegt darin begründet, dass sie einem Marketing mit der Zielstellung der Erlössteigerung kaum zugänglich sind. Ein entsprechender Bedarf wird hier regelmäßig nicht erst durch eine Marketingmaßnahme begründet, sondern beruht auf externen Einflüssen wie beispielsweise der Siedlungs- und Wirtschaftspolitik. So wird der Absatz von Leistungen des Mess- und Eichwesens nur dann gesteigert werden können, wenn sich zahlreiche Unternehmer, welche zur Nutzung dieser Dienstleistungen verpflichtet sind, an einem bestimmten Standort niederlassen. Ähnlich gilt dies für den „Absatz“ von Liegenschaftsvermessungen, der nur dann befördert wird, wenn es gelingt attraktive Wohnstandorte auszuweisen und damit den Erwerb noch zu vermessender Grundstücke zu fördern. Das Marketing muss daher in diesen Fällen an strukturpolitischen Entscheidungen ansetzen und kann daher nur begrenzt durch den jeweiligen Betrieb selbst erfolgen.

Soweit hier von Umsatzerlösen gesprochen wird, ist abschließend klarzustellen, dass dieses Kriterium ausschließlich solche Erlöse meint, die aus einer Nutzung von Gütern oder Leistungen des betreffenden Landesbetriebes resultieren. Einnahmen, die aus Steuern oder Bußgeldern erzielt werden und damit nicht an eine konkrete Gegenleistung geknüpft sind, stellen keine hier maßgeblichen Umsatzerlöse dar.

#### 4.2.4 Aufbauorganisation der Landesbetriebe

In der Bundesrepublik versucht man, Reformziele zum einen durch eine effizientere und effektivere Erfüllung der zu leistenden Arbeit, zum anderen durch die Privatisierung<sup>605</sup> von Verwaltungsaufgaben zu erreichen<sup>606</sup>. Damit setzen die Bemühungen an der Aufbau- wie auch der Ablauforganisation<sup>607</sup> an. Ziele wie die Entflechtung von Geschäftsprozessen hin zu abgrenzbaren und Kostenermittlungen zugänglichen Leistungen, die Bündelung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung oder die Errichtung gerade solcher Organisationseinheiten, denen ein sinnvoller Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zugänglich ist, bedürfen nachhaltiger organisationsspezifischer Begleitmaßnahmen. Neben einer Anpassung von Führungsstrukturen bedingen sie eine erkennbare Stärkung der Eigenverantwortung ausführender Stellen und Personen.<sup>608</sup> Für einzelne untersuchte Landesbetriebe (Hamburg) konnte dies bereits beobachtet werden. Die Mehrzahl derselben vermittelte jedoch den Eindruck, dass hier Potenziale zwar gesehen wurden, aber noch ungenutzt geblieben sind.

Arbeitshypothese II war von der Feststellung ausgegangen, dass mit der fortschreitenden Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells innerhalb der Behörden das zusätzliche Entwicklungspotenzial in Richtung eines privaten Unternehmens für einen Landesbetrieb begrenzt wird. Gleichzeitig hatte Kapitel 3.1.1 in Bezug auf Belange der hier in Rede stehenden Aufbauorganisation verdeutlicht, dass eine substantiierte Aussage allein aus der praktischen Umsetzung der Landesbetriebsmodelle noch nicht getroffen werden kann. Dem wird nachfolgend weiter nachgegangen.

##### 4.2.4.1 Potenziale der äußeren Aufbauorganisation

Landesbetriebe wie auch Landesbehörden können insbesondere unter Berücksichtigung des im Rahmen der Diskussionen um die Einführung Neuer Steuerungsmodelle vielfach zu beobachtenden Sprachgebrauchs vom „Konzern Land“ auch als „Tochterunternehmen“ einer „Konzernmutter“ betrachtet werden. In der Privatwirtschaft verfügen diese Tochterunternehmen regelmäßig über eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit auch über eigene Rechte gegenüber dem Gesamtkonzern. Dadurch nehmen sie eine autonome Stellung innerhalb des Konzerns ein. Hingegen ist ein Merkmal der Landesbetriebe ausweislich der Verwaltungsvorschriften zu den Landeshaushaltsordnungen wie auch der einzeln existierenden Landesorganisationsgesetze ihre Ausgestaltung als rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung. Dass diese nur in zwei Bundesländern ausdrücklich festgeschriebene Charakterisierung nicht bundesweit angewendet werden kann, zeigt, dass es auf der einen Seite auch Landesbetriebe gibt, die weiterhin Behörde bleiben und nur einem beson-

<sup>605</sup> zum Begriff der Privatisierung und ihrer Zulässigkeit vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 6 ff

<sup>606</sup> vgl. hierzu Peine, Franz-Joseph (1997), S. 353: „Beide Handlungsweisen ermöglichen es, Personal abzubauen - und sei es auch nur durch den langfristig wirkenden Verzicht auf die Wiederbesetzung von Dienstposten.“

<sup>607</sup> „Organisieren ist Gestalten von Strukturen, Prozessen und Beziehungen in sozialen Systemen. Strukturen legen fest, welche Organisationseinheiten auf welchen Ebenen zu schaffen sind [...], welche Aufgaben ihnen übertragen sind und welche Leistungen sie zu erbringen haben. Prozesse ordnen die zeitliche und räumliche Folge der Arbeiten zur Erbringung einer Leistung sowie das Zusammenwirken von Mitarbeitern und den Einsatz von Arbeitsmitteln. Beziehungen regeln die Kommunikation zwischen den einzelnen Organisationseinheiten und Mitarbeitern bei der Leistungserstellung.“ (Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996), S. 3, 4)

<sup>608</sup> vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997), S. 14

deren Wirtschaften unterworfen sind, es auf der anderen Seite Landesbetriebe wie beispielsweise Hochschulen oder Krankenhäuser gibt, die als Selbstverwaltungskörperschaft oder Anstalt gleichzeitig über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Die Stellung des Instituts „Landesbetrieb“ innerhalb der Landesverwaltung bleibt damit diffus. Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften vermögen hier keine eindeutige Aussage zu treffen. Kapitel 3.1 hatte am Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens sowie ausgewählter Einzelfälle grundsätzlich verschiedene praktische Ausgestaltungen vorgestellt. Um die Einordnung des Landesbetriebes zu erleichtern, soll zunächst auf das Spektrum der Verwaltungseinheiten insgesamt eingegangen werden, welches in Abbildung 16 zu erkennen ist.

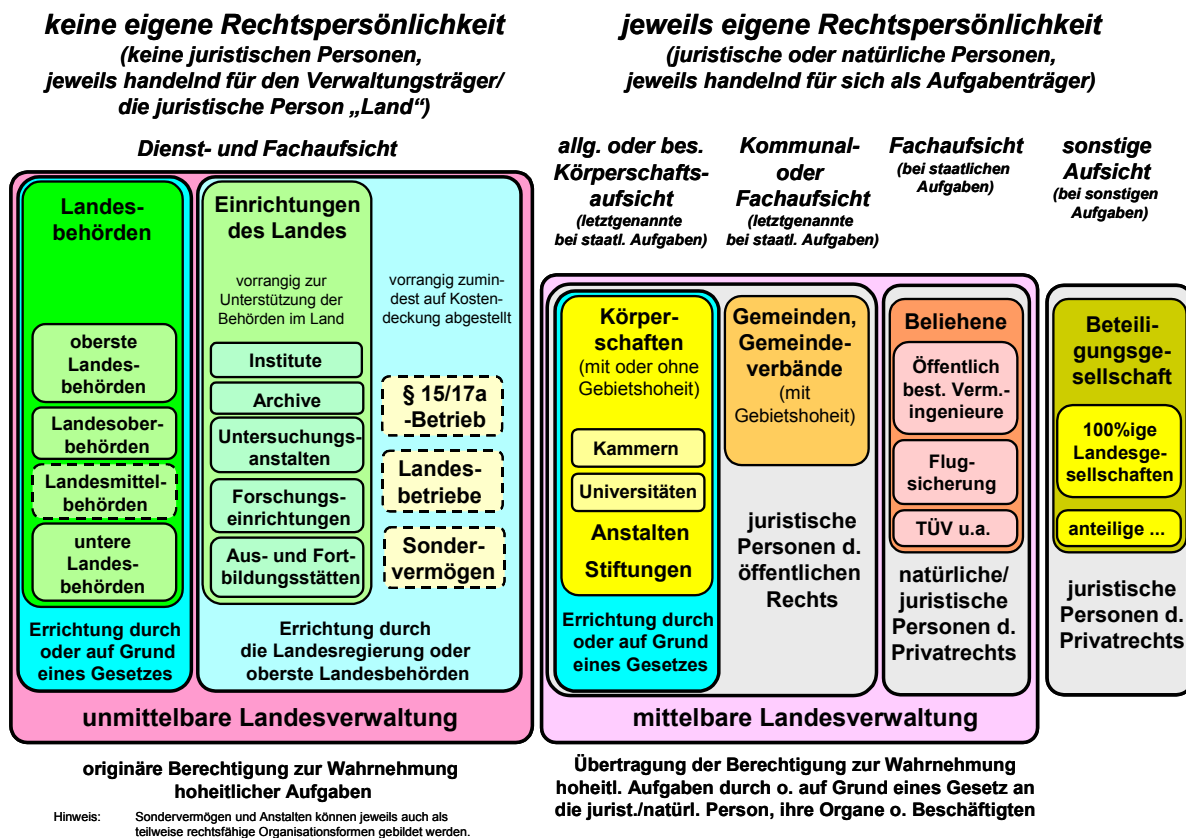


Abbildung 16: Verwaltungseinheiten im Überblick, Ausgangssituation in Bezug auf das Organisationsrecht

Soweit der Landesbetrieb wie auch das Sondervermögen als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung nur gestrichelt umrissen dargestellt sind, ist die Ursache in der differenzierten landestypischen Einordnung zu suchen. Wenn einzelne Bundesländer den Landesbetrieb organisationsrechtlich als Behörde oder Einrichtung betrachten, wäre seine getrennte Ausweisung in Abbildung 16 entbehrlich. Der Landesbetrieb ist bewusst gestrichelt eingefügt, da er so nur in zwei Organisationsnormen Eingang gefunden hat. Im Übrigen müsste er als flächenhafte Überdeckung aller genannten Organisationsformen mit dem Hinweis „Landesbetrieb“ aufgetragen werden. Besonders deutlich wird dies bei den als Landesbetrieb bewirtschafteten

- a) Anstalten des öffentlichen Rechts wie dem Landesbetrieb Hamburger Krankenhäuser (LBK)<sup>609</sup>,

<sup>609</sup> „Die Freie und Hansestadt Hamburg errichtet mit Inkrafttreten dieses Gesetzes die gemeinnützige Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser mit Sitz in Hamburg.“ (§ 1 Abs. 1 LBKHG); vgl. Becker, Ulrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 599



- b) Selbstverwaltungskörperschaften wie den Hochschulen des Landes Niedersachsen<sup>610</sup>,
- c) Gebietskörperschaften und damit juristischen Person des öffentlichen Rechts wie dem Landesbetrieb Hessen-Forst<sup>611</sup> oder
- d) Behörden wie den weitergeführten Katasterämtern des Landesbetriebes Katasterämter Thüringen<sup>612</sup> sowie den Staatlichen Vermessungsämtern des Landesbetriebes Vermessung in Baden Württemberg<sup>613</sup>, welche weiterhin der Fachaufsicht des zum gemeinsamen Landesbetrieb gehörenden Landesvermessungsamtes unterliegen.

Sie bleiben Anstalt, Körperschaft oder Behörde, was teilweise bereits im Namen zum Ausdruck kommt, und unterliegen damit anders als die Landesbetriebe in Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg auch ausnahmslos dem für diese originären Formen geltenden Organisationsrecht. Hierauf wird zu gegebener Zeit zurückzukommen sein. Soweit in den letztgenannten Bundesländern bereits vor der entsprechenden Novellierung der Landesorganisationsgesetze Landesbetriebe eingerichtet worden waren, wie im Falle der brandenburgischen Landeskrankenhäuser, besteht die originäre Organisationsform wie die der Anstalt fort und der Landesbetriebscharakter beschränkt sich auch hier nur auf eine „haushaltsrechtliche Ummantelung“. Von Interesse dürfte es in diesen Fällen jedoch sein, wie verfahren wird, wenn gefestigte Organisationsformen wie Körperschaften, Stiftungen oder Anstalten, die noch nach kameralen Grundsätzen wirtschaften, auf ein betriebliches Rechnungswesen umgestellt werden sollen. Hier sind grundsätzlich drei Wege denkbar, die aber keiner weiteren Vertiefung bedürfen:

- a) Eine konsequente Fortsetzung der Betrachtung des Landesbetriebes als Organisationsform und Umwandlung in denselben,
- b) eine Doppelspurigkeit von Landesbetrieb als Organisationsform und haushaltsrechtlichem Mantel, bei der letztgenannter im Einzelfall nur als wirtschaftliche Hülle genutzt wird oder
- c) ein Einsatz des betrieblichen Rechnungswesens unabhängig von der Landesbetriebsfrage, zumal dieses zunehmend Einzug in der öffentlichen Verwaltung hält.

Auf kommunaler Ebene wird besonders misstrauisch beobachtet, ob und inwieweit sich durch Privatisierung und vorgeschaltete Schritte wie Eigenbetriebe der Einfluss der gewählten Organe der Bürgerschaft verringert. Die kommunalen Gebietskörperschaften befürchten, dass ihnen die Verantwortung für Gebühren und Beiträge entgleitet und Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten aus der Hand genommen werden. Ebenso stehen diese Befürchtungen auf Landesebene mit Bezug auf die Landesbetriebe im Raum.

Eine gegenüber Abbildung 16 abweichende Auffassung unterscheidet in Behörden im engeren Sinne und Behörden im weiteren Sinne.<sup>614</sup> Dem liegt der Gedanke zu Grunde, das Handeln der jeweiligen Verwaltungseinheit als Klassifikationsmerkmal anzuwenden. Danach sind solche Behörden, die bindende Verwaltungsentscheidungen treffen, als Behörden der Hoheits- oder Eingriffsverwaltung den Behörden im engeren Sinne zuzurechnen. Behörden, die durch andere Verwaltungsentscheidungen oder sonstiges Verwaltungshandeln gekennzeichnet sind, sollen den Behörden im weiteren Sinne zugeordnet werden. Letztgenannte werden dort auch als nicht rechtsfähige Anstalten<sup>615</sup> bezeichnet und sollen

<sup>610</sup> „Die Hochschule ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung.“ (§ 15 S. 1 NHG)

<sup>611</sup> vgl. [www.hessen-forst.de](http://www.hessen-forst.de) vom 11.04.2004

<sup>612</sup> vgl. Brüggemann, Gerhard (1998) S. 191

<sup>613</sup> Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO BW ; vgl. Schönherr, Hansjörg (1997), S. 222; vgl. Landtag Baden-Württemberg (2002b), S. 5

<sup>614</sup> vgl. Becker, Bernd (1989), S. 233 ff

<sup>615</sup> zum Begriff der öffentlich-rechtlichen Anstalt, der im Rahmen dieser Arbeit keiner weiteren Vertiefung bedarf vgl. Rübner, Wolfgang in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093; Danach sind öffentliche Anstalten nach allgemeinem Sprachgebrauch all jene Einrichtungen, die durch Rechtsnorm dauerhaft organisatorisch verselbständigt sind. Für Regiebetriebe wird die Anstaltseigenschaft angesichts der fortbestehenden engen

die Bereiche der Leistungs- und sonstigen Verwaltung abdecken. Ihre Errichtung erfolgt regelmäßig durch Erlass, sie verfügen über eine eigene Anstaltsleitung und eine eigene innere Organisationsstruktur. Als prädestiniert für eine entsprechende Zuordnung von Verwaltungseinheiten gelten das Bildungs-, Kultur- und Forschungswesen<sup>616</sup>, verselbständigte Mittel (Sondervermögen) oder Unterstützungsleistungen. Unter Anwendung dieses Schemas müssten die Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO den Behörden im weiteren Sinne zugeordnet werden.

Insgesamt ist auch mit Blick auf die nachfolgenden Betrachtungen zur horizontalen und vertikalen Eingliederung sowie seine Autonomie zu beobachten, dass die Stellung des Landesbetriebes tendenziell in die Richtung eines konzerngebundenen Unternehmens geht, und dieser sich dabei deutlich von einer Behörde abhebt, auch wenn er selbst gerade mangels der rechtlichen Selbständigkeit letztlich weniger autonom bleibt als das Konzernunternehmen.

#### 4.2.4.1.1 Horizontale Eingliederung

Abbildung 16 differenziert ausgehend von der Brandenburger Rechtslage zunächst in Einheiten mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit erlangen keine Status als juristische Person. Ihr Handeln ist in letzter Konsequenz jeweils der juristischen Person des Verwaltungsträgers, hier dem Land, zuzurechnen. Dieses Land bedient sich lediglich einzelner Organisationseinheiten, die ggf. im eigenen Namen handeln, dabei aber fremde Rechte wahrnehmen. Insbesondere sind Behörden und Einrichtungen zu nennen, da sie ausnahmslos in allen Bundesländern als Organisationseinheiten zu finden sind. Daneben betrachten Bundesländer wie Brandenburg und Nordrhein-Westfalen die Landesbetriebe explizit, d.h. durch Benennung in entsprechenden Landesorganisationsgesetzen als eigene Organisationseinheiten und nicht nur als haushaltsrechtliches, überlagerndes Gebilde. Angesichts des Fehlens einer eigenen Rechtspersönlichkeit werden diese Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung<sup>617</sup> zugerechnet. Ihre Berechtigung zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben resultiert aus dem Umstand, rechtlich unselbständiger Teil der Trägerkörperschaft „Land“ zu sein und wird daher als originär bezeichnet. Eine rechtliche Notwendigkeit für die ausdrückliche Aussage der brandenburgischen und nordrhein-westfälischen Landesorganisationsgesetze, dass ihnen auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können, besteht daher nicht. Auch ohne diese Feststellung wäre eine solche Zuweisung zulässig. Ihr kann ausschließlich deklaratorischer Charakter beigemessen werden. Sie unterliegen dabei grundsätzlich einer engen Dienst- und Fachaufsicht. Die Behörden sind mehrheitlich weiter durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu bilden, im Übrigen, nämlich für Einrichtungen, ist ein entsprechender Errichtungserlass hinreichend.

Soweit die Bundesländer Landesbetriebe nicht explizit als Organisationsform ausgewiesen haben, gelten für die horizontale Einordnung in den Verwaltungsaufbau die Maßgaben für die jeweils zu Grunde liegende Organisationsform. Thüringen oder Baden-Württemberg erachten ihre Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen weiterhin als Landesbehörden; Niedersachsen seine Hochschulen als Selbstverwaltungskörperschaften ohne Gebietshoheit. Dementsprechend sind diese Landesbetriebe

---

Weisungsbindung und der jederzeitigen organisatorischen Umbildungsmöglichkeit durch Exekutiventscheidung dort die Anstaltseigenschaft verneint. Inwieweit der Landesbetrieb dieser Anstaltsdefinition unterliegt wird daher maßgeblich bereits von der Entscheidung abhängen, ob im Einzelfall noch von einem Regiebetrieb oder einem in Richtung eines Eigenbetriebs weiterentwickelten Landesbetrieb gesprochen werden muss.

<sup>616</sup> beispielsweise wurde das Institut für Angewandte Geodäsie, die Vorgängereinrichtung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, diesen nicht rechtsfähigen Anstalten zugeordnet. (vgl. Becker, Bernd (1989), S. 242)

<sup>617</sup> „Mit dem Begriff der unmittelbaren Landesverwaltung werden die Bereiche gekennzeichnet, für die eine originäre politische und verwaltungsmäßige Kompetenz der Bundesländer besteht.“ (Stadermann, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 885)

unmittelbare oder mittelbare Landesverwaltung und auf diesem Weg auch ohne oder mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet.

Soweit die Bundesländer zahlreiche staatliche Aufgaben in signifikanten Größenordnungen auf Stellen mit eigener Rechtspersönlichkeit übertragen haben, handelt es sich dort im Gegensatz zu den Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung um natürliche oder juristische Personen, die jeweils in eigenem Namen als Aufgabenträger handeln und eigene Rechte wahrnehmen. Hier wird von mittelbarer Staatsverwaltung gesprochen. Dazu zählen zum einen solche Stellen, die explizit durch Errichtungsnormen geschaffen werden (Wirtschaftskammern, Universitäten, Berufskammern u.a.) oder bestehende juristische oder natürliche Personen, die neben ihren eigenen Aufgaben auch solche staatlicher Natur aufgetragen bekommen (beispielsweise freiberufliche Vermessungsingenieure als Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure). Hinsichtlich der Wahrnehmung solcher übertragenen Aufgaben unterliegen sie dann einer engen Steuerung über die besondere Körperschaftsaufsicht oder die Fachaufsicht.

Die Übersicht konzentriert sich auf die Organisation der hoheitlichen Aufgaben der Landesverwaltung. Insbesondere hinsichtlich der darüber hinausgehenden sonstigen Aufgaben eröffnet sich die Wahrnehmung in verschiedensten weitergehenden privatrechtlichen Organisationsformen in Form von Landesbeteiligungen in vollständigem oder anteiligem Eigentum des Bundes oder der Länder mit diversen Modifikationen der Steuerung und Beaufsichtigung.

#### **4.2.4.1.2 Vertikale Eingliederung**

Hinsichtlich ihrer vertikalen Einordnung in den Stufenaufbau der Landesverwaltung unterliegt das Instrument des Landesbetriebes keinen theoretischen Beschränkungen. In der Praxis dürfte allein der Einsatz für oberste Landesbehörden unter Hinweis auf das Fehlen jeglicher wirtschaftlicher Tätigkeit ausgeschlossen sein.

#### **4.2.4.1.3 Autonomie**

Eng verknüpft mit der Eingliederung der Landesbetriebe in den Verwaltungsaufbau und der diesbezüglichen Vergleichbarkeit mit einem konzerngebundenen Unternehmen ist die Frage, in welchem Ausmaß ihnen Autonomie zugesprochen werden kann.<sup>618</sup> Über die Ausgestaltung und das Ausmaß der Selbständigkeit entbrennen regelmäßig kontroverse Diskussionen zwischen den Umwandlungskandidaten, den jeweiligen Finanzministerien und den Fachministerien. Kapitel 3.1.1.1.1 hatte hierzu zwar mit Bezug auf die Praxis ausgeführt, dabei war jedoch zu beobachten, dass eine einheitliche Linie außer in Bezug auf die Frage der rechtlichen Unselbständigkeit nicht gefunden werden konnte. Die Behandlung aller darüber hinausgehenden Autonomiefragen zeigte einen im Einzelfall zwar begründeten, aber sehr individuellen Umgang mit dem Thema der Selbständigkeit, der letztlich den Eindruck erweckte, einen Grossteil der Landesbetriebe entweder nicht anders als eine Landesbehörde behandeln zu wollen oder in Unkenntnis der tatsächlichen Möglichkeiten eine restriktive Vorgehensweise zu bevorzugen.

Im Wesentlichen kann differenziert werden in eine wirtschaftliche, organisatorische und rechtliche Selbständigkeit. Die Verwaltungseinheiten der nicht-ministeriellen Bundes- bzw. Landesverwaltung sowie

---

<sup>618</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1355, der auf die hohe Varianz der öffentlichen Unternehmen in Bezug auf ihre Bindung an die Trägerkörperschaft verweist.

der mittelbaren Bundes- bzw. Landesverwaltung unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Autonomie zum Teil erheblich voneinander. Anhand der Kriterien „organisatorische“, „rechtliche“ und „wirtschaftliche“ Verselbständigung wurden 1985 die in Tabelle 39 zusammen gestellten Autonomiestufen unterschieden.

Die Steigerung der Autonomie öffentlicher Unternehmen und damit nicht zuletzt auch die Schaffung von Landes- oder Eigenbetrieben ist das Ergebnis einer längeren geschichtlichen Entwicklung. Insbesondere im kommunalen Bereich sind viele Unternehmen als zunächst unselbständige Abteilungen der Verwaltung im Lauf des Jahrhunderts verselbständigt worden, indem zunächst eine Lösung vom kameralistisch geführten Haushalt zugunsten einer kaufmännischen Buchführung erfolgte. Diese Entwicklung zum Nettobetrieb wurde in der Weimarer Zeit eingeleitet und 1938 mit der Eigenbetriebsverordnung festgeschrieben. Für die Bundesbetriebe findet sich eine ähnliche Klausel in der Verfassung (Art. 110 Abs. 1 GG).

		<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> unselbständig  <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: green; margin-right: 5px;"></div> selbständig                 </div>	organisatorisch	wirtschaftlich/ haushaltsmäßig	rechtlich	
					teilrechtsfähig	vollrechtsfähig
peripherer Verwaltungsbereich	Bruttobetriebe	nicht rechtsfähige Anstalten, reine Regiebetriebe	X			
		rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts als Bruttobetriebe	X			X
	Nettobetriebe	§ 26 BHO-/LHO-Betriebe (Bundes- /Landesbetriebe), kommunale Eigenbetriebe	X	X		
		teilrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. ehem. Deutsche Bundesbahn)	X	X	X	
		rechtsfähige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts als Nettobetrieben	X	X		X
		privatrechtliche Gesellschaften mit Mehrheits- beteiligung der öffentlichen Hand	X	X		X

Tabelle 39: Autonomität von Organisationsformen<sup>619</sup>

#### 4.2.4.1.3.1 Wirtschaftliche Selbständigkeit

Davon ausgehend, dass ein Landesbetrieb regelmäßig als Nettobetrieb, also losgelöst von den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans geführt wird und mit einer Finanz- sowie Betriebsbuchführung ausgestattet ist, ist von seiner wirtschaftlichen Selbständigkeit bzw. Absonderung auszugehen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Landesbetrieb eine eigene Organisationsform darstellt oder nur ein haushaltsrechtliches Instrumentarium bildet. Das Kriterium der wirtschaftlichen Selbständigkeit wird dabei allein unter formellen Gesichtspunkten gewürdigt. Die Feststellung beinhaltet noch keine Aussage, inwieweit die Trägerkörperschaft ggf. in Produktionslinien eingreift oder sie im Falle der Zuordnung des Betriebes zur Bedarfsverwaltung als hauptsächlicher Abnehmer von Gütern und Leistungen ein-

<sup>619</sup> vgl. Lüder, Klaus (1985), S. 35

fluss auf seine Liquidität nimmt. Eine daraus abzuleitende wirtschaftliche materielle Autonomie muss individuell beurteilt werden. Die Übergänge sind fließend. Hinzu kommt die Frage, inwieweit Mittel des Landesbetriebes gebunden sind, ohne dass dieser Einfluss auf ihre Verwendung nehmen kann. Dies ist insbesondere dort zu beobachten, wo Landesbetriebe in hohem Maße personalintensive Aufgaben wahrnehmen. Die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen sind trotz der formalen wirtschaftlichen Unabhängigkeit faktisch kaum noch wirtschaftlich eigenverantwortlich tätig. Da Aufwendungen in einer Höhe von bis zu 70% und mehr für das Personal gebunden sind und darüber hinaus weitere Aufwendungen durch länderübergreifende Beschlusslagen gesteuert werden, muss im speziellen Falle die wirtschaftliche Autonomie nahezu verneint werden.

#### 4.2.4.1.3.2 Organisatorische Selbständigkeit

Eine über die wirtschaftliche Autonomie hinausgehende organisatorische Selbständigkeit ist aus der Rechtslage nur dann abzuleiten, wenn sie außerhalb der Landeshaushaltsordnungen kodifiziert ist. Sie hängt von der jeweils gewählten Rechtsform ab. So können Landesbetriebe, die gleichzeitig ihren Status als Landesbehörde oder Einrichtung des Landes behalten, keine organisatorische Selbständigkeit aus § 26 Abs. 1 LHO ableiten. Landesbetriebe dagegen, welche über die Organisationsgesetze ihrer Bundesländer eine organisatorische Abgrenzung zugesprochen bekommen haben, können für sich auch dann organisatorische Autonomie in Anspruch nehmen, wenn sie weiterhin Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind. Die Zuordnung zur Landesverwaltung bleibt davon unberührt.<sup>620</sup> Für Teile der mittelbaren Landesverwaltung wie die als Landesbetriebe geführten Hochschulen gilt dies selbstredend bereits auf Grund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit.

#### 4.2.4.1.3.3 Rechtliche Selbständigkeit, Partei- und Beteiligungs- sowie Prozessfähigkeit

Die Länder sind wie andere juristische Personen des öffentlichen Rechts zwar rechts-, aber als geographisches oder virtuelles Gebilde zunächst nicht handlungsfähig. Hierzu bedarf es bestimmter Organisationseinheiten und wiederum Beschäftigter, welche die Aufgaben des Staates wahrnehmen. Ihr Handeln wird in letzter Konsequenz jeweils der dahinter stehenden juristischen Person zugerechnet. Rechtstechnisch geschieht dies, indem so genannte Organe durch oder auf Grund eines Gesetzes eingerichtet und personell besetzt werden. Die Organe selbst wie auch ihre Beschäftigten verfügen über keine juristische Persönlichkeit (Rechtsfähigkeit). Dies gilt grundsätzlich auch für Landesbetriebe. Eine Rechtsfähigkeit oder rechtliche Absonderung lässt sich nur dann folgern, wenn das Instrument des Landesbetriebes bereits auf Stellen der mittelbaren Landesverwaltung angewendet wird. Sie resultiert dann jedoch aus dem jeweils zu Grunde liegenden Einrichtungsgesetz der Körperschaft, Anstalt oder Stiftung.

Von der Rechtsfähigkeit zu unterscheiden ist zunächst die Partei- und Beteiligungsfähigkeit<sup>621</sup>. Beide Begriffe umschreiben die Fähigkeit innerhalb eines Prozesses die Rolle eines Subjektes einzunehmen. Je nach Art des Prozesses können dies die Rolle des Klägers, Beklagten oder Beigeladenen, des Antragstellers oder Antraggegners, des Gläubigers oder des Schuldners, des Angeklagten o.a. sein.<sup>622</sup> Während die Parteifähigkeit begrifflich für den Zivilprozess zum Tragen kommt, beschreibt die Beteiligungsfähigkeit die entsprechende Eigenschaft für den Verwaltungsprozess. Grundsätzlich sind diese Fähigkeiten gebunden an die Rechtsfähigkeit i.S.d. BGB. Über § 61 der Verwaltungsgerichtsordnung sind der Bund und die Länder jedoch ermächtigt, auch nicht rechtsfähigen Behörden eine Beteiligungs-

<sup>620</sup> vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2003), [www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m\\_d68.htm](http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m_d68.htm) 02.08.2003

<sup>621</sup> § 50 ZPO, § 61 VwGO

<sup>622</sup> vgl. Zöller, Richard/Geimer, Reinhold/Greger, Reinhard (1997), S. 197; vgl. Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (2003), S. 666; vgl. Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von/Redeker, Martin (2000), S. 427; vgl. Thomas, Heinz/Putzo, Hans/Reichold, Klaus (2003), S. 118; vgl. Eyermann, Erich/Geiger, Harald/Happ, Michael (2000), S. 478

fähigkeit zuzusprechen. Diese gilt nach herrschender Auffassung dann sowohl für verwaltungs- als auch zivilrechtliche Verfahren, nicht jedoch für das Eingehen schuldrechtlicher Verhältnisse i.S.d. § 241 BGB. Dies bedarf weiterhin der eigenen Rechtspersönlichkeit und ist im Zusammenhang mit vergaberechtlichen Entscheidungen von Relevanz (s. Kapitel 4.2.4.3). Der Begriff der Vertragsparteien ist insoweit enger gefasst als jener der Prozessparteien.

Zur Verleihung der Beteiligungs- oder Parteifähigkeit bedarf es einer landesrechtlichen Regelung, von der mehrere Länder Gebrauch gemacht haben.<sup>623</sup> Wurde die Partei- oder Beteiligungsfähigkeit durch Landesrecht zugesprochen, bedeutet dies die Ermächtigung, in eigenem Namen Rechte zu verfolgen. Im Falle von Behörden handelt es sich regelmäßig um die Rechte der sie tragenden Gebietskörperschaften, also fremde Rechte.<sup>624</sup> Auch die Landesbetriebe unterfallen dem in § 61 VwGO verwendeten Behördenbegriff, da dieser sich nicht allein auf Behörden im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne bezieht. Die entsprechende Regelung erstreckt sich auf sämtliche Stellen der öffentlichen Verwaltung, die hinsichtlich ihrer Art (Behörde, Einrichtung, Landesbetrieb, Sondervermögen o.a.) durch organisationsrechtliche Rechtssätze gebildet wurden.<sup>625</sup> Angesichts der Tatsache, dass diese Stellen regelmäßig fremde Rechte verfolgen, wird hier auch von einer Prozessstandschaft gesprochen.<sup>626</sup> Eine solche ist jedoch nur insoweit außenwirksam, als dadurch ein Prozessgegner nicht unverhältnismäßig benachteiligt wird. Können Ansprüche eines Klägers durch eine im Wege der Prozessstandschaft auftretende Partei nicht befriedigt werden, so hat auch derjenige einzutreten, dessen Rechte von der Behörde wahrgenommen werden.<sup>627</sup>

Eng verknüpft mit der Frage der Partei- und Beteiligungsfähigkeit ist gerade bei erwerbswirtschaftlicher Betätigung oder Aufgaben der Bedarfsverwaltung, die jeweils gegenüber anderen Landesdienststellen erbracht werden, die Frage nach der Möglichkeit der Landesbetriebe, den Rechtsweg gegenüber anderen Stellen der Landesverwaltung zu beschreiten. Ausgehend von den unterschiedlich weiten Maßstäben, den das Zivil- und Verwaltungsprozessrecht anlegen, muss diese Berechtigung zum Führen so genannter „In-Sich-Prozesse“ differenziert beurteilt werden. Soweit ein in Rede stehender Sachverhalt streitgegenständlich ist, der auf dem Verwaltungsrechtsweg zur Entscheidung zu bringen ist, werden solche In-Sich-Prozesse in engen Grenzen als zulässig erachtet. Dies gilt dann, wenn die streitenden Parteien einer Körperschaft - ihre Organe - insoweit organisationsrechtlich verselbständigt sind, dass sie Träger eigener, geltend gemachter Rechte („Organklage“) sind und mangels einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht nicht auf eine einheitliche Auffassung verpflichtet werden können. Ein Rechtsschutzinteresse entfällt jedoch, wenn eine gemeinsame Spitze besteht, die einen Dissens durch abschließende Entscheidung ausräumen kann.<sup>628</sup> Da letztinstanzliche Aufsichtsbehörden in der Regel die obersten Landesbehörden sind und nicht der Ministerpräsident, steht auch den Landesbetrieben der Rechtsweg nur dann offen, wenn sie in eigenen durch Gesetz oder Verordnung begründeten Rechten verletzt sind und dies gegenüber den Behörden eines anderen Ressorts geltend gemacht werden soll.

<sup>623</sup> Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz (tlw), Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein; vgl. Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von/Redeker, Martin (2000), S. 429

<sup>624</sup> vgl. Benedens, Niels Peter (2001), S. 25, 54, 56 in Bezug auf Rechte als Kostengläubiger nach dem Gebührengesetz Brandenburg, die nicht der handelnden Behörde, sondern ihrer Trägerkörperschaft zustehen, sowie Ansprüche von Eigen- und Landesbetrieben als Kostenschuldner, die ausdrücklich von der ansonsten aufgrund der Rechte der sie tragenden Gebietskörperschaft geltenden persönlichen Gebührenfreiheit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1. bis 3. ausgenommen werden.

<sup>625</sup> vgl. Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (2003), S. 672

<sup>626</sup> vgl. Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von/Redeker, Martin (2000), S. 429 m.w.N.; vgl. Thomas, Heinz/Putzo, Hans/Reichold, Klaus (2003), S. 127; vgl. Eyermann, Erich/Geiger, Harald/Happ, Michael (2000), S. 481; Baumbach, Adolf/Lauterbach, Wolfgang/Albers, Jan (2003), S. 172

<sup>627</sup> vgl. Thomas, Heinz/Putzo, Hans/Reichold, Klaus (2003), S. 128; insoweit konform Karehnke, Dr.Helmut (1973), S. S. 171, „Der Staat haftet Dritten für die Schulden seiner Betriebe unmittelbar und ohne Beschränkung auf das Betriebsvermögen.“

<sup>628</sup> BGH Beschluss vom 27. November 2003, V ZB 43/03; vgl. Kopp, Ferdinand/Schenke, Otto (2003), S. 683, 684 sowie Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von/Redeker, Martin (2000), S. 439, 440

Es fehlt dann an der gemeinsamen Spitze. Für Rechtsstreitigkeiten, die dem Zivilprozessweg zuzuordnen sind, werden vergleichbare In-Sich-Prozesse ausgeschlossen.<sup>629</sup>

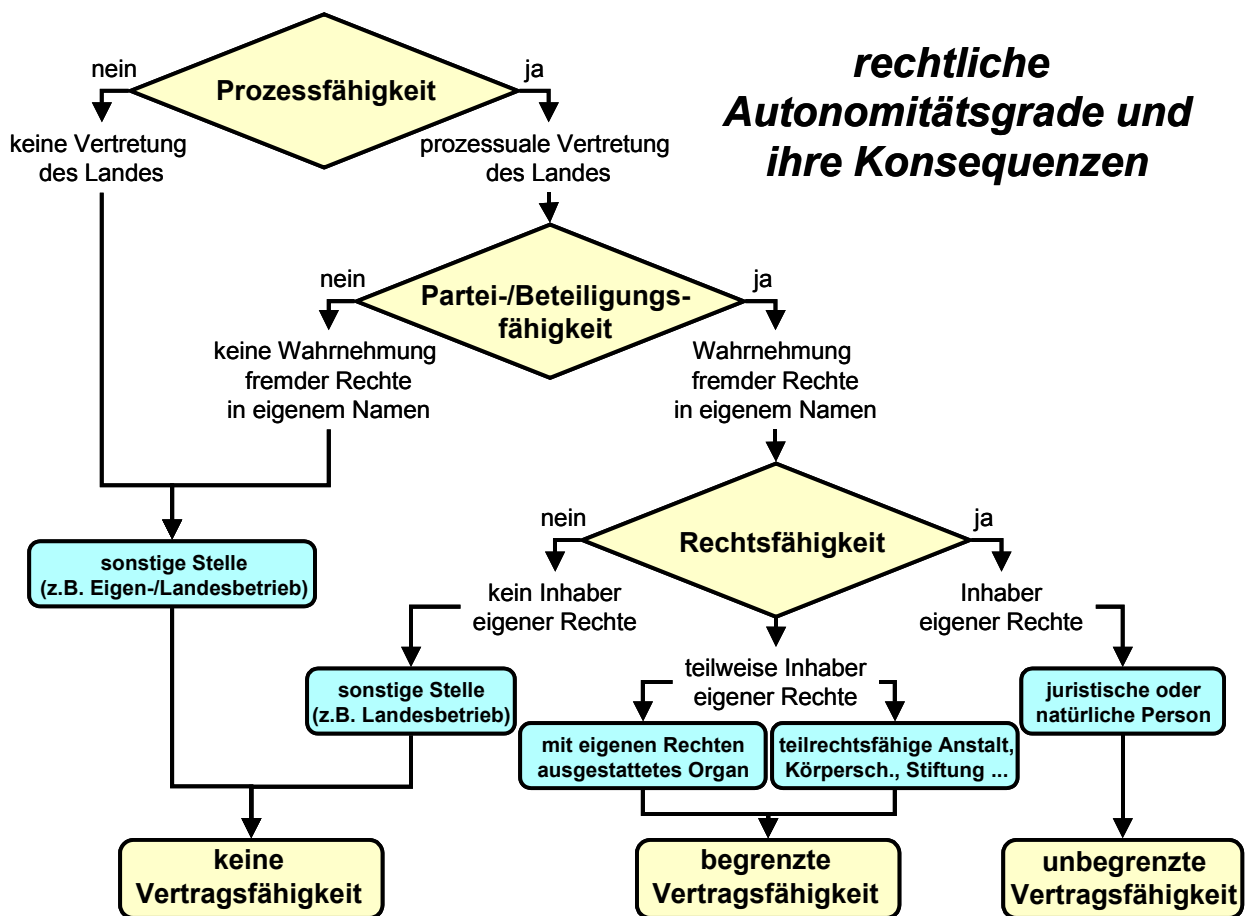


Abbildung 17: rechtliche Autonomie der Landesbetriebe und Konsequenzen für die Vertragsfähigkeit

Neben der Parteifähigkeit kommt den Landesbetrieben regelmäßig Prozessfähigkeit zu. Sie resultiert aus der Organstellung der Landesbetriebe und umschreibt die Fähigkeit, entweder selbst oder durch einen bestellten Vertreter Handlungen im Rahmen eines Zivil- oder Verwaltungsrechtsstreits vor- oder entgegenzunehmen. Die Prozessfähigkeit bedingt noch nicht die Parteifähigkeit. Auch wenn es an einer Übertragung der Partei- oder Beteiligungsfähigkeit fehlt, handeln für den Staat immer die Behörden als gesetzliche Vertreter und damit Prozessfähige. Dies gilt auch für die Landesbetriebe. Damit wird das Problem bewältigt, dass sowohl juristische Personen des privaten als auch des öffentlichen Rechts nicht selbst handeln können, sondern eines Funktionsträgers bedürfen. Die Fähigkeit, bereits im Verwaltungsverfahren - und damit schon vor dem Prozessfall - Handlungen vorzunehmen, wird auch als Verfahrenshandlungsfähigkeit bezeichnet. Eine juristische Person wird durch ihre gesetzlichen Vertreter bzw. ihre besonders Beauftragten vertreten. Dies sind ihre durch Gesetz, Satzung oder ähnliche Regelungen gebildeten Organe (organschaffliche Vertretung). Diesen kommt selbst jedoch keine Rechtsfä-

<sup>629</sup> vgl. Zöller, Richard/Geimer, Reinhold/Greger, Reinhard (1997), S. 183

higkeit zu, so dass ihre Willensäußerungen oder Handlungen immer der juristischen Person zugeordnet werden, für die sie tätig werden.<sup>630</sup> Dies gilt auch dann, wenn das Organ selbst sich wiederum eines Vertreters bedienen muss, der wie im Falle einer Behörde für diese auftreten muss. Diese Vertreter sind die Vorstände oder besonders Beauftragten. Sie werden dadurch nicht Partei. Insoweit richten sich auch ggf. aus einem Urteil entstehende Ansprüche nicht gegen den Vertreter, sondern gegen die Partei oder - soweit diese fremde Rechte wahrnimmt und Ansprüche aus dem Urteil nicht befriedigen kann - auch gegen den Inhaber der Rechte.

#### 4.2.4.1.4 Zwischenbilanz

Innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung müssen Sondervermögen und Landesbetrieb als die mit dem weitestgehenden Autonomitätsgrad gebildeten Einheiten betrachtet werden. Das Ausmaß hängt davon ab, auf welche Teile der Landesverwaltung - mittelbare oder unmittelbare - § 26 Abs. 1 LHO angewendet wird. Insoweit muss die eingangs als erste Näherung für die Autonomie der Organisationsformen aufgezeigte Tabelle 39 für Landesbetriebe in Abhängigkeit vom konkreten Anwendungsfall des § 26 Abs. 1 LHO kritisch fortentwickelt werden. Abbildung 18 gibt hierzu eine Übersicht.

Die Tatsache, dass einerseits Autonomie notwendig ist, andererseits aber eine völlige Verselbständigung dem Sinn öffentlicher Unternehmen und damit selbstredend auch von Landesbetrieben zuwiderläuft, hat immer wieder zu Überlegungen in Richtung auf eine neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen zwischen Eigen- bzw. Landesbetrieb und Kapitalgesellschaft geführt<sup>631</sup>, die aber nicht weiterverfolgt wurden. Hinzu kommen Unsicherheiten bei formellen Privatisierungen u.a. im Bereich der Weisungsrechte gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern. In das Blickfeld gerückt sind andere Organisationsformen, die vor allem eine bessere Folgenverantwortung der Verwaltung gegenüber dem Parlament gewährleisten können. So wird in vielen Fällen zunächst die Bildung eines Landesbetriebes empfohlen. Dieser verknüpft die Vorteile eines betriebswirtschaftlichen Handelns mit denen einer größeren Anbindung an das Land.

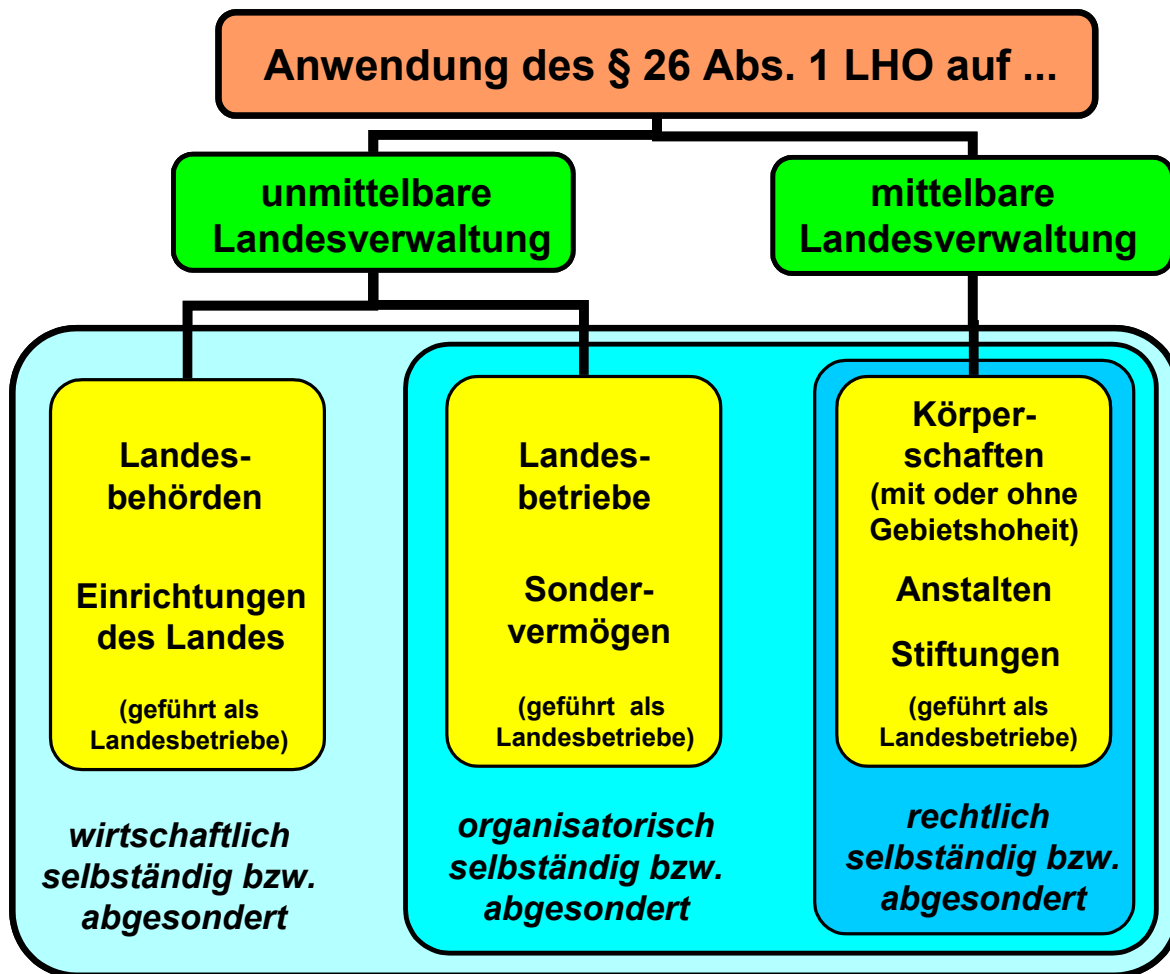
Als Ursache hierfür wurde vereinzelt der Umstand betrachtet, dass Landesbetriebe anders als z.B. Eigenbetriebe organisationsrechtlich bisher keine selbständige Ausprägung eines Verwaltungsorgans darstellen. Je nach Aufgabenstellung verfügten sie entweder über die Qualität einer Behörde, einer Einrichtung oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, so dass die rechtliche Behandlung nach der jeweiligen Organisationsqualität erfolgt. Damit traf man bei der Aufarbeitung einschlägiger Rahmenbedingungen auf ein bereits weitgehend bekanntes Verwaltungsorgan, so dass die Probleme der Umsetzung und der Folgenverantwortung deutlich reduziert waren.<sup>632</sup> Diese Sichtweise berücksichtigt jedoch noch nicht die zwischenzeitlich weiterentwickelte, tatsächlich auch organisationsrechtlich relevante Form des Landesbetriebes.

<sup>630</sup> vgl. Meier, Dieter/Bolten, Hans-Günter (1992), S. 36; vgl. Miller, Manfred (1995), S. 20

<sup>631</sup> vgl. Püttner, Günter (1983), S. 703; vgl. Janson-Entwurf eines „Gesetz für öffentliche Unternehmen“ in Loeser, Roman (1987), S. 344 ff; kritisch hierzu Banner, Gerhard (1991), S. 7, 8. *„Die Schwächen des bürokratischen Systems fördern verständlicherweise den Drang, aus diesem System auszustei-gen. Das einzige Mittel hierzu scheint die Herauslösung von Verwaltungsaktivitäten aus dem Haushaltsplan und der Ämterstruktur und deren Verselbständigung als Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft zu sein. Wir spüren ihn heute [1991] nicht nur in den traditionell als „betrieblich“ geltenden Verwaltungszweigen, sondern weit darüber hinaus, etwa in der Kultur- und Sozialverwaltung. [...] Allein dadurch, dass man ein Amt in einen Eigenbetrieb umwandelt, wird es weder kundenorientierter noch wirtschaftlicher. Im Gegenteil, erfahrungsgemäß neigen Eigenbetriebe zu politisch nicht mehr kontrollierbaren, teils parasitären Kostensteigerungen, die dann als überhöhter Verlustausgleich oder unzureichende Gewinnabführung zur Auszehrung des Mutterhaushalts beitragen. Tatsache ist, dass Rat und Verwaltungsspitze, wenn Sie auf die unmittelbare Einwirkung auf einen Betrieb verzichten und glauben, diese durch Werksausschüsse oder Aufsichtsräte ersetzen zu können, in den meisten Fällen ihr Recht (und ihre Pflicht) aus der Hand geben, das kommunale Geschehen in diesem Bereich aus der politischen Gesamtsicht zu steuern.“*

<sup>632</sup> vgl. König, Michael (1999), S. 326





Hinweis: Sondervermögen und Anstalten können jeweils auch als teilweise rechtsfähige Organisationsformen gebildet werden.

Abbildung 18: Autonomie der Landesbetriebe in Abhängigkeit vom Anwendungsfeld des § 26 Abs. 1 LHO.

Ein ergänzender Aspekt ist die Bildung partizipativer Strukturen. Regierung und Verwaltung sind in zunehmendem Maße auf die Informationen und sonstige Mitarbeit betroffener Personengruppen und Wirtschaftskreise angewiesen. Dies kann im Austausch gegen eine Bereitschaft zur Kooperation zur Gewährung von Mitwirkungsrechten in Steuerungsgremien genutzt werden. Eine solche Integration der Betroffenen, insbesondere bei staatlichen Steuerungsaufgaben, begünstigt partizipative Organisationsstrukturen. Je nach Stärke des eingeräumten Mitspracherechts Dritter kann die Herausbildung verselbständigter Verwaltungseinheiten befördert werden.<sup>633</sup> Auch seitens der EU wird keine Privatisierung oder Deregulierung um jeden Preis verfolgt. Es kommt vielmehr zu komplexen Kooperationsformen, die dazu führen, dass sich die öffentliche Verwaltung wandelt. Sie tritt zunehmend in Kooperation mit privatrechtlich organisierten Partnern.<sup>634</sup>

<sup>633</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1980), S. 343

<sup>634</sup> vgl. Battis, Ulrich (2004), S. 8

#### 4.2.4.2 Potenziale der inneren Aufbauorganisation

Ähnlich wie im Falle der Betrachtung der äußeren Aufbauorganisation soll es nachfolgend darum gehen, welche Möglichkeiten mit dem Landesbetrieb losgelöst von der bisher zu beobachtenden Praxis einher gehen, um sich der Frage nach dem tatsächlichen Entwicklungspotenzial des Landesbetriebes gegenüber der Landesbehörde in Bezug auf unternehmerische Strukturen anzunähern. Mit Kapitel 3.1.1.4 war die Praxis bezüglich der Ausgestaltung von Binnenstrukturen der Landesbetriebe vornehmlich am Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens sowie der Bau- und Liegenschaftsverwaltungen aufgezeigt worden.

Kennzeichnend für eine Behörde auch nach Maßgabe der Möglichkeiten des New Public Managements ist eine einköpfige Behördenleitung.<sup>635</sup> Kollegiale Leitungsgremien und Beiräte oder Verwaltungsräte wie sie die Praxis der Landesbetriebe vereinzelt kennt, sind der klassischen Behördenstruktur in der Regel verschlossen.<sup>636</sup> Daher verfügen auch Bundes- oder Landesbetriebe mehrheitlich noch über eine an die behördlichen Strukturen der monokratischen Leitung, Linienorganisation, Geschäftsverteilung, Schriftlichkeit, Rechenschaftslegung und Aufsicht anknüpfende Organisationsform. So gesehen werden sie auch als bloße nachgeordnete Dienststellen, die für besondere Aufgaben Leistungsbefugnisse erhalten, unter eigenem Namen handeln und ein gegenüber dem Trägerhaushalt abgegrenztes Rechnungswesen besitzen, betrachtet.

Diese Perspektive ist zumindest in Teilen dann zu revidieren, wenn Landesbetriebe im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung oder als organisationsrechtlich abgesonderte Einheiten gebildet werden. Der hohe Grad der dann rechtlichen oder auch nur organisatorischen Abgrenzung führt dazu, dass diese Landesbetriebe weder als nachgeordnete Dienststellen noch als der Staatsaufsicht im klassischen Sinne unterworfen eingeordnet werden. Vor diesem Hintergrund verlangt beispielsweise auch das Landesorganisationsgesetz Brandenburg in § 14 Abs. 2, dass der Umfang der grundsätzlich geltenden Dienst- und Fachaufsicht wie auch die Zuständigkeiten der Betriebsleitung, insbesondere für den Abschluss von Verträgen sowie für personalrechtliche Maßnahmen, zu definieren sind. Darin kommt zum Ausdruck, dass zumindest der als eigene Organisationsform gebildete Landesbetrieb nicht als eine bloße nachgeordnete Dienststelle betrachtet wird, sondern gerade der Geschäftsführung eigenverantwortliche Entscheidungsspielräume nicht zuletzt auch in Bezug auf nachhaltige innerorganisatorische Belange zugesprochen bekommen soll.

Die Geschäftsführung nimmt insoweit eine hervorgehobene Stellung innerhalb einer unternehmerischen Einheit ein. Gleichwohl kommt diese Funktion nicht in jedem der in der Praxis beobachteten Landesbetriebe ausdrücklich zum Einsatz. Geschieht dies gleichwohl, sind die Zuständigkeiten und der Aufbau der einzelnen Geschäftsführungen unterschiedlich ausgestaltet. Letztlich ist diesbezüglich auch in der privaten Wirtschaft je nach Unternehmen eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung möglich. Die nachfolgenden Ausführungen unternehmen daher lediglich den Versuch, die im Rahmen der Primäranalyse vorgefundenen Sachverhalte durch theoretische Betrachtungen weiter zu verifizieren, und damit eine Argumentationshilfe für die Abwägung über die Ausgestaltung einer Geschäftsführung zu geben. Arbeitshypothese II ist dadurch nicht weiter betroffen. Es geht lediglich um die Frage, welche über die

---

<sup>635</sup> Die weit überwiegende Zahl an existierenden Kollegialgremien, welche in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind, konzentriert sich auf eine Anbindung an Selbstverwaltungskörperschaften bzw. teilrechtsfähige Einheiten (s.a. Gross, Thomas (1999), S. 63 ff)

<sup>636</sup> „Es besteht das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges, d.h. ein fest geordnetes System von Über- und Unterordnung der Behörden unter Beaufsichtigung der unteren durch die oberen, ein System, welches zugleich dem Beherrschten die fest geregelte Möglichkeit bietet, von einer unteren Behörde an deren Oberinstanz zu appellieren. Bei voller Entwicklung des Typus ist diese Amtshierarchie monokratisch geordnet.“ (Weber, Max (1922), S. 650); dem steht auch Gross, Thomas (1999) nicht entgegen, der umfassend zur Bildung von Kollegialorganen bei staatlichen Aufgabenträgern ausführte, die jedoch weit mehrheitlich rechtlich selbständig sind.

empirische Betrachtung des Kapitels 3. hinausgehenden Erkenntnisse in diese Abwägung einfließen können.

#### 4.2.4.2.1 Einrichtung einer „Geschäftsführung“

Eine regelmäßig kontrovers gestellte Frage stellt mittlerweile die Ausgestaltung der Leitung der Landesbetriebe dar. Abgewogen werden hierbei die Vor- und Nachteile einer monokratischen oder kollegialen Leitung und Vorstandsmodelle für Landesbetriebe.<sup>637</sup> Die endgültige Festlegung ist spätestens in den betreffenden Einrichtungs- oder Organisationserlassen geboten. Der Begriff der Leitung soll hier bewusst neutral verstanden werden, weil neben der Frage nach der Individual- oder Kollegialleitung auch die eigentlich nur terminologische Entscheidung über die Funktion einer Geschäftsführung<sup>638</sup> oder einer Betriebs-/Behördenleitung zu treffen ist. Die Ausführungen aus der Praxis in Kapitel 3.1.1.4 zeigen, dass nur in einem Teil der Landesbetriebe der Begriff des Geschäftsführers oder der Geschäftsführerin überhaupt Verwendung findet. Vielfach werden zumindest gedanklich die Begriffe „Direktor“ oder „Präsident“ des Landesbetriebes mit dieser Funktion gleichgesetzt. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Direktor oder Präsident regelmäßig keine Funktions-, sondern ausschließlich Amtsbezeichnungen darstellen, welche durch die jeweiligen Landesbesoldungsgesetze normiert sind und mit Besoldungsgruppen verknüpft werden. Aus ihnen kann naturgemäß noch keine Funktion abgeleitet werden. Für die Zuweisung einer Funktion bedarf es einer gesonderten Übertragung durch den Dienstherrn, die neben der Zuweisung eines Amtes einen eigenen Verwaltungsakt darstellt. Im Falle der Übertragung der Leitung einer Behörde wird genau diese und gerade keine Geschäftsführung übertragen. Gleichermäßen wäre es zulässig, die Funktion einer „Betriebsleitung“ zu übertragen, wie dies beispielsweise im Landesbetrieb „Kataster- und Vermessung Bremen“ geschehen ist. In Bezug auf Funktionsbezeichnungen kennen die Rechts- und Verwaltungswissenschaften anders als für Amtsbezeichnungen keine diese regelnden Rechtsnormen. In der Außendarstellung eines Landesbetriebes kann deshalb von einer Geschäftsführung gesprochen werden. Insbesondere dann, wenn es sich um Betriebe handelt, die in hohem Maße Geschäftsbeziehungen mit außerhalb der Landesverwaltung stehenden Stellen unterhalten, erscheint es ratsam, nicht von einer Betriebsleitung, sondern von einer Geschäftsführung zu sprechen, da hiermit prinzipiell ein gesellschaftlich sowie im Geschäftsverkehr geläufigerer und somit identifizierbarer Begriff Eingang findet. Der Landesbetrieb kann sich insoweit formal dem Unternehmen weiter annähern.

Dem steht nicht entgegen, dass Landesbetriebe weder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), offene Handelsgesellschaft (oHG), Partnerschaftsgesellschaft (PartnG) noch eine sonstige privatrechtliche Organisationsform mit den typischen Voraussetzungen für die Bestellung eines Geschäftsführers darstellen.

<sup>637</sup> vgl. Kaczorowski, Will (2001), S. 18; vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 168, dort auch die Auffassung, dass die Bildung besonderer Organe wie etwas eines Aufsichtsrates bei Landesbetrieben nicht möglich ist; sich jedoch ein Kontroll- oder Beratungsausschuss o.ä. einrichten lässt. Auch können mehrere Betriebe unter einer (Ober-)leitung zusammengefasst werden, wodurch u.U. Ober- und Unterbetriebsleitungen entstehen

<sup>638</sup> „Unter Geschäftsführung wird die oberste Leitungsinstanz bzw. das Leitungsorgan eines (öffentlichen) Unternehmens in der Rechtsform des privaten oder öffentlichen Rechts verstanden, das seinem Eigentümer oder Träger für die zielorientierte Gestaltung und Steuerung des Unternehmens verantwortlich ist.“ (Potthoff, Erich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 494)

#### 4.2.4.2.2 Aufgaben der Geschäftsführung

Inhaltlich sind die Rechte und Pflichten einer Geschäftsführung i.S.d. §§ 709 Abs. 1 BGB, 116 Abs. 1 HGB und 35 GmbHG<sup>639</sup> mit denen einer Geschäftsführung eines Landesbetriebes vergleichbar, so dass Begriffsvarianzen kaum zu befürchten sind. Auch wenn die „Geschäftsführung“ in den genannten Quellen inhaltlich nicht weiter hinterlegt oder legaldefiniert ist, so zählen hierzu nach herrschender Auffassung alle Tätigkeiten, welche für die Gesamthand der Gesellschafter wahrgenommen werden, auf die Förderung des Gesellschaftszweckes ausgerichtet sind und keine Befassung mit den Grundlagen der Gesellschaft darstellen. Die Rolle des „Quasi-Gesellschafters“ kommt hierbei der Trägerkörperschaft zu, welcher der Geschäftsführer verpflichtet ist. Der Gesellschaftszweck ist ein solcher, der regelmäßig im öffentlichen Recht verankert ist, Gemeinwohlerfordernisse abdeckt und in einer Betriebsatzung oder Geschäftsanweisung konkretisiert werden kann.

Zu den o.g. Tätigkeiten für die Gesamthand der Gesellschafter rechnen tatsächliche und auch rechtsgeschäftliche Handlungen mit und ohne Außenwirkung.<sup>640</sup> Die Erarbeitung und Vorlage des Wirtschaftsplanes in einem Überwachungsorgan, bei der Aufsichtsbehörde oder einem parlamentarischen Ausschuss ist Teil der Aufgaben der Geschäftsführung.<sup>641</sup> Die Übertragung dieser Befugnisse bedarf im Falle der Gründung einer Gesellschaft regelmäßig einer Ausgestaltung im Gesellschaftsvertrag. Bei der Bildung von Landesbetrieben wird dieser durch die jeweilige Betriebsatzung, Geschäftsanweisung oder anderweitige innerorganisatorische Weisung ersetzt. Eine Ausschöpfung der vorstehend genannten Möglichkeiten der Übertragung der Verantwortung hat im Falle der Landesbetriebe - losgelöst von ggf. fachlichen Einschränkungen - jedoch unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen des öffentlichen Rechts zu erfolgen, da der Landesbetrieb gerade nicht eine privatrechtliche Gesellschaftsform sondern eine öffentlich-rechtliche Organisationsform darstellt und Aufgaben unterschiedlichster Art betroffen sind.

So ist bezüglich der Frage der Haftung, u.a. des Geschäftsführers, auf Kapitel 4.1.3 zu verweisen; die Autonomie in Bezug auf Personalentscheidungen ist entsprechend den in Kapitel 4.4 aufgezeigten Maßgaben auf bestimmte Arten von Beschäftigungsverhältnissen sowie ggf. ein Vergütungsniveau begrenzt und die gerichtliche Vertretung vereinzelt, wie in Bremen, der Aufsichtsbehörde vorbehalten. Hinzu kommt, dass die Geschäftsführung eines Landesbetriebes sich nicht auf die entsprechenden Regelungen des Gesellschaftsrechts, sondern allein auf die im Wege der Betriebsatzung oder Geschäftsanweisung zugeordneten Befugnisse berufen kann. Diese begründen jedoch keine Rechtsansprüche und sind jederzeit auch ohne Zustimmung der Geschäftsführung revidierbar.<sup>642</sup> Die Ursache für diese unbewehrte Variabilität zu Gunsten der Trägerkörperschaft muss - auch wenn dies in der Praxis nicht ausdrücklich betont wird - offensichtlich in dem Umstand gesucht werden, dass die öffentliche Hand anders als der private Gesellschafter Personalentscheidungen i.d.R. weniger flexibel revidieren kann und sich daher ersatzweise eines zumindest befristet einsetzbaren Substitutes bedienen will, wie es die Variation der eigenverantwortlichen Entscheidungskompetenzen darstellen kann.

<sup>639</sup> „Die Führung der Geschäfte steht den Gesellschaftern gemeinschaftlich zu; für jedes Geschäft ist die Zustimmung aller Gesellschafter erforderlich.“ (§ 709 Abs. 1 BGB)

„Die Befugnis zur Geschäftsführung erstreckt sich auf alle Handlungen, die der gewöhnliche Betrieb des Handelsgewerbes der Gesellschaft mit sich bringen.“ (§ 116 Abs. 1 HGB)

„Die Gesellschaft wird durch die Geschäftsführer gerichtlich und außergerichtlich vertreten.“ (§ 35 Abs. 1 GmbHG)

<sup>640</sup> vgl. Riegger, Bodo/Weipert, Lutz (1995), S. 121; vgl. Giefers, Hans-Werner/Ott, Hans (2000), S. 174; Kraft, Alfons/Kreutz, Peter (1997), S. 99; Baumbach, Adolf/Hopt, Klaus J. (1995), S. 399; danach zählen zu den sogenannten tatsächlichen Handlungen Buchführung und Rechnungslegung, Berichterstattungen und Entscheidungen über die innere Organisation, die Personalplanung, Erledigung der Korrespondenz sowie der Einsatz und die Beaufsichtigung der Arbeitnehmer und Leitung der Produktion. Zu den rechtsgeschäftlichen Handlungen gehören z.B. Erwerbsgeschäfte mit Dritten wie der An- und Verkauf, der Abschluss, die Änderung oder die Kündigung von Dienst-, Miet-, Pacht- oder Leasingverträgen, die Prozessführung im Interesse der Gesellschaft und die Geltendmachung von Sozialansprüchen gegen über Gesellschaftern.“

<sup>641</sup> vgl. Fuchs, Der. Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1823

<sup>642</sup> vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997), S. 50

Gleichwohl sind auch für Landesbetriebe bestimmte Grundlagengeschäfte zu erkennen, welche wie im Falle privatrechtlicher Gesellschaften unstrittig nicht mehr den gewöhnlichen Tätigkeiten der Geschäftsführung zugerechnet werden können und daher einer Genehmigungspflicht des „Quasi-Geschafters“ unterworfen sind. Dies gilt beispielsweise für Standortentscheidungen, Investitionsvolumina ab einem vorgegebenen Schwellenwert oder die bereits angesprochene Begründung von Beschäftigungsverhältnissen für herausgehobene Leitungspositionen. Damit werden Geschäftsführungsbefugnisse im Falle der Landesbetriebe vergleichbar denen für private Gesellschaften eingeschränkt.

Konzentriert sich der Blick auf die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen, so finden sich Rahmenbedingungen, welche dazu führen, dass selbst klassischerweise eigenverantwortlich wahrzunehmende Tätigkeiten einer Geschäftsführung fremdbestimmt sein können. Während das Angebot von Gütern und Leistungen im Bereich beispielsweise der Bau- und Liegenschaftsverwaltungen oder der Informationstechnologie in vollem Umfang und abschließend durch den jeweils Auftrag nehmenden Landesbetrieb erbracht werden kann, bedingen Angebotspaletten im amtlichen Geoinformationswesen einer länderübergreifenden Abstimmung insbesondere in Bezug auf die Qualität der Produkte sowie der Absatzkonditionen. Ursache ist der Umstand, dass der Bedarf eines Nutzers von Geodaten regelmäßig nicht an politischen Grenzen, sondern an seinem eigenen Wirkungsbereich ausgerichtet wird. Hierfür werden heute naturgemäß einheitliche Produkte zu einheitlichen Konditionen in allen Bundesländern verlangt.<sup>643</sup> Die zuständigen Fachverwaltungen der Länder sind bemüht, eine entsprechende Steuerung über die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV), einer der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) zugeordneten Stelle, sicherzustellen. Dies bedeutet, dass beispielsweise Inhalte, Aktualität, Vollständigkeit, Genauigkeit, Maßstäbe, Datenformate, Preise oder Gebühren bis hin zu Softwarelösungen durch gemeinsame, mehrheitliche Beschlusslagen vorgegeben und damit der Entscheidungsfreiheit der Geschäftsführungen entzogen sind, obgleich es sich hier um Festsetzungen handelt, die naturgemäß ihnen obliegen sollten. Die Landesbetriebe sind hier im Laufe der vergangenen 50 Jahre Teil eines Netzwerkes, wenn nicht sogar lediglich „Filialen“ einer zumindest virtuellen Gesamtstelle für das amtliche Geoinformationswesen geworden, die sich aus öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen gleichermaßen zusammensetzt. Geschäftsführung in den einzelnen Bundesländern wird damit zumindest faktisch auf eine Filialleitung reduziert. In ähnlicher Weise gilt dies in solchen Fällen, wo die betreffenden Landesbetriebe in hohem Maße zusätzlich mit behördlichen Aufgabenträgern des eigenen Verwaltungszweiges auf der Ortsebene, den Katasterbehörden, verflochten sind. Neben der horizontalen Anpassung über Ländergrenzen bedingt dies vertikale Zwangsbedingungen der Geschäftsführung über Verwaltungsstufen hinweg. Umstände dieser Art gilt es ggf. auch für andere Fachbereiche anzuerkennen, in denen Landesbetriebe gebildet wurden.

---

<sup>643</sup> Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Diskussionen im Parlamentarischen Rat im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Verfassungsartikel 73, 74 zur ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung. Während die SPD-geführten Länder Sachverständigengutachten und eine Eingabe des „Beirates für das Vermessungswesen“ in der britischen Zone vorlegten, die unter Verweis auf die Ländergrenzen überschreitende Bedeutung des damaligen Vermessungswesens einer ausschließlichen, zumindest aber konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz das Wort redeten, verwiesen die CDU-geführten Länder auf die geschichtlich bedingte länderspezifische Entwicklung und die daraus resultierende Diskrepanz der Vermessungswerke, deren Harmonisierung in absehbarer Zeit nicht möglich sei, und vertraten die Auffassung, dass das Vermessungswesen ausschließlich den Bedürfnissen der Länder diene. Im Ergebnis wurde von einer Aufnahme sowohl in den Katalog der ausschließlichen als auch der konkurrierenden Gesetzgebung Abstand genommen, so dass das amtliche Geoinformationswesen bis in die heutige Zeit Länderangelegenheit ist. (Hinweis des Verfassers)

#### 4.2.4.2.3 Personelle Ausgestaltung der Geschäftsführung

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsführung als ein- oder mehrköpfiges Gremium sind verschiedene Faktoren gegeneinander abzuwägen.<sup>644</sup> Hierzu können die Größe eines Unternehmens unter Berücksichtigung der Beschäftigtenzahlen, des Umsatz- oder Bilanzvolumens oder der Standorte, die Art und der Umfang des Leistungsprogramms oder die Unternehmensgeschichte zählen.

Als vorteilhaft an einer Fokussierung der Leitung auf eine einzelne Person wird die eindeutige Bündelung der Verantwortung und der Weisungsrechte betrachtet. Der Regelungsbedarf in Bezug auf Zuständigkeiten, Mitzeichnungen und Anhörungsgeboten wird auf diese Weise minimiert. Die Zuspitzung auf eine Person bedingt jedoch eine beständige hohe Belastung der Leitung und eine außergewöhnliche Abhängigkeit der Organisationseinheit, die so weit führen kann, dass der Betrieb die erforderliche Flexibilität verliert, sobald Entscheidungen nicht rechtzeitig getroffen werden können.

Im Falle der Berufung mehrerer gleichrangiger Geschäftsführer, aus deren Reihen kein gesonderter Sprecher nach außen benannt wird, wird von einer kollegialen Geschäftsführung gesprochen. Als förderlich erweist sich ein solches Modell insbesondere dann, wenn der Landesbetrieb ein sehr komplexes fachliches Aufgabenfeld abdeckt oder erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen zu verwalten sind. Durch die Spaltung der Führungsverantwortung für den Landesbetrieb auf mehrere Personen, eröffnet sich die Möglichkeit das jeweilige Wissen und die Befähigung sowie Gestaltungsmöglichkeiten je nach Persönlichkeitsprofil zu nutzen. Konflikanfälligkeit ist insbesondere dann gegeben, wenn die Beteiligten persönlich nicht harmonieren, da dieses Modell einen hohen Abstimmungsaufwand bedingt.

Vorstandsmodelle fangen einen Teil der o.g. Defizite auf, indem sie innerhalb des Kollegialgremiums „Vorstand“ mit seinen Vorstandsmitgliedern bzw. Geschäftsführern zwar mehrere Personen in die Führungsverantwortung einbinden, gleichzeitig aber einen Vorstandsvorsitzenden benennen (Direktorialsystem). Die Zuordnung der einzelnen Geschäftsbereiche zu den einzelnen Geschäftsführern kann sich beispielsweise an fachlichen oder regionalen Gesichtspunkten orientieren. Das einzelne Vorstandsmitglied ist für seinen Geschäftsbereich bezüglich der fachlichen und wirtschaftlichen Ergebnisse eigenständig. Soweit Entscheidungen grundsätzlicher Natur zu treffen oder Meinungsverschiedenheiten zu entscheiden sind, soll dies dem Vorstandsvorsitzenden vorbehalten und in einen Katalog seiner Zuständigkeiten als Teil der Geschäftsordnung aufgenommen werden.

Ein abgeschwächtes Direktorialsystem stellt die Primatkollegialität dar.<sup>645</sup> Hierbei wird ein Vorstandsmitglied zum „Primus inter pares“ ernannt, der beispielsweise für die Sitzungsleitung der Geschäftsführung oder ihre Repräsentanz nach außen verantwortlich zeichnet, aber keine inhaltlichen Letztentscheidungsbefugnisse besitzt.

Die vorstehenden Hinweise können keine spezielle Empfehlung an einen bestimmten Landesbetrieb aussprechen. Dies ist insoweit auch sachgerecht, als Landesbetriebe sowohl in Bezug auf ihre Aufgabenstruktur und ihr Aufgabenvolumen als auch ihre absolute Größe hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten, der Bilanzsumme oder des Umsatzes erheblich variieren können und vor diesem Hintergrund sehr unterschiedliche Anforderungen an die Geschäftsleitung stellen. Die Übersichten und Ausführungen in Kapitel 3 zeigen, dass hier Landesbetriebe mit einer Bilanzsumme von wenigen 100.000 bis zu mehreren Milliarden Euro ebenso eingerichtet werden wie solche mit unter 100 bis zu mehreren 1.000 Beschäftigten. Hiervon abhängig gemacht werden muss auch die Entscheidung, ob beispielsweise eine Trennung der Geschäftsführungsbefugnisse in Finanzen, Personal und Produktion oder eine andere

<sup>644</sup> vgl. Potthoff, Erich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 494

<sup>645</sup> vgl. Potthoff, Ernst in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 494

Konstellation angestrebt wird. Kleinbetriebe dagegen sind prädestiniert für eine monokratische Geschäftsführung. Unbeschadet dessen kommt der Leitung des Landesbetriebes anders als der des Sondervermögens jedoch keine eigene organschaftliche Stellung zu.<sup>646</sup> Insoweit bleibt ihre Stellung gegenwärtig tatsächlich noch hinter der einer vergleichbaren Funktion eines privaten Unternehmens zurück.

#### 4.2.5 Ablauforganisation der Landesbetriebe

Grundsätzlich muss die Rechtsform einer Stelle der mittel- oder unmittelbaren Landesverwaltung weder für die fachliche Qualität noch für die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungserbringung als der wesentliche Parameter betrachtet werden. Wirtschaftlich oder unwirtschaftlich kann in jeder Rechtsform gearbeitet werden. Daher setzen wesentliche Instrumente des New Public Management an der Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung an. In Kapitel 3.1.2 waren verschiedene Formen oder Instrumente der Steuerung der betrachteten Landesbetriebe vorgestellt worden. Ihr Einsatz kennzeichnet das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Landesbetrieb und anderen Teilen der Landesverwaltung einerseits sowie zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern innerhalb des Betriebes andererseits. Damit sind sie kennzeichnend für die innerhalb und außerhalb des jeweiligen Landesbetriebes ablaufenden Interaktionen und Merkmal der Ablauforganisation. Sie sollen wie auch andere Maßnahmen in besonderer Weise zur Wirtschaftlichkeit des Landesbetriebes beitragen.

Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung zunehmend vor der Herausforderung steht, in hohem Maße komplexe Sachverhalte mit einer engen Verflechtung ökologischer, ökonomischer, technologischer und sozialer Art lösen zu müssen. Hierfür sind verschiedene Formen eines kooperativen Verwaltungshandelns zu beobachten. Im Außenverhältnis zählen dazu so genannte „Vorverhandlungen“, „Arrangements“, „Agreements“ und „öffentlich-rechtliche Verträge“. Sie treten vielfach an die Stelle des herkömmlichen außenwirksamen Verwaltungsaktes. Man nennt diese Praktiken auch informales oder informelles Verwaltungshandeln.<sup>647</sup> Im Innenverhältnis treten demgegenüber vielfach Kontrakte, Ziel- oder Servicevereinbarungen an die Stelle innerdienstlicher Weisungen, Verfügungen oder Erlasse. Dies impliziert eine weitgehende interne Vereinbarung von Rechten und Pflichten für beide Vereinbarungspartner an Stelle aufsichtsrechtlicher Weisungen.

Neben dieser primär auf Personen und ihre Interaktion ausgerichteten Betrachtungsweise sind die Abläufe in Bezug auf Geschäftsprozesse innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung von ihrer Entstehung bis zu ihrer Beendigung zu betrachten. Brüche in diesen Abläufen zwischen den einzelnen Prozessschritten sollen aber vermieden, die Bearbeitungszeiten verkürzt und die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden.<sup>648</sup> Eine diesbezügliche Geschäftsprozessoptimierung wird regelmäßig bereits im Vorfeld der Aktivitäten zum Aufbau der elektronischen Verwaltung, eGovernment, angestrebt<sup>649</sup> und ist somit kein besonderes Phänomen, welches erst mit der Bildung von Landesbetrieben aktuell und umgesetzt wird. Es wird hier daher nicht weiter vertieft. Im Vordergrund der nachstehenden Betrachtungen stehen die Themen „Ziel- und Servicevereinbarungen“ auf der einen sowie „Auftragsvergabe und Auf-

<sup>646</sup> vgl. Eichhorn., Peter (1997), S. 318; zu den Möglichkeiten einer kollegialen Ausgestaltung der Geschäftsführung unter besonderer Berücksichtigung der personellen Zusammensetzung sowie der Entscheidungskompetenzen siehe auch Gross, Thomas (1999), S. 52 ff, 106 ff

<sup>647</sup> vgl. Bulling, Manfred (1989), S. 280 ff

<sup>648</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1994), S. 637; kritisch hierzu König, Klaus (1998), S. 966; „Wie in anderen Industrieländern liegt auch in Deutschland die Präferenz vieler Modernisierer bei der Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung. Schwerpunkte sind die Einrichtung einer neuen Budgetierung, der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controlling, Reorganisation und Einbau von Ablaufmechanismen, die über einen Kundendruck die interne Rationalisierung des Verwaltungshandelns besorgen sollen. Die ultimative Vorstellung ist für manche, dass man Privatisierungen beiseite lassen kann und durch „Quasi-Märkte“ und virtuellen Wettbewerb als funktionale Äquivalenzen die vermuteten Rationalisierungsvorsprünge der Marktwirtschaft in den Staatssektor hineinholen kann.“

<sup>649</sup> vgl. Mehlich, Harald (2002), S. 181 ff; vgl. von Rohr, Urs Rudolf in Gisler, Michael/Spahni, Dieter (2001), S. 119 ff; vgl. Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred in Koch, Rainer/Peter Conrad (2003), S. 133

tragsannahme“ auf der anderen Seite. Ursache ist die Tatsache, dass hier in der Praxis zwar ein „modus vivendi“ gefunden wurde, dieser aber bisher nur deshalb von den untersuchten Landesbetrieben als stabil erachtet wird, weil weder Außenstehende noch die Beschäftigten substantiierte Ansprüche geltend machen. Die zunehmende Anspannung ausgelöst durch Arbeitsverdichtungen, die Einengung finanzieller Handlungsspielräume und die Ausweitung akquisitorischer Aktivitäten der Landesbetriebe wurde von einzelnen Befragten aber bereits als Anlass genommen die hier praktizierten Verfahren oder eingesetzten Instrumente bestenfalls als „Papiertiger“, schlimmstenfalls als „Pulverfass“ zu bezeichnen.

Die Behandlung der in den Kapiteln 4.2.5.1 bis 4.2.5.3 betroffenen Themen erfolgt nicht mit Blick auf eine Überprüfung der Arbeitshypothesen. Sie stellt lediglich eine Abrundung und Stellungnahme auf Grundlage des herrschenden Meinungsbildes zu einer speziell in Brandenburg geführten Diskussion bei der Bildung von Landesbetrieben dar.

#### 4.2.5.1 Potenziale kooperativen Verwaltungshandelns im Außenverhältnis

Soweit hier das Außenverhältnis angesprochen ist, meint dies jenes der jeweiligen Trägerkörperschaft und damit auch ihres Landesbetriebes gegenüber Dritten; nicht das Verhältnis des einzelnen Landesbetriebes gegenüber seiner Trägerkörperschaft.

Das klassische, rechtlich unmittelbare Wirkung entfaltende Verwaltungshandeln ist geprägt durch den Einsatz des Verwaltungsaktes oder des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Daneben kennt die Verwaltungswissenschaft die tatsächlichen Verwaltungshandlungen oder (Verwaltungs-)Realakte.<sup>650</sup> Ihnen kommt angesichts des Hineinwachsens des Staates in eine Informations- und Dienstleistungsgesellschaft und vor dem Hintergrund eines präventiv ausgerichteten Systems der Daseins- und Zukunftsvorsorge, welches gerade nicht mehr auf unmittelbarer Gesetzesausführung und Planung beruht, zunehmende Bedeutung zu. Damit sollen diese Handlungsformen einem modernen Verständnis von Kooperation, Konsens und Akzeptanz im Verhältnis zwischen der Verwaltung und ihren Kunden Rechnung tragen. Vereinzelt wird in diesem Zusammenhang differenziert in Willenserklärungen wie Auskünfte, Warnungen, Berichte oder Ansprachen und tatsächliche Verrichtungen in Form der Auszahlung eines Geldbetrages, der Reinigung einer Straße, der Durchführung einer Schutzimpfung oder der Errichtung eines Verwaltungsgebäudes.<sup>651</sup> Daneben oder als Unterfall der tatsächlichen Verwaltungshandlungen wird das so genannte informelle oder informale Verwaltungshandeln als weitere Ausprägung in den Verwaltungswissenschaften angesprochen.<sup>652</sup> Auch ohne ihre unmittelbare Rechtswirkung nach außen unterliegen sämtliche der vorstehenden Handlungen dem Vorrang und dem Vorbehalt des Gesetzes sowie dem Übermaßverbot.

Während die weit überwiegende Mehrzahl der vorstehend aufgegriffenen Aktivitäten des tatsächlichen Verwaltungshandelns ihren Rahmen gefunden hat, stellen die informellen Absprachen weitgehend „ter-

<sup>650</sup> „Mit dem Ausdruck des Verwaltungs-Realaktes (Tathandlung, tatsächliches Verwaltungshandeln, schlichtes Verwaltungshandeln) bezeichnet man zusammenfassend diejenigen Verhaltensweisen der Träger öffentlicher Verwaltung, die im Gegensatz zum Verwaltungsakt und zur Willenserklärung nicht final auf die Bewirkung bestimmter Rechtsfolgen gerichtet sind, sondern unmittelbar nur einen tatsächlichen Erfolg herbeiführen.“ (Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1991), S. 411)

<sup>651</sup> vgl. Maurer, Hartmut (1992), S. 363; weitergehend, jedoch nicht beschränkt auf Außenverhältnisse der öffentlichen Verwaltung unterteilen Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 273 ff in

- Verrichtungen (Unterrichtsbetrieb, Akten-/Kassenführung, Markt-/Umweltbeobachtung, Ein-/Auszahlungen, Versorgungsleistungen, ...)
- Durchführungshandlungen (Auszahlung von Bezügen, ..., in unmittelbarer Umsetzung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften)
- Auskünfte und Mitteilungen ohne Bindungswirkung (rechtlich unverbindliche Registerauskünfte, Presseauskünfte, Sehtestbescheinigung, ...)
- Feststellungen ohne Bindungswirkung im Behördenverkehr (Übermittlungen personenbezogener Daten, Rechnungshofberichte, Gutachten, ...) und
- informelle Absprachen mit der Verwaltung (Vorverhandlungen, Absprachen, „gentlemen's agreement“, ...)

<sup>652</sup> vgl. Maurer, Hartmut (1992), S. 369 ff m.w.N.; Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 272; Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1991), S. 419



ra incognita“ dar. Sie haben allenfalls politischen, moralischen oder ökonomischen Charakter im Sinne einer Selbstbindung und sind darauf gerichtet, private Initiative zu Gunsten eines Verzichts auf einseitige Verwaltungsmaßnahmen zu aktivieren.<sup>653</sup> Die Begriffsvielfalt, mit denen Instrumente informellen Verwaltungshandelns umschrieben werden, ist hoch. Dabei wird von Kontrakten, Absprachen, Vorabstimmungen, konzertierten Aktionen, Arrangements und Agreements gesprochen. Ihre Vorzüge werden in ihrer kosten- und zeitsparenden Wirkung, der großen Flexibilität sowie der Akzeptanz der Betroffenen und damit der Verminderung von Rechtsstreitigkeiten gesehen.<sup>654</sup>

Das Agreement unterscheidet sich vom unbewehrten öffentlich-rechtlichen Vertrag nur dadurch, dass keine feierliche Vertragsurkunde aufgesetzt und in einem Festakt unterschrieben wird, sondern die rechtlich gleichwertige bindende Verpflichtung durch deckungsgleiche Schriftsätze, gemeinsame Erklärungen oder akzeptierte Protokolle bewirkt wird. Rechtlich besteht also kein Unterschied zwischen dem „informalen“ Agreement und dem „formalen“ unbewehrten öffentlich-rechtlichen Vertrag. Aber auch die noch schwächere kooperative Form des Arrangements, das sich wiederum vom Agreement nur durch das Fehlen der Schriftform unterscheidet, könnte genauso gut als mündlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag bezeichnet werden. Regelmäßig werden diese kooperativen Kontakte sehr formal und förmlich abgewickelt. Soweit das Begriffspaar „formal/informal“ nur deutlich macht, ob eine Handlungsform gesetzlich geregelt ist oder nicht, wäre ein Begriffspaar „normativ/frei“ genauso aussagekräftig, aber tendenziell wesentlich weniger abwertend.<sup>655</sup>

#### 4.2.5.2 Potenziale kooperativen Verwaltungshandelns im Innenverhältnis

Das hier angesprochene Innenverhältnis rückt im Gegensatz zu Kapitel 4.2.4.1 die Beziehungen zwischen dem Landesbetrieb und seiner Trägerkörperschaft und deren Dienststellen in den Mittelpunkt.

Es ist anerkannt, dass öffentliche Unternehmen zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben und im Interesse eines möglichst guten wirtschaftlichen Ergebnisses einen weitestmöglich selbständigen Status auch gegenüber ihrer Trägerkörperschaft und den für sie handelnden Dienststellen benötigen, der ihrem Management ein eigenverantwortliches Handeln ermöglicht. Für Landesbetriebe, die regelmäßig als Teil der öffentlichen Unternehmen betrachtet werden können, muss dies gleichermaßen gelten.<sup>656</sup> Verfassungs- oder einfachrechtliche Vorgaben, die dies für öffentliche Unternehmen verbindlich festlegen, existieren hierzu aber nicht. Der Grad der Autonomie gegenüber ihrem Träger hängt daher von der Rechtsform, der Satzung und anderen Sonderbestimmungen für das jeweilige öffentliche Unternehmen ab. In der Praxis werden Betriebe, die Gewinn abwerfen oder zumindest einen ausgeglichenen Abschluss erreichen, regelmäßig weitgehend unabhängig gestellt, während sich defizitäre Betriebe ein hohes Maß an Einmischung gefallen lassen müssen.<sup>657</sup> Auch die Gründung von Landesbetrieben stellt das Verhältnis zwischen dem vorgesetzten Ministerium und der ehemals nachgeordneten Behörde so-

<sup>653</sup> vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 277

<sup>654</sup> vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1991), S. 420

<sup>655</sup> vgl. Bulling, Manfred (1989), S. 287, 288

<sup>656</sup> „Mit der Zielstellung der Einrichtung von Landesbetrieben, nämlich der Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit und der Ergebnisverantwortung des Geschäftsführers, und aus der Sicht der Finanzkontrolle ist es nach herrschender Auffassung unvereinbar, wenn eine Aufsichtsbehörde unter Vorgabe der Beschaffungsbedingungen sowohl hinsichtlich der Finanzierung als auch der Auswahl eines Anbieters Landesbetrieben Investitionsvorgaben gibt.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003) S. 16); noch anderer Auffassung, Karehnke, Helmut (1973), S. 168; „Unbeschadet der Regelungen über die innere Führung eines Betriebes untersteht dieser weiterhin der Dienstaufsicht der übergeordneten Behörde, die durch allgemeine Weisungen oder solche im Einzelfall in die Betriebsleitung eingreifen kann. Dies wird besonders dann zu verzeichnen sein, wenn bestimmte Maßnahmen allein durch die Aufsichtsbehörde getroffen werden dürfen, wenn diese für bestimmte Arten von Vorhaben sich Weisungen an die Betriebsleitung vorbehält oder sich in solchen Fällen stets vor Ausführung berichten lässt. Grundsätzlich sollte aber auch hier Verwaltungskontrolle und verantwortliche Betriebsleitung getrennt bleiben, damit Zuständigkeiten und Verantwortung klar unterschieden werden und die Bewegungsfreiheit der Betriebsleitung nicht unzumutbar eingeeengt wird.“

<sup>657</sup> vgl. Püttner, Günter (1983), S. 702

wie deren Stellung gegenüber anderen Behörden und Einrichtungen auf den Prüfstand. In der Praxis geht man - nicht zuletzt durch die Entwicklung hin zu einem generellen New Public Management - inzwischen vereinzelt dazu über, die herkömmlich praktizierte Dienst- und Fachaufsicht durch ein System von Zielvereinbarungen oder Kontrakten, wenn auch nicht abzulösen, so doch zumindest zu ergänzen<sup>658</sup> und interne „Geschäftsbeziehungen“ durch so genannte „Servicevereinbarungen“ zu formalisieren.<sup>659</sup> Damit werden die bereits in Kapitel 4.2.4.1 angesprochenen Instrumente kooperativen Verwaltungshandelns speziell für das Innenverhältnis der öffentlichen Verwaltung erweitert. An anderer Stelle werden Zielvereinbarungen auch als ein Instrument der jeweiligen Aufsicht<sup>660</sup> oder Kontrakte als Oberbegriff verschiedener Arten von Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehungen betrachtet.<sup>661</sup> In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wird, ist erneut abhängig von der individuellen Ausgangssituation.

#### 4.2.5.2.1 Zielvereinbarungen oder Kontrakte

Wie oben im Zusammenhang mit den materiellen Gründungsvoraussetzungen dargelegt (Kapitel 4.2.2.2) besteht die Möglichkeit, Landesbetriebe mit Aufgaben der Bedarfs- und Leistungsverwaltung ebenso zu betrauen wie mit rein fiskalischen Tätigkeiten. Vereinzelt werden - wenn auch kritisch gesehen - sogar Aufgaben der Eingriffsverwaltung auf Landesbetriebe übertragen.<sup>662</sup> Während ein vollständiger Verzicht oder der Ersatz der Dienst- und Fachaufsicht in letztgenannten Fällen auf Bedenken stoßen muss<sup>663</sup>, kann sich insbesondere bei Aufgaben der fiskalischen oder sogar Bedarfsverwaltung ein weiter Spielraum eröffnen. In diesem Zusammenhang knüpft das neue Steuerungsmodell an ein bereits in den 50er Jahren in der US-amerikanischen Wirtschaft praktiziertes Führungskonzept - das „management by objectives“ an.<sup>664</sup> Die Verwaltungswissenschaften haben diesen Ansatz zum Kontraktmanagement bzw. zum Handeln über Zielvereinbarungen weiterentwickelt. Wie im Falle der funktionalen Privatisierung<sup>665</sup> sollte jedoch nicht übersehen werden, dass je nach Aufgabentypus, der seitens des Landesbetriebes wahrgenommen wird, die Kontrollkosten dabei durchaus steigen können.

Als kennzeichnend für das Kontraktmanagement werden Vereinbarungen gesehen, bei der Handlungsziele anders als beim „Management by Objectives“ nicht einseitig vorgegeben, sondern zwischen den Beteiligten konsensual vereinbart werden. Dazu zählen beispielsweise Absprachen darüber, in welchem Zeitraum oder mit welchen Ressourcen bestimmte Leistungen zu erbringen sind. In diesem Zusammenhang wird auch von Zielvereinbarungen oder Kontrakten gesprochen<sup>666</sup> und die Frage aufgeworfen,

<sup>658</sup> vgl. Kaczorowski, Willi (2001), S. 17

<sup>659</sup> vgl. Bolay, Friedrich (2001), S. 182, der im Zusammenhang mit der weitgehenden Dezentralisierung und Verselbständigung von Verantwortungszentren darauf verweist, dass eine Steuerung nicht mehr „durch Regelungen oder Weisungen erfolgen soll, sondern durch Vereinbarungen im Rahmen einer Auftragnehmer-Auftraggeberbeziehung.“

<sup>660</sup> „Die Aufsicht soll, soweit dies rechtlich zulässig ist, durch Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Stellen ausgeübt werden. [...] Aufsichtsmaßnahmen [...] können aus wichtigem Grunde auch bei Vorliegen einer Zielvereinbarung getroffen werden“ (§ 14 Abs. 3 LOG Brandenburg)

<sup>661</sup> siehe hierzu Reichard, Christoph (2003), der ausgehend von einem Steuerungskern bestehend aus Rat und Verwaltungsführung als Auftraggeber Beziehungen zu Auftragnehmern in Form externer Lieferanten als Verträge, in Form interner Leistungsanbieter von Bürgerdiensten als Leistungsvereinbarungen und in Form interner Anbieter von internen Serviceleistungen als Servicevereinbarungen bezeichnet, wenn diese mit den Leistungsanbietern interagieren.

<sup>662</sup> so beispielsweise die Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure bei der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg

<sup>663</sup> siehe auch Pabst, Heinz-Joachim/Schwartzmann, Rolf (1998), S. 317. „Zwar sind im Zuge der Einführung von Art. 87d Abs. 1 S. 2 GG keine Einwände mehr gegen die Schaffung eines privatrechtlichen Unternehmens im Rahmen der Luftverkehrsverwaltung zu erheben, es ist aber nicht anzunehmen, dass damit auch generell die Reduzierung der Staatsaufsicht auf die reine Rechtsaufsicht zugelassen werden sollte. So sieht das Bundesverwaltungsgericht bei Einschaltung Beliehener die Notwendigkeit, diese in besonderem Maße in den Unterbau der Verwaltung zu integrieren und sie deshalb der vollen Fachaufsicht der übergeordneten Behörde zu unterwerfen.“ Dies muss umso mehr gelten, wenn eine Aufgabe wie im Falle der Bildung von Landesbetrieben in der eigenen Verwaltung verbleibt.

<sup>664</sup> vgl. Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R. (1999), S. 419

<sup>665</sup> vgl. König, Klaus (1998), S. 1965

<sup>666</sup> vgl. Ceylangoglu, Sena (2002), S. 20; vgl. Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996), S. 265; vgl. Penski, Ulrich (1999), S. 37; vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle (2003), S. 146, die auf eine erweiterte Definition dieser Art von Vereinbarungen abstellen, welche auch auf Vereinbarungen ge-

inwieweit ein solches Instrument des Kontraktmanagements unbeschadet der Tatsache, dass es eine Vertrauensgrundlage bildet, sich die Partner den vereinbarten Zielen verpflichtet fühlen und ihre Arbeit daran ausrichten, mit der Struktur staatlicher Verwaltungsorganisation vereinbar ist<sup>667</sup>. Unbestritten ist, dass für öffentliche Unternehmen die spezifischen Ziele und Aufgaben möglichst präzise und konkret festzustellen und zu formulieren sind, so dass im Rahmen der Rechenschaftspflicht nicht nur die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse, sondern auch der Grad der Erfüllung der vom Träger aufgestellten Aufgaben<sup>668</sup> und ggf. die Auswirkungen eines Aufgabenwandels sich nachweisen und kontrollieren lassen. Nur so werden die Existenz und der Fortbestand des Unternehmens legitimiert. Eine präzise Formulierung des Auftrages ist sowohl für die Steuerung des Unternehmens als auch die Kontrolle des Grades der Aufgabenerfüllung von herausgehobener Bedeutung. Erst darauf aufbauend kann eine Würdigung des Unternehmenserfolges für den Träger selbst und in der Öffentlichkeit erfolgen, wobei im Falle öffentlicher Unternehmen dieser nicht allein an den kaufmännischen Gewinn geknüpft wird, sondern ebenso an den Grad der Erfüllung des öffentlichen Auftrags.<sup>669</sup> Bei der Formulierung von Zielen werden im Allgemeinen vier Arten unterschieden:

- a) Leistungsziele (Ergebnisse, Produkte, Fallzahlen, usw.), die nach außen orientiert sind,
- b) Ressourcenziele (Qualität, Finanzmittel, Personal, Organisation, usw.), die nach innen gerichtet sind,
- c) Projektziele (z.B. die Errichtung eines Gebäudes) und
- d) Verhaltensziele (Freundlichkeit, Selbständigkeit, Kollegialität).

Der Erfolg eines Kontraktmanagements entscheidet sich nicht zuletzt an der Eindeutigkeit der getroffenen Vereinbarungen. Die Kontrakt- oder Zielvereinbarungsinhalte müssen daher so definiert sein, dass beide Vereinbarungspartner eine identische Auslegung vornehmen können. Diese Voraussetzung wird auch als eine Ursache betrachtet, warum Kontrakte zwischen Rat und Verwaltungsleitung eher selten vereinbart werden. Hinzu kommt, dass in zahlreichen Verwaltungen erforderliche Daten zur Beschreibung der zu erbringenden Leistungen fehlen.

Eindeutigkeit muss darüber hinaus aber auch hinsichtlich positiver und negativer Konsequenzen bei Abweichungen von der Vereinbarung bestehen.<sup>670</sup> Gerade wenn diese Vereinbarungen nicht nur eine Übertragung von Pflichten durch eine vorgesetzte Stelle sein sollen, welche auch im Wege der Weisung hätten ergehen können, bedarf es einer hinreichenden Sicherheit des Partners, dass er hinsichtlich

---

genüber außen stehenden Dritten zielen. Danach werden als Ziel- oder Leistungsvereinbarungen „sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel.“; vgl. Wallerath, Maximilian (1997), S. 60, der wiederum weitergehend auch die Beziehungen zwischen gleichrangigen Verwaltungsebenen als einer Ausgestaltung durch Zielvereinbarungen oder Kontrakte für zugänglich erachtet.; vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 83 ff, die Kontrakte als produkt- oder produktgruppenspezifische Vereinbarungen über Zielvorgaben für einen bestimmten Zeitraum umschreiben.;

Die Empfehlungen des Bundes zum Abschluss von Zielvereinbarungen definieren diese als verbindliche Absprachen zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget bzw. die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustausches. (vgl. Bundesministerium des Innern (2001), S. 9)

<sup>667</sup> vgl. Wallerath, Maximilian (1997), S. 60 ff

<sup>668</sup> In die Aufträge können spezifische Komponenten eingebunden werden:

- Leistungswirtschaftlicher Bereich: bestimmte Produktion
  - Finanzwirtschaftlicher Bereich: bestimmter Überschuss
  - sozialer Bereich: mitarbeiterbezogenes Umfeld
  - organisatorischer Bereich: Optimierung der Geschäftsprozesse
- (Graef, Michael (2001), S. 83)

<sup>669</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 27

<sup>670</sup> vgl. Meinhold-Henschel, Sigrid/Dumont Du Voitel, Roland (1997), S. 19

dieser Pflichten nicht nur ein Spielball der vorgesetzten Stelle ist. Auch solche Fehlerfolgenregelungen sollten kooperativ bestimmt werden.<sup>671</sup>

Nach herrschender Auffassung sind Vereinbarungen gekennzeichnet durch übereinstimmende Willenserklärungen zumindest zweier Beteiligter über einen bestimmten Gegenstand oder Sachverhalt. Bestimmungen zu einer Handlung in Form eines Befehls, einer Anordnung oder einer Weisung werden somit ausgeschlossen.<sup>672</sup> Insofern kann von einer Art kooperativen staatlichen Handelns gesprochen werden. Es liegt zwar nahe, die betreffenden Vereinbarungen mit Dienst- oder Werkverträgen im bürgerlichen Recht zu vergleichen, der mangelnde rechtsverbindliche Charakter ist jedoch unbestritten<sup>673</sup>. Sie bleiben – zumindest innerhalb der Exekutive - nicht anders als einseitig erzeugte innerdienstliche Weisungen amtsadressiert und damit im innerdienstlichen Bereich. Da beide Vereinbarungspartner für eine identische Juristische Person handeln, kann auch von intrapersonalen Vereinbarungen gesprochen werden.<sup>674</sup> Eine anderweitige Klassifizierung kann sich bei einer Beteiligung von Organen ergeben, die zumindest mit begrenzten eigenen Rechten ausgestattet sind. Dies ist der Fall, wenn beispielsweise Organe der Legislative und Exekutive politische Kontrakte vereinbaren. Diesen kommt weder Vertrags- noch Weisungscharakter zu, so dass eine regelmäßige Zuordnung zum informalen Verwaltungshandeln erfolgt. Dieses ist lediglich dadurch gekennzeichnet, dass es die Herbeiführung eines tatsächlichen Erfolges anstrebt. Die Verbindlichkeit solcher Kontrakte ist, vergleichbar einer Koalitionsvereinbarung, ausschließlich politischer Natur, so dass auch Sanktionen nur im Rahmen politischer Möglichkeiten vorgenommen werden können.<sup>675</sup>

Aus dem Charakter von Vereinbarungen als übereinstimmenden Willenserklärungen folgt, dass die Beteiligten zur entsprechenden Willensbildung auch befugt und im Verhältnis zueinander bei ihrer Willensbildung eine gewisse Freiheit haben müssen („Vertrags“autonomie). Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle werden regelmäßig die nachstehenden Beteiligtenkonstellationen erörtert:<sup>676</sup>

- a) Politik (Parlament) und Verwaltung (Landesregierung) - politischer Kontrakt,
- b) vorgesetzte Dienststellen und nachgeordnete Dienststellen - Management-Kontrakt,
- c) Vorgesetzte und Beschäftigte - Mitarbeitergespräche,
- d) gleichgeordnete Dienststellen - Service-Kontrakte,

<sup>671</sup> vgl. Hill, Hermann (1999), S. 76

<sup>672</sup> zu einer modifizierten Auffassung gelangt Hill, Hermann (1999), S. 76, für die Berliner Verwaltung. Nach einem Leitfadens für den Abschluss von Zielvereinbarungen der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin sind Zielvereinbarungen in eingehender Kooperation abgestimmte, schriftlich formulierte Grundlagen für gezieltes Verwaltungshandeln. Sie sind inhaltlich mit dem Adressaten abgestimmte, auf gegenseitiger Information beruhende Weisungen.

<sup>673</sup> „Die in Zielvereinbarungen enthaltenen Regelungen über die staatliche Finanzierung stehen – hierzu sei auch auf das niedersächsische Hochschulrecht verwiesen – regelmäßig unter dem Vorbehalt, dass die haushaltsrechtliche Ermächtigung erteilt wird.“ § 1 Abs. 4 S. 1 NHG;

„Es sind zwar keine Absprachen, die im rechtlichen Sinne verbindlich wären, aber die Beteiligten sind dennoch faktisch gebunden, was seinen Ausdruck auch in der schriftlichen Fixierung und den Unterschriften der Beteiligten findet“ (Ceylangoglu, Sena (2002), S. 20);

„Das Problem der rechtlichen Bindung stellt sich nur mittelbar: Von ihrem rechtlichen Erklärungswert her wären sie nicht auf eine solche angelegt. Das schließt nicht aus, den Betroffenen dennoch einen Vertrauensschutz zuzubilligen, soweit sie sich auf entsprechende Kontrakte eingestellt haben und einstellen durften. Dies bewegt sich freilich ausschließlich auf der Ebene persönlicher Verantwortlichkeit [...]“ (Wallerath, Maximilian (1997), S. 64 ff)

„Ob man allerdings im strengen Sinne von Vereinbarungen sprechen kann, bleibt fraglich. Abgeschwächt werden sie als „unvollständige Quasiverträge“ bezeichnet.“ (Penski, Ulrich (1999), S. 37);

„Auch für ein politisches Kontraktmanagement im Binnenbereich der kommunalen Verwaltungsebene muss daher die rechtliche Unverbindlichkeit ausdrücklich festgestellt werden.“ (Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R. (1999), S. 423);

vgl. Pünder, Hermann (1998), S. 67

<sup>674</sup> vgl. Pünder, Hermann (1998), S. 66

<sup>675</sup> vgl. Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R. (1999), S. 423, 424

<sup>676</sup> die nachfolgenden Typen finden sich bei Irmer, Andreas (2001), S. 57 auch als „externe Leistungszielvereinbarungen“ - a), „intraadministrative Leistungskontrakte“ - b) und c), interadministrative Leistungsaustauschbeziehungen“ - d) sowie „klassische Verträge“ - e). Mit anderer Terminologie (Vertrag, Leistungsvereinbarung, Servicevereinbarung, politische Steuerung) aber inhaltlich korrespondierend schlägt sich die Gliederung auch bei Reichard, Christoph (1998b), S. 123, nieder.

#### e) Dienststellen und außen stehende Dritte – zivilrechtliche Verträge

Im Zusammenhang mit der Führung von Landesbetrieben sollte die Verwaltungspraxis insbesondere die in den Buchstaben b) bis e) wiedergegebenen Konstellationen beachten.

##### 4.2.5.2.1.1 Zielvereinbarungen oder Kontrakte in vertikaler Richtung

Die vorstehende Buchstaben b. und c. betreffen sowohl in Bezug auf die äußere als auch die innere Ablauforganisation, Beziehungsverhältnisse die im klassischen Verwaltungsaufbau durch ein Über-/Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet sind.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen den in Rede stehenden Landesbetrieben und den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden des jeweils betreffenden Geschäftsbereichs, so stellt sich insbesondere dort, wo die Landesbetriebe als organisatorisch abgesonderte eigene Organisationseinheiten gebildet wurden oder als solche gelten müssen, die Frage, inwieweit hier - organisationsrechtlich - noch von einer nachgeordneten Rolle des Landesbetriebes gesprochen werden kann. Mit der organisatorischen Absonderung hat der Gesetzgeber diese Einheiten gerade aus dem hierarchischen Stufenaufbau der Verwaltung herausnehmen und ihnen Autonomie zukommen lassen wollen. Der Grad der Autonomie ist, wie oben dargelegt, jedoch unterschiedlich weit ausgeprägt. Er kann von einer begrenzten wirtschaftlichen, im Falle einer ausschließlich haushaltsrechtlichen Ausprägung, über eine organisationsrechtliche bis hin zu einer vollen rechtlichen Autonomie reichen, wenn diese bereits der zu Grunde liegenden Organisationsform zugesprochen wird. Die Beurteilung, inwieweit gerade dem betreffenden Landesbetrieb eine „Vertragsautonomie“ gegenüber seiner obersten Landesbehörde zukommt, wird von dieser Autonomie und vom jeweiligen Vertragsgegenstand abhängen.

Darüber hinaus ist insbesondere vor dem Hintergrund der Frage, ob die Landesbetriebsstruktur zwingende Voraussetzung für die Anerkennung eines höheren Autonomiegrades ist, zu beachten, dass beispielsweise die brandenburgische Landesregierung beschlossen hatte, ab 2004 Behörden, Einrichtungen und Landesbetriebe über Zielvereinbarungen zu steuern, also die behördenübergreifende Steuerung neu zu gestalten.<sup>677, 678</sup> Die entsprechende Maßgabe ist zwischenzeitlich dergestalt in das Landesorganisationsgesetz eingeflossen, dass Zielvereinbarungen als ausdrückliches Mittel der Aufsicht anzuwenden sind. Konkret geht es hier um verbindliche Absprachen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten und damit Aspekte der äußeren Ablauforganisation. Voraussetzung dafür ist die gegenseitige Bereitschaft und ein partizipativ-kooperatives Verständnis<sup>679</sup>, Ergebnisverantwortung bei gleichzeitiger Übertragung der Ressourcen- und Budgetverantwortung sowie die Zulassung einer Ergebniskontrolle. Eine Kosten-Leistungsrechnung kann hier unterstützende Wirkung entfalten.

In der Beziehung zwischen leitenden Verwaltungseinheiten wie obersten Landesbehörden und den jeweils geleiteten Einheiten - dieser Rolle kann sich auch ein Landesbetrieb nicht entziehen - besteht eine ähnliche Aufteilung der Verantwortlichkeit wie zwischen Politik und Verwaltung. Die leitenden Verwaltungseinheiten sind jeweils verantwortlich für die Erfüllung der von der Politik gesetzten Ziele und erteilten Leistungs„aufträge“, die ihrerseits wiederum in Kontrakte gekleidet werden können.<sup>680</sup> Die

<sup>677</sup> vgl. Landesregierung Brandenburg (2002b)

<sup>678</sup> Einen Schritt weiter ist die Schweiz mit Art. 36 ihres Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) gegangen. Art. 36 lautet: „Der Bundesrat und die Department-Vorsteher und Departmentvorsteherinnen geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten. Übertragen sie die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben auf Projektorganisationen oder auf Einheiten der Bundesverwaltung, so stellen sie diese mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln aus. Sie beurteilen die Leistungen der Bundesverwaltung und überprüfen periodisch die von ihr gesetzten Ziele. Sie achten auf sorgfältige Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.“ Darüber hinaus eröffnet Art. 44 dem Bundesrat die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen.

<sup>679</sup> vgl. Guth, Anita (1999), S. 96, „Werden Zielvereinbarungen nicht nur als ein Herunterbrechen von Vorgaben verstanden, sondern kooperativ erarbeitet können sie eine neue Verwaltungskultur vorantreiben.“

<sup>680</sup> vgl. Meinhold-Henschel, Sigrid/Dumont du Voitel, Roland (1997), S. 19, die darauf verweisen, dass hiervon aber wenig Gebrauch gemacht wird.

Wahrnehmungszuständigkeit darf unter bestimmten Voraussetzungen auf spezifische Organisationseinheiten der unmittelbaren oder mittelbaren Landesverwaltung übertragen werden; diese können eine Übertragung aber ebenso wenig ablehnen wie die leitenden Verwaltungseinheiten ihre Erfüllungsverantwortung.<sup>681</sup> Abgesehen davon steht diesen ein Rückholrecht durch Widerruf des Auftrages zu.<sup>682</sup> Stehen dem Kontraktmanagement in Gestalt von Leistungs- und Zielvereinbarungen solche Verantwortlichkeitsstrukturen in der Verwaltung gegenüber, so verbleibt von seinem Gehalt her nurmehr die Seite der ziel- und ergebnisbestimmten Handlungssteuerung, also ein „management by objectives“, oder eine Zielvorgabe anstelle einer Zielvereinbarung. Dieses findet seine Grenzen im Demokratieprinzip, dass regelmäßig eine sachlich-inhaltliche und personelle Legitimation der Verwaltung verlangt. Sachlich-inhaltlich schlägt diese sich nieder in der Gesetzesbindung und kommt zum Ausdruck im Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, personell ist sie abgebildet in einer Weisungsabhängigkeit nachgeordneter Stellen von dem parlamentarisch verantwortlichen Minister.<sup>683</sup> Dieses dem Grundmodell einer hierarchisch-bürokratischen Verwaltung zu Grunde liegende Muster lässt sich auch durch Zielvereinbarungen nicht auflösen. In diese inhaltliche und personelle Verantwortungsstruktur oder Legitimationskette des Handelns sind gerade Vereinbarungen, wie sie das Kontraktmanagement vorsieht, nur schwer einzufügen.

Was im Verhältnis von leitenden zu sonstigen Einheiten bleibt, sind Grundsätze und Verpflichtungen der Zusammenarbeit, die sich aus der jeweiligen Verantwortlichkeit in Bezug auf die Gesamtaufgabe ergeben<sup>684</sup> und sich auch bereits aus gesetzlich kodifizierten gegenseitigen Berichts- und Informationspflichten ableiten.<sup>685</sup> Vor diesem Hintergrund betrachten die Verwaltungswissenschaften eine hierarchisch anordnende und eine konsensual aushandelnde Steuerung auch nicht als einander ausschließende, sondern als einander ergänzende Steuerungstechniken.<sup>686</sup> Weisung oder Verfügung einerseits und Kontrakt oder Zielvereinbarung andererseits werden als verschiedene Instrumente einer Aufsicht betrachtet, die modifiziert zum Einsatz kommen.<sup>687</sup> Dabei dient vornehmlich das Kontraktmanagement der Stärkung der Selbständigkeit der beteiligten Einheiten und Personen und damit ihrer Handlungsmotivation. Bürokratisch-hierarchischen Strukturen wird dies ebenso abgesprochen wie eine organisatorische Flexibilität.<sup>688</sup> Darauf hingewiesen wird aber auch, dass jedes auf Konsens angelegte Organisationsmodell eine Lösung für die Fälle bereithalten muss, in denen sich die Beteiligten nicht einigen, den vereinbarten Pflichten nicht nachkommen oder gesteckte Ziele nicht erreichen.<sup>689</sup>

Bei aller Euphorie über die Ablösung von Weisungen oder Erlassen durch Zielvereinbarungen als konsensual zu findende, gegenseitige Verpflichtungen wird vielfach jedoch verkannt, dass ein Erlass im Ergebnis zwar eine einseitige Maßnahme einer vorgesetzten Behörde darstellt, dieses Ergebnis gleichwohl aber in enger Absprache mit dem Adressaten abgefasst werden darf. Insoweit, und angesichts des Umstandes, dass eine finanzielle Seite solcher Vereinbarung ohnehin immer unter dem Haushaltsvor-

---

<sup>681</sup> zu dem dahinter stehenden, diesen Umstand begründenden und gleichzeitig das Instrument der Zielvereinbarung einschränkenden Demokratieprinzip vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 35, 36: „Das Demokratieprinzip verlangt nach einer sachlich-inhaltlichen und nach einer personellen Legitimation der Verwaltung. In sachlich-inhaltlicher Hinsicht wird diese Legitimation durch die Gesetzesbindung der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes) hergestellt, in personeller durch die Weisungsabhängigkeit der nachgeordneten Behörden von dem parlamentarisch verantwortlichen Minister. Das doppelte Legitimationserfordernis verlangt mithin nach einer hierarchischbürokratischen Ministerialverwaltung. Dieser Verwaltungstypus ist geradezu das demokratiestaatlich geforderte „Grundmodell“ 94 der Verwaltung. Daraus lässt sich eine Organisationsregel ableiten: Regelmäßig hat sich Verwaltung in dem demokratiestaatlich geforderten Typus der hierarchisch-bürokratischen Verwaltung zu vollziehen, denn dieser Organisationstypus genügt in vollem Umfang den vom Demokratieprinzip aufgestellten Legitimationserfordernissen.“

<sup>682</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 764, „Es wird sich aber regelmäßig um Verhandlungen im Schatten der Hierarchie handeln, denn auch der auf Verhandlungen angewiesene Staat hat ja seine Rechtsetzungskompetenz und sein Sanktionspotential keineswegs verloren.“

<sup>683</sup> vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 35

<sup>684</sup> vgl. Penski, Ulrich (1999), S. 92

<sup>685</sup> § 37 S. 2 BRRG, § 55 S. 1 BBG

<sup>686</sup> vgl. Schuppert, Gunnar Folke (1995), S. 764

<sup>687</sup> vgl. § 14 Abs. 3 LOG Brandenburg

<sup>688</sup> vgl. Penski, Ulrich (1999), S. 37

<sup>689</sup> vgl. Wallerath, Maximilian (1997), S. 60

behalt steht, sollte die Zielvereinbarung nicht überbewertet werden<sup>690</sup>. Hier täte es auch der hergebrachte Erlass, der in einem modifizierten, nämlich abgestimmten Verfahren erarbeitet wird.<sup>691</sup>

Im Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten kommt individuellen Leistungsanreizen beim Abschluss von Zielvereinbarungen eine besondere Rolle zu. Eine besondere Problematik stellt in diesem Zusammenhang die Übertragung von mehr Verantwortung auf den einzelnen Beschäftigten dar. Unbeschadet des erforderlichen Vorliegens der notwendigen Befähigung des Einzelnen, sind Ansprüche zu beachten, die losgelöst von einer Zielvereinbarung immer dann erwachsen, wenn außerhalb der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse höherwertige Tätigkeiten übertragen werden. Daraus resultierende Vergütungsansprüche können weder durch eine Zielvereinbarung aus der Welt geschafft werden, noch werden sie durch diese befriedigt.

#### 4.2.5.2.1.2 Zielvereinbarungen oder Kontrakte in horizontaler Richtung

Mit Zielvereinbarungen oder Kontrakten in horizontaler Richtung sind solche bilateralen Ausgestaltungen von Beziehungen angesprochen, bei denen sich die Kontraktpartner nicht in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung, sondern der Gleichordnung gegenüberstehen. Soweit der Vorrang oder der Vorbehalt des Gesetzes keine Einschränkungen bedingen, können beide Seiten in diesen Fällen Leistung und Gegenleistung grundsätzlich frei aushandeln. Da diese Fallkonstellationen regelmäßig bereits durch bestehende Instrumente erfasst werden, kommt dieser Art von Zielvereinbarungen in der weiteren Betrachtung keine Bedeutung zu. Im Innenverhältnis zwischen Behörden stellen Verwaltungsvereinbarungen oder der individuelle Abruf verwaltungsintern geregelter Leistungspflichten<sup>692</sup> das einschlägige Pendant dar, im Außenverhältnis sind es je nach Inhalt der Leistung der öffentlich-rechtliche oder der zivilrechtliche Vertrag. Ein Ersatz durch Zielvereinbarungen ist hier entbehrlich.

Die angestrebte und zunehmende Verrechnung von Leistungen insbesondere zwischen Landesbetrieben und anderen Dienststellen der Trägerkörperschaft hat jedoch dazu geführt, gerade die bisher im Rahmen verwaltungsinterner oder durch Rechtsnorm erfolgter Aufgabenzuordnungen auf Abruf erbrachten Leistungen auf eine einzelfallbezogene Vereinbarungsgrundlage zu stellen. Berlin und Brandenburg haben zu diesem und weiteren Zwecken das Instrument der Servicevereinbarung eingeführt.

#### 4.2.5.2.2 Servicevereinbarungen

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung und damit die „Produktion“ öffentlicher Dienstleistungen erfolgt unbeschadet der Entwicklung Neuer Steuerungsmodelle gerade bei der nur haushaltsrechtlichen oder organisatorischen Absonderung von Verwaltungseinheiten zunehmend in besonderen Ausgestaltungsformen. Zum einen erwächst dem beschriebenen kooperativen Verwaltungshandeln neue Bedeutung, zum anderen wirft die Bildung von Landesbetrieben Fragen auf, inwieweit sich förmliche Geschäftsbeziehungen zwischen diesen und ihren Trägerkörperschaften entwickeln und entwickeln können. Um solche zu befördern hatte Brandenburg so genannte Servicevereinbarungen eingeführt, die nach Form und Inhalt zivilrechtlichen Verträgen nahe kommen. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen dem Land sowie den dieses vertretenden Stellen und seinen Landesbetrieben ebenso

<sup>690</sup> vgl. Fisch, Rudolf in König, Klaus (2000), S. 155, „In unklaren Lagen bergen Zielvereinbarungen Risiken für die Beteiligten, weil die Bedingungen für ihre Umsetzung sich ändern können.“

<sup>691</sup> Kritisch zum Einsatz des Kontraktmanagements äußert sich mit Blick auf entstehende Transaktionskosten sowie die Entwicklung von Verfügungsrechten in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung auch Irmer, Andreas (2001), S. 239

<sup>692</sup> So beispielsweise die Bereitstellung amtlicher Geobasisdaten durch die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Behörden gegenüber Dienststellen des Landes auf Basis entsprechender Kabinettsbeschlüsse. Für Brandenburg ist dies der Kabinettsbeschluss „Digitale Karte“ vom 29.08.1994

wenig vertragliche Beziehungen im Sinne des BGB möglich sind wie zwischen Gemeinden und ihren Eigenbetrieben.<sup>693</sup>

Bereits an anderer Stelle war herausgearbeitet worden, dass Landesbetriebe kein Träger eigener Rechte sind und keine Rechtspersönlichkeit innehaben.<sup>694</sup> Ihnen kommt je nach Bundesland lediglich in prozessualen Angelegenheiten eine Partei- oder Beteiligungsfähigkeit zu, welche sie ermächtigt im Wege der Prozessstandschaft in einem verwaltungs- oder zivilrechtlichen Verfahren fremde Rechte wahrzunehmen. Diese verfahrensrechtliche Parteifähigkeit impliziert gleichwohl keine Parteieigenschaften als Schuldner oder Gläubiger in einem Schuldverhältnis mit der Trägerkörperschaft, wie es durch zivilrechtlichen Vertrag begründet wäre. Dem Schuldverhältnis wohnt die Voraussetzung inne, dass Gläubiger und Schuldner sich nicht in einer Person vereinigen können. Selbst wenn eine solche Verschmelzung nach Abschluss eines Vertrages geschieht, so geht das entsprechende Schuldverhältnis durch Konfusion unter. Neben der rechtlichen Trennung von Gläubiger und Schuldner bedarf es der tatsächlichen Trennung. Vertragliche Regelungen können nach herrschender Auffassung nur dann zu Stande kommen, wenn beide Parteien in ihren Entscheidungen frei sind.<sup>695</sup> Dies kann regelmäßig nur dann der Fall sein, wenn es sich um unterschiedliche juristische Personen handelt.<sup>696</sup> Eine Ausnahme käme im Falle der Organstellung einzelner Funktionsträger oder Gremien des Landesbetriebes oder bei teilrechtsfähigen Stellen zum Tragen. Selbst dann beschränkt sich die Rechtsfähigkeit jedoch ausschließlich auf die dem Organ oder der Stelle ausdrücklich verliehenen eigene Rechte, über welche schuldrechtliche Verhältnisse begründet werden können.

#### 4.2.5.3 Potenziale bei der Auftragserteilung und -annahme

Bei der Ausschöpfung des Wettbewerbs- und Vergaberechts haben die untersuchten Landesbetriebe kein einheitliches Verhalten erkennen lassen. Festzuhalten ist mit Blick auf die generell rechtliche Unselbständigkeit gleichwohl, dass Landesbetriebe als Auftraggeber beim Bezug von Gütern und Leistungen vergaberechtliche Vorschriften zu beachten haben. Umgekehrt gilt dies auch für andere öffentliche Auftraggeber, wenn eine Beauftragung von Landesbetrieben angestrebt wird. Bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte ergibt sich diese Verpflichtung aus § 55 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Für die Vergabe von Aufträgen oberhalb der EU-Schwellenwerte<sup>697</sup> bestimmt § 98 GWB in Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinien, dass neben den Gebietskörperschaften und deren Sondervermögen auch andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts als öffentliche Auftraggeber anzusehen sind, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen.

Zielstellung der Regelungen des Landshaushaltsrechts ist der bereits an anderer Stelle hervorgehobene wirtschaftliche und sparsame Umgang mit Haushaltsmitteln. Aus diesem Anlass sollen Lieferungen und Leistungen gegenüber den Landesverwaltungen im Wettbewerb erbracht werden. Hierzu dient die Aufforderung zur öffentlichen Ausschreibung in den Landshaushaltsordnungen. Hinsichtlich der im

<sup>693</sup> vgl. Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank u.a. (1999), S. 3 zu § 1

<sup>694</sup> vgl. auch Benedens, Niels Peter (2001), S. 25, mit Bezug auf Gläubigerrechte nach dem Gebührengesetz für das Land Brandenburg

<sup>695</sup> im Einzelnen siehe hierzu Kapitel 4.x

<sup>696</sup> In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, dass selbst das vom Hessischen Immobilienmanagement entwickelte Mieter-Vermieter-Modell für das Verhältnis zwischen dem Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ und den Dienststellen der Landesverwaltung nicht von Mietverträgen, sondern von Nutzungsvereinbarungen als einer speziellen Form der Verwaltungsvereinbarung spricht. Zwar sind die Dienststellen des Landes frei in ihrer Entscheidung, ob sie Liegenschaften beim Hessischen Immobilienmanagement oder sonstigen Anbietern am Markt anmieten, sie handeln im Mietfall als Schuldner jedoch für die gleiche juristische Person wie das Hessische Immobilienmanagement und können daher keinen zivilrechtlichen Vertrag mit diesem abschließen. (vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 4)

<sup>697</sup> zu den Schwellenwerten im Einzelnen siehe § 2 VgV



Einzelnen anzuwendenden Vorschriften verweisen die Verwaltungsvorschriften zu den Landeshaushaltsordnungen insbesondere auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Vergabeverordnung (VgV), die Verdingungsordnungen (VOL, VOB, VOF) sowie EU-Richtlinien. Auch die hier genannten Verdingungsordnungen gehen trotz des fehlenden Rechtsnormcharakters<sup>698</sup> über die innerbehördliche Wirkung einer Verwaltungsvorschrift hinaus. Verletzungen der darin enthaltenen Bestimmungen können durch Vergabeüberwachungsausschüsse und Vergabekammern geahndet werden. Landesbetriebe sind daher in gleicher Weise wie eine Behörde gebunden.

Die haushaltsrechtlichen Regelungen über die öffentliche Ausschreibung stellen die erste Abwägungsstufe im Vergabefall dar. Losgelöst von den EU-Schwellenwerten sind sämtliche Vergabeleistungen der im Geltungsbereich der Landeshaushaltsordnung tätigen Auftraggeber danach zu beurteilen.<sup>699</sup> Für diese Vergabeleistungen verweisen die Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO auf einen Abwägungsprozess über die Alternativen „öffentliche Ausschreibung“, „beschränkte Ausschreibung“, „freihändige Vergabe“ nach Maßgabe der Verdingungsordnungen. Hilfsweise und zur Vereinfachung des Abwägungsprozesses werden ähnlich wie für die wettbewerbsrechtlich zu beurteilenden Vergabevorgänge haushaltsrechtliche Schwellenwerte vorgegeben.<sup>700</sup> Die EU-Vergaberichtlinien haben dazu geführt, dass die Vergabeverfahren ab Erreichen der dort festgelegten Schwellenwerte anders bezeichnet werden, die Verfahrensgrundsätze bleiben aber im Wesentlichen unverändert.<sup>701</sup> Unabhängig davon, welches Verfahren im konkreten Fall zur Anwendung kommt, gibt es bestimmte übergreifende Grundsätze, die es zu beachten gilt. Sie leiten sich aus den §§ 97 ff. GWB ab, lassen sich aber auch den Verdingungsordnungen entnehmen und gelten somit ebenfalls unterhalb der EU-Schwellenwerte.<sup>702</sup>

Im Zusammenhang mit der Erledigung von Tätigkeiten der Landesbetriebe für ihre Trägerkörperschaft oder die In-Anspruch-Nahme von Leistungen anderer Stellen der Trägerkörperschaft wurde in der Brandenburger Praxis wiederholt die Frage aufgeworfen, inwieweit solche Tätigkeiten die Auslösung der Maßgaben des Vergaberechts bewirken. Die Beurteilung dieser Fragestellung bedeutet angesichts der hoch komplexen und auch seitens des EU-Rechts durchdrungenen Materie der Vergabe eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Aufgaben. Hierfür kennen Haushalts- und Vergaberecht verschiedene Rechtsvorgaben. Die Bedeutung von Schwellenwerten, die eine Grenze setzen, ab welchem finanziellen Auftragsvolumen von den einzelnen Vergabearten Gebrauch gemacht werden kann, ist für die grundsätzliche Frage des Verhältnisses der Trägerkörperschaft zu ihren Landesbetrieben zunächst unbeachtlich. Losgelöst von den Schwellenwerten verweisen auch die haushaltsrechtlichen Vergaberegungen des § 55 LHO hinsichtlich der Durchführung der Vergabe auf die Bestimmungen aus GWB, VgV und die Verdingungsordnungen. Nachfolgend wird auf Basis der einschlägigen Rechtslage neuerlich losgelöst von der Überprüfung der Arbeitshypothesen Stellung zu dieser Problematik genommen, um damit die Hilfestellungen für die Tätigkeit der Landesbetriebe abzurunden.

Abbildung 19 stellt die wesentlichen Rechtsnormen, für die Beurteilung der Frage zusammen, wie eine Leistungserbringung des Landesbetriebes eingefordert werden kann. Zur Interpretation der Rolle der

<sup>698</sup> vgl. Jasper, Ute/Marx, Friedhelm (1997), S. X, XI; Robl, Karl in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), SP. 1015

<sup>699</sup> Der Auftraggeberbegriff muss hier enger als im Wettbewerbsrecht interpretiert werden, da die Landeshaushaltsordnung anders als § 98 GWB keinen umfassenden Begriff des öffentlichen Auftraggebers anspricht. Der Geltungsbereich der Landeshaushaltsordnungen erstreckt sich regelmäßig allein auf Behörden, Einrichtungen, Landesbetriebe, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bestimmte öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die Tätigkeit von Beteiligungsgesellschaften unterliegt anders als nach dem GWB regelmäßig nicht den Vergabebestimmungen des Landeshaushaltsrecht.

<sup>700</sup> Bis 2.500 Euro freihändige Vergabe nach Einholung mehrerer Angebote zulässig (formlose Preisermittlung)  
bis 25.000 Euro beschränkte Ausschreibung bei mindestens drei einzuholenden Angeboten in der Regel ausreichend  
über 25.000 Euro öffentliche Ausschreibung als Regelfall

<sup>701</sup> Offenes Verfahren (oberhalb der EU-Schwellenwerte) bzw. öffentliche Ausschreibung (unterhalb der EU-Schwellenwerte)  
Nichtoffenes Verfahren (oberhalb der EU-Schwellenwerte) bzw. beschränkte Ausschreibung (unterhalb der EU-Schwellenwerte)  
Verhandlungsverfahren (oberhalb der EU-Schwellenwerte) bzw. freihändige Vergabe (unterhalb der EU-Schwellenwerte)

<sup>702</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 527 ff; Wettbewerbsgrundsatz, Verhandlungsverbot, Gebot der Losvergabe, Wirtschaftlichkeitsgebot

Landesbetriebe bedarf es einer näheren Betrachtung der in diesen Rechtsnormen angesprochenen Tatbestandsvoraussetzungen und Fallgestaltungen.

<b>§ 55 Abs. 1 LHO</b>		
Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.		
<b>§ 98 Nr. 1 GWB</b>	<b>§ 99 Abs. 1 GWB</b>	<b>§ 100 Abs. 2 lit. g. GWB</b>
Öffentliche Auftraggeber im Sinne dieses Teiles sind: 1. Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen	Öffentliche Aufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben, und Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungsaufträgen führen sollen.	Dieser Teil [Vergabeverfahren] gilt nicht für Arbeitsverträge und für Aufträge, [...] g) die an eine Person vergeben werden, die ihrerseits Auftraggeber nach § 98 Abs. 1, 2 oder 3 ist und ein auf Gesetz oder Verordnung beruhendes ausschließliches Recht zur Erbringung der Leistung
<b>§ 4 Abs. 1 VgV (entsprechend §§ 5, 6)</b>		
Auftraggeber nach § 98 Nr. 1 bis 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen haben bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sowie bei der Durchführung von Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungen führen sollen, die Bestimmungen des 2. Abschnittes des Teiles A der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) [...] anzuwenden, wenn in den §§ 5 und 6 nichts anderes bestimmt ist. (Der Wortlaut ist in den §§ 5 und 6 entsprechend für die Vergabe freiberuflicher Dienstleistungen und die Vergabe von Bauleistungen übernommen)		
<b>§ 7 Nr. 6 VOL/A</b>		<b>§ 8 Nr. 6 VOB/A</b>
Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen.		Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten und ähnliche Einrichtungen sowie Betriebe der öffentlichen Hand und Verwaltungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen.

Abbildung 19: einschlägige Vergaberechtsbestimmungen für Landesbetriebe

#### 4.2.5.3.1 Vergaberecht unter dem Blickwinkel der Landesverwaltung als Auftraggeber

Wie bereits herausgestellt erstreckt sich die Geltung des Vergaberechts nur auf solche Lieferungen und Leistungen, die nicht bereits durch Gesetz oder Rechtsverordnung zugewiesen sind. Dies trifft auf die Erhebung, Führung und Bereitstellung amtlicher Geobasisdaten durch die für das amtliche Geoinformationswesen zuständigen Stellen einschließlich der Landesbetriebe zu. Vor diesem Hintergrund bedarf es hier keiner zusätzlichen Ausschreibung durch die Trägerkörperschaft. Demgegenüber stehen vornehmlich der Bedarfsverwaltung zuzurechnende Landesbetriebe wie solche im Bereich des Bau- und Liegenschaftsmanagements oder der Datenverarbeitung. Für diese Aufgaben könnte der Eindruck entstehen, dass die Trägerkörperschaft trotz der Existenz eigener Landesbetriebe zur Ausschreibung der betreffenden Leistungen verpflichtet ist, da eine gesetzliche Aufgabenzuweisung fehlt.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen definiert im vierten Abschnitt zunächst die öffentlichen Auftraggeber. Dazu zählen Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen. Die Gebietskörper-

schaften selbst handeln regelmäßig durch die von ihnen gebildeten Behörden, Einrichtungen oder sonstigen Stellen als Organe. Diese nehmen dabei regelmäßig die Rechte ihrer Trägerkörperschaft, der jeweiligen Gebietskörperschaft, wahr. Mit der ausdrücklichen Nennung der Sondervermögen will das GWB die haushaltsmäßig autark arbeitenden Stellen der Landesverwaltung erfassen. Anders als i.S.d. Landeshaushaltsordnungen<sup>703</sup> sind als Sondervermögen i.S.d. GWB insbesondere die rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe oder sonstige Einheiten der Gebietskörperschaften zu verstehen.<sup>704</sup> Nach dieser Auslegung müssen auch die Landesbetriebe mehrheitlich - soweit sie Nettobetriebe darstellen - unter den Begriff des Sondervermögens i.S.d. GWB subsumiert werden. Unbeschadet der Zuordnung unmittelbar zur Gebietskörperschaft oder den Sondervermögen unterliegen sie jedoch dem § 98 Abs. 1 Nr. GWB. Als weitere öffentliche Auftraggeber definiert das GWB juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts sowie natürliche Personen, wenn diese bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Um eine Bindung an die haushaltsrechtlichen Vergaberegulungen und das Vergaberecht zu begründen, muss neben der Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber auch die Tatbestandsvoraussetzung des öffentlichen Auftrages erfüllt sein. Eine Legaldefinition hierzu gibt § 99 GWB. Diese beruht auf der Definition der EG-Richtlinien. Danach sind öffentliche Aufträge privatrechtliche Verträge über die Erbringung einer Leistung gegen Entgelt. Auch bei Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge ist jedoch der vierte Teil des GWB zu beachten.<sup>705</sup> Handelt es sich um gemischte Verträge, ist auf den jeweiligen Schwerpunkt abzustellen. Soweit das GWB hinsichtlich der Gegenleistung für die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen abstellt, impliziert dies nicht zwingend ein Entgelt im monetären Sinne. Zwar wird das Entgelt regelmäßig in einer finanziellen Vergütung der Leistung liegen, jedoch fallen auch solche Aufträge unter das Vergaberecht, bei denen ein Tausch oder eine sonstige Gegenleistung vereinbart werden.

Entsprechend der Ableitung aus den EG-Richtlinien<sup>706</sup> und ihrer Eigenschaft als fiskalische Hilfsgeschäfte, sind öffentliche Aufträge regelmäßig privatrechtlich auszugestalten und unterliegen grundsätzlich dem Zivilrecht. Die Anforderungen an privatrechtliche Verträge sind in den §§ 241 ff BGB beschrieben. Zwar findet sich innerhalb des BGB keine Legaldefinition des Vertrages, seine Eigenschaften leiten sich jedoch in hinreichender Schärfe daraus ab. Das BGB konzentriert sich auf die Beschreibung von Schuldverhältnissen und weist darauf hin, dass diese einen Gläubiger berechtigen, von einem Schuldner eine Leistung zu fordern. Schuldverhältnisse dieser Art werden regelmäßig in Verträgen in Form mehrseitiger Rechtsgeschäfte begründet.<sup>707</sup> Das Wesen des Schuldverhältnisses setzt bereits begrifflich voraus, dass Gläubiger und Schuldner sich nicht in einer Person vereinigen können.<sup>708</sup> Dies gilt angesichts der Verweisung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts<sup>709</sup> auch dann, wenn der öffentliche Auftrag nicht zu einem privatrechtlichen sondern einem öffentlich-rechtlichen Vertrag führt.<sup>710</sup> Geschieht eine solche Verschmelzung nach Abschluss eines Vertrages, so geht das entsprechende Schuldverhältnis durch Konfusion unter. Für Landesbetriebe und ihre Trägerkörperschaft gilt - zumindest solange Erstgenannte nicht gleichzeitig über eine eigene Rechtspersönlichkeit als Anstalt oder

<sup>703</sup> § 26 Abs. 2 LHO Brandenburg

<sup>704</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 509, 510; vgl. Loeser, Roman (1991), S. 52

<sup>705</sup> vgl. Reidt, Olaf/Stickler, Thomas/Glahs, Heike (2000), S. 79, 80; Leinemann, Ralf (2001), S. 18, 19

<sup>706</sup> Art. 1 lit. a Richtlinie 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (LKR), Art. 1 lit. a Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren öffentlicher Bauaufträge (BKR), Art. 1 Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (DLR)

<sup>707</sup> vgl. Larenz, Karl (1987), S. 1)

<sup>708</sup> vgl. Bassenge, Peter/Brudermüller, Gerd/Diederichsen, Uwe (2004), S. 239; vgl. Westermann, Harm Peter (1989), S. 499, 500; vgl. Rebmann, Kurt/Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland (2003), S. 57; vgl. Jauernig, Othmar/Schlechtriem, Peter/Stürmer, Rolf u.a. (1991), S. 156; vgl. Larenz, Karl (1987) S. 40 ff; vgl. Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prief, Hans Joachim (2001), S. 1814

<sup>709</sup> § 62 S. 2 VwVfG

<sup>710</sup> vgl. Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (2001) S. 1902; vgl. Knack, Hans Joachim/Busch, Jost-Dieterich/ Clausen, Wolfgang (2004), S. 1090

sonstige Rechtsform verfügen -, dass bereits eine solche Trennung von Gläubiger und Schuldner fehlt.<sup>711</sup>

Die Begründung schuldrechtlicher Verhältnisse setzt neben der rechtlichen Trennung von Gläubiger und Schuldner aber auch deren tatsächliche Trennung voraus. Vertragliche Regelungen können nach herrschender Auffassung nur dann zu Stande kommen, wenn beide Parteien in ihren Entscheidungen frei sind. Diesem Aspekt kommt bei der Betrachtung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Beteiligungsgesellschaften und den sie maßgeblich tragenden Körperschaften Bedeutung zu. Der Europäische Gerichtshof hat hervorgehoben, dass ein öffentlicher Auftraggeber das geltende Vergaberecht negieren kann, wenn er eine Verfügungsgewalt über den Auftragnehmer besitzt, die der über eine eigene Dienststelle gleichkommt, und der Auftragnehmer im Wesentlichen ohnehin für den Auftraggeber tätig wird (In-House-Geschäfte).<sup>712</sup> Beide Tatbestandsmerkmale - die hinreichende Verfügungsgewalt und die wesentliche Tätigkeit für den Auftraggeber - sind grundsätzlich unbestimmte Rechtsbegriffe. Gemessen werden kann der Grad der Ausprägung dieser Eigenschaften beispielsweise an der Vertretung einer Trägerkörperschaft in bestehenden Aufsichtsgremien, den Stimmrechten oder der Ausgestaltung des Gesellschaftervertrages bzw. den Umsatzerlösen mit dem Auftraggeber im Verhältnis zu sämtlichen Umsatzerlösen. Die Vergabeverordnung benennt im Zusammenhang mit der Freistellung verbundener Unternehmen im so genannten Sektorenbereich (Trinkwasserversorgung, der Elektrizitäts- und Gasversorgung, der Wärmeversorgung und dem Verkehrsbereich) eine Grenze von 80% der Erlöse, die aus einer unmittelbar oder aufgrund eines Konzessionsvertrages mit einer Gebietskörperschaft resultierenden Tätigkeit erwirtschaftet werden, um eine wesentliche Tätigkeit für den Auftraggeber anzunehmen. Dies kann als Anhaltspunkt grundsätzlich auch auf andere Bereiche übertragen werden.<sup>713</sup> Für die weitere Betrachtung der Landesbetriebe ist dies so lange unbeachtlich, wie es bereits an einem vertraglichen Verhältnis zum Auftraggeber fehlt. Im Falle der Leistungserbringung für das Land ist dies immer der Fall.

Zum Dritten legt das GWB in den Bestimmungen über den Anwendungsbereich seines vierten Teils mit § 100 Abs. 2 lit. g fest, dass Lieferungen oder Leistungen, die an einen hierzu bereits durch Gesetz oder Rechtsverordnung ermächtigten Auftragnehmer vergeben werden sollen, der seinerseits zugleich öffentlicher Auftraggeber ist, nicht anzuwenden ist. Eine Vergabe steht hier per legem nicht zur Diskussion. Mit der gesetzlichen Zuweisung der Aufgabe an eine bestimmte Stelle wird ein staatliches Monopol begründet.<sup>714</sup> Dies betrifft beispielsweise die Lieferung geotopographischer Basisdaten, die als Bereitstellungsaufgabe exklusiv den Behörden des amtlichen Geoinformationswesens zugewiesen wurde. Inwieweit andere als die gesetzlich angesprochenen Aufgabenträger die betreffende Leistung alternativ hätten erbringen können, wäre Gegenstand des Gesetz- oder Verordnungsgebungsverfahrens gewesen. Von Bedeutung verblieben demnach allein solche Aufträge, die eine Aufgabe betreffen, für die kein

<sup>711</sup> vgl. Benedens, Niels Peter (2001), S. 25, der darauf verweist, dass Gläubiger einer Schuld nach dem Gebührengesetz für das Land Brandenburg nicht die Behörde als solche, sondern ihre jeweilige Trägerkörperschaft ist.

<sup>712</sup> EuGH Urteil vom 18. November 1999 (Teckal-Urteil); „Die Richtlinie 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge ist anwendbar, wenn ein öffentlicher Auftraggeber wie etwa eine Gebietskörperschaft beabsichtigt, mit einer Einrichtung, die sich formal von ihm unterscheidet und die ihm gegenüber eigene Entscheidungsgewalt besitzt, einen schriftlichen entgeltlichen Vertrag über die Lieferung von Waren zu schließen, wobei unerheblich ist, ob diese Einrichtung selbst ein öffentlicher Auftraggeber ist.“

BGH Beschluss vom 12. Juni 2001; „Beträut ein öffentlicher Auftraggeber eine GmbH mit Dienstleistungen, kommt es nicht zu einem öffentlichen Auftrag i.S.v. § 99 Abs. 1 GWB, wenn der öffentliche Auftraggeber alleiniger Anteilseigner des Beauftragten ist, er über diesen eine Kontrolle wie über eigene Dienststellen ausübt und der Beauftragte seine Tätigkeit im Wesentlichen für diesen öffentlichen Auftraggeber verrichtet. Denn dann wird der Sache nach kein anderer beauftragt; es kommt vielmehr zu einem sog. „in-house“-Geschäft, bei dem die Dienstleistung von einer Stelle erbracht wird, die der öffentlichen Verwaltung bzw. dem Geschäftsbetrieb des öffentlichen Auftraggebers zuzurechnen ist.“

„Hintergrund der Vergabefreiheit von Inhouse-Geschäften ist, dass das Vergaberecht nicht eingreifen soll, wenn der Staat seinen Bedarf nach Dienstleistungen durch eigene Mittel deckt. Es liegt im Organisationsermessen einer Kommune, ob sie Dienstleistungen der öffentlichen Versorgung und Entsorgung durch einen Regie- oder Eigenbetrieb oder in der Rechtsform einer Eigengesellschaft durchführt.“ (Heinbuch, Holger (2004), S. 178)

<sup>713</sup> vgl. Heinbuch, Holger (2004), S. 178

<sup>714</sup> vgl. Reidt, Dr. Olaf/Stickler, Thomas, Glahs, Heike (2000), S. 110

Exklusivrecht des Landesbetriebes begründet wurde; und dies auch nur insoweit als kein Fall der oben erläuterten Konfusion vorliegt.

Von diesen wettbewerbspflichtigen Aufträgen wiederum sind Forschungs- und Entwicklungsleistungen auszunehmen. Sie sind gemäß § 100 Abs. 2 Buchstabe n) GWB nicht an die vergaberechtlichen Bestimmungen des 4. Abschnitts des GWB gebunden, wenn ihre Ergebnisse nicht ausschließliches Eigentum des Auftraggebers für die Ausübung seiner eigenen Tätigkeit werden und die Dienstleistung nur teilweise vom Auftraggeber vergütet wird. Auch hier bieten sich Potenziale für die in Rede stehenden Landesbetriebe, wenn diese mit anderen öffentlichen Auftraggebern als ihrer Trägerkörperschaft in Geschäftsbeziehungen treten wollen. Wird ein gesamtes Geoinformationssystem für einen Auftraggeber entwickelt, das so auch an andere Kunden veräußert werden könnte und der Vertrag so ausgestaltet, dass der Auftraggeber nur einen Anteil dieser Entwicklungskosten zahlt, die zur Kostendeckung beitragenden Erlöse aber erst durch den Vertrieb an Dritte realisiert werden, kann auf ein aufwendiges Vergabeverfahren verzichtet werden.

Im Einzelnen wäre zu beurteilen, ob weitere Ausnahmeregelungen des § 100 GWB für den jeweiligen Auftrag greifen können. Für die danach verbleibenden öffentlichen Aufträge richten sich die vergaberechtlichen Ausführungsbestimmungen entsprechend der Vergabeverordnung und in Abhängigkeit von der Art der jeweiligen Leistung (Bauleistung, freiberufliche Leistung, sonstige Lieferung und Leistung) nach den jeweils einschlägigen Verdingungsordnungen (VOB, VOF, VOL)

Als Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass Dienststellen der Landesverwaltung den vergaberechtlichen Bestimmungen des vierten Abschnitts des GWB unterfallen. Sie treten im Falle der Partei- und Beteiligtenfähigkeit zwar im eigenen Namen, aber in Wahrnehmung fremder Rechte - denen ihrer Trägerkörperschaft - auf und repräsentieren das jeweilige Bundesland als juristische Person (§ 98 GWB). Über die weitere Geltung des Vergaberechts muss in Abhängigkeit von der Art der jeweils angestrebten Lieferung oder Leistung und dem Verhältnis zum Auftragnehmer befunden werden. Findet sich keine ausschließliche Zuweisung des Rechts zur Erbringung der zu Grunde liegenden Aufgabe an eine bestimmte Stelle in einer Rechtsnorm, so bleibt das Vergaberecht zu berücksichtigen (§ 100), wenn Auftraggeber und Auftragnehmer unterschiedliche Rechtspersonen darstellen. Aufgabenspezifisch wird dies insbesondere dann der Fall sein, wenn es sich um Lieferungen oder Leistungen handelt, die im Rahmen der Bedarfsverwaltung oder der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit erbracht werden. Darüber hinaus ist die Frage zu beantworten, ob der angestrebte öffentliche Auftrag die Eigenschaften eines privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertrages erfüllt (§ 99). Soweit die Erbringung einer Lieferung oder Leistung durch einen Landesbetrieb angestrebt wird, muss dies verneint werden. Der Landesbetrieb ist ein rechtlich unselbständiger Teil der Landesverwaltung. Er ist keine juristische oder natürliche Person, die dem Land und den dieses vertretenden Dienststellen mit eigenen Rechten gegenübertritt.<sup>715</sup> Seine Handlungen werden ebenfalls unmittelbar dem Land zugerechnet. Das Fehlen einer eigenen Rechtspersönlichkeit des Landesbetriebes führt dazu, dass eine Beauftragung von Landesbetrieben durch andere Dienststellen der Landesverwaltung den Auftraggeber von einer Anwendung des Vergaberechts entbindet. Es fehlt die zwingend erforderliche Voraussetzung zweier rechtlich selbständiger Vertragsparteien. Gläubiger und Schuldner wären in einer juristischen Person vereint.<sup>716</sup> Etwas anderes wäre nur dann anzunehmen, wenn der Auftraggeber Teil der mittelbaren Landesverwaltung ist, was allein die Frage des In-House-Geschäftes aufwirft, oder der Bundes- oder Kommunalverwaltung zugerechnet

<sup>715</sup> „Bei Forderungen und Verbindlichkeiten eines Betriebes an die Gebietskörperschaft, dessen Teil er ist, handelt es sich nur um Verrechnungsgrößen (= sog. interne Posten), aber nicht um echte Forderungen oder Verbindlichkeiten, da diese jeweils Gläubiger-Schuldner-Beziehungen zwischen zwei verschiedenen Rechtspersonen voraussetzen würden.“ (Karehnke, Helmut (1973), S. 173)

<sup>716</sup> vgl. Niedersächsisches Innenministerium (1996), S. 85, das eine Anwendung des Vergaberechts nach VOL beim Abruf von Leistungen des Landesbetriebes durch eine andere Landesdienststelle verneint.

werden kann<sup>717</sup>. Inwieweit der Landesbetrieb sich dann seinerseits überhaupt an einer Ausschreibung des öffentlichen Auftrages beteiligen darf, wird unten zu erörtern sein.

Schließlich muss in diesem Zusammenhang das haushaltsrechtliche Gebot der Sparsamkeit in Erinnerung gerufen werden. Dieses ist mit Blick auf den jeweiligen Landeshaushalt insgesamt und nicht allein auf die einzelne Dienststelle zu würdigen. Insbesondere dann, wenn freie Ressourcen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung für eine sachgerechte Erfüllung eines Auftrages zur Verfügung stehen, kann u.U. nicht darauf verwiesen werden, dass die externe Vergabe eines Auftrages für sich genommen kostengünstiger wäre. In diesen Fällen ist zu Bedenken, dass neben der Finanzierung des Auftrages insbesondere die der ungenutzt gebliebenen eigenen Personalressourcen fortzusetzen ist, was bei einer Gesamtbetrachtung dem Grundsatz der Sparsamkeit widerspräche.

#### 4.2.5.3.2 Vergaberecht unter dem Blickwinkel des Landesbetriebes als Auftragnehmer

Während in Kapitel 4.1.4.3.1 der Anwendungsbereich des Vergaberechts aus der Sicht des Auftrag gebenden Landes betrachtet wurde, sollen nachfolgend mögliche Ausschlussstatbestände betrachtet werden, die den Landesbetrieb im Falle einer öffentlichen Ausschreibung selbst an einer Teilnahme am Wettbewerb hindern.

Die VOL wie auch die VOB schließen Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten und ähnliche Einrichtungen sowie Betriebe der öffentlichen Hand und Verwaltungen vom Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen aus. Die Ursache dieses Ausschlusses ist darin zu suchen, dass die genannten Stellen keine erwerbswirtschaftlichen Ziele verfolgen und vielfach steuerliche Vorzüge genießen. Dies eröffnet die Möglichkeit günstiger Angebote und birgt die Gefahr einer Verdrängung privater Unternehmen im Wettbewerb.<sup>718</sup> Auch wenn der Hinweis auf die ähnlichen Einrichtungen beispielsweise wissenschaftliche Einrichtungen nicht mit einbezieht, so dürfen auch sie ausgehend vom Zweck der Regelungen über den Ausschluss vom Wettbewerb unter bestimmten Voraussetzungen nicht zur Teilnahme am Wettbewerb zugelassen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie Zuwendungen zur Deckung ihrer gesamten Aufgaben oder eines nicht abgegrenzten Aufgabenteils erhalten.<sup>719</sup>

Der Ausschluss von Regie- und Eigenbetrieben von der Teilnahme am Wettbewerb wird unterschiedlich beurteilt.<sup>720</sup> Für die Landesbetriebe muss gegenwärtig dem grundsätzlichen Ausschluss beigepflichtet werden. Die Ursache ist darin zu sehen, dass bisher nicht sichergestellt werden kann, dass die Kalkulation von Angeboten der Landesbetriebe tatsächlich mit denen eines privaten Unternehmens vergleichbar ist. So sind beispielsweise zahlreiche Landesbetriebe von der Bildung von Pensionsrückstellungen, von einem eigenen Versicherungsschutz, einer Kostenerstattung an die Bezügestellen oder der Erstattung von Beihilfen an die Beihilfestellen entbunden. Auch sind vielfach steuerrechtliche Erleichterungen

---

<sup>717</sup> a.A. Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prieß, Hans-Joachim (2001), S. 1815; „Kein Vertrag mit einer selbständigen Einheit liegt vor, wenn der öffentliche Auftraggeber nicht auf dem Markt einkauft, sondern innerhalb der staatlichen Organisation von einer anderen staatlichen Organisation Leistungen entgegennimmt, wenn z.B. der Bund Bauleistungen von den Bauverwaltungen der Länder wahrnehmen lässt, wenn Ministerien staatlichen Universitäten Forschungsaufträge geben oder wenn eine Gruppe von Kommunen eine gemeinsame, zu diesem Zweck gegründete EDV-Zentrale nutzt. Dies gilt nur, wenn die Aufgabe auf Grund einer Anweisung wahrgenommen wird, sondern auch dann, wenn Verträge abgeschlossen werden, seien sie öffentlich-rechtlicher, seien sie privatrechtlicher Natur. Solche Eigenleistungen oder In-House-Geschäfte beinhalten keine Inanspruchnahme des Marktes durch den Staat, sondern sind Akte staatlicher Organisation oder interne Vorgänge aufgrund bestimmter staatlicher Organisation, in der die Mitgliedstaaten weitgehend frei sind und die der Regulierung der Gemeinschaft entzogen sind.“

<sup>718</sup> vgl. Baum, Florian von/Fett, Bernhard/Marx, Friedhelm (2001), S. 133

<sup>719</sup> vgl. Daub, Walter/Eberstein, Hans Hermann (1998), S. 372

<sup>720</sup> Daub, Walter/Eberstein, Hans Hermann (1998), S. 372 verweisen im Zusammenhang mit der VOL darauf, dass zumindest Regiebetriebe nicht den ähnlichen Einrichtungen zuzuordnen sind, weil sie keine vergleichbaren sozialpolitischen Zielstellungen verfolgen.; Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prieß, Hans Joachim (2001), S. 704 schließen Regie- und Eigenbetriebe im Zusammenhang mit Ausführungen zur VOB dagegen aus.

für zahlreiche Landesbetriebe zu beobachten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass diese Betriebe in ihrer Haushaltsführung und Finanzierung in hohem Maße staatlich gelenkt sind und eine Kalkulation von Angeboten an Marktbedingungen nicht hinreichend gewährt werden kann. Selbst die Teilnahme öffentlicher Unternehmen am Wettbewerb wird zwischenzeitlich kritisch gesehen, wenn diese einem beherrschenden Einfluss der öffentlichen Hand unterliegen und ein Konkurs angesichts des hohen Interesses seines Trägers an dessen Erhalt als unwahrscheinlich gilt.<sup>721</sup>

Ausgeschlossen wird durch die vergaberechtlichen Bestimmungen jedoch allein die Teilnahme dieser Landesbetriebe am Wettbewerb. Dem öffentlichen Auftraggeber bleibt es unbenommen von einer freihändigen Vergabe Gebrauch zu machen.<sup>722</sup> Eine Notwendigkeit hierzu besteht gleichwohl nur dann, wenn der Auftraggeber nicht mit der Trägerkörperschaft des rechtlich unselbständigen Landesbetriebes identisch ist. Die daraus resultierende Identität von Auftragnehmer und Auftraggeber würde von jeglicher Anwendung des Vergaberechts entbinden

#### **4.2.5.3.3 Binnenverhältnisse zwischen Landesbetrieben und anderen Dienststellen der Landesverwaltung**

Da Landesbetriebe, die Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind, bei einer Lieferung oder Leistung an andere Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung unbeachtlich der haushalts- und wettbewerbsrechtlichen Vergabevorschriften genutzt werden können, auch wenn die betreffende Lieferung oder Leistung nicht durch Rechtsnorm zugewiesen ist, gleichzeitig aber kein Vertragsverhältnis i.S.d. § 241 BGB entstehen kann, sieht die Rechts- und Verwaltungspraxis alternative, einschlägige Instrumente vor. Hierbei ist zu differenzieren, ob es sich um eine vorgesetzte Stelle des jeweiligen Landesbetriebes oder eine sonstige Stelle der unmittelbaren Landesverwaltung handelt. Der Umstand, dass Landesbetriebe vereinzelt als organisatorisch abgesonderte Einheiten betrachtet werden, ist dabei unbeachtlich. Zu beachten ist im Folgenden jedoch, dass es sich ausschließlich um solche Lieferungen und Leistungen handelt, die dem jeweiligen Landesbetrieb nicht bereits durch eine Betriebsatzung oder Geschäftsanweisung zur zwingenden Erbringung gegenüber anderen Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung auferlegt und mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt sind. Eine solche Regelung muss dazu führen, dass es keiner weiteren förmlichen, individuellen Ausgestaltung der Beziehung zwischen dem Landesbetrieb und seinem Kunden bedarf. Der Kunde beschränkt sich dann auf den Abruf einzelner Angebote beim Landesbetrieb in gleicher Weise, als wenn die Aufgabe durch oder auf Grund eines Gesetzes zugewiesen wäre. Anders gestaltet sich die Beziehungen zwischen dem Landesbetrieb und seinen Kunden, wenn es sich um Forderungen handelt, die sich grundsätzlich im freiwilligen Aufgabenspektrum bewegen.

Soweit eine nächsthöhere Landesbehörde des Verwaltungszweiges, dem der Landesbetrieb zuzurechnen ist, Lieferungen oder Leistungen in Anspruch nehmen will, steht hierfür grundsätzlich das Instrument der Weisung zur Verfügung. Dies gilt unbeschadet des Umstandes, dass es sich i.d.R. um Lieferungen oder Leistungen handelt, die der Bedarfsverwaltung oder der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit zuzurechnen sind. Das klassische Instrument, ein entsprechendes Handeln der nachgeordneten Stelle auszulösen, ist die Weisung. Sie besitzt nach einschlägiger Auffassung Rechts- und Regelungscharakter im verwaltungsinternen Bereich. Damit ist sie bindend. Das Instrument der Weisung kommt aller-

<sup>721</sup> vgl. Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prieß, Hans-Joachim (2001), S. 704, 705

<sup>722</sup> vgl. Baum, Florian von/Fett, Bernhard/Marx, Friedhelm (2001), S. 90; vgl. Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prieß, Hans-Joachim (2001), S. 706; vgl. Daub, Walter/Eberstein, Hans Hermann (1998), S. 372

dings ausschließlich zwischen vorgesetzten und nachgeordneten Stellen zum Einsatz.<sup>723</sup> Es kann entsprechend der Philosophie des neuen Steuerungsmodells durch Zielvereinbarungen ersetzt werden.

Andere Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung haben von der Möglichkeit einer Vereinbarung mit dem Landesbetrieb Gebrauch zu machen. Hierbei sind im Innenverhältnis verbindliche Absprachen darüber zu treffen, welche Lieferungen und Leistungen unter welchen Konditionen erbracht werden sollen. Eine nach außen wirkende Rechtsposition der Beteiligten wird dadurch regelmäßig nicht begründet.

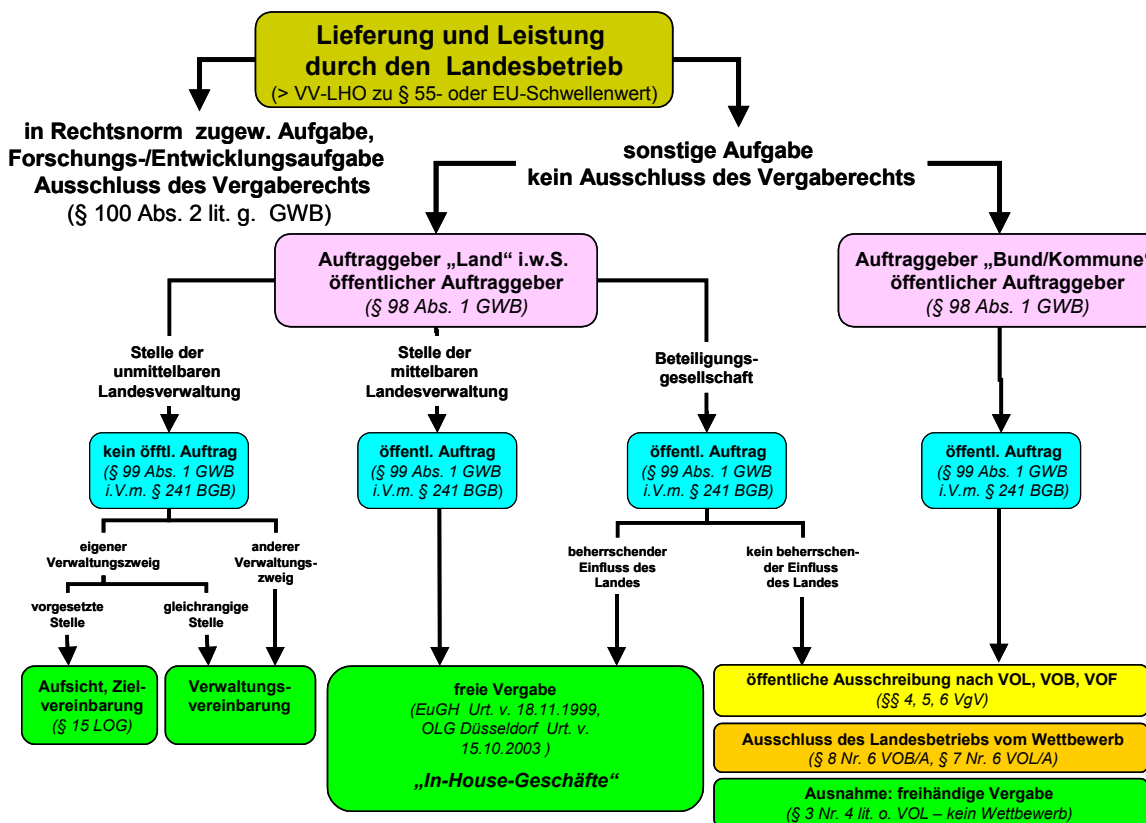


Abbildung 20: vergaberechtliche Bewertung von Lieferungen und Leistungen durch Landesbetriebe

Unbeschadet der Frage, ob das betreffende Verhältnis in Form einer Weisung oder einer Vereinbarung ausgestaltet wird, bedarf es selbstredend einer Sicherstellung, dass die erforderlichen personellen, sächlichen und finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Soweit die im Wirtschaftsplan des Landesbetriebes veranschlagten Aufwendungen und die freien Kapazitäten eine Erbringung der Lieferungen oder Leistungen nicht ermöglichen, bedarf es sowohl bei der Weisung als auch bei der Vereinbarung einer gleichzeitigen Regelung darüber, wie diesem Defizit begegnet werden soll. Das regelmäßige Instrument im Falle einer kameral wirtschaftenden Behörde ist die Zuweisung über- oder außerplanmäßiger Mittel auf der Ausgabenseite der jeweiligen Haushaltspläne oder die Möglichkeit, der Vereinnahmung von Mitteln des Begünstigten und die Erklärung, dass diese Mehreinnahmen für daraus resultierende Mehrausgaben verwendet werden können. Eine solche Verfahrensweise ist zumindest bei solchen Landesbetrieben nicht möglich, die nach einem Wirtschaftsplan wirtschaften. Ohne vergleichbare Regelungen

<sup>723</sup> vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 246; vgl. Maurer, Hartmut (1992), S. 171



besteht hier die Gefahr eines erhöhten Jahresfehlbetrages, der als negatives Saldo in kommende Wirtschaftsjahre vorzutragen oder durch eine Erhöhung der Zuführungsansätze aus dem Landeshaushalt aufzufangen ist. Vor diesem Hintergrund verwenden die Länder Berlin und Brandenburg das Instrument einer so genannten Servicevereinbarung. Diese beinhaltet neben den zur erbringenden Lieferungen und Leistungen auch die - vornehmlich finanziellen - Verpflichtungen des Begünstigten, die als Erlöse in den Erfolgsplan einfließen.

Der Wortlaut der Servicevereinbarungen trägt ihrem Charakter als verwaltungsinterne Kodifikationen jedoch kaum Rechnung. Regelungen über eine Kündigung, salvatorische Klauseln, Verweise auf allgemeine Geschäftsbedingungen und selbständige Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen erwecken den Eindruck, dass hier ein schuldrechtliches Verhältnis i.S.d. § 241 BGB mit gegenseitigen Rechten und Pflichten zwischen zwei gleichberechtigten Partnern begründet wurde<sup>724</sup>. Dem steht bereits das hierarchische Verhältnis oder die Zugehörigkeit beider Seiten zur unmittelbaren Landesverwaltung entgegen. Tatsächliche Rechte des jeweiligen Landesbetriebes können daraus nicht erfolgreich abgeleitet werden.

#### **4.2.5.3.4 Vergaberecht unter dem Blickwinkel des Landesbetriebes als Auftraggeber**

Neben der Rolle als Auftragnehmer treten Landesbetriebe regelmäßig auch als Auftraggeber am Markt auf. Ein solcher Auftritt hat unter Beachtung der haushalts- und wettbewerbsrechtlichen Vergaberegelungen zu erfolgen. Während sich die Anwendung des § 55 LHO bereits aus der rechtlichen Unselbständigkeit der Landesbetriebe und ihrer Zugehörigkeit zur unmittelbaren Landesverwaltung ableitet, folgt die Anwendung des vierten Abschnitts des GWB aus seiner Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber. Mit der Definition des § 98 Nr. 1 GWB werden öffentliche Auftraggeber u.a. definiert als Gebietskörperschaften und deren Sondervermögen. Unter den Sondervermögen i.S.d. GWB sind anders als in den Landeshaushaltsordnungen<sup>725</sup> insbesondere die rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe oder sonstige Einheiten der Gebietskörperschaften zu verstehen.<sup>726</sup> Es kann dahingestellt bleiben, ob auch den Landesbetrieben unter diese Maßgabe der Status eines Sondervermögens i.S.d. GWB beigemessen werden muss. In jedem Fall werden sie wegen ihrer rechtlichen Unselbständigkeit auch im Falle des Handelns im eigenem Namen bei der Vergabe von Aufträgen schlussendlich für ihrer Trägerkörperschaft tätig und sind damit öffentlicher Auftraggeber i.S.d. § 98 Abs. 1 GWB.

#### **4.2.6 Nachhaltige Existenz der Landesbetriebe**

In Kapitel 3.1.1.1 finden sich die Erwartungen der untersuchten Landesbetriebe an die Dauerhaftigkeit ihrer jeweiligen Existenz. Hintergrund der Fragestellung war die Sorge, mit dem Landesbetrieb werde lediglich ein erster Schritt auf dem Weg zur formellen und später sogar materiellen Privatisierung eingeschlagen. Tatsächlich geht auch die Verwaltungswissenschaft davon aus, dass Organisationsformen je nach Betrachtungshorizont zwar auf kurze, mittlere oder lange Dauer angelegt sein können, sie aber gleichwohl immer nur eine temporäre Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung darstellen. Der Le-

---

<sup>724</sup> Im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen, denen vereinzelt auch die zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und den Landesbetrieben abgeschlossenen Servicevereinbarungen zugerechnet werden, verweist Rienaß, Udo (1998), S. 13, darauf, dass diese vielfach so perfektionistisch ausgestaltet werden, dass der Eindruck entsteht, „es fehle nur noch die notarielle Beurkundung zur Rechtsverbindlichkeit“.

<sup>725</sup> § 26 Abs. 2 LHO Brandenburg

<sup>726</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 509, 510

benszyklus von Verwaltungsorganisationen kann in typische Phasen von ihrer Entstehung bis zum Niedergang gegliedert werden. Lebenszyklus-Konzepte unterscheiden mindestens:

- eine Entstehungs- und Entwicklungsphase (Jugend),
- eine Gleichgewichtsphase (Reife) und
- eine Niedergangsphase (Alter).

Insofern müssen auch Landesbetriebe grundsätzlich und zumindest auf lange Sicht als vergängliche Ausgestaltungen der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Gleichwohl dürfte ihre Überlebenswahrscheinlichkeit deutlich höher als die privater Unternehmen sein. Im Einzelnen werden verschiedene Parameter für die nachhaltige Existenz angeführt.<sup>727</sup>

Die Bundes- wie auch die Landeshaushaltsordnungen selbst treffen keine konkrete Aussage, ob die Einrichtung von Betrieben nach § 26 Abs. 1 eine befristete oder dauerhafte Maßnahme ist. Die Auslegung aus dem Gesamtzusammenhang, die einschlägige Kommentierung und die Praxis belegen jedoch, dass es sich vielfach um eine befristete Maßnahme handelt - regelmäßig angelegt auf die Entwicklung hin zu zweckadäquateren Organisations- und Rechtsformen einschließlich solchen des Privatrechts.<sup>728</sup> Für die derzeitigen § 26 BHO/LHO-Betriebe könnte dies bedeuten, dass sie durch vermögensmäßige und organisatorische (soweit noch nicht geschehen) oder auch rechtliche Verselbständigung zu autonomeren Unternehmen heranwachsen.<sup>729</sup> Theoretisch nicht ausgeschlossen<sup>730</sup>, aber in der Praxis erst in zwei Fällen für das amtliche Geoinformationswesen bekannt, ist die Rückumwandlung in Behörden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass zumindest im Falle des Geoinformationswesens die betreffenden Betriebe mit der Rückumwandlung auch die erlösträchtigen Aufgaben vollständig oder in Teilen an Dritte abgegeben haben, so dass selbst eine annähernde Wirtschaftlichkeit nicht einmal mehr gegeben war. Der Schritt in die andere Richtung – zu Organisationsformen des Privatrechts – kann bei der Bundesdruckerei, der Kleiderkasse der Bundeswehr, dem Freilichtmuseum Hessenpark, der Materialprüfung in Berlin und Brandenburg und weiteren Fällen beobachtet werden. Ursache ist der Umstand, dass die Beibehaltung bestehender Bundesbetriebe genauso wie deren Einrichtung einer kritischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 1 S. 2 BHO/LHO bedarf<sup>731</sup>, die auch abwägt, ob eine andere Organisationsform oder sogar die Wahrnehmung durch Dritte eine wirtschaftlichere Lösung darstellen. Dies gilt auch mit Blick auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen, welche nach den Erfah-

<sup>727</sup> „Die Überlegensfähigkeit einer Verwaltungsorganisation ist desto geringer

- je kleiner sie ist,
- je jünger sie ist,
- je spezialisierter sie ist,
- je niedriger sie in der Verwaltungshierarchie angesiedelt ist,
- je geringer der politische Einfluß ihrer Klientel ist,
- je geringer der Einsatz und der Einfluss ihrer verwaltungsinternen Promotoren ist und
- je weniger sie in der Lage ist, sich eigene Finanzquellen zu erschließen.“ (Lüder, Klaus (1985), S. 41)

<sup>728</sup> vgl. König, Michael (1999), S. 327, es sei denn eine Privatisierung kommt beispielsweise mangels Lukrativität für einen anderen Anbieter nicht in Frage; vgl. Ronellenfisch, Michael (1999), S. 711; „Zeigt sich im Ergebnis der Tätigkeit eines Landesbetriebes – dadurch dass ein Vergleich mit privaten Anbietern möglich wird – dass bisherige Aufgaben der Daseinsvorsorge von Privaten besser und kostengünstiger wahrgenommen werden können, dann muss privatisiert, also der nächste Schritt eingeleitet werden.“; so auch Karehnke, Helmut (1973), S. 169, „Bei Betrieben gemäß § 26 BHO/LHO wird – ähnlich wie bei rechtlich selbständigen Unternehmen des Staates - laufend zu prüfen sein, ob Aufgaben und Form der Betriebe noch als notwendig und zweckmäßig anzusehen sind.; ebenfalls Kaczorowski, Willi (2001), S. 16, „Die Umwandlung einer Landesbehörde in einen Landesbetrieb kann durchaus eine Vorstufe zur späteren Organisationsprivatisierung oder gar zu einer echten Privatisierung sein.“

<sup>729</sup> vgl. Eichhorn, Peter (1997), S. 327

<sup>730</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002) S. 212, die darauf verweisen, dass die Umwandlung von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Organisationsform keine Einbahnstraße sein kann. Dies muss dann auch für die Umwandlung von einer Behörde in einen Landesbetrieb gelten. Lassen sich die jeweils erhofften Vorteile nicht realisieren, so ist zu erwägen, die Umwandlung ganz oder teilweise rückgängig zu machen.

<sup>731</sup> vgl. Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26

rungen anderer Nationalstaaten wie Großbritannien (Eisenbahn- und Gesundheitswesen) deutlich unter einer konsequenten Privatisierung gelitten hatten.<sup>732</sup>

Damit einher geht die Überprüfung, ob das öffentliche Interesse als notwendige Voraussetzung für die Tätigkeit eines öffentlichen Unternehmens und die daraus abgeleiteten Ziele fortbestehen. Davon ausgehend, dass dieses Interesse einem stetigen Wandel unterliegt ist auch die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen von vornherein auf einen Zeitraum begrenzt, der endet, sobald die öffentliche Aufgabe durch den Markt zufrieden stellend erfüllt wird. Dies folgt bereits aus dem Subsidiaritätsprinzip.<sup>733</sup>

Positiv interpretiert ebnet die Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen erst ein Engagement privater Unternehmen oder einzelner Individuen. Sie werden zu Initiatoren oder Vorreitern, die im Bereich der Grundlagenforschung (Universitätsklinika, Geoforschungszentren) und Infrastruktur (Geobasisdaten) aber auch Finanzierung den Grundstein für private Unternehmenstätigkeit legen.<sup>734</sup>

Bayern hat als einziges Bundesland einen Absatz 1a in seinen § 26 LHO eingefügt, der die Frage der Dauerhaftigkeit der Landesbetriebe kodifiziert. Danach sind Staatsbetriebe - hierbei handelt es sich um die entsprechende Bezeichnung für Landesbetriebe - in geeigneten Fällen in Rechtsformen des privaten Rechts zu überführen. Öffentlich-rechtliche Formen der Anstalt oder Stiftung stehen als weitere Zwischenlösung nicht zur Disposition. Dies ist im Grunde auch nachvollziehbar, da Betriebe nach § 26 LHO aufgrund der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung keine typischen Prägungen für Anstalten oder Stiftungen haben. Geeignete Fälle für eine solche Formenwahl (öffentlich-rechtlich/privatrechtlich) liegen jedoch nur dann vor, wenn die Aufgaben nicht der Eingriffsverwaltung zuzurechnen sind.<sup>735</sup> Die Verwaltung muss sich öffentlich-rechtlicher Formen bedienen, wenn ihr ein Handeln in diesen Formen verbindlich vorgeschrieben ist oder die in Frage stehende Tätigkeit nur im Verhältnis der Über- und Unterordnung ausgeübt werden kann.<sup>736</sup>

#### 4.2.7 Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Einleitend zu Kapitel 4 war mit Blick auf Arbeitshypothese II die Frage aufgeworfen worden, ob bestimmte, zuvor beobachtete Verfahrensweisen und Ansätze einer betriebswirtschaftlichen Philosophie ent- oder widersprechen - sie somit auch theoretisch hinterlegt und verallgemeinerungsfähig sind - und welche Entwicklungsmöglichkeiten sich daraus ableiten.

Für den Funktionalbereich Unternehmensführung und Organisation hatte Kapitel 3.1.3 insbesondere mit Blick auf die äußere Organisation der Landesbetriebe, nämlich ihre Stellung innerhalb der Landesverwaltung sowie ihre Interaktionsbeziehungen zu anderen Stellen der Trägerkörperschaft, deutliche Annäherungspotenziale in Richtung eines betriebswirtschaftlichen Handelns bzw. einer Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen herausgearbeitet. Die Ergebnisse der Sekundäranalyse können dies insgesamt betrachtet bestätigen. Darüber täuschen auch die klarstellenden Hinweise in Bezug auf Verbindlichkeiten und Restriktionen bezüglich der Themenkreise Ziel- und Servicevereinbarungen sowie Auftragsvergabe und -annahme nicht hinweg. Zu bedenken ist, dass der Landesbetrieb auch im Zusammenhang mit den vorläufigen Erkenntnissen für diesen Funktionalbereich nur rd. 70% des Niveaus eines privaten Unternehmens erreicht hatte, eine Diskrepanz also fortbesteht. Dies kommt beispielsweise in der einschränkenden Wirkung des Vergaberechts mit zum Ausdruck. Zu beachten sind

<sup>732</sup> vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000) S. 87

<sup>733</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 28

<sup>734</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 29

<sup>735</sup> vgl. Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992), S. 405

<sup>736</sup> Bundesgerichtshof (1984) III ZR 12/83

jedoch die Feststellungen des Kapitels 4.2.4, die sehr wohl eine weitergehende Stärkung der Autonomie sowie Ausgestaltung und Eigenverantwortung der Geschäftsführung aufzeigen, als dies von den befragten Landesbetrieben angenommen und bisher praktiziert wird. Da diesen Aspekten von den Landesbetrieben selbst eine besondere Bedeutung beigemessen wird, soll ihnen hier ein besonderes Gewicht zukommen. Dies führt dazu, dass sich die im Rahmen der Sekundäranalyse gewonnenen Erkenntnisse in einer Erhöhung des Entwicklungspotenzials des Landesbetriebes gegenüber der nach dem neuen Steuerungsmodell geführten Behörde in Bezug auf die Unternehmensführung und Organisation niederschlagen müssen.

### 4.3 Finanzwirtschaft

Ausgehend von der Beobachtung in Kapitel 3.2.4, dass sich die Finanzwirtschaft der untersuchten Landesbetriebe kaum noch von der einer Behörde unterscheidet, die auf Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens wirtschaftet oder wirtschaften soll, widmen sich die nachfolgenden Ausführungen zum Funktionalbereich der Finanzwirtschaft im Wesentlichen nur noch der eingangs zu Kapitel 4 und Arbeitshypothese II aufgeworfenen Frage, ob die in der untersuchten Praxis beobachteten Verfahren und Ansätze mit einer betriebswirtschaftlichen Philosophie einher gehen und verallgemeinerungsfähig sind. Zunächst soll jedoch ein kurzer genereller Überblick zu den in der Literatur festgehaltenen Entwicklungen der vergangenen Dekade gegeben werden.

Den Bemühungen um einen modernen, schlanken oder aktivierenden Staat ist gemeinsam, dass sie versuchen, den einzelnen Behörden ein höheres Maß an Verantwortung zuzusprechen. Dies betrifft insbesondere die finanzielle Verantwortung. Testfeld dessen, was eine Behörde im Rahmen der Anwendung Neuer Steuerungsmodelle umzusetzen vermag, waren Anfang der 90er Jahre zunächst die Kommunen.<sup>737</sup> Obgleich ihre Aufgaben außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltung durch Bundes- und Landesrecht in hohem Maße klar umrissen und nicht disponibel waren und Dienst- sowie Arbeitsrecht grundsätzlich nur wenig Flexibilität erlaubten, standen die Bildung von Produkten, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, des Kontraktmanagements oder der Zielvereinbarungen, des Berichtswesens und der Budgetierung auf der kommunalen Agenda.

Auf staatlicher Ebene eröffnet das Haushaltsrecht zwei grundsätzliche Wege einer neuen finanziellen Steuerung und Verantwortung: Zum einen die Flexibilisierung der Wirtschaftsführung durch Einzelmaßnahmen im Rahmen der bestehenden Kameralistik nicht zuletzt durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 1. Januar 1998<sup>738</sup>, zum anderen die Herauslösung von Teilhaushalten durch die Bildung öffentlicher Unternehmen in Gestalt von Landesbetrieben, Sondervermögen oder Beteiligungen des Landes mit kaufmännischer Buchführung. Insbesondere Landesbetriebe können für sich in Anspruch nehmen, Vorläufer der Verwaltungsmodernisierung in Bezug auf die Erprobung eines betrieblichen Rechnungswesens in der unmittelbaren Landesverwaltung zu sein. Im haushälterischen Bereich konnten sie frühzeitig betriebswirtschaftliche Instrumente und Verfahren einsetzen, die zu Erfahrungen für eine Ausweitung ihrer Anwendung auch in den Bereich der klassischen Verwaltung geführt haben. Daher darf nicht verkannt werden, dass mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) heute auch im Kernhaushalt ähnliche, nicht mehr nur als Experimentierklausel zugelassene Möglichkeiten bestehen, wie sie in der Vergangenheit in Landesbetrieben vielfach erprobt worden sind. Dies wiederum erhöht die Anforderungen an die Rechtfertigung der Gründung von Landesbetrieben<sup>739</sup>,

<sup>737</sup> vgl. Banner, Gerhard (1994), S. 5 ff

<sup>738</sup> vgl. Sachverständigenrat Schlanker Staat (1998), S. 3

<sup>739</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 62, „Für Landesbetriebe als rechtlich unselbständige Teile der Verwaltung sind im Haushaltsplan nur Zuführungen oder Ablieferungen zu veranschlagen (§ 26 Abs. 1 Satz 3 LHO). Ihre Einrichtung bildet daher eine Ausnahme vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts mit der Folge unterschiedlicher Rechnungssysteme - Kameralistik für den Kernhaushalt, Doppik für die Landesbetriebe. Da sich mit den Möglichkeiten des NSM der Bedarf für derartige Ausnahmen verringert, ist nach Auffassung des Rechnungshofs die Notwendigkeit einer beabsichtigten Ausgliederung von Verwaltungseinheiten in Landesbetriebe gegenüber der Bürgerschaft ebenso nachvollziehbar zu begründen wie von juristischen Personen.“

auch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport verweist in seiner Empfehlung zur Neuorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung darauf, dass zwischenzeitlich erweiterte Regelungen der Landeshaushaltsordnung Möglichkeiten eröffnen, von einer Landesbetriebsbildung abzusehen: „Unter Abwägung aller entscheidungsrelevanten Kriterien wird vorgeschlagen, die neue Mittelinstanz und die nachgeordneten Vermessungs- und Katasterbehörden einheitlich als budgetierte Behörden nach § 17a LHO zu bewirtschaften. Ausschlaggebend hierfür sind:

- Stärkere Ausrichtung der VKV zur Gewährleistungsverwaltung mit entsprechendem Rückgang der Bedeutung der Einnahmen,
- Es ist nicht erkennbar, dass eine Bilanzbuchhaltung mit Jahresabschluss mehr Transparenz hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeit bietet, als eine budgetierte Behörde mit Kosten- und Leistungsrechnung,
- Deutlich höherer Kostenaufwand für die einmalige Umstellung auf einen Landesbetrieb und zusätzliche dauerhafte Kosten für Bilanzbuchhaltung, Jahresabschluss und Wirtschaftsprüfung,

Durch selbständige budgetierte Behörden wird die Eigenverantwortung für die Bewirtschaftung des Haushalts in der Ortsstufe, wo die Kosten entstehen und die Leistungen erbracht werden, gestärkt.“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2003), S. 24);

die nicht mehr allein unter Verweis auf eine sachgerechte Wirtschaftsführung betrieben werden kann. Hinzu kommt, dass diverse Bundesländer auf Beschlusslagen zur generellen Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in der Landesverwaltung verweisen können. Damit setzen sie - wenn auch spät - auf die Erfahrungen anderer Nationalstaaten<sup>740</sup> auf, die bereits in der ersten Phase der Einführung Neuer Steuerungsmodelle ein Hauptaugenmerk auf die Reform des Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung gelegt hatten und im Ergebnis eine nachhaltige Sensibilisierung aller Beschäftigten für Fragen der Effizienz und Effektivität beobachten konnten.<sup>741</sup>

Nachdem in Kapitel 3.2 zahlreiche Verfahrensweisen in Bezug auf das Finanzmanagement der Landesbetriebe vorgestellt worden sind, sollen diese nachfolgend kritisch auf ihre tatsächliche Exklusivität und ihre rechtliche und betriebswirtschaftliche Verankerung überprüft werden, um Rückschlüsse auf eine Verallgemeinerung zu ermöglichen.

### 4.3.1 Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsordnungen

Bevor Landesbehörden und Landesbetriebe in Bezug auf ihr Finanzmanagement gegenübergestellt werden, um die diesen innewohnenden und bisher ermittelten Potenziale weiter zu verifizieren oder auch zu verwerfen, sollen die beiden zentralen und dauerhaften Regelwerke für das Finanzmanagement der öffentlichen Verwaltung noch einmal vorgestellt werden. Dabei handelt es sich um das Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz sowie die Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnungen mit den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Ihre Fortentwicklung war und ist - mit Bezug auf das kaufmännische Rechnungswesen - als mindestens, wenn nicht sogar ungleich entscheidender für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Hand zu erachten, als die organisationsrechtliche Weiterentwicklung bestehender Einheiten. Bereits Ende der 90er Jahre wurde insoweit von der Notwendigkeit neuer Steuerungstechniken im Haushaltsrecht zum Abbau struktureller Defizite der Staatshaushalte gesprochen.<sup>742</sup> Eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung sollte daher, wie bereits in anderem Zusammenhang angedeutet, nicht primär an eine Weiterentwicklung der Organisationsformen geknüpft, sondern mindestens ebenso unter dem Aspekt einer Ausnutzung oder weiteren Fortschreibung des Haushaltsrechts, die es allen Betroffenen - unabhängig ob Behörde, Einrichtung, Landesbetrieb, Anstalt oder Stiftung - ermöglicht, eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung vorzunehmen, abgewogen werden.

#### 4.3.1.1 Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz

Mit dem Haushaltsrechtsgrundsätzegesetz werden für den Bundes- und Landesgesetzgeber verbindliche Vorgaben des staatlichen Haushaltsrechts kodifiziert. Die Regelungen sind zumindest in Teilen wort- oder inhaltsgleich in die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen übernommen worden. Mit den 1997 verabschiedeten und seit 1998 wirksamen Änderungen des Haushaltsrechtsgrundsätzegesetzes sowie der Bundeshaushaltsordnung hat der Bundesgesetzgeber bereits im Jahre 1997 u.a. die Überlegungen und Erfahrungen aus Modellversuchen zur Haushaltsflexibilisierung in eine verbindliche Form gegossen. Hierzu zählte die Ausdehnung der sachlichen und zeitlichen Verfügbarkeit von Haushaltsmit-

---

generell auch Freudenberg, Dierk (1997), S. 80, „Eine Vielzahl der in Landesbetrieben angewandten Methoden und Verfahren wie Zielvereinbarungen, Aufgabenkritik, Controlling, Kostenrechnung der Produktbildung gehören zum Handwerkszeug des NPM auch in Behörden. Beeinträchtigungen erfahren sie jedoch immer dann, wenn es darum geht Verantwortung und Steuerungsrechte insbesondere der vorgesetzten Behörden aus der Hand zu geben.“

<sup>740</sup> vgl. Gröpl, Christoph (1998), S. 1258 mit dem Hinweis auf die Anwendung der kaufmännischen Buchführung im Ausland

<sup>741</sup> vgl. Davis, Glyn in Koch, Reiner/Conrad, Peter (2003), S. 186 mit Verweis insbesondere auf Australien, Großbritannien und Neuseeland

<sup>742</sup> vgl. Kirchhof, Ferdinand (1997), S. 749 ff

teln, die Erhöhung der Eigenverantwortung der titelbewirtschaftenden Stellen durch Dezentralisierung des Haushaltsvollzuges und die weit reichende Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung. Im Einzelnen kamen die Neuerungen zum Ausdruck in<sup>743</sup>

- a) einer flexibleren Anwendung des Jährlichkeitsprinzips (§ 15 Abs. 1 HGrG),
- b) einer Erweiterung der Deckungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Titeln des Haushalts (§ 15 Abs. 2 HGrG),
- c) einer Lockerung des Gesamtdeckungsgrundsatzes (§ 7 HGrG) als Anreiz zur Erzielung von Mehreinnahmen sowie
- d) weiteren Modernisierungs- bzw. Anpassungsmaßnahmen, wie beispielsweise
  - da) die Verpflichtung der Verwaltung zur Durchführung von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen (§ 6 Abs. 2 HGrG) oder
  - db) die fakultative Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen (§ 6 Abs. 3 HGrG).

Von weitergehenden Änderungen in Bezug auf eine stärkere Leistungsbezogenheit, Wirtschaftlichkeit und Kostentransparenz in der Wirtschaftsführung der öffentlichen Hand wurde Abstand genommen. Eine aus dem Bundesrat vorgetragene Forderung zur outputorientierten Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln abweichend von der kameralen Gruppierungssystematik mit dem Ziel einer Buchführung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinnvoller Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches wurde lediglich als zusätzliche Option aufgenommen. Soweit von dieser Option Gebrauch gemacht wird, sind weiterhin parallel die Gruppierungssystematik des Haushaltsplans und die kameraler Buchführung aufrecht zu erhalten.<sup>744</sup> Der Bundesgesetzgeber hat diesbezüglich auf die erforderliche Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte und finanzstatistische Belange hingewiesen. Entgegenstehende rechtliche Gründe konnten jedoch nicht vorgetragen werden. Selbst Art. 110 Abs. 1 GG fordert allein einen Überblick über alle Ausgaben und Einnahmen, untersagt aber explizit keinen Wechsel der öffentlichen Haushalte auf eine kaufmännische Buchführung. Auch eine Haushaltsplanung und Rechnungslegung nach den Prinzipien der doppelten Buchführung kann dem geforderten Überblick über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung tragen. Das Prinzip der Vollständigkeit der Buchführung als Teil der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung schafft die hierfür erforderlichen Voraussetzungen. Die in Art. 110 Abs. 1 GG ebenfalls geforderte Ausgeglichenheit der Einnahmen und Ausgaben wird in der doppelten Buchführung durch eine Finanz- oder Cash-Flow- sowie eine Liquiditätsrechnung gesichert. Somit stehen einer Einführung der kaufmännischen Buchführung in allen Teilen der öffentlichen Verwaltung keine rechtlichen Bedenken entgegen. Sie bedürfte daher nicht der Einrichtung von Landesbetrieben.

Bis zur Novellierung des Haushaltsrechtsgrundsatzgesetzes wäre bei der Errichtung von Landesbetrieben für finanziell und politisch besonders gestaltungswirksame Bereiche der Landesverwaltung ggf. Zurückhaltung geboten gewesen, da die Vorschriften für Landesbetriebe das parlamentarische Budgetrecht, das seinen Niederschlag vor allem in Art. 110 GG findet, in der Praxis zumindest hätten einschränken können. Insbesondere § 5a HGrG stellt nunmehr aber klar, dass das parlamentarische Budgetrecht nicht allein durch die Veranschlagung von Ausgabezwecken in kameralen Haushaltsplänen ausgeübt werden kann, sondern auch durch die Vorgabe von Leistungszwecken, wie es bei Landesbetrieben vielfach der Fall ist. Im Übrigen ist es dem Parlament unbenommen, sein Budgetrecht dadurch

<sup>743</sup> vgl. Gröpl, Christoph (1998), S. 1254, und Budäus, Dietrich (2004), S. 79

<sup>744</sup> vgl. König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000), S. 222

zu wahren, tiefer gehende Kontengliederungen als die der §§ 266, 275 HGB und ihre monetäre Ausstattung in die Beschlussfassung über den Haushalt einzubeziehen.

#### 4.3.1.2 Landeshaushaltsordnungen

Die zentrale Regelung der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen über die Landesbetriebe, der § 26 Abs. 1, ist unter Bezug auf seine Entstehungsgeschichte als ein ausschließlich haushaltsrechtliches Instrument zu betrachten. Das Bestreben zur Schaffung einer organisationsrechtlich neuen Form für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist nicht zu erkennen. Die Haushaltsordnungen wären hierfür auch der falsche Ort gewesen. Mit der Formulierung, „*Landesbetriebe, bei denen ...*“ setzen sie die Existenz solcher Betriebe vielmehr voraus und treffen anschließend eine Aussage darüber, unter welchen Umständen solche bereits bestehenden Landesbetriebe von einer Veranschlagung nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans absehen können. Ob die Landesbetriebe organisationsrechtlich als eigenständige Organisationsform gebildet werden, hängt von den hierfür einschlägigen Rechtsgrundlagen des Bundes und der Länder ab. Angesichts des mehrheitlichen Fehlens von Bundes- oder Landesorganisationsnormen, welche das Institut des Bundes-/Landesbetriebes aufgreifen, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auch bei der Verabschiedung der Regelung in den Haushaltsordnungen nicht auf einen rechtswissenschaftlich, sondern auf einen wirtschaftswissenschaftlich definierten Betrieb Bezug nehmen wollte. Eine andere Auslegung wäre zwangsläufig leer gelaufen. Vor diesem Hintergrund muss die Beurteilung, ob ein Landesbetrieb vorliegt, sich zunächst einmal von einer organisationsrechtlichen Betrachtung lösen. Die Eigenschaft eines Landesbetriebes i.S.d. Haushaltsrechts kann daher sowohl von Behörden und Einrichtungen als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung als auch von Körperschaften der mittelbaren Staatsverwaltung erfüllt werden. Gerade wenn diese erwerbswirtschaftlich tätig wurden, bildete das kamerale Rechnungswesen mangels lange Zeit fehlender Flexibilisierungsinstrumente einen nachhaltigen Hemmschuh, dessen sich Dienststellen mit Betriebscharakter durch die Anwendung des § 26 Abs.1 BHO/LHO entkleiden konnten.

In mehrerlei Hinsicht hat sich die Ausgangssituation in Bezug auf Landesbetriebe weiterentwickelt. Zunächst einmal ist, wie bereits ausgeführt, zu beobachten, dass der Landesbetrieb in einzelnen Bundesländern, sei es durch eine ausdrückliche Aufnahme in Landesorganisationsgesetze wie in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg oder faktisch durch die besondere organisatorische Ausgestaltung wie in Hamburg nicht nur als wirtschaftswissenschaftlich definiertes Subjekt, sondern als Organisationsform anerkannt wird. Dieser Form der öffentlichen Verwaltung wird dann Eigenverantwortung über wirtschaftliche Belange hinaus beigemessen. Der Landesbetrieb, wie er in § 26 Abs. 1 LHO angesprochen wird, soll in den genannten Bundesländern der Landesbetrieb nach dem jeweiligen Landesorganisationsrecht sein. Darüber hinaus haben die Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zu ihren Landeshaushaltsordnungen die Eigenschaft als Landesbetrieb an eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung geknüpft. Auch hier ist ein Wandel zu beobachten.

Die gemeinhin mit einer Gewinnerzielungsabsicht verknüpfte Umschreibung der Erwerbswirtschaftlichkeit wurde zunächst ergänzt um eine Kostendeckungsabsicht, um weitere Teile der Landesverwaltung unter den Betriebsbegriff subsumieren zu können.<sup>745</sup> Ergänzend wurde die Kostendeckung oder Gewinnerzielung nicht mehr geknüpft an die Erwirtschaftung von Erlösen von außerhalb der Trägerverwaltung stehenden Dritten, sondern an die Erlöse von anderen Verwaltungsdienststellen, was insbesondere der Umwandlung von Dienststellen der Bedarfsverwaltung entgegenkam. Schließlich wurden selbst

<sup>745</sup> so z.B. in § 14 Abs. 1 LOG Brandenburg in der bis zum xx.yy.2004 geltenden Fassung



solche vormaligen Behörden in Landesbetriebe umgewandelt, die weit mehrheitlich, auch zu mehr als 95%, durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt betrieben wurden. Hierzu wurde die vormalige entsprechende Veranschlagung von Ausgabemitteln im entsprechenden Kapitel des Haushaltsplans umgewandelt in ein Entgelt, dass die zuständige oberste Landesbehörde für die „Beauftragung“ mit hoheitlichen Leistungen bezahlt und in Form von Abschlägen über das Jahr verteilt bereitstellt. Für das amtliche Geoinformationswesen bedeutete dieses Vorgehen beispielsweise, dass das entsprechende Kapitel im Einzelplan des fachlich für die Aufgabenwahrnehmung zuständigen Ressorts aufgelöst und im Kapitel der obersten Landesbehörde des Geschäftsbereichs eine Ausgabeposition eingestellt wurde, welche praktisch die „Vergabe“mittel, besser gesagt Zuschüsse, an den Landesbetrieb enthält. Dass dieser Weg nicht ohne Widersprüche ist, zeigt eine Gegenüberstellung der Betriebe des amtlichen Geoinformationswesens und solcher der Bedarfsverwaltung wie der Datenverarbeitung und dem Bau- und Liegenschaftsmanagement. Da letztgenannte lediglich Hilfsfunktionen zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben haben, vom Parlament aber nicht unmittelbar und selbst durch Gesetz beauftragt sind, liegt die Ausklammerung vom Haushaltsplan nahe. Die Organisation und Finanzierung solcher Hilfsfunktionen ist Angelegenheit der Exekutive. Soweit Aufgaben dagegen legislativ begründet sind, mutet der Verzicht des parlamentarischen Auftraggebers auf die unmittelbare Bereitstellung finanzieller Ressourcen jedoch ungewohnt an.

In der Summe ist die Zahl der Landesbetriebe, ihrer Beschäftigten wie auch der in ihnen gebundenen Finanzen einzelner Länder in den vergangenen Jahren stetig angestiegen<sup>746</sup> Aufgrund ihrer Nettoetatisierung stellen sie systematisch ein Sondervermögen des jeweiligen Landes dar. Je umfassender - insbesondere in finanzieller Hinsicht - die Auslagerung in solche Bestandteile der Landesverwaltung erfolgt und je zentraler die damit verbundenen Gestaltungsfelder der Landespolitik betroffen sind, desto kritischer wird diese Entwicklung mit Blick auf eine potenzielle Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts beurteilt. Ggf. bedarf es hier auch neuer Instrumente der parlamentarischen Steuerung, die gerade die Erbringung der selbst und unmittelbar „beauftragten“ Leistungen überwachen und damit die durch das HGrG grundsätzlich geschaffene Möglichkeit zur Steuerung über Leistungsziele begleiten.

### 4.3.2 Finanzmanagement

Ein zentrales Problem der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Hand liegt in dem Umstand begründet, dass der Aufwand für eine konkrete Verwaltungsleistung häufig nur schwer zu bestimmen ist. Damit wird ein Umstand beschrieben, der insbesondere für erwerbswirtschaftlich oder kostendeckend auszurichtende Landesbetriebe so nicht tragbar ist. Das klassische Haushaltsrecht kennt keine Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag für eine Verwaltungsdienstleistung. Insoweit war die öffentliche Hand lange Zeit faktisch allein auf den Sparsamkeitsgrundsatz - das ökonomische Minimumprinzip - fixiert. Eine umfassendere, wirtschaftlichere Betrachtung war schon deshalb eingeschränkt, weil Behörden, von einer grobschnittigen mittelfristigen Finanzplanung abgesehen, Einnah-

<sup>746</sup> „Die Summe sowohl der Erträge als auch der Aufwendungen aller Erfolgspläne beträgt danach 2.537 Millionen DM, die aller Finanzpläne 93,6 Millionen DM, zusammen mithin 2.630,6 Millionen DM. Setzt man die Erträge als Einnahmen und die Aufwendungen als Ausgaben an, so sind die im Haushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen des Landes um 2.609,3 Millionen DM [...] und die Ausgaben um 1 788,6 Millionen DM [...] niedriger, als sie sein würden, wenn die Einrichtungen nicht als Landesbetriebe mit eigenem Wirtschaftsplan organisiert wären. [...] Das inzwischen aus dem unmittelbaren Landeshaushalt in die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe verlagerte Finanzvolumen hat eine Größenordnung erreicht, die nicht mehr vernachlässigt werden darf. Durch die bereits eingerichteten und die beschlossenen Landesbetriebe wird sich dieses Finanzvolumen noch erheblich ausweiten. [...] Da diese Übersichten Kennzahlen und damit Grundlage wesentlicher Entscheidungen sind, kann ein Finanzvolumen in Höhe mehrerer Milliarden DM, für welches das Land genauso Verantwortung trägt, wie für das unmittelbar im Haushaltsplan veranschlagte Volumen, nicht unberücksichtigt bleiben.“ (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1998), S. 149 ff)

men und Ausgaben jeweils nur für einen Jahreshorizont veranschlagen können. Einzige Ausnahme bildeten die kommunalen Eigenbetriebe oder Bundes- und Landesbetriebe sowie Sondervermögen, welche mit der Haushaltsrechtsreformgesetzgebung im Jahr 1969 etabliert wurden und seitdem zur Nettoveranschlagung über Wirtschaftspläne und damit zur Kalkulation von Aufwand und Ertrag angehalten waren. Die vorstehenden Mängel sind als typisch für das klassische Haushaltswesen zu betrachten. In der Praxis haben sich zwischenzeitlich jedoch Möglichkeiten auch für klassische Landesbehörden etabliert, die eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung zumindest befördern können. Abbildung 21 gibt einen zusammenfassenden Überblick zum Grad der erreichbaren Flexibilität und Transparenz durch den Einsatz solcher ausgewählter haushaltsrechtlicher Instrumente wie er sich aus einer qualitativen Auswertung der nachfolgenden Kapitel ableitet. Mit einhergehen müssen gleichzeitig aber Methoden, welche die Wirksamkeit des Einsatzes dieser Instrumente kontinuierlich überprüfen<sup>747</sup> und nicht an die Bildung von Landesbetrieben geknüpft sind. Dazu zählen der Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung wie auch eines Controlling-Systems, die hier nicht weiter vertieft werden sollen.

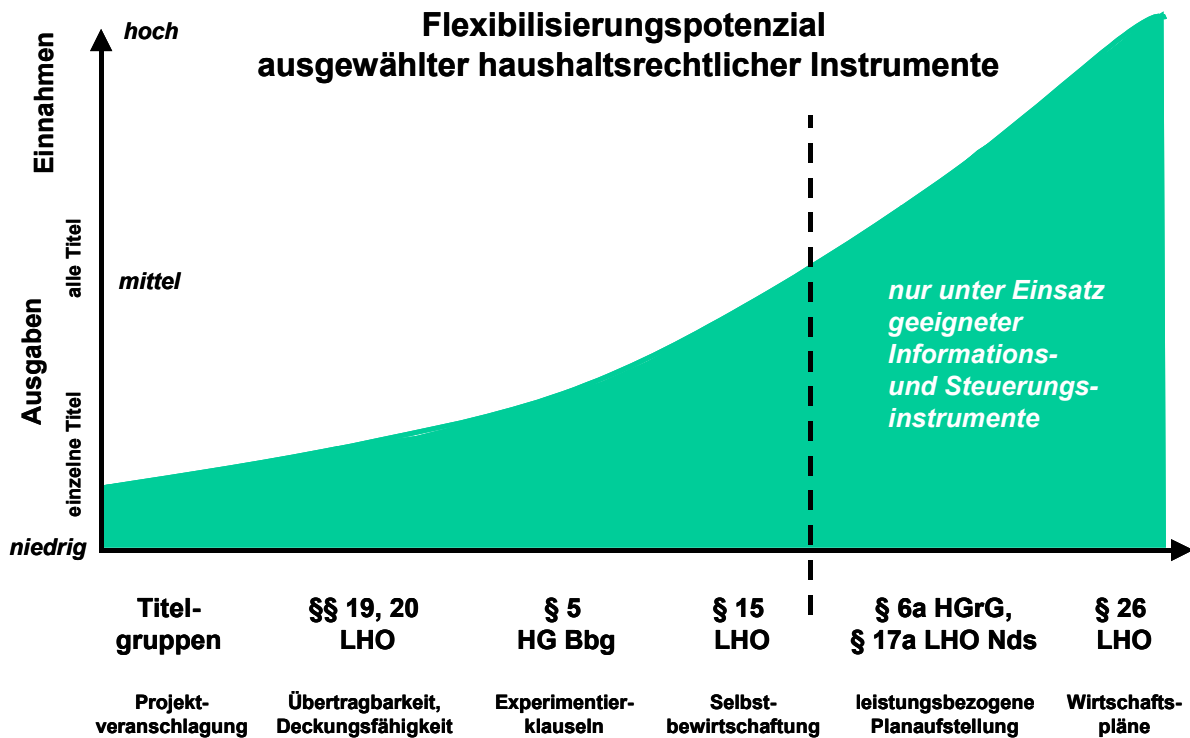


Abbildung 21: Flexibilisierungspotenzial ausgewählter haushaltsrechtlicher Instrumente

### 4.3.2.1 Potenziale der Behörden und Einrichtungen

Mit den nachfolgenden klassischen oder mit der Einführung Neuer Steuerungsmodelle verstärkt genutzten und ausgebauten Instrumente des Haushaltsrechts, werden Flexibilisierungsansätze losgelöst von der Frage der Organisationsform der jeweiligen Stelle der öffentlichen Verwaltung angesprochen. Sie vermitteln einen Eindruck, welche Möglichkeiten bereits in der Behörde bestehen. Hierbei kann auch unterscheiden werden in solche Möglichkeiten, die nur temporär und bezogen auf sehr konkrete Ein-

<sup>747</sup> vgl. Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 276

zelmaßnahmen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen begründet werden, und solche, die als umfassende Regelungen in das Dauerrecht der Landeshaushaltsordnungen eingeflossen sind. Die Betrachtungen sollen unterstreichen, dass auch die Organisationsform der klassischen Behörde hinsichtlich des Finanzmanagements in den vergangenen Jahren eine nachhaltige Entwicklung in Richtung der Implementierung betriebswirtschaftlichen Gedankengutes erfahren hat, welches es letztlich nur umzusetzen gilt. Dies lässt eine Verallgemeinerung in Bezug auf die vorläufigen Erkenntnisse zu Arbeitshypothese II (Kapitel 3.2.4) bereits losgelöst vom Einsatz des kaufmännischen Rechnungswesens in Landesbehörden zu, soweit es zunächst das absolute Niveau der Annäherung an betriebswirtschaftliches Handeln betrifft. Das gilt umso mehr, wenn die Summe der dargestellten Einzelmöglichkeiten vollständig durch ein kaufmännisches oder betriebliches Rechnungswesen ersetzt wird.

Grundsätzlich sollte die Nachhaltigkeit einiger dieser Möglichkeiten aber nicht überbewertet werden. Die Anwendung so genannter Experimentierklauseln oder Haushaltsvermerke in den jeweiligen Landeshaushaltsgesetzen bzw. Haushaltsplänen steht im Ermessen des Haushaltsgesetzgebers respektive des jeweils vorbereitenden Ministeriums der Finanzen. Ihre Einführung und Nutzung hat in den vergangenen Jahren zwar dazu geführt, dass Behörden Flexibilität in der Haushaltsführung durch die Gewährung zeitlich befristeter Ausnahmen vom Haushaltsrecht zugesprochen erhalten haben, damit aber keine dauerhafte eigenverantwortliche Wirtschaftsführung entstanden ist. Die jeweiligen Behörden oder Einrichtungen blieben ein Spielball des sich jährlich wandelnden Haushaltsvollzuges. Die Anwendung der Einzelinstrumente war jährlich neu zu „erkämpfen“.

Auch sind Experimentierklauseln wie Budgetierung, Dezentralisierung, und Globalhaushalte als Bausteine des Neuen Steuerungsmodells (NSM) verfassungsrechtlich nicht unumstritten.<sup>748</sup> So wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass einzeln und mit hohem Differenzierungsgrad ausgewiesene Einnahmen und Ausgaben die Grundelemente des Haushaltsplanes und darüber hinaus des gesamten öffentlichen Haushaltsrechts bilden. Durch experimentelle oder dauerhafte Klauseln laufe der Haushalt Gefahr, das Spezialisationsprinzip und das damit zusammenhängende Prinzip der sachlichen Bindung zu verletzen und den Grundsatz der Jährlichkeit durch Möglichkeit der Rücklagenbildung auszuhöhlen.<sup>749</sup>

Dem muss jedoch entgegengehalten werden, dass auch die differenzierte Ausweisung von Aufwendungen und Erträgen für Politikfelder, Geschäftsbereiche und Dienststellen sehr wohl eine Ausgestaltung des Spezialisationsprinzips darstellen kann und gerade der lange Zeit nachlässig behandelte Bildung von Rücklagen beispielsweise für die Versorgung als einem Hauptkritikpunkt der Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand begegnen kann.

#### 4.3.2.1.1 Projektveranschlagung - Titelgruppen

Das Instrument der Veranschlagung nach so genannten Titelgruppen erstreckt sich grundsätzlich allein auf Ausgabepositionen. Im Vordergrund steht dabei der sachliche Aspekt eines i.d.R. zeitlich befristeten Vorhabens, Projektes oder Programms. Anstelle einzelner Personal-, Sach- und Investitionstitel, die ggf. noch in der Bewirtschaftungsverantwortung verschiedener Ressorts oder Behörden liegen werden alle projektspezifischen Ausgaben in der Hand eines Projektverantwortlichen gebündelt. Zum Ausdruck kommt dies in einer entsprechenden Zusatzbezeichnung der Titel, welche ihre Zugehörigkeit zu einem solchen einzigen Vorhaben zum Ausdruck bringt und die Gesamtheit dieser Einzeltitel als eine Titelgruppe ausweist.

<sup>748</sup> vgl. Brüning, Christoph (1997), S. 278 ff in Bezug auf die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln

<sup>749</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2002), S. 193, 194 zu Art. 110

Stößt eine solche Art der Veranschlagung innerhalb eines Ressorts kaum auf Komplikationen, so führen ressortübergreifende Titelgruppen aber regelmäßig zu Ablehnungen, je umfangreicher und dauerhafter die zu Grunde liegenden Vorhaben ausgestaltet sind, da auf diesem Wege ggf. eine langfristige und ein nachhaltiges Volumen finanzieller Ressourcen betreffende Fremdbestimmung der eigenen Mittel hinzunehmen ist.<sup>750</sup>

#### 4.3.2.1.2 Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit nach den §§ 19, 20 LHO

In der Verwaltungspraxis hat sich der Sprachgebrauch der so genannten „Globalhaushalte“ etabliert. In seiner weitest gehenden Form wäre darunter ein einziger Haushaltstitel für eine Behörde mit unbeschränkter Übertragbarkeit zu verstehen. Diese Möglichkeit kommt in der Praxis grundsätzlich jedoch nicht zum Einsatz. Vielmehr werden in der Art einer ersten Näherung umfassende gegenseitige Übertragbarkeits- und Deckungsvermerke auf Basis der §§ 19<sup>751</sup> und 20<sup>752</sup> BHO/LHO für verschiedenste Haushaltstitel ausgebracht. Diesbezügliche Möglichkeiten wurden mit dem Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz des Jahres 1997 noch erweitert und ihre Ausschöpfung frühzeitig bereits vom Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ angemahnt.<sup>753</sup> Waren solche Deckungsvermerke vormals allein in Bezug auf Ausgaben und bei einem verwaltungsmäßigen und sachlichen Zusammenhang zulässig, so besteht diese Möglichkeit seit der Haushaltsrechtsnovelle auch für Verpflichtungsermächtigungen und bereits dann, wenn hierdurch eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert wird.<sup>754</sup> In zeitlicher Hinsicht erfolgte eine Flexibilisierung durch die Herstellung der Übertragbarkeit von Ausgaberesten und Verpflichtungsermächtigungen. Eine gegenseitige Verrechnung von Einnahme- und Ausgabeteilern wird jedoch auch durch die Haushaltsrechtsfortentwicklung nicht zugelassen, so dass von einem Globalhaushalt noch nicht gesprochen werden kann. Der Vorteil liegt darin, dass Abweichungen zwischen den Ist- und Soll-Ausgaben einer Behörde, die aus schwer kalkulierbaren Ausgabeansätzen entstehen, nicht durch eine langwierige Beantragung außer- oder überplanmäßiger Ausgaben bei der vorgesetzten Behörde oder dem für Finanzen zuständigen Ministerium abgefangen werden müssen, sondern in eigener Zuständigkeit der Behörde kurzfristig ausgeglichen werden können.

#### 4.3.2.1.3 Experimentierklauseln nach Haushaltsgesetz

Fortentwicklungen des Haushaltsrechts basieren u.a. auf Praxiserfahrungen, die im Rahmen von Modellversuchen gewonnen werden. Dabei werden regelmäßig befristete Abweichungen vom Regelinstrumentarium des Haushaltsrechts zugelassen, die sich in Experimentierklauseln der jeweiligen Haus-

<sup>750</sup> vgl. Kirchhof, Ferdinand (1997), S. 753

<sup>751</sup> „(1) Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar. Andere Ausgaben können im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.

(2) Übertragene Ausgaben (Ausgabereste) sind vorrangig aus haushaltsmäßigen oder kassenmäßigen Minderausgaben zu decken. Soweit solche Deckungsmittel im nächsten Haushaltsjahr voraussichtlich nicht bereitgestellt werden können, sind zur Deckung der Ausgaben, die übertragen werden sollen, Ausgabemittel in ausreichender Höhe zu veranschlagen.“ (§ 19 LHO Bbg)

<sup>752</sup> „(1) Deckungsfähig sind innerhalb desselben Kapitels

1. gegenseitig die Ausgaben für Vergütungen der Angestellten und Löhne der Arbeiter,

2. einseitig

a) die Ausgaben für Bezüge der Beamten zugunsten der Ausgaben für Vergütungen der Angestellten und Löhne der Arbeiter,

b) die Ausgaben für Unterstützungen zugunsten der Ausgaben für Beihilfen.

(2) Im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.

(3) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind, dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden.“ (§ 20 LHO Bbg)

<sup>753</sup> vgl. Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 275

<sup>754</sup> vgl. Gröpl. Christoph (1998), S. 1254

haltsgesetze niederschlagen und entsprechende, titel- oder gruppenbezogene Haushaltsvermerke im Haushaltsplan nach sich ziehen. Sie erfassen beispielsweise die Zweckbindung bestimmter Einnahmen, die Deckungsfähigkeit zwischen einzelnen Ausgabeansätzen, die Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen sowie die Bildung von Sonderrücklagen und Rückstellungen.

Während die oben erläuterten Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten grundsätzlich noch auf einzelne Haushaltstitel auszubringen waren, beschreiten Experimentierklauseln somit, je nach Ausgestaltung, inhaltlich einen weiteren Schritt auf dem Weg zu Globalhaushalten. Zeitlich sind sie ihrer Natur als experimentelle Maßnahmen entsprechend jedoch durch das jeweilige Haushaltsgesetz auf das betreffende Haushaltsjahr beschränkt und damit im Vergleich zu den Optionen nach den §§ 19, 20 BHO/LHO nur temporär. Gleichwohl eröffnen sie die Möglichkeit einer längeren Variation der Potenziale.<sup>755</sup> In der Regel ist ihr Einsatz verbunden mit Modellversuchen zur Haushaltsflexibilisierung, an denen zuvor ausgewählte Behörden oder Einrichtungen teilnehmen können. Zielstellung ist die Erprobung, ob und inwieweit eine erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung Einsparungen bewirkt und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erhöht.<sup>756</sup>

Es liegt in der Natur von Experimentierklauseln, dass sie lediglich als Übergangslösung angedacht sind. Soweit sie sich in der Praxis bewähren, ist ihre Übernahme in dauerhaftes Recht geboten.<sup>757</sup>

#### 4.3.2.1.4 Selbstbewirtschaftung nach § 15 LHO

Eine über das Modell der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit hinausgehende Flexibilisierung stellt die Einräumung von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen gemäß § 15 Abs. 2 BHO/LHO<sup>758</sup> dar. Auch hier wurde schon früh auf eine Intensivierung der Nutzung gedrängt.<sup>759</sup> Während Übertragbarkeits- und Deckungsvermerke noch titelscharf auszubringen waren, stellt die hier genannte Selbstbewirtschaftung eine Möglichkeit dar, einer Behörde sämtliche Ausgabepositionen generell zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zuzuweisen. Diese Regelungen kommen den Regiebetrieben auf kommunaler Ebene nahe. Hierzu sind jedoch drei Punkte anzumerken:<sup>760</sup>

- Die § 15 der LHO bildeten eine ursprünglich ausdrücklich für die Hochschulen geschaffene Haushaltsregelung und waren bundesweit diesen vorbehalten. Der Finanzsenator in Hamburg strebt die langfristige Weiterentwicklung in § 26-Landesbetriebe an.
- Der § 15 verlangt anders als bei Landesbetrieben keine interne Verrechnung bei Dienstleistungen für oder von anderen Stellen der Landesverwaltung. Zukünftig sollen jedoch die entsprechenden Regelungen für Landesbetriebe aber auch für § 15-Betriebe gelten.
- In keinem Fall handelt es sich wie bei manchen Landesbetrieben um organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung.

<sup>755</sup> Hinsichtlich der Erweiterung der in den Experimentierklauseln enthaltenen Flexibilisierungsansätze sei auf die Entwicklung der Haushaltsgesetze im Land Brandenburg verwiesen. Während die Flexibilität noch im Haushaltsgesetz 1997 generell in Bezug auf die volle Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen sowie eine teilweise Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen und die Übertragbarkeit von bis zu 80% der Mehreinnahmen und Minderausgaben in das folgende Haushaltsjahr geschaffen wurde, hat das Haushaltsgesetz 2000/2001 hinsichtlich konkreter Haupt- und Obergruppen sowie Gruppen weiter differenziert.

<sup>756</sup> Bezüglich eines Beispiels zum Hauptausgabenblock der öffentlichen Verwaltungen vgl. Keilmann, Ulrich (2000), S. 8 ff zur Personalausgabenbudgetierung in Rheinland Pfalz

<sup>757</sup> vgl. Reichard, Christoph (1998a), S. 2; vgl. Brüning, Christoph (1997), S. 281, 289

<sup>758</sup> „Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.“ (§ 15 Abs. 2 LHO)

<sup>759</sup> vgl. Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 275

<sup>760</sup> vgl. Arbeitsgruppe „Rechtsform Hygieneinstitut“ Hamburg (1999), S. 14

#### 4.3.2.1.5 Globalhaushalte nach § 6a HGrG/§ 17a LHO

Eine weitere Möglichkeit, auch ohne die Aufstellung von Wirtschaftsplänen eine eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung einzelner Stellen der Landesverwaltung zu stärken, stellen die teilweise noch jungen Regelungen des 17a der Landeshaushaltsordnungen einiger Länder dar. Entsprechende haushaltsrechtliche Öffnungen finden sich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen<sup>761</sup> und Niedersachsen. Sie fußen auf § 6a HGrG<sup>762</sup>, der als § 17a nahezu wortgleich in einzelne Landeshaushaltsordnungen übernommen wurde und kommen dem Sprachgebrauch des Globalhaushalts am nächsten. Über die Möglichkeiten des vorstehend angesprochenen § 15 BHO/LHO hinaus schafft § 17a BHO/LHO die Voraussetzung, zusätzlich zu den Ausgaben die Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen in die eigenverantwortliche Bewirtschaftung einer Behörde einzubeziehen und damit die Fach- und Ressourcenverantwortung zu bündeln. Zu Bedenken ist jedoch, dass der Haushaltsgesetzgeber sich insoweit ein Mitspracherecht eingeräumt hat, dass er im Vorfeld Festlegungen darüber treffen soll, welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen, welche Ausgaben übertragbar sind und welche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

Zielstellung ist es, der Behörde mehr Flexibilität für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung einzuräumen. Dies geht bereits einher mit einem Rückzug aus der Steuerung der Ausgaben durch konkrete Zweckbestimmungen für einzelne Haushaltstitel hin zu einem Ausbau eines produkt- und damit output-orientierten Controllings. Zum Ausdruck kommt dies in der Tatsache, dass die betreffende Regelung gleichzeitig die Festlegung von Zielen in Form des Umfangs und der Art der zu erbringenden Leistung durch ein Gesetz oder den Haushaltsplan verlangt.<sup>763</sup> Vor diesem Hintergrund verweist der Gesetzgeber auch auf die Notwendigkeit des Einsatzes geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente. Hierzu müssen neben der Einrichtung einer Betriebsbuchführung auch Kontrakte oder Zielvereinbarungen zwischen der ausführenden und einer vorgesetzten Stelle über die Leistungs- und Qualitätsmerkmale der wahrzunehmenden Aufgaben (s. Kapitel 4.2.1) gerechnet werden.

Naturgemäß ist eine solche Steuerung nur für Bereiche zweckmäßig, deren Aufgabenwahrnehmung durch das Erbringen marktnaher und klar definierter, stetig nachgefragter Leistungen oder Güter mit messbaren Erfolgskriterien gekennzeichnet ist. Weite Bereiche der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Rechtspflege oder der Landesverteidigung müssen daher zunächst als wenig geeignet für eine solche Steuerung betrachtet werden. Auch für andere Bereiche ist jedoch eine mehrjährige Testphase angezeigt. So bedarf es einer eingehenden Prüfung, ob beispielsweise erzielte Einsparungen durch die Gewährung von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen tatsächlich auf einem effizienteren Wirtschaften beruhen oder aus dem Unterlassen notwendiger Investitionen resultieren. Darüber hinaus gilt es sorgsam zu beobachten, ob Haushaltsreste, die durch ein ökonomisches Wirtschaften entstanden sind,

---

<sup>761</sup> „Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird und die Kosten der Leistungen erfasst werden. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.“ (§ 17a LHO Nordrhein-Westfalen)

<sup>762</sup> „Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.“ (§ 6a Abs. 1 HGrG)

<sup>763</sup> vgl. Gröpl, Christoph (1998), S. 1255, 1257

tatsächlich in der Verfügungsgewalt der Behörde belassen werden oder seitens des Gesetzgebers für politische Programme verwendet werden.<sup>764</sup>

Schließlich entledigen sich der Gesetzgeber und die politische Führung mit der Verlagerung einer Budgetverantwortung auf nachgeordnete Bereiche einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung. Mit der Abgabe der Finanzverantwortung und dem Rückzug auf ein Kontraktmanagement wird es gemeinhin als unvereinbar erachtet an Einzelanweisungen, beispielsweise aus makroökonomischen Gründen festzuhalten.<sup>765</sup> Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass einmal begünstigte Behörden gleichsam als „sakrosankt“ gelten und von jeglicher haushaltswirtschaftlichen Maßnahme unberührt bleiben.<sup>766</sup>

#### 4.3.2.1.6 Pensionssicherungsfonds

Als begleitend zu den vorstehenden Lösungsansätzen zur Beförderung betriebswirtschaftlichen Verwaltungshandelns müssen die Ansätze zur Einrichtung so genannter Pensionssicherungsfonds betrachtet werden. Die dahinter stehende Problemlage spiegelt sich in der Tatsache wider, dass einerseits die demographische Entwicklung zukünftige Haushalte und damit zukünftige Generation übergebürlich mit der Alterssicherung der Beamten belastet, andererseits diese Alimentationsausgaben der öffentlichen Hand nicht bei den verursachenden Dienststellen oder Dienstleistungen auftauchen, sondern mit jedem Haushalt neu in der allgemeinen Finanzverwaltung oder gesonderten Versorgungseinzelnplänen zu veranschlagen sind. Eine hinreichende Sensibilisierung für diese Belastungen beim Verursacher fehlt daher.

Eine Möglichkeit diesem Defizit zu begegnen, stellen Pensionssicherungsfonds dar, in die beispielsweise bei Neueinstellungen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis versicherungsmathematisch ermittelte Beiträge aus eigenen Personalmitteln der Beschäftigungsbehörde abgeführt werden. Dass hieraus nicht unerhebliche Belastungen für die jeweilige Behörde entstehen, zeigt das Beispiel Rheinland-Pfalz, wo dieses seit 1996 praktizierte Sicherungssystem zu Abführungen zwischen 22% und 28% der Höhe der daneben zu zahlenden Bezüge führt.<sup>767</sup> Kritisch ist jedoch der Umstand zu werten, dass eine Zweckentfremdung dieser Fonds rechtlich bisher nicht bewehrt ist und daher die Gefahr besteht, angesichts einer auch in Zukunft angespannten Haushaltslage die dort angesammelten Mittel zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Sinne eines Schuldenabbaus oder zur Finanzierung diverser Förder-, Beihilfe- oder Investitionsprogramme auszureichen. Als eine dieser Gefahr gegensteuernde Lösung wird die Einrichtung solcher Fonds in der Form der juristischen Person des privaten Rechts erachtet. Diese Ausgestaltung soll den Grundrechtsschutz des dort angesammelten Vermögens nach Art. 14 GG zu Gunsten der jeweiligen juristischen Person eröffnen und steht einem staatlichen Zugriff entgegen.<sup>768</sup>

<sup>764</sup> Siehe hierzu auch das in Kapitel 3.2.x angesprochene Beispiel des Lands Baden-Württemberg, bei dem Rücklagen des Landesbetriebes für das amtliche Geoinformationswesen für Zwecke der Wohnungswirtschaft abgeschöpft wurden.

<sup>765</sup> vgl. Kirchhof, Ferdinand (1997), S. 756

<sup>766</sup> „Deshalb erscheint es vor allem im Hinblick auf die Konjunkturabhängigkeit der öffentlichen Haushalte unvertretbar, das prognostizierte Einnahmevermögen restlos auf sakrosankte Budgets zu verteilen, in die später nicht mehr eingegriffen werden darf. Vielmehr muss entweder im Gesamthaushalt (zweckmäßigerweise im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“) eine ausreichende Sicherheitsreserve veranschlagt werden, die zur Überbrückung finanzieller Engpässe hinreicht, oder aber das Finanzministerium erhält doch die – heftig kritisierte – Befugnis, den Finanzrahmen von Budgets z.B. durch allgemeine Haushaltssperren nachträglich zu vermindern.“ (Gröpl, Christoph (1998), S. 1258)

<sup>767</sup> vgl. Kirchhof, Ferdinand (1997), S. 753 mit Hinweisen auf die Vorzüge dieses Modells

<sup>768</sup> vgl. Kirchhof, Ferdinand (1997), S. 754; so in der Konsequenz auch der Beschluss des BVerwG vom 08. Juli 1982, 2 BvR 1187/80 in DVBl. 1982 S. 940, 941, mit dem Hinweis, dass ein Grundrechtsschutz im Falle juristischer Personen des öffentlichen Rechts nur dann angenommen werden kann, wenn diese „wie Universitäten und Fakultäten oder Rundfunkanstalten von der Ihnen durch Rechtsordnung übertragenen Aufgabe her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind [...]“

### 4.3.2.2 Potenziale der Landesbetriebe

Das Haushaltsrecht kennt über die so genannten klassischen oder mit der Einführung Neuer Steuerungsmodelle verstärkt genutzten und ausgebauten Instrumente hinaus auch Ansätze der Privatwirtschaft. Dies nicht zuletzt deshalb, weil es der öffentlichen Hand unbenommen ist, sich an Unternehmen in der Form des privaten Rechts zu beteiligen. Sie unterliegen dann regelmäßig den Bestimmungen der betreffenden privaten Rechtsform. Dazu zählt die Aufstellung kaufmännischer Jahresabschlüsse. Für Unternehmen der öffentlichen Hand in der Form des öffentlichen Rechts wird diese Form des Finanzmanagements teilweise übernommen. So enthalten die Landeshaushaltsordnungen die zentralen Regelungen speziell für Landesbetriebe in den §§ 26, 74 und 87. Sie decken - teilweise verzahnt mit handelsrechtlichen Maßgaben - in dieser Reihenfolge die vorbereitende Planung für das Wirtschaftsjahr, die laufende Buchführung im Wirtschaftsjahr und den Abschluss des Wirtschaftsjahres ab. Abbildung 22 verschafft hierzu eine Übersicht.

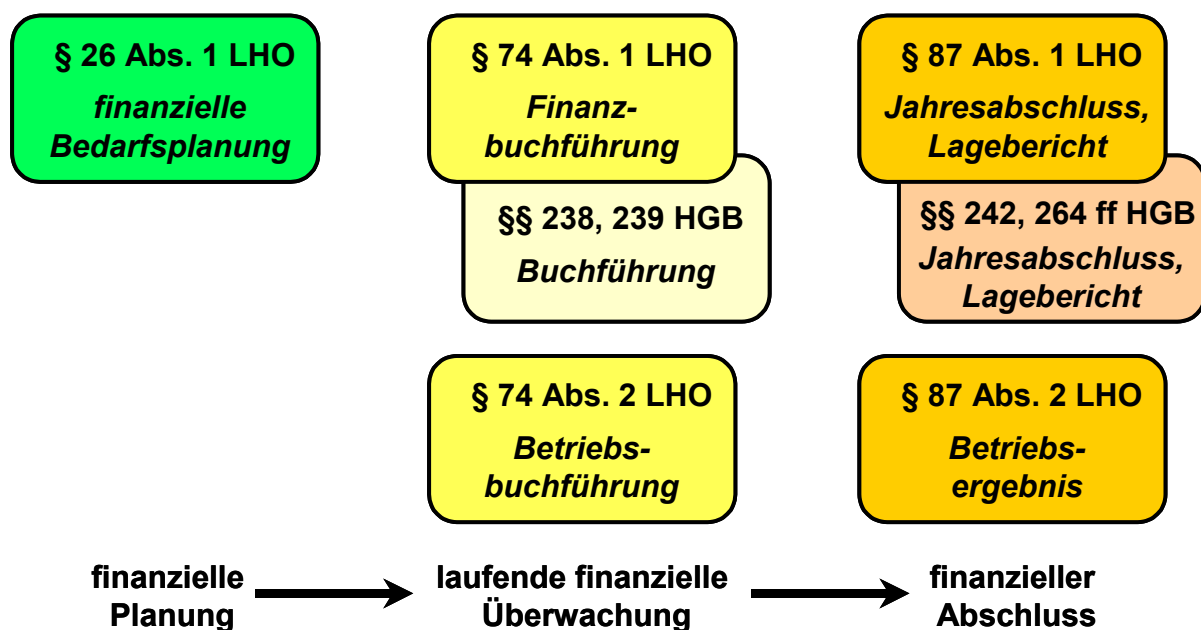


Abbildung 22: Kodifikation der Landesbetriebe in den Landeshaushaltsordnungen, Phasen des Finanzmanagements

Die Kapitel 3.2.1 bis 3.2.3 haben sich mit der Ausgestaltung dieser Phasen durch verschiedene Landesbetriebe in der Praxis auseinandergesetzt. Als kritisch wurde es angesichts des trotz allem verbliebenen Gestaltungsspielraums vereinzelt bewertet, dass Dienst-/Geschäftsweisungen oder Betriebsatzungen der Landesbetriebe auch in Bezug auf die Finanzwirtschaft selbst innerhalb eines Bundeslandes nach Form und Inhalt häufig sehr unterschiedlich aufgebaut sind. Dies führe einerseits zu Mehrarbeit, weil die Regelungen jeweils neu erarbeitet werden müssen, andererseits die Regelungen nicht vergleichbar seien. Zumindest ein Muster für eine Dienstweisung, in die insbesondere Bestimmungen zur Harmonisierung von Wirtschaftsplan, Wirtschaftsführung, Buchführung, Jahresabschluss und Abschlussprüfung aufgenommen werden sollten, wurde vorgeschlagen.<sup>769</sup>

<sup>769</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1998), S. 149 ff



Des Weiteren wurde in Kapitel 3.2 von den untersuchten Landesbetrieben regelmäßig bemängelt, dass erforderliche Abwägungsprozesse, die in der Landeshaushaltsordnung mit den genannten §§ 26, 74 und 84 verbunden sind, grundsätzlich nicht durchgeführt werden. Eine konsequente Ausnutzung der dort eröffneten Ermessensentscheidungen, die zu einer Entscheidungskette, wie sie in Abbildung 23 dargestellt ist, geführt hätte, war für keines der Bundesländer nachzuvollziehen.<sup>770</sup> Diese hätte abweichend von den bisherigen Entscheidungen ggf. dazu führen können, dass auch die Einräumung von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen und entsprechende Controllingprozesse zu einem vergleichbaren, aber mit deutlich geringerem Aufwand erzielten Ergebnis der heutigen Landesbetriebe geführt oder Rückumwandlungen vermieden hätte. Vor diesem Hintergrund wurde von den untersuchten Landesbetrieben ein Bedarf auch dahingehend gesehen, einzelne vermeintliche Potenziale, die bisher nur intuitiv abgewogen oder vorausgesetzt wurden, weiter zu hinterfragen. Nachfolgend geschieht dies im Wege einer Zweckmäßigkeitbetrachtung für kontroverse Diskussionsthemen bei der Bildung von Landesbetrieben, welche letztlich der Verifizierung oder Falsifizierung der bisher gewonnen vorläufigen Erkenntnisse in Bezug auf Arbeitshypothese II dient und die angestrebte Verallgemeinerung in Abhängigkeit von vorbestimmten Rahmenbedingungen zulässt.

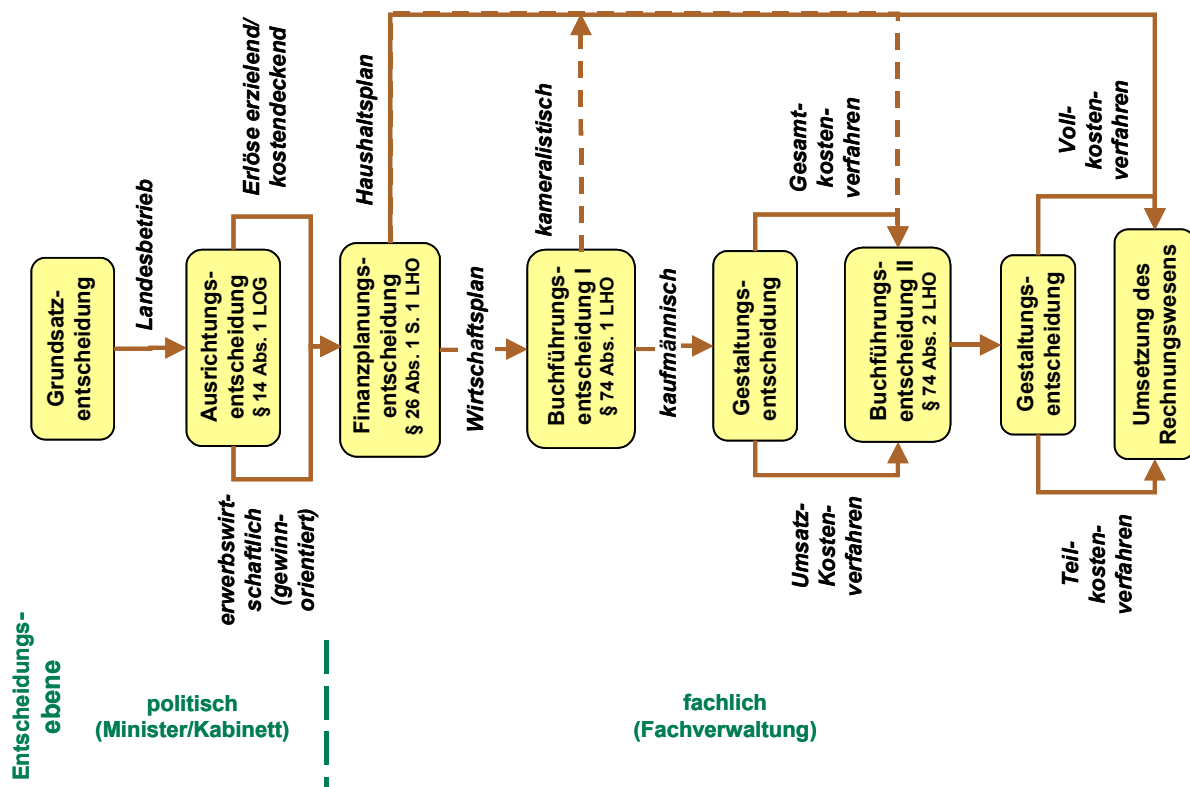


Abbildung 23: Abwägungskette der Ermessensspielräume gemäß §§ 26, 74 und 84 LHO

<sup>770</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1356, 1359, 1362 mit dem Verweis auf das Erfordernis einer dezidierten Abwägung im Zusammenhang mit der Entscheidung über den Einsatz eines Rechnungswesens und der Zulässigkeit auch kameralistischer Brutto- wie auch Nettobetriebe. „Eine nachhaltig defizitäre Entgeltkalkulation kann systembedingt sein wie etwa in öffentlich geförderten Krankenhäusern oder marktbedingt wie etwa in Verkehrsunternehmen, bei Kurierbetrieben u.ä.. Das mag aber die Frage aufwerfen, ob nicht doch der Nachweis der Ausgabenbedeckung durch Einnahmen (eine finanzwirtschaftliche Rechnung also) sinnvoller ist. Gleiches mag man sich fragen, wenn sich Entgelte an Ausgaben statt an Aufwendungen orientieren.“

#### 4.3.2.2.1 Zweckmäßigkeit des Wirtschaftsplans

Wie bereits dargelegt verlangt das Grundgesetz die Aufnahme aller Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan (Bruttoprinzip). Lediglich in Bezug auf die Bundesbetriebe und Sondervermögen genügt der Ausweis der Zuführungen oder Ablieferungen (Nettoprinzip).<sup>771</sup> Die Bundesländer kennen vergleichbare Regelungen. Stellvertretend sei auf Brandenburg<sup>772</sup> und Niedersachsen<sup>773</sup> verwiesen. Dabei ist die Rechtsform des einzelnen Betriebes unerheblich. Das Nettoprinzip kann sowohl bei Regiebetrieben als auch bei rechtsfähigen Unternehmen oder sonstigen Organisationsformen angewendet werden. Entscheidend ist nur, dass es sich um einen kaufmännisch eingerichteten Betrieb handelt.<sup>774</sup>

Ursache für diese finanzwirtschaftliche Sonderstellung der § 26-Betriebe sind die von diesen Nettobetrieben zu erfüllenden Aufgaben. Sie sollen eine wirtschaftliche Betätigung darstellen, die sinnvollerweise kaufmännischen Grundsätzen folgt. Unbeachtlich ist dabei zunächst, ob es sich um Aufgaben der Leistungsverwaltung, der Bedarfsdeckung oder eine rein erwerbswirtschaftliche Tätigkeit handelt. Es wird gemeinhin angenommen, dass diese Tätigkeiten die Herstellung und den Vertrieb von Waren im Wettbewerb betreffen.<sup>775</sup> Unter diesen Voraussetzungen kann sich - nicht zuletzt um einen Vergleich mit Anbietern am Markt zu eröffnen und über den Fortbestand der Aufgabe in staatlicher Obhut zu befinden - ein Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans als nicht zweckmäßig erweisen.<sup>776</sup> Exakt für diese Fälle eröffnet § 26 der Bundes- bzw. der Landeshaushaltsordnungen dem Bund und den Ländern die Möglichkeit, die betreffenden rechtlich unselbständigen Stellen entweder nur haushaltswirtschaftlich (Abs. 1) oder zusätzlich vermögenswirtschaftlich (Abs. 2) auszulagern. Letztgenannte Option ist vornehmlich dann von Interesse, wenn Vermögensgegenstände auf Organisationseinheiten übertragen werden. Dieser Möglichkeit kann am amtlichen Geoinformationswesen insbesondere dann Bedeutung zukommen, wenn Geodaten als immaterielles Vermögen anerkannt, bewertet und übertragen werden sollen. Es handelt sich bei der Abweichung von einem Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans aber mehrheitlich<sup>777</sup> ausdrücklich um eine Option, keinen Zwang<sup>778</sup>. Gerade Betriebe kleineren Umfangs mit wenigen, gleich bleibenden Aufgaben, wurde in der Vergangenheit gemeinhin auch das Recht zugesprochen, wie die übrigen Behörden ihre Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der allgemeinen Haushaltsplanung zu schätzen. Bei größerem Geschäftsumfang oder nicht vorhersehbarem und wechselhaftem Geschäftsverlauf wird aber eine Schätzung der Einnahmen und Ausgaben für den staatlichen Haushaltsplan kaum möglich sein und die kamerale Haushaltsführung wegen der Verschiedenartigkeit der Geschäftsvorfälle nicht ausreichen.<sup>779</sup>

Unbeschadet der erwerbs- oder bedarfswirtschaftlichen Tätigkeit ist zu beurteilen, inwieweit ein „Landesbetriebs-Kandidat“ in seiner Betätigung tatsächlich kaufmännischen Grundsätzen folgt oder folgen kann. Verwiesen sei hier nur auf solche Landesbetriebe, deren Absatz an Gütern und Leistungen ausschließlich durch Entscheidungen im politischen Umfeld zu beeinflussen ist (siehe Kapitel 4.2.7). Das Ergebnis ist ein ergänzendes Kriterium für die Entscheidung über die Aufstellung eines Wirtschaftspla-

<sup>771</sup> Art. 110 Abs. 1 GG

<sup>772</sup> Art. 101 Abs. 2 BbgVerf

<sup>773</sup> Art. 65 Abs. 1 und 3 NdsVerf

<sup>774</sup> vgl. Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman u.a. (1999), S. 20 zu Art. 110

<sup>775</sup> vgl. König, Michael (1999), S. 327; vgl. Eichhorn., Dr Peter (1997), S. 318

<sup>776</sup> vgl. Mießen, Peter (2005), S. 3 zu § 26; vgl. Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26 mit dem Hinweis, dass nur ein Drittel der Bundesbetriebe diese Voraussetzungen erfüllt und daher einen Wirtschaftsplan aufstellt.

<sup>777</sup> Ausnahme Hamburg, wo § 26 der Landeshaushaltsordnung für Landesbetriebe immer die Aufstellung eines Wirtschaftsplans und die Abkehr von den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans verlangt. Auch der Niedersächsische Landesrechnungshof sieht die Aufstellung eines Wirtschaftsplans als zwingend an (Niedersächsischer Landesrechnungshof (1998), S. 149 ff)

<sup>778</sup> vgl. König, Michael (1999), S. 327

<sup>779</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 169

nes und damit verbunden letztlich auch des Rechnungswesens. Bei einer Betrachtung der wesentlichen Rechnungsgegenstände der kameralen Buchführung auf der einen und der Finanzbuchführung auf der anderen Seite werden kennzeichnende Eigenschaften deutlich. Die Finanzbuchführung stellt in besonderem Maße auf die Aufwands- und Ertragskomponente ab. Die Finanzbuchführung ist daher auf entgeltorientierte Betriebe zugeschnitten. Allein sie lassen sich kaufmännisch orientiert führen. Gewinn und Verlust sind nur sinnvolle Rechnungsergebnisse, soweit Aufwendungen und Erträge sich gegenseitig bedingen. Nur so wird eine unternehmerische Führung eines Betriebes überhaupt erst eröffnet. Die Einnahmen in der Kameralistik zu Gunsten der öffentlichen Hand dagegen sind im Wesentlichen keine speziellen Entgelte für Güter oder Dienstleistungen, sondern allgemeine Zuteilungen aus Steuereinnahmen für die Vorhaltung von Angeboten, beispielsweise der Daseinsvorsorge, die entweder unentgeltlich oder zu einem Entgelt bereitgestellt werden, dass in keinerlei Verhältnis zum Aufwand stehen kann. In diesem Zusammenhang wird auch von beitragsorientierten Betrieben gesprochen. Für solche Betriebe sind Gewinne oder Verluste keine sinnvolle Erfolgskategorie. Die Finanzbuchführung ist entsprechend bereits von der Zusammensetzung des Rechnungsstoffes (Aufwendungen und Erträge) aus logischen Gründen untauglich. In jedem Fall trifft dies auf die Betriebe mit staatlichen Kernaufgaben zu.

Mit der Lösung der Wirtschaftsführung der Landesbetriebe von den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans geht jedoch nicht sämtliche Bindung an diesen verloren. Es handelt sich zwar um „budgetflüchtige“ Einrichtungen<sup>780</sup>, sie stehen jedoch in enger Verbindung mit dem Haushaltsplan. Zur Verknüpfung greifen die Landeshaushaltsordnungen auf Wirtschaftspläne<sup>781</sup> zurück. Diese Wirtschaftspläne gliedern sich regelmäßig in drei Einzelpläne: Den Erfolgsplan, den Finanzplan und eine Stellenübersicht. Der Wirtschaftsplan ist in den Haushaltsplan des Landes als Anlage oder Erläuterung aufzunehmen und mit diesem dadurch verknüpft, dass im Haushaltsplan die Zuführungen an den Betrieb und die Ablieferungen des Betriebs veranschlagt sind. Im Übrigen sind die Wirtschaftspläne der einzelnen Landesbetriebe jedoch unterschiedlich aufgebaut und allenfalls innerhalb einzelner Ressorts vergleichbar. Vor diesem Hintergrund haben insbesondere Niedersachsen und Hamburg ihre Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO mit dem Ziel einer einheitlichen Grundstruktur der Wirtschafts- und Kontenpläne umfassend erweitert.

Schließlich soll noch einmal die unterschiedliche Praxis der Bundesländer im Umgang mit Aufwendungen betrachtet werden, die nicht aus Umsatzerlösen von Dritten gegenfinanziert werden. Eine geeignete Form der Differenzierung in Umsatzerlöse oder Verlustausgleich als Zuführung jeweils von der Trägerkörperschaft sollte an die Art der zu erbringenden Leistungen geknüpft werden. Soweit Landesbetriebe von der Exekutive in Anspruch genommen werden, um in Form der Bedarfsverwaltung die Wahrnehmung durch oder auf Grund eines Gesetzes veranlasster (Kern-)Aufgaben überhaupt erst zu ermöglichen, ist es sachgerecht, die betreffenden Güter und Leistungen in Form von Umsatzerlösen erfolgswirksam gegen zu buchen. Es handelt sich hierbei um Angebote, die grundsätzlich auch bei Dritten eingekauft werden könnten. Die Entscheidung über die Verwendung der diesbezüglichen finanziellen Ressourcen liegt bei der Exekutive. Nehmen Landesbetriebe dagegen Aufgaben der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung wahr, die legislativ begründet und nicht oder nicht ausschließlich durch Entgelte von Dritten gegenfinanziert sind, so müssen Zuführungen als Verlustausgleich als sachgerechtes Mittel betrachtet werden. Die betreffenden Güter oder Leistungen können weder vom betreffenden Landesbetrieb noch von obersten Landesbehörden disponibel gestellt werden. Auch treten nicht die Letztgenannten hier als „Auftraggeber“ auf, sondern die Legislative. Vertragsähnliche und Umsatzerlöse bewirkende Beziehungsgeflechte zwischen obersten Landesbehörden und ihren Landesbetrieben (Exekutive) sind

<sup>780</sup> vgl. Mießen, Peter (2005), S. 3 zu § 26 BHO

<sup>781</sup> vgl. Fuchs, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1820 ff mit weiteren Ausführungen

in diesen Fällen sachfremd. Die Auftragserfüllung bedarf hier verbindlicher Zuführungen in der Höhe des Saldos aus Erträgen über Gebühren von Dritten und Aufwendungen, die ggf. noch über exekutive, interne Zielvereinbarungen hinterlegt werden können.

Maßgeblich für Veranschlagungen im Wirtschaftsplan ist letztlich auch, dass es sich um Erträge und Aufwendungen handelt, die zum wirtschaftlichen Erfolg des Landesbetriebes beitragen, wie z. B. Umsatzerlöse, Personalaufwendungen, sonstige betriebliche Aufwendungen, Aufwendungen für Investitionen oder Abschreibungen. Transferausgaben wie solche aufgrund von Geldleistungsgesetzen oder an Dritte zu gewährende Zuwendungen erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Die Ausführung solcher Gesetze oder die Bewilligung von Zuwendungen gehören typischerweise auch nicht zu den Aufgaben eines Landesbetriebes. Soweit sie gleichwohl wahrgenommen werden, sind die dafür erforderlichen Haushaltsmittel außerhalb des Wirtschaftsplans bereitzustellen.<sup>782</sup>

#### **4.3.2.2 Flexibilität der Wirtschaftsführung**

Um die in Kapitel 3.2.1 getroffenen Aussagen zur Wirtschaftsführung auf eine Verallgemeinerung zu prüfen, sollen sich die nachfolgenden Ausführungen der Frage widmen, welche grundsätzlichen Erkenntnisse der Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften auf Landesbetriebe übertragbar sind. Die Ergebnisse laufen auch hier wieder auf eine Klassifizierung der Landesbetriebe hinaus, wenn es gilt allgemeinverbindliche Aussagen zu treffen. So findet sich der Gedanke von im Wesentlichen drei Arten von Landesbetrieben (Gewinnerzielung, Kostendeckung, Erzielung von Umsatzerlösen) in den Gedanken der erwerbs- bzw. eigenwirtschaftlichen Ausrichtung wieder. Gerade in Bezug auf die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung, die dann zu verstehen ist als Gewinnerzielung durch Umsatzerlöse von Dritten außerhalb der Trägerkörperschaft bedarf es einer sorgfältigen Aufschlüsselung und Berücksichtigung von Aufwendungen, um mit privaten Wettbewerbern am Markt zu konkurrieren..

##### **4.3.2.2.1 Erwerbs- oder eigenwirtschaftliche Ausrichtung**

Der verfassungsrechtliche Betriebsbegriff im Sinne des Art. 110 Abs. 1 GG geht deutlich über den der Bundeshaushaltsordnung sowie der Landeshaushaltsordnungen in den jeweiligen § 26 hinaus. Er erstreckt sich bis hin zu Bundes- und Landesgesellschaften und damit auf das gesamte Spektrum der öffentlichen Unternehmen. Diese erfüllen regelmäßig den Betriebscharakter und bedürfen daher lediglich einer Veranschlagung mit ihren Zuführungen oder Ablieferungen im Haushaltsplan. Interessanterweise gehen einschlägige Kommentierungen zum Grundgesetz nur bei den Sondervermögen von auszuweisenden Zuführungen aus. Für Landesbetriebe werden lediglich die Abführungen angesprochen, so dass hier der Schluss nahe liegt, in den Betrieben tatsächlich erwerbswirtschaftliche und damit gewinnorientierte Einheiten zu sehen. Bei einem umfassenden verfassungsrechtlichen Betriebsbegriff wie er vorstehend angerissen wurde, ist diese Differenzierung innerhalb einer Norm, die zunächst keine neue Organisationsform begründen, sondern allein haushaltsrechtliche Instrumentarien für behördliche Dienststellen vorgeben soll, konsequent. Klassische Sondervermögen wie die vormalige Bundesbahn, die heutige Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds waren naturgemäß Zuschussbetriebe. Sie zeichneten sich dadurch aus, dass ihnen materielles Anlagevermögen wirtschaftlich oder rechtlich zur zweckentsprechenden Verwaltung und Verwendung übertragen wurde. Korrespondierend hierzu sollten die Bundes- bzw. Landesbetriebe rechtssystematisch das gewinnbringende Gegenstück bilden. Für Bundes- oder Landesbeteiligungen in der Form des privaten

<sup>782</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1998), S. 149 ff

Rechts waren keine Prämissen in Bezug auf die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung formuliert worden. Die Landeshaushaltsordnungen bestätigen letztlich diese Differenzierung, da sie in den zugehörigen Verwaltungsvorschriften mehrheitlich noch immer von Landesbetrieben als erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Einheiten sprechen. Die Wirtschaftsführung musste diese Zielstellung daher unterstützen. Diese systematische Trennung in zuführungsbedürftige Sondervermögen und ablieferungsfähige Landesbetriebe ist in der Vergangenheit jedoch zunehmend aufgeweicht worden. Einerseits stehen Sondervermögen zunehmend in der Pflicht, das ihnen übertragene Anlagevermögen nicht nur eigenverantwortlich zu verwalten, sondern auch wirtschaftlich zu verwenden, andererseits sehen Landesbetriebe sich immer häufiger mit der Zuordnung gesetzlicher Pflichtaufgaben konfrontiert, die schon bedingt durch ihre Natur (Vorhalteleistungen) nicht erwerbswirtschaftlich wahrgenommen werden können.

Kontrovers diskutiert wird bei den für eine Umwandlung in Landesbetriebe avisierten Behörden regelmäßig die Vereinbarkeit besonders der öffentlichen Aufgaben eines Landesbetriebes mit der Zielstellung, Gewinne zu erzielen oder diese auch nur mitzunehmen. Hierzu ist festzuhalten, dass zunächst einmal die Sicherstellung der Wahrnehmung einer übertragenen öffentlichen Aufgabe im Vordergrund steht. Dies geht soweit, dass die öffentliche Hand verpflichtet ist, aus der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe entstehende Defizite selbst bei der weitergehenden Form der Eigengesellschaften zu finanzieren.<sup>783</sup> Art und Inhalt der öffentlichen Aufgabe bestimmen daher, inwieweit Raum bleibt für die Erzielung von Gewinnen. Dies kann entweder mit der öffentlichen Aufgabe selbst oder durch flankierend eröffnete Angebote geschehen. Im Übrigen ist zu beachten, dass bereits die klassische Verwaltung dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz unterliegt, wonach sie verpflichtet ist, das bestmögliche wirtschaftliche Ergebnis zu erzielen, das ihr Auftrag zulässt. Umso weniger kann es daher den öffentlichen Unternehmen einschließlich der Landesbetriebe verwehrt sein, Gewinne zu erwirtschaften.<sup>784</sup>

Unzulässig wäre eine reine staatliche Erwerbswirtschaft. Sie dürfte sich im Einzelfall jedoch nur schwerlich nachweisen lassen. Der Staat kann das Angebot von Gütern und Leistungen aus reinem Profit-Interesse und unmittelbar oder mittelbar zur Daseinsvorsorge übernehmen. Historisch spielten jeweils beide Motive eine Rolle. Der Schienenverkehr war ein zunächst einträgliches Geschäft, das von privaten Eisenbahngesellschaften betrieben wurde. Die Konzentration auf einige wenige, viel befahrene und damit lukrative Strecken lag langfristig jedoch nicht im gesellschaftlichen Interesse. Die Zielsetzung auch dünner besiedelte Regionen an das Streckennetz anzubinden und damit eine gleichmäßige Entwicklung des Landes zu befördern war mit ein Grund für die Verstaatlichung der Eisenbahnen. Hinzu kam, dass die militärische Bedeutung der Eisenbahnen für die logistische Unterstützung der Streitkräfte erkannt wurde. Eine diesbezügliche Abhängigkeit von privaten Gesellschaften lief den Interessen des Staates zuwider. Gleichermäßen galt dies lange Zeit für die Sicherstellung des Schienenverkehrs durch die Bereitstellung der erforderlichen „Zugpferde“, der Dampflokomotiven. Die notwendige Kohlebelieferung beförderte das staatliche Engagement im Bergbau. Sozialpolitisch wurde der Ausbau der Elektrizitätsversorgung begründet und sogar die Produktion eines billigen Einheits-Pkws, des Volkswagens, ließe sich als soziale Aufgabe rechtfertigen. Letztlich war eine Rechtfertigung für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand immer zu finden.<sup>785</sup> Gewinne dürfen und sollen je nach der gestellten Aufgabe erzielt werden, so dass Gewinnerzielungsabsichten legitim sind. Illegitim könnte jedoch die Ausrichtung öffentlicher Unternehmen an der Gewinnmaximierung, also am Vorrang der Gewinnerzielung sein. Dem steht nicht entgegen, dass das öffentliche Gebührenrecht maximal kostendeckende Gebühren vorsieht.

<sup>783</sup> vgl. Matschke, Manfred J./Wegmann, Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 297

<sup>784</sup> vgl. Püttner, Günter (1983), S. 700

<sup>785</sup> vgl. Ronellenfitsch, Michael (1999), S. 707

Die öffentliche Verwaltung bedient sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben der Instrumente des öffentlichen wie auch des privaten Rechts. Die Begrenzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes auf die kostendeckende Erhebung von Gebühren gemäß den Verwaltungskostengesetzen der Länder beschränkt sich auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit. Soweit der Staat mit Mitteln des Privatrechts handelt, ist diese Beschränkung hinfällig, so dass auch Gewinne erwirtschaftet werden können. Dies gilt insbesondere für die Lottogesellschaften, die gerade mit der Absicht gebildet wurden, hohe Gewinne zu erzielen.

Im Zusammenhang mit der erweiterten Bildung gerade von Landesbetrieben auch für Aufgaben, die wie vorstehend erläutert eher für eine Bündelung in Sondervermögen geeignet wären, wird der Begriff der „Erwerbswirtschaftlichkeit“ jedoch zunehmend strapaziert. Klassischerweise - und vom Bundesgesetzgeber bei der Verabschiedung der BHO wohl auch so gemeint - wird die erwerbswirtschaftliche Betätigung als eine solche verstanden, bei der es das Ziel ist, Gewinne zu erwirtschaften.<sup>786</sup> Da dieses mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung vielfach nicht realisierbar ist<sup>787</sup>, gleichzeitig aber die Bildung von Landesbetrieben forciert werden soll, wird entweder der Begriff der Erwerbswirtschaftlichkeit zunehmend neu interpretiert, um die noch fortbestehenden Tatbestandsvoraussetzungen des § 26 LHO mit einzelnen Behörden erfüllen zu können, oder er wird durch anderer Rechtsnormen wie Landesorganisationsgesetze als nicht mehr allein ausschlaggebend dargestellt.

- a) Niedersachsen definiert die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung unabhängig von der Gewinnerzielungsabsicht (Nr. 1.1 VV zu § 26 LHO Niedersachsen).
- b) Hamburg definiert als erwerbswirtschaftliche Verwaltungseinheiten solche, die angesichts ihrer besonderen Aufgaben und Stellung im allgemeinen Wirtschaftsverkehr nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaften und ihre Tätigkeit auf Märkte ausrichten, auf denen sie mit privaten Unternehmen konkurrieren oder mindestens im Leistungsvergleich stehen.<sup>788</sup>
- c) Brandenburg stellt die der Erwerbswirtschaftlichkeit eigentümliche Gewinnerzielung zunächst dadurch sicher, dass vormalige Zuführungen in Servicevereinbarungen mit der Aufsichtsbehörde umgewandelt und als Umsatzerlöse im Landesbetrieb verbucht werden,
  - ca) später dann wird das Landesorganisationsgesetz dahingehend novelliert, dass Landesbetriebe auf eine erwerbswirtschaftliche oder zumindest kostendeckende Tätigkeit ausgerichtet sein sollen,
  - cb) wiederum später wird auch die Annäherung an einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad als hinreichend für die Landesbetriebsbildung deklariert, womit praktisch jede Behörde umgewandelt werden kann.
- d) Nordrhein-Westfalen stellt im Endergebnis ebenfalls auf die Erreichung eines möglichst hohen Kostendeckungsgrades als Mindestkriterium für eine erwerbswirtschaftliche Charakteristik ab.

Die Diskussion kann durch den einschlägigen Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit<sup>789</sup> nachhaltig entspannt werden. Sie bedeutet, dass die Kosten einer Institution oder eines Projektes *„nicht größer sein sollen als die Leistungen (bzw. Aufwendungen nicht größer als die Erträge). Unter Leistung versteht man da-*

<sup>786</sup> Die Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen der Jahre 2000 bis 2002 weisen entsprechend in den Übersichten der Einnahmearten der Haushaltsgruppe 1 die Gewinne aus Landesbetrieben und Beteiligungen aus

<sup>787</sup> vgl. Ruhnau, Heinz mit dem Verweis auf die mindestens ebenso zu beachtende gemeinwirtschaftliche Zielstellung öffentlicher Unternehmen neben der eigenwirtschaftlichen Ausrichtung in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 938

<sup>788</sup> vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 62

<sup>789</sup> vgl. Matschke, Manfred, J./Wegmann, Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 297, der darauf verweist, dass *„die dauerhafte Erhaltung der Eigengesellschaft mindestens Eigenwirtschaftlichkeit erfordert, [...] die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe höchstens mit deren Eigenwirtschaftlichkeit zu vereinbaren“* ist.

bei den kalkulatorisch bewerteten Output der Institution bzw. des Projektes. Entsprechend sind die Kosten der kalkulatorisch bewertete Input“.<sup>790</sup> Eine solche Eigenwirtschaftlichkeit kann sich auf die Organisationseinheit als Ganzes oder allein auf einzelne Bereiche in Form von Produkten oder Geschäftsbereichen beziehen. Werden dabei Abgeltungen der öffentlichen Auftraggeber für im öffentlichen Interesse erbrachte Leistungen mit einbezogen, kann von einer gemeinwirtschaftlichen, im Übrigen von einer marktwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit gesprochen werden.<sup>791</sup> Prädestiniert für Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen wäre angesichts des hohen Binnenfinanzierungsgrades der Ansatz einer gemeinwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit für den Gesamtbetrieb. Für einzelne Geschäftsbereiche wie die Datenbereitstellung wäre grundsätzlich eine marktwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit oder sogar eine Erwerbswirtschaftlichkeit denkbar, mit deren Hilfe andere, nicht im Wettbewerb wahrgenommene Geschäftsbereiche subventioniert werden könnten.

#### 4.3.2.2.2 Zustimmungsvorbehalte der obersten Finanzbehörden

Das Haushaltsrecht der Bundesländer kennt zahlreiche Genehmigungsvorbehalte der obersten Finanzbehörden der Länder<sup>792</sup>, deren Abbau bereits Ende der 90er Jahre vom Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ gefordert wurde.<sup>793</sup> Inwieweit diese auf die Wirtschaftsführung der Landesbetriebe Anwendung finden können, wird explizit bisher nicht beantwortet. Der Umgang damit zeichnet in den Bundesländern ein unterschiedliches Bild. Soweit auf diesem Wege finanzielle Spielräume eingeengt werden und regelmäßig die Freigabe entsprechender Mittel bei einer übergeordneten Stelle zu erwirken ist, bedeutet dies praktisch eine Entbindung der Betriebsleitung von eigenen Entscheidungen.<sup>794</sup> Um die Übertragbarkeit dieser Restriktionen zu beurteilen, bedarf es zunächst einer Klassifizierung derselben. Dies sollte in einem ersten Schritt so aussehen, dass in Maßgaben zur Wirtschaftsführung unterschieden wird, die auf den Umgang mit Kapiteln und Titeln des Haushaltsplanes abstellen, und solche, die auf einzelne Tathandlungen ausgerichtet sind.

Stellen Landesbetriebe Wirtschaftspläne im Sinne des § 26 Abs. 1 LHO auf, so fehlt diesen eine Untergliederung in Kapitel, Titel, Haupt-, Ober- und Untergruppen. Die Erfolgspläne als Bestandteil der Wirtschaftspläne weisen Erlöse und Aufwendungen in der Struktur einer Gewinn- und Verlustrechnung, also gegliedert nach Konten, aus. Ebenso wenig kann der Wirtschaftspläne als Ganzes mit dem Haushaltsplan gleichgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund muss eine Geltung der Regelungen der Landeshaushaltsordnung, die auf den Haushaltsplan und seine Untergliederungen abstellen, auch für den Wirtschaftspläne und dessen Unterteilungen bereits vom Wortlaut her verneint werden. Bestätigt wird dies noch dadurch, dass Brandenburg gerade mangels einer offensichtlichen Wirkung dieser Regelungen die entsprechende Geltung umfassender gegenseitiger und einseitiger Deckungsvermerke zwischen verschiedenen Gruppen des Haushaltsplanes auch für Landesbetriebe ausdrücklich neu eröffnet hat.<sup>795</sup> Damit wird die eigenverantwortliche Wirtschaftsführung letztlich jedoch in Frage gestellt. Eine Übertragung von Restriktionen mit der anschließenden Notwendigkeit, diese im Interesse des Einsatzes neuer Steuerungsmodelle wieder aufheben zu müssen, steht der Natur des Landesbetriebes grundsätzlich entgegen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dem Landesbetrieb gerade eine eigenverantwortliche Wirtschaftsführung eröffnet werden. Eingriffsbefugnisse oder Genehmigungsvorbehalte, wel-

<sup>790</sup> dabei müssen grundsätzlich höhere Erlöse als Kosten erwirtschaftet werden, um für die Modernisierung und Arbeitsplatzsicherung erforderliche Investitionen aus Eigenmitteln finanzieren zu können. (vgl. Ruhnau, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 939); siehe auch Streitferdt, Lothar in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 305

<sup>791</sup> vgl. Streitferdt, Lothar in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 306

<sup>792</sup> zu finden beispielsweise in den §§ 37, 38, 40, 41, 58 und 59 LHO der Länder

<sup>793</sup> vgl. Meyer-Teschendorf, Klaus/Hofmann, Hans (1997), S. 277

<sup>794</sup> vgl. Eichhorn, Peter (1997), S. 163

<sup>795</sup> „Für die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe nach § 26 der Landeshaushaltsordnung, mit Ausnahme der Landeskliniken, gelten die vorstehenden Absätze entsprechend, soweit keine besonderen Regelungen getroffen sind.“ (§ 5 Abs. 8 HG 2004 Brandenburg)

che den obersten Finanzbehörden durch die Landeshaushaltsordnungen in Bezug auf Haushaltsplan, Kapitel, Gruppen und Titel zugesprochen werden, können sich hinsichtlich der Landesbetriebe nur auf den - im Idealfallfall - einzigen im Haushaltsplan verbleibenden Zuführungstitel an den Betrieb (entsprechend den Abführungstitel vom Betrieb an den Landeshaushalt) erstrecken. Hinsichtlich der Verbindlichkeit dieser Titel wird auf die früheren Ausführungen verwiesen. Bei einer anderen Auslegung müsste der Landesbetrieb seine Flexibilität jährlich neu aushandeln.

Eine andere Rechtslage ist anzunehmen für Genehmigungsvorbehalte einzelner Tathandlungen der Landesbetriebe wie den Abschluss von Verträgen und Vergleichen oder der Niederschlagung von Forderungen. Als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung müssen Landesbetriebe diese Maßgaben gegen sich gelten lassen, wenn entsprechende Aktivitäten entfaltet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich nicht mehr die Frage der Geltung der Landeshaushaltsordnungen nach dem Wortlaut. Es ist allein zu diskutieren, inwieweit Vorbehalte mit der eigenverantwortlichen Wirtschaftsführung der Landesbetriebe vereinbar sind. Diese gilt es letztendlich gegen die Gesamtverantwortung der obersten Finanzbehörden für den Landeshaushalt gegenüber dem Parlament abzuwägen.

So wird es als unumgänglich erachtet, dass Landesbetriebe bei Verträgen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, ebenso wie Behörden, diese gemäß § 38 BHO/LHO nur dann abschließen können, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan dazu ermächtigen oder der Finanzminister hiervon befreit hat.<sup>796</sup> Dies gilt entsprechend im Übrigen auch für die Geschäftsführungen privater Unternehmen. Soweit dort vergleichbar nachhaltige finanzielle Entscheidungen getroffen werden, bedarf es ebenso einer Rückkopplung mit dem Aufsichtsrat oder sogar der Gesellschafterversammlung. Für den Abschluss von Arbeitsverträgen muss diese Regelung insoweit für unbeachtlich erklärt werden, als die zugrunde liegenden Stellen mit der Stellenübersicht genehmigt wurden und die damit verbundenen Aufwendungen bereits als solche genehmigt sind, die naturgemäß über den Zeitraum eines Jahres hinausgehen.

Das jeweilige Ministerium der Finanzen ist darüber hinaus in weiteren Fällen regelmäßig einzubeziehen. Sind Forderungen nicht oder in nächster Zeit nicht einbringlich, so ist bei Stundung, Niederschlagung oder Erlass § 59 BHO/LHO zu beachten. Nach § 59 Abs. 1 BHO/LHO ist der zuständige Minister für diese Maßnahmen zuständig, soweit er seine Befugnisse nicht übertragen hat; ggf. auch an die Leitung des Betriebes.<sup>797</sup> Dieses bedarf der Einwilligung der obersten Finanzbehörden. Eine Übertragung auf die Betriebsleitung muss zumindest bis zu einer angemessenen Betragsgrenze geschehen. Für die Änderung von Verträgen oder den Abschluss von Vergleichen gelten die Ausführungen entsprechend.

Anders gestaltet sich die Rechtslage in Bezug auf das Ausbringen haushaltswirtschaftlicher Sperren nach § 41 LHO, die Einforderung globaler Minderausgaben oder den Umgang mit Deckungsfähigkeiten gemäß § 20 LHO. Im Falle haushaltswirtschaftliche Sperren werden Ausgaben des Haushaltsplans gesperrt. Davon kann hinsichtlich der Landesbetriebe ausschließlich der allein im Haushaltsplan ausgewiesene Zuführungstitel angesprochen sein. D.h. die für die Verwaltung dieses Titels zuständige oberste Landesbehörde wird gehindert, hieraus Zahlungen an den Landesbetrieb zu leisten. Mittel, die bereits an diesen abgefließen sind, sind in den Wirtschaftskreislauf des Betriebes eingebunden und können daher von Haushaltssperren nicht mehr erfasst werden. Davon unberührt bleibt die Frage, wie der jeweilige Landesbetrieb mit dem Umstand umgeht, dass er im Wissen um die faktisch befristete Zahlungsunfähigkeit seine Trägerkörperschaft, Vorkehrungen treffen muss, auch bei einem Ausbleiben

<sup>796</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 171

<sup>797</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 173



einer nächsten Zahlungsrate den Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Dies kann dazu führen, dass Investitionen, Beschaffungen oder sonstige Aufwendungen des Betriebes zunächst gestreckt werden.

Zur Flexibilisierung bei der Wirtschaftsführung der Landesbetriebe ist grundsätzlich eine vollständige oder begrenzte Befreiung von Regelungen des Haushaltsrechts, wie sie vorstehend aufgezeigt wurden, möglich. Die Entscheidung darüber ist regelmäßig durch das Finanzministerium zu treffen, sollte im weitesten Sinne aber einheitlich für sämtliche Landesbetriebe einer Trägerkörperschaft erfolgen, und kann durch entsprechende Ergänzungen der Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO verfestigt werden.<sup>798</sup> Die Grenzen der haushaltsrechtlichen Erleichterungen werden jedoch durch das Budgetrecht des Parlaments, die Verantwortung des Finanzministeriums für den Gesamthaushalt und den Zwang zum Sparen gezogen<sup>799</sup>. In diesem Zusammenhang kann zwar darauf verwiesen werden, dass die Landeshaushaltsordnungen auch für klassische Behörden verschiedene Flexibilisierungen<sup>800</sup> zulassen, diese sind einerseits jedoch regelmäßig an die Jährlichkeit des betreffenden Haushaltsplans gebunden und müssen daher regelmäßig neu ausgehandelt werden, andererseits betreffen sie regelmäßig nur Verlagerungsmöglichkeiten zwischen den Ausgabenansätzen. Eine Flexibilität bezüglich der Verwendung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben oder des Auffangens von Mindereinnahmen durch Minderausgaben i.S.e. Saldierung, wie sie in einem Privatunternehmen möglich ist, war durch das Haushaltsrecht bisher generell nicht zugelassen. Insoweit bleiben diesbezügliche Entlastungspotenziale deutlich hinter denen des Landesbetriebes zurück, der im Rahmen des Wirtschaftsplans weitergehende und dauerhafte Flexibilität grundsätzlich zugesprochen erhalten kann. Darüber vermögen auch die mit den jeweiligen Haushaltsgesetzen zwischenzeitlich vereinzelt eröffneten, befristeten und individuell auszuhandelnden Flexibilisierungsvermerke zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle<sup>801</sup>, welche in engen Grenzen gerade die saldierte Betrachtung eröffnen, nicht hinwegzutäuschen.

#### 4.3.2.2.3 Sonstige Regelungen zur Wirtschaftsführung

Die wirtschaftliche Autonomie der Landesbetriebe bedingt, dass sie gemäß § 61 Abs. 3 und 4 BHO/LHO gegenüber anderen Dienststellen ihrer Trägerkörperschaft verpflichtet sind, bereitgestellte Güter und erbrachte Leistungen zu vergüten, umgekehrt aber einen ebensolchen Anspruch geltend machen können. Das gilt für den Wert abgegebener Vermögensgegenstände, für die Erstattung von Aufwendungen sowie für den Ausgleich von Schäden. Ferner entsprechend für die Verrechnung von Nutzungen. Durch Verwaltungsvereinbarungen dürfen jedoch andere Regelungen getroffen werden, soweit sie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dringend geboten sind. Die Rechtslage lässt somit Gestaltungsspielräume, die eine individuelle Anpassung auf den jeweiligen Landesbetrieb ermög-

<sup>798</sup> Im Falle der niedersächsischen Hochschulen wurden erforderliche Regelungen abweichend davon sogar mit normativem Charakter in das Hochschulgesetz aufgenommen. Für die als Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO geführten Hochschulen gelten nachstehende besondere, gesetzlich festgelegte Rahmenbedingungen (§ 49 Abs. 1 NHG):

- Die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen richten sich nach kaufmännischen Grundsätzen. Auf den Jahresabschluss sind die Vorschriften des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften sinngemäß anzuwenden. Auf die Prüfung des Jahresabschlusses sind die Prüfungsgrundsätze des § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 des HGrG entsprechend anzuwenden.
- Der bis zum Ende des Geschäftsjahres nicht verbrauchte Teil der Zuführungen wird als Rücklage bis zur Dauer von fünf Jahren verwahrt und steht der Hochschule zur Erfüllung ihrer Aufgaben zusätzlich zur Verfügung.
- Der Landesbetrieb entscheidet im Rahmen finanzieller Obergrenzen über die dauerhafte Beschäftigung von Tarifpersonal.
- Das Rechnungswesen muss eine Kosten-Leistungsrechnung umfassen, die die Bildung von Kennzahlen für hochschulübergreifende Zwecke ermöglicht.

<sup>799</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999), S. 149

<sup>800</sup> Zu den Flexibilisierungen zählen u.a.

- die Übertragbarkeit von nicht geleisteten Ausgaben in das folgende Haushaltsjahr (§ 19 BHO/LHO)
- die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgaben als Möglichkeit, bei einem Titel höhere Ausgaben als veranschlagt auf Grund von Einsparungen bei anderen Ausgabentiteln zu leisten. (§ 20 BHO/LHO)

<sup>801</sup> so beispielsweise mit § 5 HHG Bbg, der nach Haupt- und Obergruppen sowie Gruppen differenzierte gegenseitige Nutzung von Mehreinnahmen und Minderausgaben für Mehrausgaben zulässt und Übertragungen zum Jahresabschluss quotiert.

lichen. Dies gilt entsprechend für die Nutzung von Vermögensgegenständen.<sup>802</sup> Lassen sich Verwaltungskosten, die etwa für das Tätigwerden anderer Behörden der Gebietskörperschaft zugunsten des Betriebes entstanden sind, z.B. für die Tätigkeit einer Bezüge- oder Beihilfestelle, nicht genau ermitteln, so wird auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eine pauschale Erstattung vorzusehen sein.<sup>803</sup> Einen regelmäßig nachhaltigen finanziellen Aufwand stellt die Erstattung von Mieten für genutzte Liegenschaften dar.

Anders als juristische oder natürliche Personen des privaten Rechts, die regelmäßig Versicherungsschutz in Anspruch nehmen, tragen Gebietskörperschaften ein Versicherungsrisiko grundsätzlich selbst. Soweit einzelne Teile der Gebietskörperschaften als wirtschaftlich selbständige Gebilde ausgelagert werden, liegt der Schluss nahe, dass diese ähnlich wie im Falle der Kostenverrechnung mit anderen Dienststellen der Trägerkörperschaft Versicherungsschutz zu nehmen, diesen zu finanzieren und in Entgelte einzukalkulieren haben. Regelungen der Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO, wonach der Selbstversicherungsgrundsatz nicht für Landesbetriebe gilt, unterstreichen diese Zielstellung. Es wird zwar empfohlen im Allgemeinen davon abzusehen<sup>804</sup>, dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass jegliches Risiko aus einer Kostenkalkulation ausgeklammert wird. Im Zusammenhang mit der Teilnahme der Landesbetriebe am Wettbewerb war herausgearbeitet worden, dass diese hiervon durch die VOB und VOL grundsätzlich als ausgeschlossen gelten müssen. Als Ursache wird u.a. auf die mangelnde Vergleichbarkeit der Angebote mit denen privater Wettbewerber verwiesen, weil verschiedene Aufwendungen seitens der Landesbetriebe nicht getätigt werden oder werden müssen, so dass demzufolge Dumping-Angebote entstehen. Soweit es Zielstellung ist, den Landesbetrieb neben Konkurrenten im Wettbewerb zu etablieren und ihn damit letztlich erwerbswirtschaftlich auszurichten, bedarf es zumindest der Zahlung oder Zurückstellung angemessener Versicherungsprämien. Fehlt es an einer Teilnahme am Wettbewerb und wird diese auch nicht angestrebt, kann auf die Ausnahme vom Selbstversicherungsgrundsatz verzichtet werden.

Die Aufnahme von Krediten wird im Falle von Landesbetrieben bereits unter Verweis auf die Maßgabe des § 13 Abs. 1 HGrG verwehrt. Auch gemäß § 18 Abs. 2 LHO Niedersachsen ist dies ausschließlich dem Ministerium der Finanzen zur Gesamtsteuerung des Haushalts vorbehalten.<sup>805</sup> Selbst für einen Teil der Selbstverwaltungskörperschaften schließen die einzelnen Landesgesetze eine Kreditaufnahme ausdrücklich aus. So ist es beispielsweise den niedersächsischen Hochschulen trotz ihrer rechtlichen Selbständigkeit gemäß § 134 Abs. 4 Nr. 1 des Hochschulgesetzes ausdrücklich verwehrt, Darlehen aufzunehmen. Wenn von dieser Grundregel abgewichen werden soll, wird eine ausdrückliche parlamentarische Gestattung als erforderlich gesehen. Dies gilt selbst bei dem gegenüber dem Landesbetrieb noch deutlich ausgeprägter abgesonderten Sondervermögen. Verwiesen sei hierzu auf die ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung wie im vormaligen Bundesbahngesetz.<sup>806</sup>

#### 4.3.2.2.3 Zweckmäßigkeit des betrieblichen Rechnungswesens

Die Buchführung der öffentlichen Verwaltung erfolgt regelmäßig auf Grundlage eines kameralen Systems. In der Vergangenheit hat es - gerade im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Ausrichtung einzelner Verwaltungszweige - wiederholt Vorstöße gegeben, eine so genannte Betriebskameralistik zu

<sup>802</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 172

<sup>803</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 174

<sup>804</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 174

<sup>805</sup> Der Finanzplan des Informatikzentrums Niedersachsens (IZN) geht insoweit fehl, auch wenn die betreffende Position nur als Leertitel veranschlagt wurde.

<sup>806</sup> § 31 BBahnG

etablieren, welche einem kaufmännischem Rechnungswesen vergleichbare Kennzahlen zur Verfügung stellt. Obgleich diesbezüglich aussagekräftige Buchungstechniken gefunden wurden, konnten sich diese nicht durchsetzen. Sie zeichneten sich durch einen hohen Grad an Komplexität sowie nur geringe Übersichtlichkeit aus und erforderten ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen des jeweiligen Buchhalters in die Natur der Vorgänge.<sup>807</sup> Wegen des unverhältnismäßigen Aufwandes einer auf die Erfordernisse von Landesbetrieben angepassten Kameralistik wurden somit eigene betriebliche Verrechnungskreise zugelassen, die jeweils auf einem Wirtschaftsplan fußen sollen und mit dem Landeshaushalt nur die Salden verrechnen. Die Wirtschaftsführung der Betriebe wird dadurch erleichtert, dass gerade finanzielle Verschiebungen zwischen den vormaligen Einnahme- und Ausgabeansätzen mit einem höheren Maß an Flexibilität abgewickelt werden können und die Eigenständigkeit des Betriebes steigert.<sup>808</sup>

Die Vorgaben zur Buchführung der Landesbetriebe sind § 74 LHO zu entnehmen. Dabei wird differenziert in die Finanz- (Abs. 1) und die Betriebsbuchführung (Abs. 2). Entsprechende Regelungen kannte bereits die Reichshaushaltsordnung (RHO).<sup>809</sup> Beide sind an das Vorliegen von Tatbestandsvoraussetzungen gebunden.

Ungeachtet dessen ist darauf hinzuweisen, dass das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung insgesamt durch die Väter des Grundgesetzes nicht vorgegeben ist. Es ist in seiner gegenwärtigen Ausprägung historisch gewachsen. Weder Art. 110 noch Art. 114 GG verlangen eine bestimmte Buchführung. Sie beschränken sich auf die Tatsache, dass der Haushaltsplan und die Rechnungslegung gegenüber Bundestag und Bundesrat Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden nachzuweisen hat. Die Vorgabe eines dies eröffnenden Buchführungssystems bleibt offen, was letztlich gegen die Festschreibung der Kameralistik und ihres Begriffsverständnisses durch den Verfassungsgeber spricht. Die Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens hat sich daher allein an den Rechnungszwecken zu orientieren.<sup>810</sup> Erst aus diesen bestimmt sich der geeignete Rechnungsstil. Die Rechnungszwecke hängen wiederum sehr eng mit den Informationsinteressen<sup>811</sup> der einzelnen Akteure zusammen. Auch bei umfassender Berücksichtigung der Finanzverfassung der Art. 104a ff GG lässt sich festhalten, dass<sup>812</sup>

- a) *„eine vollständige und integrierte Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden (Art. 114 GG) von zahlreichen Privatbetrieben mithilfe der doppelten Buchführung als Rechnungsstil geleistet wird,*
- b) *eine Haushaltsplanung und Rechnungslegung über Aufwendungen und Erträge einem umfassenden Ausgabenbegriff im Sinne des jährlichen staatlichen Finanzbedarfs eher gerecht würde als der kamerale Ausgabenbegriff und*

<sup>807</sup> vgl. Fuchs, Manfred in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 138

<sup>808</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 170

<sup>809</sup> „(1) In Unternehmen der in § 15 bezeichneten Art sollen die Buchungen, falls die Bücher nicht nach den Grundsätzen der §§ 55 ff geführt werden, nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgen. Soweit es der Art des Unternehmens entspricht, ist neben der kaufmännischen doppelten Buchführung eine Betriebsbuchführung einzurichten. Abweichungen sind mit Zustimmung des Rechnungshofes zulässig.

(2) Das Geschäftsjahr soll mit dem Rechnungsjahr übereinstimmen. Ausnahmen bedürfen des Einverständnisses des Reichsministers der Finanzen.

(3) Für die Kassenführung und Abrechnung sind die mit der Leitung des Unternehmens beauftragten Personen verantwortlich.“

(§ 85 RHO)

<sup>810</sup> vgl. Lueders, Klaus (1987), S. 257 ff

<sup>811</sup> zu nennen sind insbesondere:

- a) Die Transparenz- und Legitimationsfunktion des parlamentarischen Budgetrechts
- b) Die Dokumentation des öffentlichen Vermögens
- c) Die Schutzfunktion des parlamentarischen Budgetrechts
- d) Die Sicherung der Zahlungsfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften
- e) Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns
- f) Die Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte und die Belange der Finanzstatistik
- g) Der Haushaltsausgleich und das Rechnungsziel der Kostendeckung

(vgl. Brixner, Helge/Harms, Jens/Noé, Heinz (2003), S. 117 ff)

<sup>812</sup> Brixner, Helge/Harms, Jens/Noé, Heinz (2003), S. 70

- c) *eine vollständige Rechnungslegung über alle Einnahmen und Ausgaben im wörtlichen Sinne (Art. 114 GG) mithilfe der doppelten Buchführung ebenso möglich wäre, wie die Erfassung aller Einzahlungen und Auszahlungen.*“

#### 4.3.2.2.3.1 Zweckmäßigkeit der Finanzbuchführung

Die Einrichtung der Finanzbuchführung wird davon abhängig gemacht, dass es sich um Landesbetriebe handelt,

- a) die einen Wirtschaftsplan aufstellen und
- b) bei denen eine Buchführung nach dem kameralistischen System nicht zweckmäßig ist.

Der Gesetzgeber hat mit dieser Regelung auf das gleichzeitige Vorliegen beider Voraussetzungen abgestellt (kumulative Tatbestandsvoraussetzungen). Die Ausgestaltung des Wirtschaftsplans, insbesondere des zugehörigen Erfolgsplans, der sich im Stile einer Gewinn- und Verlustrechnung gliedert, impliziert, dass im Falle seiner Aufstellung ein Festhalten an der kameralen Buchführung nicht sachdienlich ist. Ein stetiger Abgleich zwischen dem Wirtschaftsplan als Instrument der finanziellen Planung und ex-ante- oder Soll-Rechnung auf der einen Seite sowie der Buchführung als Instrument der laufenden finanziellen Abwicklung des Geschäftsbetriebes und damit der ex-post- oder Ist-Rechnung auf der anderen Seite, kann nur dann realisiert werden, wenn beide Instrumente aufeinander abgestimmt sind. Da bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Wirtschaftsplans die Prüfung erfolgt ist, ob ein Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans zweckmäßig ist, darf eine neuerliche Prüfung, ob auch die zu Grunde liegende kameralen Buchführungssystematik zweckmäßig ist, als entbehrlich erachtet werden. Wirtschaftsplan und Finanzbuchführung bedingen einander. Die Maßgabe des § 74 Abs. 1 LHO unterstreicht lediglich wie im Falle des § 26 Abs. 1 LHO, dass die Ausgestaltung von Landesbetrieben nicht einer blinden Verfolgung des kaufmännischen Rechnungswesens folgen muss.<sup>813</sup> Die Entscheidung hierüber obliegt dem Fachministerium, in dessen Ressortverantwortung der Betrieb fällt.<sup>814</sup> Mit der Nutzung der Finanzbuchführung sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um

- a) mengen- und wertmäßige Veränderungen des Vermögens und der Schulden darzustellen,
- b) über die Aufnahme der Ergebnisse zum Abschluss des Wirtschaftsjahres in die Bilanz den Stand des Vermögens und der Schulden nachzuweisen,
- c) über die Laufendhaltung einer Gewinn- und Verlustrechnung Rechenschaft über das wirtschaftliche Ergebnis abzulegen,
- d) zeitnahe Angaben über die Finanzlage und die Ausführung des Wirtschaftsplanes zu liefern,
- e) Unterlagen über die Entwicklung und für die Planung zu erhalten sowie
- f) Grundlagen für die Kalkulationen und den Geschäftsbericht zu gewinnen.

Bei den so genannten „Sach- oder Dienstleistungsbetrieben“ ist die Frage nach der Anwendbarkeit der Finanzbuchführung, wie bereits in Kapitel 4.3.2.2.1 im Zusammenhang mit der Zweckmäßigkeitsabwägung zum Wirtschaftsplan vorgetragen, differenziert zu beantworten. Die Antwort hängt vom Ausmaß

<sup>813</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1356; vgl. Dommach, Hermann (2005), S. 2 zu § 26 BHO; Von den 1997 existierenden zwölf Bundesbetrieben waren nur fünf nach § 26 BHO eingerichtet und hatten einen Wirtschaftsplan aufzustellen. § 26 Abs. 1 BHO erfasst nur diejenigen Bundesbetriebe, bei denen ein Wirtschaften nach dem kameralen System nicht in Betracht kommt. Die kaufmännische doppelte Buchführung ist somit keine Zwangsbedingung für Bundes- oder Landesbetriebe. Sie wird nur dort regelmäßig zweckmäßig sein, wo es sich um einen Betrieb handelt, der im freien Wettbewerb die Herstellung oder den Vertrieb von Waren zum Gegenstand hat.

<sup>814</sup> vgl. Mießen, Peter (2005), S. 3 zu § 26 BHO

der Beitrags- oder Entgeltorientierung ab. Für beitragsorientierte Betriebe innerhalb dieser Gruppe ließe sich die Anwendbarkeit eines betrieblichen Rechnungswesens verneinen, wenn sie ihre Leistungen unentgeltlich oder nur zu einem Entgelt abgeben, das den zugehörigen Aufwand auch nicht annähernd deckt. Da Leistungsentgelte in Form von Erträgen im Prinzip fehlen, wird der Verlust immer oder nahezu aufwandsgleich sein. Da die Gewinn- oder Verlustrechnung gerade die Wandlungen verfolgen soll, die ihre zentrale Erfolgsgröße von Geschäftsperiode zu Geschäftsperiode erfährt, entbehren die Rechnungsergebnisse hier eines erkennbaren Sinns.

Erheben diese „Sach- und Dienstleistungsbetriebe hingegen Leistungsentgelte von Dritten, die erhebliche Teile des zugehörigen Aufwands abdecken oder sogar einen Zuschussbedarf verhindern, so kann die Ermittlung von Gewinn und Verlust als ein sinnvolles Rechnungsziel betrachtet werden. Beispielsweise kann es von Interesse sein, inwieweit vorgegebene Aufwandsdeckungsgrade erreicht oder überschritten wurden oder was für Verluste beim Erfüllen der Versorgungsaufgabe in Kauf genommen wurden.<sup>815</sup> Vor diesem Hintergrund muss selbst innerhalb der Gruppe der Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen kritisch abgewogen werden, ob die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes sachgerecht ist. Während Landesbetriebe mit Aufgaben ausschließlich im Bereich des Raumbezugs und der Geotopographie kaum über externe Entgelte finanziert sind, können Landesbetriebe im Bereich des Liegenschaftskatasters auf einen hohen Finanzierungsanteil aus Entgelten verweisen. Dies gilt zumindest dann, wenn dort kein Rückzug aus der Datenerhebung erfolgt, sondern mit Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren konkurriert wird. Unter Erlöses Gesichtspunkten sind diese Landesbetriebe eher geeignet, auf Grundlage eines Wirtschaftsplanes zu wirtschaften als Betriebe mit Aufgabenschwerpunkten im Bereich des Raumbezugs und der Geotopographie. Letztgenannten könnte bestenfalls eine gemeinwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit zugesprochen werden. Demgegenüber muss die Zweckmäßigkeit der Buchführung für Landesbetriebe mit marktwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit oder sogar erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung unstrittig bejaht werden

Aus den Ausführungen an anderer Stelle wird gleichwohl deutlich, dass die Finanzbuchführung dennoch eine Alternative zur Kameralistik auch für klassische Behörden darstellen kann und im Hinblick auf die Anforderungen der Haushaltsverfassung über bestimmte Vorteile gegenüber dem heutigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesen verfügt. Bestätigt wird dies durch den zunehmenden Einfluss der internationalen Kapitalmärkte, die in den USA bereits in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Rechnungslegungen öffentlicher Gebietskörperschaften nach US-GAAP befördert haben. Entsprechende Empfehlungen sprechen daher heute nahezu alle Organisationen aus, die sich mit internationalen Standards für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen befassen. Auf diese Weise sollen günstige Zinskonditionen und angemessene Ratings gesichert werden.<sup>816</sup>

Auch in der Bundesrepublik wächst die Erkenntnis, dass das bisherige Rechnungswesen - die Kameralistik - in weiten Teilen den aktuellen Anforderungen an ein modernes Rechnungswesen nicht mehr gerecht wird. Es spiegelt nur den Geldverbrauch (Einnahmen und Ausgaben) wider. Die Finanzbuchführung kann dagegen den tatsächlichen Mittelverbrauch vollständig erfassen, abbilden und dabei dokumentieren, wie sich staatliches Vermögen und Verpflichtungen der öffentlichen Hand entwickeln. Nur bei Kenntnis dieser Daten können Modernisierungsziele und die damit verbundenen Anforderungen realisiert werden. Wesentliche Schwächen der Kameralistik werden vor allem gesehen in<sup>817</sup>

a) der mangelnden Transparenz über Vermögen und Schulden,

<sup>815</sup> vgl. Oettle, Karl (1987), S. 282 ff

<sup>816</sup> vgl. Brixner, Helge/Harms, Jens/Noé, Heinz (2003), S. 133

<sup>817</sup> vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2003), S. 1

- b) der mangelnden zeitlichen Zuordnung des Ressourcenverbrauches und
- c) der Verwendung unterschiedlicher Rechnungs- und Buchungssysteme in den Stellen der mittelbaren und unmittelbaren Landesverwaltung.

Insoweit vermag eine kaufmännische Buchführung unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Ausrichtung einer Landesbehörde oder eines Landesbetriebes über die Kameralistik hinausgehende Erkenntnisse zu vermitteln.

Nachdem die wahlweise Zulassung entweder der Finanzbuchführung oder der Kameralistik 1997 als Gesetzesinitiative zur Novellierung des Haushaltsrechtsgrundsatzgesetzes im Bundesrat gescheitert war, haben verschiedene Länder angesichts der zuletzt genannten Schwächen die Möglichkeit genutzt, die mittelfristige Ablösung der Kameralistik durch die Finanzbuchführung anzustoßen, indem diese zunächst parallel zur Kameralistik aufgebaut wird.<sup>818</sup> Hierzu wurden auf Initiative des Landes Hessen die Aufbau-logik, Klassen, Kontengruppen und Hauptkonten des Industriekontenrahmens (IKR) analysiert, auf Verwendbarkeit für die öffentliche Verwaltung geprüft und in vielen Fällen um Spezifika der öffentlichen Verwaltung ergänzt bzw. modifiziert. Dabei stand das Bestreben im Vordergrund, mit einem aufzubauenden Verwaltungskontenrahmen (VKR) einen Standardkontenrahmen für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen zu entwickeln, der die gesamte Bandbreite des öffentlichen Dienstes von den Landes- bzw. Eigengesellschaften über Landes- und Eigenbetriebe bis hin zu neu zu schaffenden bilanzierenden Einheiten als Teilen der Landesverwaltung in einer integrierten und geschlossenen, konsolidierungsfähigen Systematik abbilden kann.<sup>819</sup> Darauf aufbauend hat Hessen als eines der ersten Bundesländer ein Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung verabschiedet, das die Grundlage für die Ablösung des kameralistischen Haushalts-, Kassen und Rechnungswesens durch das neue Rechnungswesen auf Grundlage der Finanzbuchführung zumindest in der Landesverwaltung darstellt.<sup>820</sup> Andere Länder sind dem gefolgt.<sup>821</sup> In Finnland, Schweden, Spanien und der Schweiz (tlw.)<sup>822</sup> ist diese Umstellung bereits abgeschlossen. Die OECD, die Europäische Kommission und die NATO haben die auf der Finanzbuchführung beruhenden internationalen Rechnungslegungsstandards (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) eingeführt, so dass auch von dort der Druck auf die Bundesrepublik wachsen wird.<sup>823</sup>

<sup>818</sup> In Hessen soll bis zum Jahr 2008 das gesamte Haushalts- und Rechnungswesen der Landesverwaltung reformiert werden. Als erstes Bundesland setzt Hessen ein doppisches Rechnungswesen als Teil einer „Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS) in die Praxis um.

<sup>819</sup> vgl. Brixner, Helge/Harms, Jens/Noé, Heinz (2003), S. 200 ff

<sup>820</sup> vgl. Lemke, Harald (2003), S. 1 ff und Budäus, Dietrich (2004), S. 78; ferner CDU-Landtagsfraktion und CDU-Landesvorstand Hessen (2003), S. 93; „Bei leistungsbezogener Planaufstellung enthält der Haushaltsplan einen Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan. Die Rechnungslegung erfolgt dabei auf der Basis der doppelten Buchführung mit Kosten-Leistungsrechnung [...]“ (§ 7a LHO Hessen)  
„Die Buchführung kann zusätzlich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen.“ (§ 71 a S. 1 LHO Hessen)

<sup>821</sup> vgl. Pittelkow, Michael (2002), S. 26 und Budäus, Dietrich (2004), S. 78; gleichermaßen gilt dies für Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg (2003), Anlage 2 S. 4, 5; „1999 wurde durch das „Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen“ die Einführung des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen in der Kernverwaltung als wichtige flankierende Maßnahme zur Bewirtschaftung knapper Mittel festgeschrieben. Seither wurde an der Entwicklung eines „Integrierten öffentlichen Rechnungswesens“ (IöR) gearbeitet, [...] Der Zeitplan des Bremer Projekts zur Einführung des IöR sieht nach der Entwicklung des Fachkonzepts im Jahr 2004 die schrittweise Einführung des doppischen Rechnungswesens bis 2007 und die anschließende Erstellung eines produktgruppenorientierten Wirtschaftsplans bis 2008 vor. Grundsätzliches Ziel ist es, für das Land Bremen, die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven getrennt, nach einheitlichen Grundsätzen erstellte Jahresabschlüsse und eine Konsolidierung für den Konzern Bremen zu ermöglichen.“ (Freie und Hansestadt Hamburg (2003), Anlage 2 S. 7); Auf kommunaler Ebene beabsichtigt Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2010 alle Gemeinden auf eine neues kommunales Finanzmanagement auf Basis der doppelten Buchführung umzustellen. (vgl. Frederick, Jörg (2002), S. 36); Zielstellung des neuen kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen ist die Schaffung eines Steuerungsinstrumentes, das einen deutlich effizienteren Einsatz der vorhandenen Mittel ermöglicht. Andere Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg oder Niedersachsen betreiben ebenfalls Pilotvorhaben. (vgl. Heinzel, Susanne (2002), S. 8)

<sup>822</sup> vgl. Rother, Petra (2003), S. 4, „Der Kanton Zürich arbeitet seit über 20 Jahren mit der kaufmännischen doppelten Buchführung im Gegensatz zur traditionellen kameralistischen Haushaltsführung. Auf der Basis von Leistungsvereinbarungen zwischen Parlament und Kantonsregierung ist dort in allen Verwaltungsbereichen die Kosten-Leistungsrechnung eingeführt worden.“

<sup>823</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Februar 2004

#### 4.3.2.2.3.2 Zweckmäßigkeit der Betriebsbuchführung

Die Einrichtung der Betriebsbuchführung<sup>824</sup> wird an die Zweckmäßigkeit aus betriebswirtschaftlichen Gründen geknüpft. Ausdrückliche Kriterien für die Zweckmäßigkeit werden zwar nicht genannt, sie lassen sich grundsätzlich jedoch aus einschlägigen betriebswirtschaftlichen Veröffentlichungen ableiten. Dort werden als Zwecke genannt:<sup>825</sup>

- a) Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Leistungsprozesses
  - aa) durch innerbetriebliche Gegenüberstellungen von Soll- und Ist-Kosten in Bezug auf Produktionsverfahren, Leistungseinheiten oder organisatorische Teilbereiche und
  - ab) durch außerbetriebliche Überwachung im Wege von Soll-Ist-Vergleichen sowie Ist-Kostenvergleichen über Betriebsgrenzen hinweg,
- b) Gewinnung von Informationen für dispositive Zwecke
  - ba) zum einen auf innerbetrieblicher Ebene für Modifikationen des Leistungsprogramms, die Gestaltung von Produktionsverfahren, Investitionen sowie das „make or buy“ von Leistungen,
  - bc) zum anderen für unternehmensexterne Entscheidungsträger mit grundsätzlich gleichen Entscheidungsspielräumen bis hin zur Erlangung von Kenntnissen über den Fortbestand einer Aufgabe als öffentliche Aufgabe,
- c) Bereitstellung von Informationen für die Entgeltkalkulation
  - ca) zum Zwecke innerbetrieblicher Leistungsverrechnung,
  - cb) zur Kalkulation der betrieblichen Leistung mit dem Ziel der Begründung von Entgeltforderungen gegenüber externen Entscheidungs- und Bewilligungsstellen,
  - cc) zur Prognose von Finanzierungsdefiziten und erforderlichen Subventionen.

Die Betriebsbuchführung ist damit in besonderem Maße als Voraussetzung für eine Kostenkontrolle und Kostenvergleiche geeignet. Sie ist zentraler Bestandteil des internen Rechnungswesens und repräsentiert neben der Finanzbuchführung den zweiten Zweig des betrieblichen Rechnungswesens.<sup>826</sup> Da hier keine gesetzlichen Buchführungsnormen kodifiziert sind, fehlt es auch an einer weitgehenden Standardisierung. Umfang und Ausgestaltung können in Bezug auf die Tiefe und Breite der Gliederung von Kostenträgern, Kostenstellen und Kostenarten somit variabel gehandhabt werden. Um den o.g. Zwecken zu genügen, dokumentiert die Betriebsbuchführung den Einsatz der Produktionsfaktoren und bildet den Werteverbrauch oder -zuwachs, der durch die betriebliche Leistungserstellung oder -verwertung verursacht wird, zahlenmäßig ab. Abgeleitet aus der Betriebsbuchführung lassen sich eine Kostenarten-, eine Kostenstellen- und eine Kostenträgerrechnung aufbauen. Darauf hingewiesen sei an dieser Stelle auch darauf, dass alle drei sich regelmäßig auf eine einzelwirtschaftliche Betrachtung beschränken. Die

<sup>824</sup> diese kann mit einer Kosten-Leistungsrechnung gleichgesetzt werden (vgl. Schmidt, Jürgen (2002), S. 23); die insoweit gleichzusetzende Kosten-Leistungsrechnung „soll den für die Leistungserstellung aus einzelwirtschaftlicher Sicht zu berücksichtigenden Gütereinsatz mengenmäßig erfassen und bewerten (Kostenartenrechnung), den bewerteten Gütereinsatz den an der Leistungserstellung beteiligten Subeinheiten (z.B. Abteilungen) des Unternehmens zurechnen (Kostenstellenrechnung) und die Kosten auf die erstellten Leistungen als Kostenträger verteilen (Kostenträgerrechnung).“ (Budäus, Dietrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 812)

<sup>825</sup> vgl. Budäus, Dietrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 816 sowie im weiteren für öffentliche Verwaltungen Bals, Hansjürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp.835, 836

<sup>826</sup> Die Bedeutung dieses zweiten Zweiges wird deutlich, wenn der Niedersächsische Landesrechnungshof betont, dass im Zusammenhang mit der Einrichtung des Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NWLK) die Prioritäten nicht richtig gesetzt wurden, weil eine angestrebte Entscheidung darüber, inwieweit einer Fremdvergabe oder Leistungserbringung in Eigenregie der Vorzug zu geben sei, zunächst des Aufbaus einer Kosten- und Leistungsrechnung statt einer Finanzbuchführung bedurft hätte. (Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003), S. 129)

Erweiterung des o.g. Kostenbegriffs kann sinnvoll sein, wenn über einen volkswirtschaftlichen Vorteil einer Maßnahme befunden werden soll.<sup>827</sup>

Wie oben angedeutet, gründet sich die Zweckmäßigkeit einer hierfür erforderlichen Buchführung insbesondere auf das Bedürfnis einer Kostenkontrolle und eines Kostenvergleichs. Beides ist nur dann sinnvoll, wenn wiederum bestimmte Voraussetzungen vorliegen. So bedingt eine Kostenkontrolle die Möglichkeit, entstehende Kosten auch tatsächlich steuern und damit den Input variieren zu können. Handelt es sich bei den entstehenden Kosten beispielsweise weit überwiegend um Personalkosten, auf welche die Betriebsleitung angesichts des Tarif-, Arbeits- und öffentlichen Dienstrechts keinen Einfluss nehmen kann, so erschwert dies eine Kostenkontrolle nachhaltig.<sup>828</sup> Ein Kostenvergleich wiederum erfordert Vergleichsgrößen. Intern ist dieser für einen Kostenträger erst dann aussagekräftig, wenn über einen hinreichenden Zeitraum Daten erfasst wurden, die einen Längsvergleich, d.h. einen Vergleich über mehrere Jahre oder Perioden, eröffnen. Extern bedarf es entweder anderer Dienststellen der eigenen Verwaltung, anderer Trägerkörperschaften oder sogar privater Anbieter, mit denen Quervergleiche möglich sind. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die zum Vergleich herangezogenen anderen Stellen ihre Kosten nach gleichen Grundsätzen ermitteln.<sup>829</sup> Werden Güter oder Dienstleistungen von nur einem einzigen Betrieb innerhalb des Bundeslandes erbracht, ohne dass ein privater Konkurrent oder Stellen anderer Bundesländer dies anbieten, so werden sich aussagekräftige Schlussfolgerungen einer Vergleichsrechnung erst nach mehreren Jahren und nur für diesen einen Betrieb einstellen.<sup>830</sup> Der Zweckmäßigkeit der Betriebsbuchführung steht dies aber nicht entgegen. Anders als noch die Finanzbuchführung muss der Einsatz der Betriebsbuchführung angesichts der daraus zu gewinnenden Erkenntnisse bereits für Landesbetriebe mit der Zielrichtung einer gemeinwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit bereits als zweckmäßig erachtet werden.

Hinsichtlich der Perspektive, aus der Betriebsbuchführung Konsequenzen für die Preis- oder Gebührenbemessung abzuleiten, ist zu beachten, inwieweit der jeweilige Landesbetrieb in der tatsächlichen Gestaltung der Entgelte frei ist. Zahlreiche Güter oder Leistungen, die aus der Daseinsvorsorgeverpflichtung des Staates resultieren, sind zu Konditionen anzubieten, welche die entstehenden Kosten nicht decken können. Insofern gibt es in der Praxis eine Preisbindung.

#### 4.3.2.2.4 Anforderungen an Jahresabschluss und Lagebericht

Die Vorgaben zum Jahresabschluss von Landesbetrieben sind § 87 Abs. 1 LHO zu entnehmen. Seine Aufstellung wie auch die des Lageberichtes ist an das Vorliegen einer kaufmännischen doppelten Buchführung geknüpft. Soweit dies der Fall ist, sind sowohl ein Jahresabschluss als auch ein Lagebericht zu erstellen. Auch hier kann wieder an das Regelwerk der RHO erinnert werden.<sup>831</sup> Weitere Erläuterungen hierzu finden sich in den Verwaltungsvorschriften.

<sup>827</sup> vgl. Bals, Hans-Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp.833

<sup>828</sup> vgl. Bals, Hans-Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp.828, „In der Tat erscheint der aufwendige Einsatz von Kostenrechnungen in solchen Bereichen der Verwaltung als wenig sinnvoll, wo im wesentlichen nur ein Produktionsfaktor – meist Personal – eingesetzt wird, und wo im übrigen die Leistungen meist sehr schwer definierbar und quantifizierbar sind. In diesen Bereichen erfolgt Wirtschaftlichkeitssteuerung und -kontrolle in der Regel besser über spezifischere Instrumente, z.B. systematische Personalbedarfsermittlung und Organisationsuntersuchungen ...“

<sup>829</sup> vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003) S. 62; In der Kosten- und Leistungsrechnung des Informatikzentrums Niedersachsens (IZN) wurden Angestellte mit den Bruttopersonalkosten kalkuliert, Beamte hingegen nur mit Bezügen und Beihilfen. Dies war aus der Sicht des IZN zwar nachvollziehbar, weil es keine Versorgungslasten zu tragen hatte, genügte aber nicht den Anforderungen an eine Kostentransparenz aus der Sicht des Landes und führte zu einer Bevorzugung der Bereiche, in denen Beamte tätig waren.

<sup>830</sup> anderer Auffassung Schmidt, Jürgen (2002), S. 23, der darauf verweist, dass es zweckmäßig gewesen wäre, Landesbetriebe wie in Niedersachsen zur Einrichtung einer Betriebsbuchführung zu verpflichten, da ein nach kaufmännischen Grundsätzen geführter Bereich immer dafür geeignet ist.

<sup>831</sup> „(1) Für diejenigen Unternehmen, in denen die Buchungen nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgen (§ 85), treten an die Stelle der Rechnung (§ 66) die Inventur und die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung und die abgeschlossenen Geschäftsbücher.“ (§ 86 RHO)



Das Wesen des Landesbetriebes und die Zielstellung seiner Einrichtung bedingen, dass im Falle der Rechnungslegung entsprechend einer kaufmännischen doppelten Buchführung diese nur nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung abzuwickeln ist. Vergleichbar gilt das für die Erstellung des Jahresabschlusses. Dazu gehört beispielsweise das Erfassen sämtlicher Vermögenswerte und Schulden sowie eine Abschlussgliederung, die nicht jener der §§ 81 bis 83 BHO/LHO entspricht. Darüber hinaus ist der Abschlussbericht im Sinne des § 84 LHO durch einen Geschäftsbericht zu ersetzen.<sup>832</sup> Vor diesem Hintergrund haben einzelne Bundesländer wie Niedersachsen und Sachsen-Anhalt den unglücklichen Verweis auf die Anwendung der §§ 80 bis 85 in § 87 ihrer Landeshaushaltsordnungen bereits gestrichen.

#### 4.3.2.2.4.1 Zweckmäßigkeit der Bilanzgliederung

Hinsichtlich der in der Bilanz als Teil des Jahresabschlusses zu verbuchenden Vermögens- und Kapitalwerte sollen nachfolgend besondere, auf die öffentliche Verwaltung zugeschnittene Empfehlungen ausgesprochen werden. Dies betrifft vornehmlich die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen. Es geht hier somit nicht mehr um die Zweckmäßigkeit des Jahresabschlusses an sich, sondern um die seines Aufbaus und inwieweit hier verallgemeinerungsfähige Aussagen notwendig sind.

Noch zu Beginn der 70er Jahre wurden Rücklagen oder Rückstellungen, soweit sie nicht für steuerrechtliche Zwecke gebildet worden waren, als nicht zulässig erachtet. Gegen die Bildung sprach nach damaliger Auffassung die damit im Zusammenhang stehende Entwicklung auf der Aktivseite, die dann entweder zum Horten flüssiger Mittel oder zum Entstehen sonstiger, nicht betriebsnotwendiger Vermögensposten führen müsste. Grundsätzlich wurde die Auffassung vertreten, es solle allein Sache des Haushaltsgesetzgebers, nicht der Betriebsleitung, sein, den Umfang der Kapitalausstattung des Betriebes festzulegen. Auch so genannte stille Reserven, also Rücklagen, die nicht als solche offen ausgewiesen werden, wurden nur insoweit als vertretbar erachtet, als sie unvermeidbar waren (z.B. als Schätzungsrisiken und als anlässlich der Bewertung nach steuerlichen Vorschriften auftretende Unterschiede). Selbst Abschreibungen, die nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen hatten, sollten danach nicht ohne weiteres dem Landesbetrieb zufallen, um die Ansammlung flüssiger, aber gegenwärtig möglicherweise nicht erforderlicher Mittel zu vermeiden, auch wenn dies die wirtschaftliche Unabhängigkeit unterstützt hätte. Die parlamentarischen Bewilligungsrechte wurden dadurch als gefährdet angesehen.<sup>833</sup>

Die Bildung von Rücklagen sollte heute weniger restriktiv gesehen werden. Verwiesen sei nur darauf, dass bereits § 62 Abs. 2 LHO die Ermächtigung zur Bildung einer allgemeinen Rücklage gibt, um zumindest soviel Mittel anzusammeln, dass der regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln gedeckt wird. Diese prinzipiell für den Landeshaushalt insgesamt getroffene Ermächtigung muss - wenn Landesbetriebe als wirtschaftlich abgesonderte Einheiten betrachtet werden - auch für jeden einzelnen dieser Landesbetriebe gelten. Er muss also bereits unter Berufung auf diese Regelung zur Bildung von Rücklagen ermächtigt sein. Darüber hinaus ist es zwischenzeitlich nahezu gängige Praxis in den Bundesländern, dass die Haushaltspläne erst in den bereits laufenden, jeweiligen Haushaltsjahren verabschiedet werden. Dies führt in den ersten Monaten regelmäßig zu einer vorläufigen Haushaltsführung mit Restriktionen und ggf. auch zusätzlichen Genehmigungsvorbehalten insbesondere in Bezug auf die zu tätigen

<sup>832</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 173

<sup>833</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 171 ff; Als Beweggrund zur Bildung solcher Reserven wird das möglicherweise umständliche Antrags- und Bewilligungsverfahren mit u.U. ungewissem Ausgang genannt, dessen es bedarf, damit der Betrieb etwa kurzfristig notwendige Mittel zugewiesen erhält. Um dem zu begegnen und gleichzeitig das parlamentarische Budgetrecht zu wahren, wird eine Ablieferung und Wiederaufführung als Kapitalausstattung vorgeschlagen. Im Grunde sei diese aber bereits deshalb entbehrlich, weil der Betrieb der unmittelbaren Landesverwaltung zuzurechnen und rechtlich unselbständig sei, was ohnehin den finanziellen Rückhalt des Staat bedinge.

Ausgaben. Genau dies stände einer eigenverantwortlichen Wirtschaftsführung der Landesbetriebe jedoch entgegen. Vor diesem Hintergrund sollte gerade den Landesbetrieben die Möglichkeit eröffnet werden, aus eigenen angesammelten Mitteln die entsprechenden Ausgaben zu tätigen. Dies bedeutet letztlich auch eine Entlastung der Trägerkörperschaft. Die Obergrenzen für solche Rücklagen sollten angesichts der sehr unterschiedlichen Betriebsstrukturen jedoch individuell ausgehandelt werden.

Hinsichtlich der Rückstellungen ist bei Betrieben ähnlich wie im Falle der Rücklagen zu berücksichtigen, dass es sich um rechtlich unselbständige Teile der sie tragenden Gebietskörperschaft handelt und sie demzufolge flüssige Mittel als Gegenwerte für Rückstellungen nur in einem betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Umfang vorhalten sollen. Allgemein ist das Bilden gesonderter „Fonds“ - sei es auf der Aktivseite durch nicht benötigte flüssige Mittel, sei es auf der Passivseite durch das Ansammeln von als Ersatz für Eigenkapital dienenden Posten, die nicht als Kapitalausstattung zugeführt worden sind - zu vermeiden. Auch künftigen Versorgungslasten<sup>834</sup> war zumindest nach früherer Auffassung nicht durch das Bilden von Rückstellungen zu begegnen. Stattdessen wurde ein zeitanteiliges Finanzieren aus den Erträgen des Betriebes und ihrer Abführung in Höhe eines Anteils für jedes Geschäftsjahr an die Trägerkörperschaft favorisiert.<sup>835</sup>

Auch hier sollte wie bei den Rücklagen kritisch abgewogen werden, ob diese restriktive Haltung zur Bildung von Rückstellungen gerade bei Landesbetrieben noch zeitgemäß ist. Versorgungsbezüge für Ruhestandsbeamte wurden in der Vergangenheit nicht aus gesondert verwalteten Vermögen gewährt, die während der aktiven Dienstzeit aufgebaut wurden. Ihre Auszahlung wurde vielmehr vollständig aus allgemeinen Einnahmemitteln im jeweiligen Haushaltsjahr bestritten.<sup>836</sup> Die entsprechenden Ausgaben schlagen sich nicht in den Kapiteln der einzelnen Dienststellen, sondern in der allgemeinen Finanzverwaltung nieder. Eine verursacherbezogene Zuordnung bei den Ausgabetiteln der einzelnen Ressorts wird bisher nicht praktiziert. In der einzelnen Dienststelle kann der zunehmende Druck zur Minimierung von Personalausgaben daher dazu führen, dass die eigenen Stellenpläne und Personalausgabetitel durch Frühpensionierungen o.ä. entlasten werden, ohne dass organisatorische Maßnahmen mit dem Ziel einer Steigerung der Produktivität überhaupt erwogen werden.<sup>837</sup> Für Landesbetriebe, die in besonderem Maße der Kostentransparenz verpflichtet sein sollten, führt dies zu der Notwendigkeit, Aufwendungen für Versorgungslasten in die eigenen Rückstellungen aufzunehmen oder jährliche zweckgebundene Abführungen an die Trägerkörperschaft zu tätigen, um ein annähernd realistisches und jeweils aktuelles Bild über die von ihnen veranlassten Versorgungsleistungen zu erhalten. Die Bildung entsprechender Rückstellungen dient damit der Kostentransparenz.<sup>838</sup> Sie kann erfolgen, um Versorgungsansprüche unmittelbar oder mittelbar - durch Zwischenschaltung einer Überweisung an die Trägerkörperschaft - zu befriedigen. Außerdem werden sie gezwungen, die Gehälter und sonstigen Leistungen für ihre Ruhestandsbeamten aus dem eigenen Budget zu finanzieren.<sup>839</sup> Dabei können Größenordnungen

<sup>834</sup> Reiner mann verweist darauf, dass sich die Planstellen für Beamte in den Gebietskörperschaften im vergangenen halben Jahrhundert nahezu verdreifacht haben. Demzufolge werden die Ruhestandsausgaben von rd. 7,5% des Steueraufkommens heute auf voraussichtlich über 20% im Jahr 2030 ansteigen. Die Frage der Pensionsrückstellungen auch für Landesbetriebe werde daher zunehmend an Bedeutung gewinnen. Reiner mann, Heinrich (1994), S. 631

<sup>835</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 174

<sup>836</sup> Hintergrund für den Verzicht auf die Bildung von Sondervermögen für Versorgungslasten ist, dass diese nicht als (aufgeschobene) Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre betrachtet werden, sondern als ungewisse Verbindlichkeiten, deren Höhe künftiger gesetzgeberischer Gestaltung unterliegt. Auch die staatschuldenrechtlichen Begrenzungsregeln werden hierauf nicht angewandt, was insofern jedoch bedenklich erscheint, als sich der Staat durch solche Lasten de iure grenzenlos verschulden kann. Diese Auffassung über die Beliebigkeit einer zukünftigen Gestaltung der Versorgungsansprüche auch mit Wirkung für bereits bestehende Dienstverhältnisse stellt jedoch aber das gesamte öffentliche Besoldungs- und Versorgungsrecht in Frage.

<sup>837</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2003), S. 233

<sup>838</sup> vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997) S. 37

<sup>839</sup> Zur Bedeutung der Frage der Versorgungslasten kann auf den Zweiten Versorgungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2001 verwiesen werden, der bis zum Jahr 2040 selbst im günstigsten Szenario allein im Bereich der unmittelbaren Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen ein Anwachsen der Versorgungsausgaben von 42,9 Mrd. DM auf 149,5 Mrd. DM und damit das 3,5-fache prognostiziert hatte. (Bundesregierung (2001), S. 193), zum Ausbau der Alterssicherungssysteme vgl. Meier, Wolfgang (1998), S. 1246 ff

von rd. 25% der laufenden Bezüge der aktiven Beamten im Raum stehen.<sup>840</sup> Eine Maximalbelastung wird angesichts der Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst für die Jahre 2020 bis 2022 erwartet.<sup>841</sup>

#### 4.3.2.2.4.2 Notwendigkeit der Publizität

Zielstellung eines Jahresabschlusses und eines Lageberichtes ist es generell, Eigentümern, Unternehmensleitung, Arbeitnehmern, Gläubigern und Kunden ein auf ihre Interessen zugeschnittenes transparentes Bild der Unternehmenslage zu vermitteln. Diese Interessengruppen sind grundsätzlich auch im Falle von Landesbetrieben zu erkennen, wobei der Eigentümer mit der Trägerkörperschaft gleichzusetzen ist und möglicherweise auch eine Rolle als wesentlicher Kunde einnimmt. Der Informationsbedarf der einzelnen Interessengruppen variiert in Abhängigkeit von ihrer Zielstellung in Bezug auf das Unternehmen und seine Entwicklung. Wesentliche Ober- und Unterziele der einzelnen Interessengruppen sind in Tabelle 40 zusammengestellt. Hieraus ist der allgemein zu befriedigende Informationsbedarf abzuleiten.

Eigentümer Land Brandenburg	Unternehmensleitung Betriebsleitung	Arbeitnehmer Beschäftigte	Gläubiger	Kunden Verwaltung, Private
Kapitalmehrung	Unternehmensstärkung	Arbeitsplatzsicherung	Zahlungsfähigkeit	Leistungserbringung
Jahresüberschüsse, Minimierung des Jahresfehlbetrages	Image, Attraktivität, Substanzerhaltung, Bildung von Reserven	Rückstellungen, Rücklagen, Entwicklungsprognosen	Substanzerhaltung Liquidität Bonität	Qualität der Produkte

**Tabelle 40: wesentliche unternehmensspezifische Ober- und Unterziele einzelner Interessengruppen**

Jahresabschluss und Lagebericht von Kaufleuten und Handelsgesellschaften unterliegen vor diesem Hintergrund entsprechend dem Handelsrecht einer Offenlegungspflicht.<sup>842</sup> Gleichermaßen gilt dies für Unternehmen, die keiner Eintragungspflicht in das Handelsregister unterliegen, wenn bestimmte Größenvoraussetzungen erfüllt sind.<sup>843</sup> Für öffentliche Unternehmen gelten diese Maßgaben nur bedingt. Beteiligungsgesellschaften in der Form der GmbH oder AG sind den für sie geltenden Rechtsnormen und damit einer Offenlegungspflicht unterworfen. Bei Stiftungen, Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts ist die Kaufmannseigenschaft oder die Eintragung im Handelsregister i.V.m. den größenabhängigen Voraussetzungen ausschlaggebend (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 1 PublG). Öffentliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind unabhängig von ihrer Größe von einer Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes zunächst explizit ausgenommen, wenn es sich um solche auf kommunaler Ebene handelt. Als Begründung wird darauf verwiesen, die Publizität den landesrechtlichen Regelungen überlassen zu wollen. Diese landesrechtlichen Regelungen existieren zwar für Eigenbetriebe, nicht aber z.B. für Regiebetriebe<sup>844</sup> und ebenso wenig einheitlich für Landesbetrie-

<sup>840</sup> vgl. Kirchof, Ferdinand (1997), S. 752 mit einem Verweis auf Erfahrungen des Landes Rheinland-Pfalz, das seit 1996 Abführungen an einen Pensionsfonds praktiziert.

<sup>841</sup> vgl. Meier, Wolfgang (1998), S. 1249

<sup>842</sup> § 325 HGB

<sup>843</sup> § 1 i.V.m. § 9 PublG

<sup>844</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 135

be.<sup>845</sup> Die § 87 der Landeshaushaltsordnungen verweisen regelmäßig allein darauf, dass Jahresabschluss und Lagebericht des Landesbetriebes in entsprechender Anwendung des § 264 Abs. 1 S. 1 HGB aufzustellen sind. Einzelne haushaltsrechtliche Vorschriften schreiben darüber hinaus eine Veröffentlichung und Beifügung des Jahresabschlusses öffentlicher Unternehmen zur Haushaltsrechnung des Trägers vor. Dies gilt zum Beispiel für die Jahresabschlüsse der Bundes- und Landesbetriebe (§ 85 Abs. 1 Nr. 3 BHO/LHO) sowie für die kommunalen Eigenbetriebe (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO Niedersachsen).<sup>846</sup>

Diese Form der Publizität geht von der Annahme aus, dass die gewählten Parlamente die Interessen der Gesellschafter vertreten, welche letztlich in der Gesamtheit einer Landesbevölkerung zu sehen sind. Mit der zustimmenden Kenntnisnahme der Haushaltsrechnung erteilen sie faktisch die Entlastung der Geschäftsführung. Hiergegen sind keine Einwände vorzubringen. Insbesondere bei personell, finanziell oder in Bezug auf die dort angesiedelten Aufgaben in besonderem Maße außenwirksamen Landesbetrieben - sei es durch die Verwaltung hoher Vermögenswerte, die Beschäftigung einer hohen Anzahl an Mitarbeitern oder zahlreichen Kundenkontakten - wird es jedoch als geboten erachtet, Publizität auch in dem Sinne zu verstehen, dass die verschiedensten Interessengruppen über den Geschäftsverlauf und die Vermögenslage des jeweiligen Landesbetriebes aktiv unterrichtet werden.

#### 4.3.2.2.5 Zweckmäßigkeit der Jahresabschlussprüfung

Die Landeshaushaltsordnungen stellen in § 88 Abs. 1 klar, dass die Landesrechnungshöfe die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Betriebe und Sondervermögen prüfen. Insoweit sind Landesbetriebe nicht anders zu behandeln als sonstige Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung. Das bedeutet aber auch, dass sich aus der LHO selbst aber noch keine jährliche Prüfungspflicht ableiten lässt. Abweichend von klassischen Landesbehörden muss sich die Prüfung in weiten Teilen aber den Besonderheiten der Landesbetriebe und ihrer Rechnungslegung anpassen. So sind die Jahresabschlüsse in entsprechender Anwendung der §§ 316 ff HGB zu prüfen.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass Beteiligungen der öffentlichen Hand an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts gemäß § 53 HGrG der jeweiligen Gebietskörperschaft das Recht zusprechen, im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen sowie einzelne Sachverhalte vom Abschlussprüfer darstellen zu lassen.<sup>847</sup> Dazu zählen

- a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
- b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
- c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages.

Da Landesbetriebe den Tatbestand einer anteilsfinanzierten Unternehmensform des privaten Rechts oder der Mehrheitsbeteiligung der Gebietskörperschaft nicht erfüllen, unterliegen sie zunächst keiner erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG. Gleichwohl wird vielfach empfohlen, auch wenn Unternehmen

<sup>845</sup> Hamburg verlangt zwar eine Eintragung seiner Landesbetriebe in das Handelsregister soweit es sich um Gewerbebetriebe nach § 1 Abs. 2 HGB handelt, verzichtet jedoch auf eine Offenlegung des Jahresabschlusses durch Einreichung von Unterlagen beim Handelsregister bzw. im Bundesanzeiger. (Nr. 1.5 i.V.m. Nr. 6.2.2 VV zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO Hamburg)

<sup>846</sup> vgl. Graef, Michael (2001), S. 132

<sup>847</sup> vgl. Kropff, Bruno in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1539 und Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1364

nicht die Rechtsform der AG, KGaA oder eG haben, im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung entsprechende Befugnisse zur Auslösung der erweiterten Prüfung zu Gunsten der Gebietskörperschaft einzuräumen.<sup>848</sup> Der zusätzliche Informationsgehalt und die Rückschlussmöglichkeit auf die Arbeit der Geschäftsführung sind unbestritten. Ob gleichwohl auch im Falle von Landesbetrieben zu Gunsten der erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG zu entscheiden ist, sollte von Fall zu Fall entschieden werden. Die o.g. zu prüfenden Sachverhalte setzen im Wesentlichen solche Landesbetriebe voraus, bei denen nachhaltige Umsatzerlöse erwirtschaftet und Geschäfte getätigt werden. Es sollte sich um Landesbetriebe handeln, die mindestens eine marktwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit anstreben und kostendeckend arbeiten. Soweit ein Landesbetrieb in besonderem Maße durch Zuführungen finanziert wird, vermag eine Prüfung nach § 53 HGrG kaum weiterführende Erkenntnisse zu offenbaren.

Darüber hinaus sollte die jährliche Prüfung, welche durch die Landeshaushaltsordnungen nicht vorgeschrieben wird, sorgfältig abgewogen werden. Hierbei müssen die Bedeutung des betreffenden Landesbetriebes in der Öffentlichkeit, sein finanzielles und personelles Volumen, die Kosten der Jahresabschlussprüfung und die Möglichkeit die Prüfung aus eigener Kraft, d.h. durch die Landesrechnungshöfe, durchzuführen, in die Überlegungen einbezogen werden.

Eben so wenig kennt das Landeshaushaltsrecht, anders als im Falle der Eigenbetriebe, eine ausdrückliche, unmittelbare Entlastung der Geschäftsführung durch die Feststellung eines Jahresabschlusses, etwa vergleichbar einer solchen nach §§ 172 ff AktG. Eine solche kann nach herrschender Auffassung auch nicht in Betracht kommen, da der Jahresabschluss Teil der Haushaltsrechnung ist. Ihre Vorlage ist Grundlage für eine allgemeine, politische Entlastung der Regierung als Spitze der vollziehenden Gewalt durch die Legislative.<sup>849</sup>

### 4.3.3 Steuerrecht

Eine Verallgemeinerung in Bezug auf die steuerrechtliche Behandlung öffentlicher Unternehmen bedarf zunächst der Differenzierung in Unternehmen, die öffentlich-rechtlich und solche, die privatrechtlich organisiert sind. Inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts sind alle Gebilde, die aufgrund öffentlichen Rechts des Bundes oder eines Landes mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind.<sup>850</sup> Da die Landesbetriebe rechtlich unselbständig, also keine juristischen Personen sind, hilft diese Differenzierung allein noch nicht weiter. Die fehlende Eigenschaft der rechtlichen Selbständigkeit bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass Landesbetriebe von möglichen Steuerbelastungen entbunden sind. Steuerpflichtig wird u.U. der Träger des Betriebes als juristische Person des öffentlichen Rechts; die Begleichung der Steuerlast selbst wird dann vielfach auf den Betrieb übertragen. Abhängig ist das Entstehen der Steuerlast der Landesbetriebe von der Zuordnung des jeweiligen Landesbetriebes zu den in den jeweiligen Steuergesetzen behandelten Betriebsformen - vornehmlich den Hoheitsbetrieben, den Betrieben gewerblicher Art und den Gewerbebetrieben. Diese Zuordnung wiederum ist abzuleiten aus den im Landesbetrieb wahrgenommenen Aufgaben.

Während der Hoheitsbetrieb weder körperschafts-, umsatz-, gewerbe- noch grundsteuerpflichtig ist, unterliegt der Betrieb gewerblicher Art nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG und § 2 Abs. 3 UStG der Körperschaft- und Umsatzsteuer. Gewerbesteuerpflicht besteht für den Betrieb gewerblicher Art nur dann, wenn die Voraussetzungen eines Gewerbebetriebes nach § 15 Abs. 2 Satz 1 EStG vorliegen; dies be-

<sup>848</sup> vgl. Dommach, Hermann (2005), S. 4 zu § 53 HGrG

<sup>849</sup> vgl. Karehnke, Helmut (1973), S. 175

<sup>850</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002) S. 284

dingt auch die Gewinnerzielungsabsicht und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr. Sofern keine sonstige Steuerbefreiung nach § 4 GrStG vorliegt<sup>851</sup>, ist der Grundbesitz der Betriebe gewerblicher Art auch grundsteuerpflichtig.

Aus der Addierung sämtlicher Steuerpflichten - so belegen Modellrechnungen - folgt bei der Überführung hoheitlicher Tätigkeiten in den privatrechtlichen Bereich vielfach ein Preis- oder Gebührenanstieg und damit eine Mehrbelastung der Bürger um bis zu 25%.<sup>852</sup>

#### 4.3.3.1 Körperschaftsteuer

Landesbetriebe können für ihre Trägerkörperschaft als der dahinter stehenden juristischen Person zu einer unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht führen. Entscheidend hierfür ist, ob der jeweilige Landesbetrieb einen Betrieb gewerblicher Art i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG darstellt. Der Begriff ist ein rein körperschaftsteuerrechtlicher Begriff. Danach handelt es sich um jede Einrichtung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die einer solchen nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dient, die über den Rahmen einer bloßen Vermögensverwaltung hinausgeht, sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich heraushebt und nicht überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dient. Die Absicht, Gewinn zu erzielen und die Beteiligung am allgemeinen Wirtschaftsverkehr sind nicht erforderlich.<sup>853</sup>

Der Begriff der „Einrichtung“<sup>854</sup> ist nicht an ein bestimmtes Ausmaß tatsächlich getroffener organisatorischer Maßnahmen gebunden. Die darin zum Ausdruck gebrachte Verselbständigung kann sich bereits aus eigenen Rechnungskreisen ableiten. Als Einrichtung im Sinne des Körperschaftsteuerrecht kann jede von der eigentlichen öffentlichen Aufgabe der Körperschaft abtrennbare Tätigkeit verstanden werden, wenn sie einen wettbewerbsrelevanten und privatrechtlichen Charakter besitzt.<sup>855</sup> Der Einsatz von Personal und Vermögen sowohl im hoheitlichen als auch im wirtschaftlichen Bereich steht dem nicht entgegen, wenn jeweils eine zeitliche Abgrenzung möglich ist. Die Finanzverwaltung bedient sich zur Feststellung eines Betriebes gewerblicher Art einer Umsatzgrenze von rd. 180.000 Euro.<sup>856</sup> Diese Grenze identifiziert einen Betrieb gewerblicher Art, ohne eine funktionelle Verselbständigung besonders zu begründen. Sie stellt eine widerlegbare Vermutung für einen Betrieb gewerblicher Art dar, wenn die genannte Umsatzgrenze überschritten wird, ohne das Vorliegen einer Einrichtung zu überprüfen. Dies bedeutet aber gleichfalls, dass, soweit diese Umsatzgrenze nicht überschritten ist, eine Einrichtung trotzdem vorliegen kann, wenn sich diese aufgrund organisatorischer Verselbständigung ergibt.

Des Weiteren muss eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit vorliegen. Dies ist dann gegeben, wenn Leistungen im wirtschaftlichen Sinne erbracht werden, mit denen ein über die reine Entgeltentrichtung hinausgehendes wirtschaftliches Interesse des Leistungsempfängers verfolgt wird. Im Prinzip bedeutet dies, dass eine Einrichtung vorliegen muss, deren Tätigkeit auf Wiederholung angelegt ist. Diese Tätigkeit wiederum muss mit Einnahmeerzielungsabsicht betrieben werden. Zugleich müssen die Grenzen der reinen Vermögensverwaltung überschritten sein. Deshalb wird regelmäßig der Unternehmensbegriff

<sup>851</sup> z.B. für Grundbesitz, der für Zwecke eines Krankenhauses benutzt wird

<sup>852</sup> vgl. Friedl, Uwe (1999), S. 152

<sup>853</sup> § 4 Abs. 1 KStG

<sup>854</sup> Der Begriff der Einrichtung „kann sich aus einer besonderen Leitung, aus einem geschlossenen Geschäftskreis aus der Buchführung oder aus einem ähnlichen, auf eine Einheit hindeutenden Merkmal ergeben.“ (Abschn. 5 Abs. 4 S. 1 KStR)

<sup>855</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002) S. 291

<sup>856</sup> Abschn. 5 Abs. 4 KStR

i.S.d. UStG<sup>857</sup> zur Klassifizierung eines Betriebes gewerblicher Art herangezogen. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist hier nicht erforderlich.

Als weitere Voraussetzung muss sich der Betrieb gewerblicher Art innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich herausheben. Nach der Rechtsprechung muss es sich deshalb um eine Tätigkeit von einigem Gewicht handeln. Die Finanzverwaltung geht hierbei wiederum aus Vereinfachungsgründen von einer Umsatzgrenze in Höhe von rd. 30.000 Euro pro Jahr aus, die selbst bei einer Verselbständigung im o.g. Sinne zu überschreiten ist, und spricht von der so genannte Nichtaufgriffsgrenze. Soweit ein nachhaltiger Jahresumsatz aus Geschäftsvorfällen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG von rd. 30.000 Euro nicht erfüllt ist, wird ein Betrieb gewerblicher Art nur angenommen, wenn hierfür besondere Gründe vorgetragen werden.

Bei der näheren Bestimmung des Begriffs „Betrieb gewerblicher Art“ und seiner einzelnen Begriffsmerkmale ist der Zweck der Besteuerung der juristischen Person des öffentlichen Rechts bei wirtschaftlichen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Zweck ist der Schutz des Wettbewerbs. Wenn die öffentliche Hand wie eine Privatperson wirtschaftlich tätig wird und wie eine solche am gewerblichen Wettbewerb teilnimmt, so soll sie gegenüber der Privatperson keinen Wettbewerbsvorteil dergestalt haben, dass das von ihr erwirtschaftete Ergebnis nicht mit einer Steuer belastet ist. Dass damit möglicherweise zugleich auch eine öffentliche Aufgabe erfüllt oder ein Interesse der Allgemeinheit bedient wird, ist nach dem Körperschaftsteuerrecht nur dann von Bedeutung, wenn es sich zusätzlich um einen Hoheitsbetrieb handelt.

Als Steuersubjekt gilt die Trägerkörperschaft hinsichtlich jedes einzelnen von ihr unterhaltenen Betriebes gewerblicher Art. Zivil- und verwaltungsrechtlich bilden der Betrieb gewerblicher Art und die Trägerkörperschaft eine Einheit, für steuerliche Zwecke werden sie jedoch verselbständigt. Dies hat zur Folge, dass für jeden Betrieb gewerblicher Art das Einkommen gesondert ermittelt und die Körperschaftsteuer jeweils gesondert gegen die juristische Person des öffentlichen Rechts festgesetzt wird. Von der Rechtsprechung wird es dem betreffenden Betrieb hier auch zugestanden, steuerrechtlich mit der Trägerkörperschaft Schuldverhältnisse einzugehen, obwohl zivilrechtlich „In-Sich-Geschäfte“ vorliegen würden, die kein Schuldverhältnis begründen könnten (s. Kapitel 4.2.4.1.3.3 und 4.2.5.3.1). Diese Regelungen werden steuerlich aber nur dann anerkannt, wenn sie klar und eindeutig getroffen worden sind. Auch können beispielsweise Darlehensvereinbarungen zwischen Trägerkörperschaft und Betrieb nur dann anerkannt werden, wenn sie für die Zukunft und nicht mit Rückwirkung für die Vergangenheit abgeschlossen wurden. Dabei muss der Betrieb gewerblicher Art jedoch selbst über eine angemessene Eigenkapitalausstattung verfügen. Als Eigenkapitalquote wird von der Finanzverwaltung und Rechtsprechung ein Maß von 30% des Aktivvermögens verlangt. Liegt das Eigenkapital unter dieser Quote, werden Darlehen der Trägerkörperschaft in Höhe der Differenz als Eigenkapital und die darauf entfallenden Zinsen als verdeckte Gewinnausschüttung behandelt. Abweichungen zu Gunsten einer geringeren Eigenkapitalquote können zugelassen werden, soweit geringere Quoten auch bei vergleichbaren Betrieben üblich sind.

Als Steuergegenstand gelten die Einkünfte aus dem Betrieb gewerblicher Art. Bei Landesbetrieben, die Bücher nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches führen, ist der Gewinn in dem jeweiligen Wirtschaftsjahr zu ermitteln. Er stellt die zu besteuern den Einkünfte dar, die gemäß § 23 KStG einem Regelsteuersatz in Höhe von 25% unterliegen.

---

<sup>857</sup> „Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbst ausübt. Das Unternehmen umfasst die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers. Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird.“ (§ 2 Abs. 1 UStG)

Ausgenommen von der Körperschaftsteuerpflicht sind allein die so genannten Hoheitsbetriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die der öffentlich-rechtlichen Trägerkörperschaft Eigentümlich und vorbehalten sind. Sie sind aus der Staatsgewalt abgeleitet und dienen staatlichen Zwecken.<sup>858</sup>

#### 4.3.3.2 Gewerbesteuer

Das Entstehen der Gewerbesteuerpflicht für Landesbetriebe ist an die Voraussetzung geknüpft, dass der betreffende Betrieb die Tatbestandsvoraussetzungen eines Gewerbebetriebes erfüllt. Das Gewerbesteuergesetz greift zu diesem Zweck auf die Definition des Einkommenssteuergesetzes zurück. Danach ist eine selbständige nachhaltige Betätigung, die mit der Absicht Gewinn zu erzielen unternommen wird und sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt, ein Gewerbebetrieb, wenn die Betätigung weder als Ausübung von Land- und Forstwirtschaft, noch als Ausübung eines freien Berufes noch als eine andere selbständige Tätigkeit anzusehen ist.<sup>859</sup> Bereits für kommunale Eigenbetriebe, die regelmäßig mit Verlusten arbeiten, stellen die Gewerbesteuerrichtlinien die Gewinnerzielungsabsicht und damit die Eigenschaft als Gewerbebetrieb in Frage.<sup>860</sup> Als Kriterien nennen die Gewerbesteuerrichtlinien auch die Selbständigkeit, die Nachhaltigkeit der Betätigung, die Gewinnerzielungsabsicht und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr. Im Gegensatz hierzu kennt ein Betrieb gewerblicher Art lediglich die Einnahmeerzielungsabsicht, nicht die Gewinnerzielungsabsicht. Deshalb ist nicht automatisch jeder Betrieb gewerblicher Art auch ein Gewerbebetrieb i.S.d. Gewerbesteuerrechts. So kann die Trägerkörperschaft beispielsweise durch Satzung, Kabinetts- oder Gemeinderatsbeschluss festlegen, dass ein Betrieb ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig wird. Soweit dann auch tatsächlich keine Gewinne erzielt werden oder nur solche, die zum Verzehr von Verlustvorträgen verwendet werden, unterliegt dieser Betrieb nicht der Gewerbesteuer.

#### 4.3.3.3 Umsatzsteuer

Das Entstehen der Umsatzsteuerpflicht ist an die selbständige Ausübung einer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit geknüpft. Als gewerblich oder beruflich wird dabei jede nachhaltige Tätigkeit betrachtet, die zur Erzielung von Einnahmen ausgeübt wird; auch dann, wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.<sup>861</sup> Für die Liegenschaftsvermessungen im Bereich des amtlichen Geoinformationswesens gelten Sonderregelungen.

#### 4.3.4 Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Soweit in Kapitel 3.2.4 die Beobachtungen in den Landesbetrieben für das amtliche Geoinformationswesen dahingehend zusammengefasst waren, dass die betreffenden Betriebe sich im Vergleich zu einer Behörde, die entsprechend der Philosophie des Neuen Steuerungsmodells geführt wird und ggf. bereits über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügt, kaum näher an private Unternehmensformen heranentwickeln, kann dies grundsätzlich bestätigt werden. Der Einsatz der hierfür kennzeichnen-

<sup>858</sup> im Einzelnen siehe hierzu Abschn. 5 Abs. 13 KStR

<sup>859</sup> § 15 Abs. 2 S. 1 EStG

<sup>860</sup> Abschn. 17 Abs. 2 S. 3 GewStR

<sup>861</sup> § 2 Abs. 3 S. 1 UStG



den Instrumente und Verfahren muss im Bereich der Finanzwirtschaft aber in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und wiederum an die betreffenden Aufgaben geknüpften Ausrichtung abgewogen werden. So kann der Landesbetrieb mit Blick auf Arbeitshypothese II hinsichtlich der Finanzwirtschaft im Einzelfall durchaus nicht anders gestellt sein als eine Behörde, die bereits über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügt. Gerade bei erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit kann der Einsatz von Instrumenten und Verfahren sich aber auch deutlich dem eines privaten Unternehmens annähern. Dies hängt in besonderem Maße von Zweckmäßigkeitserwägungen, welche anknüpfend an Abbildung 15 in Abbildung 24 noch einmal zusammengefasst werden sollen.

Tendenziell ist zu beobachten, dass mit einer zunehmenden Lösung der Landesbetriebe von einer gemeinwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit und der Zunahme der Erwirtschaftung von Umsatzerlösen von Dritten, die Zweckmäßigkeit des Einsatzes von Instrumenten, die denen eines privaten Unternehmens vergleichbar sind, steigt. Da die im Rahmen der Primäranalyse untersuchten Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesen mit den Vorhalteleistungen amtlicher Geobasisdaten einen hohen Aufgabenanteil inne hatten, der lediglich mit der Zielrichtung einer gemeinwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit wahrgenommen werden konnte, müssen die vorläufigen Ergebnisse mit Blick auch auf die im Rahmen der Verallgemeinerung herausgearbeiteten Zweckmäßigkeiten für andere Ausgestaltungen der Landesbetriebe fortgeschrieben werden. Insbesondere dann, wenn der Aufgabenkanon eines Landesbetriebes konsequent auf eine erwerbswirtschaftliche Betätigung zugeschnitten wird, sollte das Entwicklungspotenzial in Richtung eines privaten Unternehmens deutlich höher bewertet werden. Dies gilt in Bezug auf die Aufstellung eines Wirtschaftsplans gleichermaßen wie für die Wirtschaftsführung und den Einsatz des betrieblichen oder kaufmännischen Rechnungswesens.

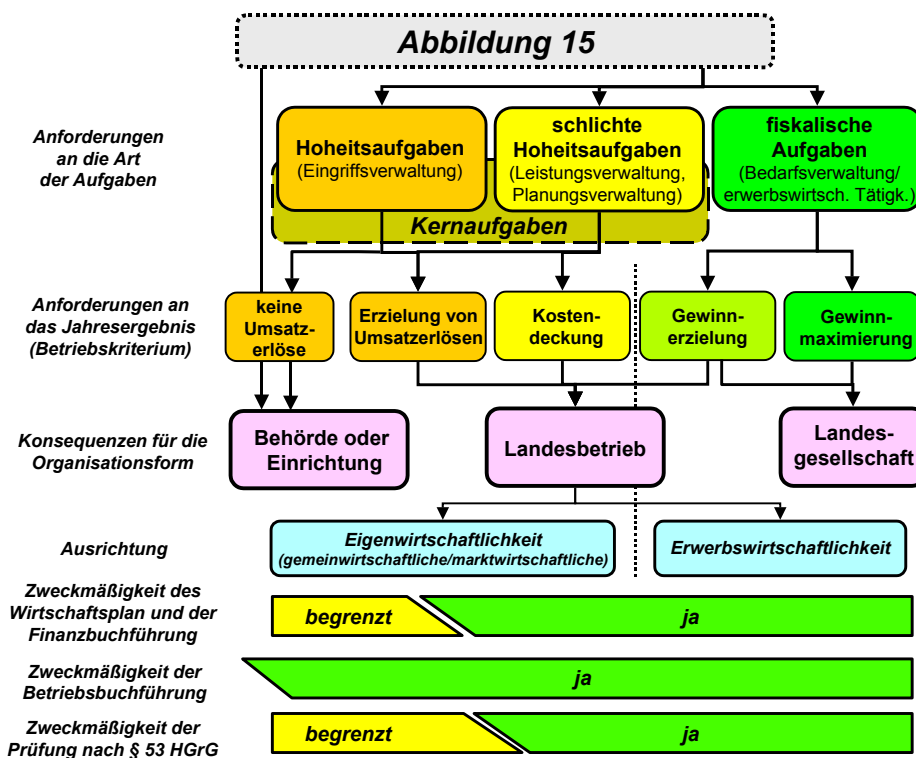


Abbildung 24: Finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeiten in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Ausrichtung der Landesbetriebe

## 4.4 Personalwirtschaft

Staatliche und kommunale Verwaltungen gelten in der öffentlichen Diskussion vielfach als unflexibel und unattraktiv, wenn es um Fragen des Personalmanagements geht. Einziger Anreiz für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst scheint angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage die vergleichsweise hohe Sicherheit der Beschäftigungskonditionen und die Tatsache zu sein, ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis begründen zu können. Hinzu kommt, dass die Bezüge im öffentlichen Dienst für Teile der Beschäftigten um bis zu 20% höher liegen als für vergleichbare Angestellte in der Privatwirtschaft<sup>862</sup> wenn gleich das eine erhebliche Ausgabenbelastung der öffentlichen Haushalte darstellt<sup>863</sup>. Dies ist nicht zuletzt mit ein Grund, warum Bund, Länder und Kommunen die Ausgründung privatrechtlicher Organisationsformen betreiben. Sie eröffnen vielfach günstigere Beschäftigungskonditionen. Gleichwohl ist zu beobachten, dass in den vergangenen Jahren moderate Abschlüsse der Tarifverhandlungen, die auch auf die Besoldungsstrukturen übertragen wurden, eine Dämpfung, wenn nicht sogar Rückentwicklung der genannten Diskrepanz eingeleitet haben. Hierzu zählen Eingriffe beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder der Abbau von Zulagen ebenso wie Verlängerungen der Arbeitszeit der Beamten oder der Rückführung der Wochenarbeitszeiten im Bereich der Angestellten und Arbeiter bei gleichzeitiger Minderung der Bezüge. Zwischen Landesbetrieben und Behörden im klassischen Sinne sind diesbezüglich jedoch keine Unterschiede zu erkennen, da beide rechtlich unselbständiger Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind.

So hatte Kapitel 3.3 auch herausgearbeitet, dass Beobachtungen hinsichtlich einer Entwicklung hin zu betriebswirtschaftlichem Handeln in Bezug auf den Funktionalbereich der Personalwirtschaft weniger inhaltlich als vielmehr zeitlich bedeutsam sind. Im Wesentlichen waren danach Beschleunigungseffekte zu Gunsten des Einsatzes personalwirtschaftlicher Instrumente zu beobachten, die im Falle der Beibehaltung behördlicher Strukturen nach Einschätzung der Beteiligten erst zeitverzögert eingetreten wären. So hat sich beispielsweise die Landesregierung Hessens mit den Kabinettsbeschlüssen „Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung“ sowie „Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung“ in der hessischen Landesverwaltung bereits Mitte der 90er Jahre zu Zielvereinbarungen, Verantwortungsdelegation, Ergebniskontrolle, vertrauensvoller Zusammenarbeit, Teamarbeit, Förderung und Fortbildung, Konfliktbewältigung oder Motivation als wesentlichen Grundlagen der Arbeit in den Landesbehörden bekannt und entsprechende Initiativen auf den Weg gebracht.<sup>864</sup> Das in Kapitel 3.3 vorläufig ermittelte Potenzial war daher bisher weniger inhaltlicher Natur. Nachfolgend soll daher die Zielstellung im Vordergrund stehen, das beobachtete zeitliche Potenzial mit Blick auf Arbeitshypothese II durch weitergehende inhaltliche Betrachtungen anzureichern. Dazu soll geprüft werden, inwieweit die Erwartungen der umwandelnden Trägerkörperschaft an einen Landesbetrieb in Bezug auf die Personalwirtschaft tatsächlich Potenziale beschreiben, die in der klassischen Behördenstruktur so nicht gegeben wären.

<sup>862</sup> vgl. Reichard, Christoph (2000), S. 5, was jedoch für die in Leitungsfunktionen eingesetzten Beschäftigten so nicht in jedem Fall gelten dürfte. Hier stehen die öffentlichen Verwaltungen vielfach vor dem Problem, gerade auch gegenüber hochqualifizierten und motivierten Berufseinsteigern keine wettbewerbsfähigen Angebote im Vergleich mit der Privatwirtschaft unterbreiten zu können. Zumindest muss diese Verdienstaussage mit Blick auf gegenteilige Äußerungen (Sinn, Hans-Werner in Bild-Online vom 06.10.2004) relativiert oder differenziert betrachtet werden.

<sup>863</sup> „Sie [die Ausgaben] betragen über 30% der Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Kommunen. 1997 beliefen sie sich auf rund 367 Mrd. DM (rd. 511 Mio. €) jährlich oder mehr als eine Milliarde Euro pro Tag. Es ist davon auszugehen, dass die zwischenzeitlich erfolgten Steigerungen bei den Dienstaltersstufen, schleichende Besoldungsstrukturverbesserungen sowie überproportional wachsende Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen - trotz mancherorts erfolgten Personalabbaus - diese Summe zwischenzeitlich noch erhöht haben.“ (Gröpl, Christoph (2003), S. 231)

<sup>864</sup> vgl. Görlich, Hans-Peter (1997), S. 15 ff, zum Stand und zu den Entwicklungstendenzen im Personalmanagement unter dem Blickwinkel des New Public Management siehe auch Oechler, Walter A. in Koch, Rainer/Conrad, Peter (2003), S. 200 ff

#### 4.4.1 Bewirtschaftung, Beschaffung und Entwicklung

Ein erstes Augenmerk soll der Frage gewidmet werden, inwieweit Erkenntnisse der Rechts- und Verwaltungswissenschaften bei der Bewirtschaftung des Personals bisher nicht erkannte und über die beobachtete Praxis hinausgehende Potenziale für Landesbetriebe eröffnen, die innerhalb der Behörde so nicht zur Verfügung gestanden hätten.

Hinzu kommt, dass mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung einerseits bisher nicht gekannte Anforderungsprofile an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, andererseits neue Verfahren der Auswahl von Beschäftigten verbunden sind. Dabei ist eine wissenschaftliche und personelle Umorientierung in den öffentlichen Verwaltungen zu beobachten, die unter dem Stichwort „vom Juristen zum Betriebs- oder Verwaltungswirt“ umschrieben werden kann und institutionell von der Ablösung des Weber'schen Bürokratiemodells durch die Dienstleistungsphilosophie des Neuen Steuerungsmodells gekennzeichnet ist.<sup>865</sup> Beschaffung und Entwicklung des Personals sind daher weitere Themen, die zum einen verfahrensmäßige zum anderen inhaltliche Neuerungen einleiten können. Die dort eingesetzten Instrumente können der Tendenz entgegenwirken, sich gerade bei der Besetzung des Top-Managements öffentlicher Unternehmen von einer politischen Vorbestimmung zu lösen.<sup>866</sup> Auch hierzu ist mit Blick auf Arbeitshypothese II abzuwägen, ob die Landesbetriebe als besonders von diesen inhaltlichen Neuerungen Betroffene nicht tatsächliches, über einen Beschleunigungseffekt hinausgehendes Potenzial haben.

Zusammenfassend muss dies für den hier betrachteten Ausschnitt der Personalwirtschaft bejaht werden. Vornehmlich die qualitative Zusammensetzung des Personalkörpers wie auch die begrenzte quantitative Flexibilität desselben bergen ein Potenzial, dass so in einer Behörde nicht zur Verfügung gestanden hätte. Insoweit weisen die nachfolgenden Ausführungen über die aus der Praxis gewonnenen Erkenntnisse hinaus.

##### 4.4.1.1 Potenzial in Bezug auf die Steuerung der Personalkosten und die Stellenverbindlichkeit

Auf Änderungen der gesamt- oder betriebswirtschaftlichen Lage können einzelne Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen aus eigener Machtvollkommenheit kaum reagieren. Behörden sind ausnahmslos an die Stellenausweisungen im Landeshaushalt gebunden. Dies betrifft sowohl die Planstellen der Beamten als auch die Stellen für Angestellte und Arbeiter. Die Landeshaushaltsordnungen eröffnen im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch so genannte Stellenumsetzungen nur begrenzte Flexibilität, etwa bei Organisationsänderungen und vordringlichem Personalbedarf in bestimmten Geschäftsbereichen. Diese Befugnisse stehen regelmäßig aber nicht den Personal bewirtschaftenden Dienststellen vor Ort zu, sondern nur der Landesregierung oder dem jeweiligen Ministerium der Finanzen.<sup>867</sup> Zurückgeführt wird dieser Umstand regelmäßig auf verfassungsrechtliche Maßgaben. Auch wenn Art. 110 GG keine spezifischen Aussagen zur Bewirtschaftung von Personalstellen, sondern allein ein Budgetbewilligungsrecht in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben formuliert, entfaltet dieses auch Wirkung auf die einzelnen Personalstellen. Zur Begründung sei auf das Spezialisationsprinzip hingewiesen, welches wiederum aus dem Vollständigkeitsprinzip des Haushalts abgeleitet werden kann. Dies bedingt, einzelne Einnahmen und Ausgaben so zu differenzieren, dass über eine exakte Zuordnung eine effektive Haushaltssteuerung durch das Parlament möglich wer-

<sup>865</sup> vgl. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000), S. 93

<sup>866</sup> zu diesbezüglicher Kritik vgl. Braun, Günther E. in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1242 und Potthoff, Ernst in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 497

<sup>867</sup> § 50 LHO

den soll. Dieses Spezialisationsprinzip gilt auch für die Personalplanung und -bewirtschaftung. Eine vollkommene Personalkostenbudgetierung dürfte dieses Spezialisationsprinzip zumindest beeinträchtigen.

Soweit jedoch die Voraussetzungen für einen alternativen Steuerungsmechanismus geschaffen werden, entfielen der Geltungsgrund für eine Einzelveranschlagung. Damit spitzt sich die Frage der Zulässigkeit der Personalkostenbudgetierung auf zwei Komplexe zu:<sup>868</sup>

- a) Wann ist eine spezifisch haushaltsrechtliche Steuerung, d.h. eine Steuerung der Verwaltung durch den parlamentarisch festgestellten Haushaltsplan aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich?
- b) Soweit eine spezifische Haushaltssteuerung erforderlich ist: Kann das Prinzip der Stellenbewirtschaftung durch andere, mindestens gleichwertige Steuerungsmechanismen ersetzt werden?

Zu bedenken ist, dass der Haushaltsplan im Wesentlichen lediglich Ansprüche nachzeichnet, die bereits auf Grund einer Vielzahl bestehender Rechtsnormen und vertraglicher Verpflichtungen begründet wurden. Unmittelbare außenwirksame Ansprüche oder Verbindlichkeiten vermag er weder zu begründen noch aufzuheben.<sup>869</sup> Je mehr Ausgaben begründende Verpflichtungen staatliches Handeln hervorbringt, desto stärker wird der Haushaltsplan durch so genannte zwangsläufige Ausgaben präjudiziert. Ein selbständiges Steuerungsinstrument vermag der Haushaltsplan daher vielfach kaum noch zu sein. Eine spezifische Haushaltssteuerung erscheint aber gerade dort nicht notwendig, wo die Verwaltung durch Verpflichtungen hinreichend dirigiert und damit legitimiert wird. Da im Bereich der Personalwirtschaft ein sehr verbindliches Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht besteht, kann diesbezüglich kaum noch eine laufende Steuerung durch das Haushaltsrecht stattfinden. Eine detaillierte Spezialisierung durch Stellenbildung kann daher zumindest in Frage gestellt werden.

Die Personalausgaben gehören als Verwaltungsausgaben zu den so genannten Betriebshaushalten. Diese bilden das Substrat staatlicher Tätigkeit, erlangen aber im Hinblick auf den eigentlichen Verwaltungszweck, die Staatsaufgabe, indes nur Hilfsfunktion. Verwaltungsausgaben sind kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck und damit nur akzessorisch zur jeweils zu erfüllenden Sachaufgabe. Die Sachaufgabe ihrerseits muss jedoch entweder fachgesetzlich vorgegeben oder aber durch die Steuerungsvorgaben des Haushaltsplanes hinreichend legitimiert sein. Eine Verwaltungssteuerung durch Stellenpläne wird daher vereinzelt und aus legitimatorischen Gründen nicht als erforderlich erachtet.<sup>870</sup> Hier könnte aber die Notwendigkeit erwachsen, im Rahmen der Vorlage von Fachgesetzen detailliertere Aussagen zu finanziellen Auswirkungen als in der Vergangenheit zu tätigen, um dem Parlament eine schärfere Übersicht der entstehenden Kosten zu vermitteln.

Einer völligen Liberalisierung der Personalwirtschaft wird häufig entgegengehalten, dass Personalmaßnahmen regelmäßig langjährige Haushaltsbindungen bewirken. Fehlentscheidungen lassen sich daher nur begrenzt und erst auf lange Frist korrigieren. Die herkömmliche Stellenbewirtschaftung kann daher nur entfallen, wenn durch gleichwertige, besser durch geeignetere Informations- und Kontrollmechanismen eine Steuerung garantiert wird. Für die Beamtenversorgung kann dies beispielsweise die Bildung realitätsgerecht bemessener Rücklagen in Sondervermögen bedeuten (im Falle von Landesbetrieben auch in Rückstellungen), die vor einer Zweckentfremdung durch künftige Gesetzgeber konsequent zu sichern wären. Gleichzeitig sollte der Ausgaberahmen, der für die Personalbewirtschaftung zur Verfü-

<sup>868</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2003), S. 236

<sup>869</sup> § 3 Abs. 2 HGrG, § 3 Abs. 2 BHO, LHO

<sup>870</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2003), S. 237

gung steht, durch Aufwendungsobergrenzen gedeckelt werden. Sobald dies der Fall ist und Zukunftslasten damit neutralisiert sind, kann die hergebrachte Stellenbindung entfallen.<sup>871</sup>

Für Landesbetriebe war in anderem Zusammenhang herausgearbeitet worden, dass einzelne Bundesländer die den Wirtschaftsplänen zugehörigen Stellenübersichten als verbindlich zumindest in Bezug auf die Obergrenzen der Zahl der Beschäftigten betrachten wollen. Mit Blick auf die Eigenart der Landesbetriebe, planvoll organisierte Wirtschaftseinheiten zu sein, die der Produktion von Gütern und Leistungen dienen (siehe Kapitel 4.2.3), und ihren Auftrag in konkreter, bedarfsorientierter Form entweder von der Legislative oder der Exekutive erhalten, können sie hiesigen Erachtens deutlich bessere Argumente gegen eine Steuerung der Personalkosten durch Festsetzung in Stellenübersichten vortragen, als dies bei Behörden der Fall ist. Unter Berücksichtigung einer eigenverantwortlichen Geschäftsführung, die zugleich dem Interesse des Landes verpflichtet sein muss, ist gerade der Landesbetrieb geeignet, sich zumindest in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse auf den Standpunkt zurückzuziehen, dass die Stellenübersichten nur eine Momentaufnahme darstellen. Für den Haushalts- oder Fachgesetzgeber sollte es ebenso wie für die Exekutive im Falle von Aufgaben der Bedarfsverwaltung von nachrangiger Bedeutung sein, welcher Anteil des von ihm zu entrichtenden Entgelts für eine Leistung auf Personal- und welcher auf Sachaufwendungen entfällt, wenn diese jeweils vollständig in die Entgeltkalkulation eingeflossen sind. Soweit eine Finanzierung sichergestellt ist, können Landesbetriebe im Rahmen der eigenverantwortlichen Wirtschaftsführung grundsätzlich darüber hinausgehende Einstellungen vornehmen oder höherwertige Tätigkeiten übertragen, wenn dienstliche Belange oder der Produktionsprozess dies erfordern. Liegen den Personalaufwendungen dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu Grunde, so sollte die Geschäftsführung zumindest für die von ihr begründeten Verhältnisse auch eine Mitverantwortung tragen, diese dauerhaft finanzieren zu können. Ist die Nachhaltigkeit eines bestimmten Auftrages nicht gegeben, müsste diesem - unter dem Eindruck, betriebswirtschaftliches Handeln anzulegen - durch temporäre Beschäftigungsverhältnisse Rechnung getragen werden. Hierbei kommen insbesondere projektspezifische Zeitverträge als Dienst- und Werkverträge in Frage.

In der Praxis sind diese Möglichkeiten regelmäßig jedoch insbesondere durch zwei Rahmenbedingungen eingeschränkt. Zum einen stehen die Landesbetriebe, beispielsweise über Zielvereinbarungen, in der Pflicht, ihre Personalaufwendungen entsprechend den auferlegten Stellenkürzungen in anderen Teilen der unmittelbaren Landesverwaltung ebenfalls zu erbringen, zum anderen bedeutet die Begründung über den Wirtschaftsplan hinausgehender dauerhafter Arbeitsverhältnisse angesichts der regelmäßig nicht abzusehenden wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebes und der weitgehenden Arbeitsplatzsicherheit eine Bindung, die von der Betriebsleitung kaum wird vertreten werden können. Je restriktiver daraus resultierende Zentralisierungen einer Personalbewirtschaftung ausgestaltet werden, desto größer ist die Gefahr, eine flexible und kostenbewusste Personalbewirtschaftung vor Ort zu verhindern<sup>872</sup>.

#### **4.4.1.2 Potenzial in Bezug auf die Auswahl und Entwicklung der Beschäftigten**

Der Personalgewinnung für den öffentlichen Dienst kommt angesichts der daraus resultierenden Folgekosten für die bereits angespannten Haushalte nachhaltige Bedeutung zu. Damit wird nicht erst der optimale Einsatz der Mitarbeiter, sondern bereits die Gewinnung hoch qualifizierten Personals zu einer Schlüsselaufgabe der öffentlichen Hand. Dieses gilt um so mehr als im Vergleich zur traditionellen Ar-

---

<sup>871</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2003), S. 238

<sup>872</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2003), S. 232

beitsteilung wieder eine stärkere Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung in dieselben Hände erfolgt.<sup>873</sup> Gerade auch die im Haushaltsvollzug durch Flexibilisierung und Deregulierung gewonnene Beweglichkeit stellt eine spürbar gesteigerte und vom einzelnen Beschäftigten anzunehmende haushaltswirtschaftliche Verantwortung (Finanzverantwortung) dar, wenn sie dezidiert den Mittel bewirtschaftenden Stellen zu Gute kommen soll. Insbesondere wirtschaftswissenschaftlich vorgebildeten Beschäftigten kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu.<sup>874</sup> Für Landesbetriebe gilt dies in besonderem Maße. Die Führungskräfte der ehemaligen Landesbehörde sollten sich darüber hinaus gefordert sehen, positive Auswirkungen der Umwandlung gegenüber den Beschäftigten zu kommunizieren und ihnen zu helfen, die neue Situation zu bewältigen. Die Anforderungsprofile an das Personal sollten entsprechend angepasst werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Abbau von Arbeitsteilung hin zu einer komplexen, ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung an menschliche Qualifikationsgrenzen stoßen kann.<sup>875</sup>

Trotz aller begleitenden Maßnahmen zur Identifizierung der Beschäftigten mit einer neuen, auf betriebswirtschaftliche Aspekte ausgerichteten Verwaltungskultur, wird vielfach übersehen, dass ein ausnahmsloses Festhalten am bestehenden Personalkörper und dessen Fortbildung in Bezug auf den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente nur sehr begrenzte Potenziale freisetzt. Verwaltungsausbildung und -praxis auf der einen sowie betriebswirtschaftliche Ausbildung und Praxis auf der anderen Seite haben nach herrschender Meinung nicht nur qualifizierende, sondern auch sozialisierende und persönlichkeitsbildende Wirkungen, die sich deutlich voneinander unterscheiden<sup>876</sup> und nicht vollständig durch Fortbildungen aufgefangen werden können. So dürfte der gelernte Verwaltungsangestellte nach jahrzehntelanger Verwaltungstätigkeit im Regelfall nicht über Nacht zum Key-Account-Manager innerhalb eines Profit Centers mutieren. Dies käme regelmäßig einem Eingriff in ein gewachsenes Selbstkonzept, ein Weltverständnis und eine Mentalität gleich, dem bisher kein dauerhafter Erfolg zugemessen wurde.<sup>877</sup>

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangssituation muss dem Landesbetrieb mit Blick auf die Personalauswahl und eingedenk der Feststellungen zur wirtschaftlichen Ausrichtung in Kapitel 4.1 und 4.2 ein Potenzial in Richtung des Handelns eines privaten Unternehmens zugemessen werden, welches über eine beschleunigte Bereitstellung betriebswirtschaftlichen Know-Hows im Vergleich zu Behörden hinausgeht. Gerade die Verpflichtung auf ein betriebswirtschaftliches Handeln nimmt den Landesbetrieb anders als es in der Behörde jemals der Fall wäre, überhaupt erst in die Pflicht, diesbezüglich qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen und sich hinsichtlich der Zusammensetzung seines Personalkörper auf ein privates Unternehmen hinzubewegen.

Bei der Entscheidung über die Art und die Durchführung eines Auswahlverfahrens zur Gewinnung qualifizierter Beschäftigter sollte differenziert werden. Insbesondere bei der Besetzung von Schlüsselpositionen - hierzu sollen sowohl Leitungstätigkeiten als auch solche gerechnet werden, auf denen strategische Entscheidungen vorbereitet werden - wird in besonderem Maße darauf zu achten sein, dass neben den erforderlichen Fachkenntnissen auch die eine moderne Verwaltung kennzeichnende Sozialkompetenz sowie die Fähigkeit zu konzeptionellem Arbeiten vorhanden sind. Vorstellungsgespräche und Zeugnisse allein vermögen diesbezüglich regelmäßig keinen hinreichenden Aufschluss über die

---

<sup>873</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1994), S. 636

<sup>874</sup> vgl. Gröpl, Christoph (2002), S. 186 zu Art. 110 sowie vgl. Kaczorowski, Willi (2001), S. 18.

Das hessische Innenministerium ging sogar so weit, dass geprüft wurde, ob zur Stärkung der betriebswirtschaftlichen Kompetenz in der Verwaltung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes ein Vorbereitungsdienst mit abschließender Laufbahnprüfung für betriebswirtschaftlich orientierte Fachbeamte eingerichtet werden soll. (vgl. Freudenberg, Dierk (1997), S. 82)

<sup>875</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1992), S. 141

<sup>876</sup> vgl. Bolay, Friedrich (2001), S. 181

<sup>877</sup> vgl. Fisch, Rudolf in König, Klaus (2000), S. 130

entsprechende Kompetenz eines Bewerbers zu vermitteln, so dass der Einsatz so genannter Assessment-Verfahren an Bedeutung gewinnen kann.<sup>878</sup> Die Nachbesetzung anderer Funktionen hingegen dürfte einer Beibehaltung herkömmlicher Auswahlentscheidungen nicht entgegenstehen. Beides ist gleichwohl - wie bereits in Kapitel 3.4.4 vorgetragen - nicht an den Landesbetrieb geknüpft.

Schließlich formulieren die Beschäftigten bei der Bildung von Landesbetrieben wiederholt die Sorge, in einen „Closed-Shop-Effekt“ in Bezug auf die Dienstverhältnisse einzutreten. Gemeint ist der Umstand, dass mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb, die bestehenden öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse „eingefroren“ werden. Dass also unabhängig von den tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellen Beförderungen nicht mehr vorgenommen werden und Neueinstellungen von Beamten nicht mehr erfolgen. Gleichzeitig werde den Bediensteten umgekehrt die Versetzung zu anderen Dienststellen verwehrt. Formal sind diese Befürchtungen nicht gerechtfertigt. Die Frage, ob neue öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse begründet und berufliche Perspektiven auf bestehenden Planstellen ermöglicht werden, ist rechtlich nicht an die Organisationsform gebunden. Ausschlaggebend ist allein die Ausübung hoheitsrechtlicher<sup>879</sup> Befugnisse als ständige Aufgabe sowie – unter Berücksichtigung der aktuellen Dienstrechtsnovelle – die wahrgenommene Funktion mit Blick auf die jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten. Werden entsprechende Aufgaben und Funktionen bei Landesbetrieben wahrgenommen so wären die hiermit betrauten Beschäftigten in entsprechende Dienstverhältnisse zu übernehmen. Die betreffenden Tätigkeiten bedürften einer jeweils angemessenen Besoldung, so dass hinsichtlich der zum Zeitpunkt der Umwandlung in einen Landesbetrieb tatsächlich zugeordneten Ämter kein Effekt eintritt, der eine Weiterentwicklung hemmt. Selbstverständlich steht es den jeweiligen Bediensteten aber auch frei sich auf andere Stellen innerhalb oder außerhalb der Trägerkörperschaft zu bewerben. Insoweit stehen sich Landesbetrieb und Landesbehörde gleichwertig gegenüber.

#### 4.4.2 Führung und Motivation

Kapitel 3.3.2 hatte sich u.a. mit der Frage auseinandergesetzt, welche Instrumente die Landesbetriebe in der Praxis einsetzen, um eine sachgerechte Führung und Motivation der Beschäftigten sicherzustellen. Im Ergebnis waren die Beobachtungen dazu gekommen, dass auch hier maximal ein Beschleunigungseffekt hin zu einem betriebswirtschaftlichen Handeln vorliegt, die betreffenden Mittel im Grunde aber auch der Behörde zur Verfügung stehen. Ein weiteres Augenmerk soll daher der Frage gewidmet werden, inwieweit Erkenntnisse der Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Bezug auf die Führung und Motivation des Personals bisher nicht erkannte und über die beobachtete Praxis hinausgehende Potenziale für Landesbetriebe eröffnen, die innerhalb der Behörde so nicht zur Verfügung gestanden hätten. Vorangestellt sei ein kurzer Überblick zur bisherigen Entwicklung. Die Unterkapitel selbst dienen auch einem kurzen Abriss insbesondere über den dienstrechtlichen Rahmen, dem auch Landesbetriebe unterworfen sind.

In staatlichen und kommunalen Verwaltungen setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Mitarbeitermotivation die wichtigste Voraussetzung für die Umsetzung von Reformprozessen ist. Motivations-

<sup>878</sup> vgl. Gerum, Elmar in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1257

<sup>879</sup> Der Begriff „hoheitsrechtlicher“ Befugnisse im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG ist nicht automatisch gleichzusetzen mit der Berechtigung zur Wahrnehmung in „hoheitlicher“ Form, wie sie in Kapitel 4.x erläutert wurden. Die dort getroffene Entscheidung leitete den Begriff der hoheitlichen Wahrnehmung einer Aufgabe aus dem Umstand ab, dass Mittel des öffentlichen Rechts zum Einsatz kommen. Zumindest soweit es sich bei diesen Mitteln um solche handelt, die typischerweise im Rahmen der Eingriffsverwaltung zum Einsatz kommen, stellen sie unstrittig die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse i.S.d. Art. 33 Abs. 4 GG dar. Insoweit wird auch zwischen streng- oder obrigkeitlichem und schlicht-hoheitlichem Handeln unterschieden. Mehrheitlich wird jedoch davon ausgegangen, dass auch weite Teile der Leistungsverwaltung bzw. Daseinsvorsorge, die schlicht-hoheitlich erbracht werden, nach dem Willen des Parlamentarischen Rates hoheitsrechtliche Wahrnehmungen begründen. (zur Begründung m.w.N. vgl. Kempen, Bernhard (2002), S. 41 ff)

faktoren sind grundsätzlich vielgestaltig. Zwei Möglichkeiten wurden in den vergangenen Jahren auch ohne betriebliche Strukturen zunehmend ausgebaut:<sup>880</sup>

- a) Leistungsmotivation durch Zeit<sup>881</sup> und
- b) Leistungsmotivation durch Geld<sup>882</sup>.

Dies ist geschehen in der Erkenntnis, dass die Arbeitsproduktivität der Beschäftigten heute nicht mehr als allein vorbestimmt durch eine optimierte Aufbau- und Ablauforganisation betrachtet werden kann. Sie ist neben materiellen Perspektiven in besonderem Maße durch ergänzende Anreize wie das Vorgesetztenverhalten oder die Beziehungen in der Arbeitsgruppe beeinflusst, welche wiederum Zufriedenheit und Motivation der Beschäftigten steuern.<sup>883</sup> Untersuchungen, wovon die Motivation der Beschäftigten abhängt, haben beispielsweise eine Vielzahl bedeutender Tätigkeitsmerkmale herausgearbeitet, die von den Beschäftigten mit unterschiedlicher Wertigkeit als motivationsfördernd herausgestellt wurden.<sup>884</sup> Die leistungsgerechte Vergütung der Tätigkeit wird mit einer Nennung im oberen Drittel weiterhin als ein wesentlicher Motivationsaspekt genannt. Zahlreiche motivationsfördernde Effekte stellen jedoch auf einen dritten Aspekt ab, die Leistungsmotivation durch den Inhalt der Arbeit.<sup>885</sup>

Die nachfolgenden Leistungsanreize sind in Behörden gleichermaßen wie in Landesbetrieben möglich. Je nach Grad der übertragenen personalwirtschaftlichen Eigenverantwortung haben Landesbetriebe jedoch die Möglichkeit, hiervon flexibler als Ämter und Behörden Gebrauch zu machen zu können. Hinzu kommt, dass einzelne finanzielle Anreize, die in der Praxis bisher so nicht erkannt oder zumindest nicht genutzt wurden, in dieser Form nur durch die Errichtung der Landesbetriebe möglich werden. Dies

<sup>880</sup> vgl. Hill, Hermann/Frey, Michaela (1997), S. 8

<sup>881</sup> Bei der Leistungsmotivation durch Zeit wurde die ursprüngliche nur gleitende Arbeitszeit zu Möglichkeiten weiterentwickelt wie

- variablen Arbeitszeiten ohne Kernzeiten,
- dem Aufbau individueller Zeitkonten bis hin zu Sabbaticals oder fließenden Übergängen in die Pensionierung,
- dem Ausbau von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen oder
- Elternzeitmodellen, von denen beide Erziehungsberechtigte Gebrauch machen können.

<sup>882</sup> Bei der Leistungsmotivation durch Geld haben das Dienstrechtsreformgesetz des Jahres 1997 sowie das Besoldungsstrukturgesetz aus dem Jahr 2002 Möglichkeiten eröffnet, besonders leistungsfähige Mitarbeiter angemessen zu entschädigen. Eingeführt wurden

- die Gewährung einmaliger Leistungsprämien,
- die Gewährung befristeter und widerrufbarer Leistungszulagen,
- die vorgezogene Einordnung in Dienstaltersstufen oder
- die Gewährung von Zulagen für die Wahrnehmung befristeter Funktionen.

Weitere leistungs- und funktionsbezogene Anreizmöglichkeiten eröffnet die Dienstrechtsnovelle des Jahres 2005. siehe hierzu Battis, Ulrich (2005), S. 325 ff und Schily Otto/Heesen, Ralf/Bsirske, Frank (2005), S. 217 ff

<sup>883</sup> vgl. Reinermann, Heinrich (1994) S. 631

<sup>884</sup> als motivationsfördernde Tätigkeitsmerkmale können in absteigender Reihenfolge abgeleitet werden:

- die Tätigkeit macht Spaß,
- die Tätigkeit ist interessant,
- die Tätigkeit lässt Selbständigkeit zu,
- die Tätigkeit ist abwechslungsreich,
- die Tätigkeit verlangt Ideen/Initiative,
- die Tätigkeit wird leistungsgerecht bezahlt,
- die Tätigkeit ist verantwortungsvoll,
- die Tätigkeit vermittelt Erfolgserlebnisse,
- die Tätigkeit ermöglicht eine sichere Aufgabenerfüllung,
- die Tätigkeit erfordert Fähigkeiten und Kenntnisse,
- die Tätigkeit wird von den Kollegen unterstützt,
- die Tätigkeit eröffnet eine persönliche Entwicklung,
- die Tätigkeit lässt Raum für Privatleben,
- die Tätigkeit dient dem Gemeinwohl,
- die Tätigkeit ist für den Bürger wichtig,
- die Tätigkeit ist überschaubar,
- die Tätigkeit kann störungsfrei ausgeübt werden,
- die Tätigkeit eröffnet Aufstiegsmöglichkeiten,
- die Tätigkeit eröffnet eine berufliche Weiterbildung,
- die Tätigkeit ermöglicht Kontakte nach außen.

(vgl. Gensicke, Thomas (1998), S. 102; vgl. Klages, Helmut (1997c), S. 150)

<sup>885</sup> zur Bedeutung vgl. Staehle, Wolfgang (1994), S. 770 ff



betrifft speziell temporäre Funktionsübertragungen. Die damit verbundenen Möglichkeiten haben den Landesbetrieb für diesen Ausschnitt der Personalwirtschaft weiter von der Behörde abgekoppelt, als noch in Kapitel 3.4 angenommen.

#### 4.4.2.1 Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Geld

Das Besoldungsrecht des öffentlichen Dienstes ist bundesweit grundsätzlich einheitlich geregelt. Länderspezifische Abweichungen sind in Grenzen möglich und in den letzten Jahren erweitert und praktiziert worden.<sup>886</sup> Insbesondere das Dienstrechtsreformgesetz<sup>887</sup> sowie das Besoldungsstrukturgesetz<sup>888</sup> stellten eine erste grundlegende Neugestaltung des Beamtenrechts unter Aspekten von Effizienz, Leistung, Transparenz, Mobilität und Führungsverhalten im öffentlichen Dienst dar, welche nicht ohne Auswirkungen auf Besoldungspotenziale geblieben sind.<sup>889</sup> Das Instrumentarium für einen leistungsorientierten und effektiven Personaleinsatz war bereits dadurch erheblich verbessert worden.<sup>890</sup> Hierzu zählten - teilweise mit dem Bedarf einer Übernahme in Landesrecht - bereits seit 1997 u.a. die Regelungen über

- a) die Übertragung leitender Funktionen auf Probe,
- b) das vorzeitige oder verzögerte Aufrücken in den Grundgehaltsstufen (Leistungsstufen),
- c) die Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien oder
- d) Zulagen für die Übertragung herausgehobener Funktionen (seit 2002).

Im Grunde haben die Länder - soweit keine unmittelbare Geltung vorlag und die Regelungen zunächst nur Bundesbedienstete betrafen - das gesamte neue Dienstrechts-Portefolio zwischenzeitlich in das jeweilige Landesrecht übertragen. Damit gelten die betreffenden Einzelregelungen für sämtliche bei den kommunalen und staatlichen Gebietskörperschaften bediensteten Beschäftigten in öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnissen unabhängig davon, ob sie in Behörden, Einrichtungen, Betrieben oder anderen Dienststellen tätig sind. Auch für den Bereich der mittelbaren Landesverwaltung in Form von Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts entfalten die betreffenden Regelungen bindende Wirkung.

Als eine wesentliche Neuerung für Führungskräfte war der Umstand zu werten, leitende Funktionen zunächst auf Probe zu vergeben.<sup>891</sup> Damit sollte der Zielstellung Rechnung getragen werden, besonders befähigte Beschäftigte für Leitungspositionen zu gewinnen. Um eine optimale dauerhafte Besetzung herausgehobener Leitungsfunktionen zu gewährleisten, muss der Beamte seitdem während einer zweijährigen Bewährungsfrist seine Befähigung hierfür nachweisen. Nach erfolgreichem Abschluss dieser Probezeit werden die Leitungsfunktion und das zugehörige Amt auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen. Bleibt eine Bewährung aus, geht der Besoldungsanspruch aus dem funktionsentsprechenden Amt verloren. Der Beamte wird auf seinen früheren Dienstposten und in das zuletzt

<sup>886</sup> verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die differenzierten Ansätze zur Rückführung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes sowie verschiedener Zulagen

<sup>887</sup> Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes (Dienstrechtsreformgesetz) vom 24. Februar 1997; kritisch mit Blick auf ein mangelndes Herangehen an die Grundstrukturen des öffentlichen Dienstrechtes sowie die zögerliche Umsetzung bei Jann, Werner (2004b), S. 105.

<sup>888</sup> Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz - BesStrG) vom 21. Juni 2002

<sup>889</sup> vgl. König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000), S. 296; Hinzu kommt, dass die aktuelle Novellierung der Beamtenbesoldung den Ländern weiteren Gestaltungsspielraum zubilligen wird.

<sup>890</sup> vgl. Sachverständigenrat Schlanker Staat (1998), S. 2

<sup>891</sup> kritisch hierzu Battis, Ulrich (1997), S. 1034, der darauf verweist, „dass die Erweiterung der Spitzenpositionen auf Zeit der Politik die letzten Hemmnisse bei der politischen Ämterpatronage nimmt.“

innegehabte Amt zurückversetzt. Die Bundesländer können die Erprobungszeit bis auf 10 Jahre ausdehnen.<sup>892</sup> Die Regelungen sind insbesondere für die Leitungsebene der Landesbetriebe von Interesse.

Hinsichtlich der Novellierungen des Dienstrechts, welche insbesondere leistungsbezogenen Elementen der Besoldung einen breiteren Raum einräumten, soll auf die Rechtslage des Landes Brandenburg Bezug genommen werden. Mit der Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltstufen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsstufenverordnung - BbgLStV) sowie der Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsprämien- und -zulagenverordnung - BbgLPZV) hat die Landesregierung in Brandenburg leistungsbezogene Besoldungselemente in das Dienstrecht aufgenommen. Sie lehnt sich damit an vergleichbare Regelungen des Bundes und anderer Bundesländer an.

Während die erstgenannte BbgLStV es dem Dienstherrn ermöglicht, Beschäftigte mit dauerhaft herausragenden Gesamtleistungen vorzeitig in den obligatorischen Grundgehaltstufen aufrücken zu lassen, oder ihn beim Ausbleiben entsprechender Leistungen am Aufrücken zu hemmen, eröffnet die BbgLPZV finanzielle Anreize für herausragende besondere Leistungen ohne das Erfordernis der Dauerhaftigkeit und des „Gesamt“charakters der Leistung. Sie sind insoweit mehr auf besondere Ereignisse im Leistungsbild des Beschäftigten ausgerichtet. So zielt die Gewährung von Leistungsprämien insbesondere auf die Anerkennung herausragender Einzelleistungen ab und erfolgt einmalig. Leistungszulagen hingegen werden monatlich über maximal ein Jahr ausgezahlt und bedürfen einer mindestens drei Monate lang erbrachten herausragenden besonderen Leistung, die auch weiterhin zu erwarten ist.

Die Gewährung der vorstehenden leistungsabhängigen Maßnahmen ist jedoch auf einen sehr engen Kreis von maximal 10% der Beamten beschränkt. Eine Koppelung von Maßnahmen zu Gunsten eines Beschäftigten ist nicht zulässig. Da die Ausschöpfung der Maßnahmen regelmäßig unter einem Haushaltsvorbehalt steht, wird von ihnen angesichts der prekären Haushaltslage in Bund und Ländern aber vielfach sehr restriktiv Gebrauch gemacht.

Weitere Möglichkeiten des Ausbringens finanzieller Leistungsanreize eröffnete das Besoldungsstrukturgesetz 2002, auch wenn die seinerzeit angestrebte Flexibilisierung der Besoldung in den Eingangs- und ersten Beförderungsmärgen durch so genannte Bandbreiten am Widerspruch der Länder<sup>893</sup>, der Opposition<sup>894</sup> und der Gewerkschaften<sup>895</sup> gescheitert war. Danach war es angestrebt im gehobenen und höheren Dienst Amt und Besoldung für das Eingangs- und erste Beförderungsmärgen voneinander zu entkoppeln. Die Einstellung als Regierungsinspektor oder Regierungsrat hätte danach in den Besoldungsgruppen A 8 bis A 10 respektive A 12 bis A 14 (so genannte Bandbreiten) erfolgen können. Als Zuordnungskriterien waren beispielsweise die Anforderungen der wahrzunehmenden Funktion, die fachliche Qualifikation, die Bedarfs- und Bewerberlage sowie die Haushaltslage des Dienstherrn vorgesehen.<sup>896</sup>

Unbeschadet dessen besteht die Möglichkeit des Dienstherrn, im Falle der befristeten Übertragung herausgehobener Funktionen eine Zulage zu zahlen, die sich an der Differenz zwischen dem bestehen-

<sup>892</sup> vgl. König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000), S. 296

<sup>893</sup> Die Bundesländer haben in Ihrer Stellungnahme auf die Gefahr eines praktischen Auseinanderdriftens bei den Einstellungs- und Beförderungspraktiken der Länder sowie zwischen dem Besoldungs- und Tarifrecht verwiesen. (vgl. Deutscher Bundestag (2002), S. 21)

<sup>894</sup> Die CDU/CSU verwies auf die Gefahr eines Missbrauchs der Bandbreitenregelung in Form einer zunehmenden Politisierung der Beamten. ([www.bundestag.de/bic/hib/2002/2002\\_075/03.html](http://www.bundestag.de/bic/hib/2002/2002_075/03.html) vom 16.10.2004)

<sup>895</sup> DGB, DBB und Christlicher Gewerkschaftsbund lehnen die Bandbreiten unter Verweis auf die Gefahr eines ausschließlichen Kürzungskonzeptes durch Einstellung und Beförderung ausschließlich am unteren Ende der Bandbreitenskala, des Verlusts einheitlicher Besoldungsstrukturen und einer Verletzung des Grundsatzes der funktionsgerechten Zuordnung der Ämter ab. (Deutscher Bundestag (2002), S. 18, 19)

<sup>896</sup> vgl. Lorse, Jürgen (2001), S. 74 ff, der sich kritisch mit den daraus resultierenden Problemen auseinandersetzt und gerade unter Bezug auf die Kriterien Bewerberlage am Markt und Haushaltslage des Dienstherrn die Gefahr eines ausschließlichen Einsparkonzeptes unterstreicht: „Welcher Dienstherr wird in Ansehung der prekären Haushaltslage und einer Bedarfs- und Bewerberlage, die ihm ein Quasi-Monopol hinsichtlich der Rekrutierung von Nachwuchskräften sichert, bereit sein, von einer Herabstufung abzusehen [...] ? Dies wäre geradezu ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung i.S.d. § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO.“

den amts- und funktionspezifischen und einem funktionsangemessenen Grundgehalt bemisst. Das funktionsangemessene Grundgehalt kann bis zu drei Besoldungsgruppen vom bisherigen Grundgehalt abweichen und ab dem siebten Monat der Funktionsübernahme bis zur Dauer von fünf Jahren gezahlt werden.<sup>897</sup> Die Anwendung dieses besoldungsrechtlichen Elementes eröffnet die Möglichkeit, gerade bei der nur zeitweisen Übertragung von Aufgaben, wie sie für Projektarbeiten oder den Einsatz in Stäben typisch ist, die daraus resultierenden Belastungen zu honorieren. Damit hat der Gesetzgeber dem Gedanken Rechnung getragen, dass die öffentliche Verwaltung sich neben dem Gesetzesvollzug mit geringem eigenen Gestaltungsspielraum zunehmend anderen Dimensionen des Verwaltungshandelns öffnen muss. Hierzu zählt es u.a., im Spannungsfeld von Zielkonflikten über Alternativen zu entscheiden oder strategische politische Ziele in vertretbare operationale Prozessschritte umzusetzen, was einher geht mit einer wachsenden Aufgabenkomplexität und Unbestimmtheit von Entscheidungssituationen.<sup>898</sup> Wird bspw. die Funktion der Geschäftsführung grundsätzlich einmalig oder zumindest bei der erstmaligen Bestellung befristet übertragen, was im Gegensatz zu einer Behördenleitung als zulässig zu erachten ist, sollte auch dieses einen Tatbestand darstellen, der einen Anspruch auf eine funktionsbezogene Zulage begründet. Dies eröffnet dem Dienstherrn die Möglichkeit, losgelöst vom jeweiligen Amt und der bisherigen Funktion, die befristete Übernahme einer höherwertigen Funktion auch finanziell angemessen zu honorieren. Für Geschäftsführungen wird es im Interesse einer qualifizierten Personalrekrutierung und zum Bestehen im Wettbewerb um Führungskräfte mit privaten Unternehmen auch als zulässig erachtet, Werkleiter als Angestellte mit der Geschäftsführung - ggf. befristet - zu beauftragen und außertarifliche Vergütungen zu zahlen.<sup>899</sup>

Einige kritische Aspekte sollen dabei aber nicht außer Acht gelassen werden. Gerade hinsichtlich der monetären Faktoren ist zu beachten, dass nicht allein die Höhe derselben ausschlaggebend für den jeweiligen Motivationseffekt ist. Darüber hinaus laufen Dienstherr oder Arbeitgeber angesichts der prekären Haushaltslage eher Gefahr, Demotivierungseffekte zu erzielen, wenn sie versuchen, das nur sehr begrenzt verfügbare Geld, welches zudem nicht für alle Leistungsträger zur Verfügung steht, zur Motivation zu nutzen. Ist das Land also gezwungen monetäre Anreize durch Quotierungs- oder Kontingentierungsregeln künstlich zu verknappen und somit den Zusammenhang zwischen Leistung und Belohnung zu verdunkeln, wurde in der Wissenschaft auch empfohlen, von diesem Instrument Abstand zu nehmen.<sup>900</sup> Auch im Quervergleich zu anderen Beschäftigten sollte sich eine objektive Ausreichung monetärer Zulagen aus der Sicht des Begünstigten widerspiegeln. Wenn alle oder zahlreiche Bedienstete beispielsweise Leistungsprämien oder -zulagen erhalten, verliert diese Leistungsmotivation ihre Anreiz- und Anerkennungswirkung. Hinzu kommt, dass monetäre Faktoren erfahrungsgemäß insbesondere in den unteren und mittleren Besoldungsgruppen, deren Grundgehalt relativ gering ist und für die eine finanzielle Zulage durchaus ein Anreiz sein kann, eine Wirkung entfalten.<sup>901</sup>

Vorstehende Modelle werden durch die aktuelle Reform des Beamtenrechts weiterentwickelt. So wird beispielsweise den Leistungsstufen eine neue Bedeutung zukommen, wenn sich Besoldungen aus einem Basisgehalt sowie einem leistungsabhängigen Bestandteil zusammensetzen. Letztgenannter stellt einen variablen Bestandteil der Besoldung dar, der je nach Leistungsbewertung des Beschäftigten voraussichtlich zwischen 90% und 110% eines festen Betrages variieren wird, und für alle Beschäftigten zum Tragen kommt. Absolutes Niveau des Basisgehaltes und der Leistungsstufe werden sich gemäß

<sup>897</sup> § 45 BBesG

<sup>898</sup> vgl. Lorse, Jürgen (2001), S. 82

<sup>899</sup> vgl. Gerum, Elmar in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1260

<sup>900</sup> vgl. Gensicke, Thomas (1998), S. 98, vgl. Klages, Helmut (1997d), S. 170

<sup>901</sup> vgl. Hill, Hermann/Frey, Michaela (1997), S. 11

der Dienstrechtsnovelle entsprechend der wahrgenommenen Funktion herausbilden und nicht mehr primär an das Amt gekoppelt sein.<sup>902</sup>

Leistungsanreize wie Leistungszulagen oder -prämien und die Zuordnung zu Leistungsstufen stellen die Verwaltungen gleichwohl vor eine neue Problematik, nämlich die Bestimmung derjenigen Beschäftigten, welchen diese Anreize und Anerkennungen zu Teil werden sollen bzw. welche Leistungsstufenzuordnung in jedem Einzelfall erfolgt. In verschiedensten Verwaltungen wurde daher nach Lösungen gesucht, die Personalbeurteilung einschließlich einer entsprechenden Aussage über die Angestellten und Arbeiter zu verbessern.<sup>903</sup> Wesentlicher Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die Annahme, dass die Leistungsfähigkeit<sup>904</sup> der Beschäftigten der Gauß'schen Normalverteilungskurve der biologischen Intelligenz folgt. In der Konsequenz könnte beispielsweise nur in 10% der Beurteilungsfälle die höchste Gesamtbewertungsstufe zugelassen werden; auch für die übrigen Noten sind danach bestimmte Anteile vorgegeben, welche die Vorgesetzten bei der Beurteilung einzuhalten haben. Dass diese Annahme nicht ohne Schwächen ist, zeigt sich bei einem gut gesteuerten Personaleinsatz. Letztlich muss eine gute Leistung immer dann erwartet werden, wenn die Beschäftigten unter Berücksichtigung ihrer Befähigung und Neigung zu den für sie passenden Aufgaben hingeführt werden und entsprechend aus- und fortgebildet sind. Unter diesen Umständen dürfte zumindest dann eine Leistungsverteilung unter Annahme einer Normalverteilung der biologisch bedingten Intelligenz an Grenzen stoßen und wenig motivierend wirken.<sup>905</sup> Eine funktions-, leistungs-, befähigungs- und neigungsentsprechende Personalsteuerung sowie daraus resultierende Informationsbedürfnisse werden dadurch jedoch nicht in Abrede gestellt.

Die Bedeutung finanzieller Leistungsanreize sollte auch im Vergleich zu den nichtmonetären Faktoren nicht überbewertet werden. Erhebungen (siehe Kapitel 4.3.3) belegen, dass finanzielle Anreize wie eine leistungsgerechte Bezahlung nicht zwingend an der Spitze der Liste der Anforderungen der Beschäftigten an ihre Tätigkeit steht. Mindestens ebenso wichtig sind die Motivationsanreize, welche aus der Arbeit selbst heraus erwachsen. Mit etwas Kreativität werden auch interessante Fortbildungsangebote, Dienstreisen in attraktive Städte, freie Gestaltung des Arbeitsplatzes und Freikarten für sportliche oder kulturelle Veranstaltungen als Motivationsfaktoren gesehen.<sup>906</sup> Im Zusammenhang mit der Motivation werden daher regelmäßig intrinsische und extrinsische Faktoren unterschieden. Zu letztgenannten zählt die ergebnisabhängige Bezahlung und Beförderung, zu erstgenannten solche, die den Leistungswillen aus eigenem Antrieb fördern. Die wirklich entscheidenden Leistungen sollen hiervon ausgelöst werden.<sup>907</sup> Daher wird regelmäßig auch empfohlen, weniger auf die materiellen Anreize abzustellen.<sup>908</sup>

<sup>902</sup> siehe hierzu auch Batts, Ulrich (2005), S. 325 ff und Schily Otto/Heesen, Ralf/Bsirske, Frank (2005), S. 217 ff; damit wird letztlich auch Forderungen der Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Dienst der Zukunft“ (2003) Rechnung getragen.

<sup>903</sup> In die Liste der Ansätze gehören:

- Bemühungen um die Vermehrung – oder auch Verminderung – der Zahl der Beurteilungskriterien,
  - Bemühungen um die Objektivität der Beurteilung durch die Einführung zusätzlicher Beurteiler oder durch die Schulung der Beurteiler und
  - letztlich Bemühungen um die Bekämpfung der fatalen Mildtendenz durch die Einführung von Quoten.
- (vgl. Klages, Helmut (1997d), S. 163)

<sup>904</sup> Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit verweist Gerum, Elmar in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1260 auf einen Eigenschaftsansatz (persönlichkeitsorientiert), einen tätigkeitsorientierten Ansatz (verfahrensorientiert) und einen ergebnisorientierten Ansatz (zielerreichungsorientiert)

<sup>905</sup> vgl. Klages, Helmut (1997d), S. 164

<sup>906</sup> vgl. Hill, Hermann/Frey, Michaela (1997), S. 11

<sup>907</sup> vgl. Reineremann, Heinrich (1992), S. 143

<sup>908</sup> als Empfehlung werden ausgesprochen:

- Vorrang immaterieller vor materiellen Leistungsanreizen,
- Fokussierung materieller Anreize auf die Ergänzung und Verstärkung der immateriellen Anreize,
- bedarfsorientierte Fort und Weiterbildung,
- Akzeptanz der Forderungen nach Flexibilisierung der Arbeitszeit, nach einer Ausweitung des Angebotes an Teilzeitarbeitsplätzen und nach einer Förderung des Teamwork,
- Verstärkung der Delegation von Funktionen auf die Mitarbeitererebene mit der Zielsetzung einer ausgeweiteten Ressourcen- und Ergebnisverantwortung,
- Selbständigkeitsspielräume eröffnende Arbeitsgestaltung,
- Integration der Mitarbeiter in Entscheidungsvorbereitungsprozesse unter Nutzung der Ansatzpunkte des Kontraktmanagements,

#### 4.4.2.2 Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Zeit

Mit den Dienstrechtsreformen einher ging eine Vielzahl von Angeboten an die Beschäftigten, Dienstzeiten variabel zu gestalten. Nahezu ländereinheitlich besteht heute die Möglichkeit, verschiedenste Teilzeitmodelle in Anspruch zu nehmen.<sup>909</sup> Dazu zählt auch das Angebot, dienstfreie Zeiten anzusammeln, indem zunächst eine Vollzeitleistung erbracht und zu einem späteren Zeitpunkt eine zusammenhängende freie Zeit in Anspruch genommen wird. Auch ohne dieses Modell können jedoch in begrenztem Umfang Arbeitsbefreiungen gewährt werden. Diese stellen dann jedoch anders als die Teilzeitregelungen einen Ausgleich für spezifische Belastungsspitzen im Dienstgeschäft dar. So eröffnen die Arbeitszeitregelungen im Falle eines erhöhten Arbeitsanfalls die Möglichkeit der Anordnung von Mehrarbeit. Die in diesem Zusammenhang angesammelten Überstunden können als Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden. Insbesondere für Landesbetriebe mit einem hohen produktiven und saisonbedingten Geschäft kann dies eine lukrative Möglichkeit sein, ihren Beschäftigten Angebote in Richtung eines Freizeitausgleichs zu unterbreiten. Auf eine Vertiefung spezifischer Arbeitszeitmodelle wie Regel-Teilzeitangebote, Sabbatjahre, Altersteilzeit oder Job-Sharing soll hier verzichtet werden, da sie in Landesbetrieben weder bevorzugt noch zurückhaltend zum Einsatz kommen, und damit keinen besonders zu würdigenden Aspekt im Vergleich zu Behörden darstellen. Eine Ergänzung der genannten Modelle ist regelmäßig geknüpft an die Fortschreibung der einschlägigen Tarifverträge sowie Dienstrechtsnormen und kann daher nicht eigenmächtig durch die Landesbetriebe erfolgen.<sup>910</sup> Die weitgehende Ausschöpfung der arbeits- und dienstrechtlichen Möglichkeiten im Umgang mit Mehrarbeit, wie es der Landesbetrieb Thüringer Katasterämter praktiziert hat (s. Kapitel 3.3.2.2.4), stellt bereits eine optimale Ausschöpfung dar.

#### 4.4.2.3 Potenzial in Bezug auf Leistungsmotivation durch Inhalte

Im Rahmen der Bemühungen um eine Humanisierung des Arbeitslebens wurden in der Vergangenheit verschiedene Initiativen auch der Bundesregierung ergriffen, die auf die Förderung solcher Maßnahmen abstellten, welche die Erweiterung von Handlungs- und Dispositionsspielräumen zum Ziel hatten. Diese stellten ab auf<sup>911</sup>

- a) die Verbesserung der Arbeitsinhalte,
- b) den Abbau von Über- und Unterbeanspruchungen,
- c) die Verminderung negativer Wechselbeziehungen zwischen Arbeitswelt und anderen Lebensbereichen sowie
- d) die Entwicklung übergreifender Strategien der Humanisierung.

Je nachdem, ob die Zielrichtung solcher Aktivitäten eher auf die Breite oder die Tiefe eines Aufgabenspektrums angelegt ist, wird in diesem Zusammenhang auch von Job-Enlargement oder Job-

- Förderung der Flexibilität und Mobilität durch Personalentwicklungsplanung und andere Instrumente unter Einbeziehung des Interesses an individueller Entwicklung,
- Bevorzugung des Modells „Führungskräfte auf Zeit“ gegenüber dem Modell „Führungskräfte auf Probe“,
- Ersetzung der Regelbeurteilung durch das entsprechend ausgestaltete Instrument des Mitarbeitergesprächs mit Zielvereinbarung und
- Sicherstellung eines leistungsfördernden „aktivierenden“ Führungsstils.  
(vgl. Klages, Helmut (1997d), S. 157)

<sup>909</sup> beispielhaft sei verwiesen auf die § 39 ff LBG Brandenburg

<sup>910</sup> zu weitergehenden, aber bisher nicht eingeräumten Möglichkeiten vgl. Staehle, Wolfgang (1994), S. 785, 786

<sup>911</sup> vgl. Staehle, Wolfgang (1994), S. 779

Enrichment gesprochen.<sup>912</sup> Beide Zielrichtungen bergen jedoch den Konflikt, dass die daraus naturgemäß erwachsende höhere Verantwortung ein höheres Qualifikationsniveau bedingt, welches zumindest im Bereich der tarifrechtlichen Beschäftigungsverhältnisse Vergütungsansprüche auslöst, die gegen die angespannte Haushaltssituation abzuwägen sind. Hier haben die Landesbetriebe regelmäßig einen größeren praktischen Gestaltungsspielraum. Der Umstand, dass gerade die Stellen der nicht beamteten Beschäftigten keine verbindliche Festlegung im Haushaltsplan erfahren, sondern allein Gegenstand der dem Wirtschaftsplan zuzurechnenden Stellenübersicht sind, und die Personalaufwendungen innerhalb der Erfolgspläne als Budget betrachtet werden können, eröffnen die Chance, bei der Bewertung von Stellen flexibel zu verfahren.

### 4.4.3 Pflege von Beschäftigungsverhältnissen

Als rechtlich unselbständiger Teil der unmittelbaren Landesverwaltung unterliegen Landesbetriebe in vollem Umfang den auch für Landesbehörden geltenden Bindungen des Arbeits- und Tarifrechts. Eine Änderung des Tarifrechts für Landesbetriebe steht gegenwärtig außerhalb jeglicher Diskussion.<sup>913</sup> Angestellte, Arbeiter und Auszubildende sind daher weiterhin in vollem Umfang den Rechten und Pflichten der einschlägigen Normen unterworfen.<sup>914</sup> Als Arbeitgeber bzw. Ausbildungsherr tritt das jeweilige Land als die Trägerkörperschaft des Landesbetriebes auf.

Ebenso wie im Falle des Arbeits- und Tarifrechts gilt auch hinsichtlich des Dienstrechtes, dass dieses keine besonderen Regelungen für die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis beschäftigten Beamten der Landesbetriebe kennt. Als Dienstherr steht dem Bediensteten auch hier das Land als Trägerkörperschaft des Landesbetriebes gegenüber. Dienstherr und Bediensteter sind daher weiterhin in vollem Umfang den Rechten und Pflichten der einschlägigen beamtenrechtlichen Normen unterworfen.<sup>915</sup>

#### 4.4.3.1 Potenzial in Bezug auf die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen

Ansätze der Dienstrechtsform, die über die erläuterten leistungsbezogenen Elemente hinausgehen, stellen auf die Flexibilisierung des Wechsels von Dienstposten einschließlich der hierfür und für die Einstellung begründeten Zuständigkeiten ab. Auch hier sollen Möglichkeiten am Beispiel des Landes Brandenburg aufgezeigt werden. Zwar steht die Personalhoheit als wesentlicher Teil der Regierungsgewalt zunächst nur der Landesregierung zu, sie kann diese Befugnis jedoch übertragen.<sup>916</sup> Bereits mit der Ernennungsverordnung hat die Landesregierung von ihrer Übertragungskompetenz Gebrauch gemacht und sich lediglich für herausgehobene Besoldungsgruppen die Ernennung der Beamten vorbehalten.<sup>917</sup> Ausgeschöpft wurde eine Delegationsmöglichkeit auch in Bezug auf die Gewährung von Leis-

<sup>912</sup> während Job Enrichment vornehmlich die qualitative Arbeitsbereicherung durch die Vergrößerung der Entscheidungs- und Kontrollspielräume des Mitarbeiters durch Einbeziehung planender, vorbereitender, ausführender oder kontrollierender Tätigkeiten meint, spricht Job Enlargement die quantitative Erweiterung der Arbeitsaufgaben durch Einbeziehung vor- und nachgelagerter (spezialisierter) Aufgabenbereiche an.

<sup>913</sup> Lediglich Baden-Württemberg trat über das Finanzministerium Anfang 2003 mit Überlegungen an die Presse, ein flexibleres Tarifrecht durch Kündigung der Flächentarifverträge zu erreichen und speziell für Landesbetriebe eigene Tarifverträge abzuschließen. (vgl. Stratthaus, Gerhard in der Stuttgarter Zeitung vom 23.05.2003, S. 4)

<sup>914</sup> Hierzu zählen insbesondere Bürgerliches Gesetzbuch, Kündigungsschutzgesetz, Altersteilzeitgesetz, Entgeltfortzahlungsgesetz, Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Tarifvertragsgesetz, Bundesangestelltentarifvertrag, Manteltarifverträge für Auszubildende und Arbeiter, Tarifverträge über Zulagen, Urlaubsgeldtarifverträge, Vergütungstarifverträge, Zuwendungstarifverträge

<sup>915</sup> Hierzu zählen insbesondere Beamtenrechtsrahmengesetz, Landesbeamtengesetze, Ernennungsverordnungen, Laufbahnverordnungen, Erholungsurlaubsverordnungen, Arbeitszeitverordnungen, Landesgleichstellungsgesetze, Sonderurlaubsverordnung

<sup>916</sup> Art. 93 BbgVerf

<sup>917</sup> vgl. Lieber, Hasso/Iwers, Johann Steffen/Ernst, Martina (2003), S. 394

tungsstufen, -prämien und -zulagen. Diese obliegt den jeweiligen Dienstvorgesetzten, so dass im Falle der den obersten Landesbehörden nachgeordneten Stellen die jeweiligen Behördenleiter oder im Falle der Landesbetriebe die Betriebsleiter oder Geschäftsführer die entsprechenden Maßnahmen treffen können.

Mit einem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und anderer dienstrechtlicher Vorschriften hatte sich die Landesregierung u.a. das Ziel gesetzt, erweiterte dienstrechtliche Kompetenzen auf nachgeordnete Behörden, Einrichtungen und Landesbetriebe übertragen zu können. Die darin enthaltene Anpassung der Verordnung über die Ernennung der Beamten des Landes Brandenburg schafft erstmals die Ermächtigung, dass die bisher für den höheren Dienst zuständigen obersten Dienstbehörden die Ernennung bis zur Besoldungsgruppe A 15 ganz oder teilweise auf nachgeordnete Stellen ihres Geschäftsbereiches übertragen können. Sie ist letztlich nicht zum Tragen gekommen, so dass diesbezügliche Kompetenzen der Landesbetriebe wie auch der Landesbehörden eingeschränkt blieben.

#### 4.4.3.2 Potenzial in Bezug auf die Variation von Beschäftigungsverhältnissen

Das Dienstrecht kennt die Instrumente der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung von Beamten. Sie versetzen Dienstherr und Bediensteten in die Lage, dass persönliche Aufgabengebiet innerhalb und außerhalb der bisherigen Dienststelle zu variieren. Verschiedene Dienstrechtsreformgesetze auf Bundes- und Länderebene haben diesbezüglich in den vergangenen Jahren nachhaltige Steigerungen der Flexibilität hinsichtlich der Verwendung von Bediensteten geschaffen.<sup>918</sup> Hierzu zählt die Erweiterung der Möglichkeiten der Versetzung und Abordnung zu anderen Dienstherrn insbesondere auch bei Organisations- und Aufgabenänderungen und in Verbindung mit Tätigkeiten, die nicht dem bisherigen Amt des Betroffenen entsprechen. Diese Rahmenbedingungen gelten losgelöst von der Klassifizierung als Behörde oder Landesbetrieb. Sie sind an die jeweils als Dienstherr auftretende Körperschaft gerichtet. Die nachfolgenden Ausführungen nehmen Bezug speziell auf die Brandenburger Rechtslage.

Den minimalsten Eingriff bedeutet die Umsetzung.<sup>919</sup> Hierbei wird dem Beschäftigten innerhalb der Dienststelle ein anderer Dienstposten dauerhaft oder zeitweilig übertragen. Das bisherige Amt der Laufbahn bleibt dabei unberührt. Als Dienststelle sind auch die jeweiligen Dienstorte der Landesbetriebe zu betrachten. Die neue Aufgabe muss dem Beschäftigten innerhalb seiner Laufbahn zugewiesen werden. Das Instrument kommt insbesondere auch dann zum Tragen, wenn seitens des Dienstherrn im Rahmen eines Personalentwicklungskonzeptes die Verwendung von Beschäftigten auf mehreren Dienstposten angestrebt wird, bevor es zur Übertragung höherwertiger Aufgaben oder Funktionen kommt. Diese häufig im Bereich der Leitungskräfte angesetzte Strategie der Personalrotation muss erfahrungsgemäß differenziert beurteilt werden. Betreibt der jeweilige Dienstherr einen ständigen Wechsel größerer Zahlen von Mitarbeitern auch unterhalb der Leitungsebene, birgt dies zumindest die Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Produktion<sup>920</sup>, da der für ein Aufgabengebiet erworbene Sachverstand seitens des neuen Beschäftigten zunächst erworben werden muss.

Wird eine Abordnung, also eine vorübergehende Maßnahme angestrebt, so kann dies ohne einen Dienstherrnwechsel bis zur Dauer von zwei Jahren auch ohne Zustimmung des Betroffenen erfolgen. Das gilt selbst dann, wenn die betreffende Tätigkeit nicht einem Amt mit demselben Grundgehalt wie

---

<sup>918</sup> zur Umsetzung siehe die kritischen Hinweise von Jann, Werner (2004b), S. 105

<sup>919</sup> § 89 LBG Brandenburg

<sup>920</sup> vgl. Ruhнау, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 942

bisher entspricht. Im Falle der Abordnung an einen anderen Dienstherrn ist dies nur dann ohne die Zustimmung des Betroffenen möglich, wenn die neue Tätigkeit einem Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt einer gleichwertigen oder anderen Laufbahn zugeordnet werden kann und die Abordnung die Dauer von fünf Jahren nicht übersteigt. Auch die Zuweisung einer Tätigkeit außerhalb des Geltungsbereichs des Beamtenrechtsrahmengesetzes ist durch Novellierungen des Dienstrechts eröffnet worden.

Im Falle der Versetzung als dauerhafter Maßnahme kann dies ohne Zustimmung nur erfolgen, wenn damit weder ein Dienstherrnwechsel noch ein geringeres Endgrundgehalt verbunden ist. Für den Fall einer Versetzung in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt sind an einen Verzicht auf die Zustimmung des Betroffenen enge Bedingungen geknüpft.

Auch wenn hinsichtlich der vorstehenden Maßnahmen Zustimmungsvorbehalte abgebaut werden konnten, bleibt zu bedenken, dass ihre erfolgreiche, d.h. wirkungsvolle Durchführung in hohem Maße an die inhaltliche Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen gebunden ist. Dies gilt zwar nicht in rechtlicher, aber in inhaltlicher Hinsicht. So wird eine erfolgreiche Wahrnehmung neuer oder an einem anderen Dienstort angesiedelter Tätigkeiten in hohem Maße von der Akzeptanz und dem Zuspruch des jeweiligen Bediensteten abhängen und ggf. Begleitmaßnahmen erfordern. Der Einsatz ist selbstredend in Landesbetrieben wie auch Landesbehörden möglich und hat wie bereits in Kapitel 3.3.2 erkannt zu einer Annäherung an ein Handeln geführt, wie es auch in einem privaten Unternehmen zu beobachten wäre. Insoweit bedarf es daher keine Revision der dort gewonnenen vorläufigen Erkenntnisse in Bezug auf die Entwicklungspotenziale gemäß Arbeitshypothese II.

#### 4.4.3.3 Potenzial in Bezug auf die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen

Ein weiteres viel diskutiertes Themenfeld betrifft die in der Praxis scheinbare Unauflösbarkeit bestehender Arbeits- und Dienstverhältnissen und damit die kaum beeinflussbare Entwicklung der Personalausgaben als wesentliche Größe in der öffentlichen Verwaltung. Für Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes sind die Voraussetzungen insbesondere im Bürgerlichen Gesetzbuch, im Kündigungsschutzgesetz sowie den Bundesangestellten- und Manteltarifverträgen kodifiziert. Gerade im Zusammenhang mit der Umbildung früherer Behörden in Landesbetriebe wird seitens der Beschäftigten vielfach die Sorge vorgetragen, dass gerade dadurch sowohl die bestehenden als auch zukünftige Beschäftigungsverhältnisse in ihrer Verbindlichkeit gefährdet seien. Insbesondere wird eine erweiterte Möglichkeit so genannter betriebsbedingter Kündigungen befürchtet. Dem kann unter Verweis auf die rechtliche Unselbständigkeit und den Fortbestand der Zugehörigkeit zur unmittelbaren Landesverwaltung begegnet werden. Hierzu soll nachfolgend für das „Damoklesschwert“ der betriebsbedingten Kündigung vertieft werden.

Betriebsbedingte Kündigungen sind als solche wegen dringender betrieblicher Erfordernisse nach § 1 Abs. 2 S. 1 des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) zu verstehen und können als ordentliche oder außerordentliche Kündigung ausgesprochen werden. Im Falle der außerordentlichen Kündigung sind Arbeitgeber und Beschäftigte berechtigt, *„das Arbeitsverhältnis aus einem wichtigen Grunde fristlos zu kündigen, wenn Tatsachen vorliegen, auf Grund derer dem Kündigenden unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der Interessen beider Vertragsteile die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses [...] nicht zugemutet werden kann.“*<sup>921</sup>. Als wichtiger Grund gelten im Falle der betriebsbedingten Kündigung die genannten *„dringenden betrieblichen Erfordernisse, die einer Weiterbe-*

<sup>921</sup> beispielhaft aus § 54 Abs. 1 BAT-Ost und § 59 Abs. 1 MTArb-Ost



*schäftigung des Arbeitnehmers in diesem Betrieb entgegenstehen“.*<sup>922</sup> Aus dem Kündigungsschutzgesetz leiten sich damit drei Tatbestandsvoraussetzungen ab, die so auch von Landesbetrieben zu prüfen sind: Die dringenden betrieblichen Erfordernisse, die mangelnde Weiterbeschäftigungsmöglichkeit und das fehlende Angebot innerhalb des Betriebes.

Im Falle der **dringenden betrieblichen Erfordernissen** handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff.<sup>923</sup> Im Einzelfall kann sich eine gerichtliche Überprüfung nur darauf beziehen, ob die zu Grunde liegenden betrieblichen Entscheidungen offensichtlich unsachlich, unvernünftig oder willkürlich waren. Hierzu zählt auch, ob ein Auftragsmangel oder eine angespannte Finanzlage tatsächlich vorliegen. Soweit seitens der öffentlichen Verwaltung unter Verweis auf eine angestrebte Haushaltskonsolidierung betriebsbedingte Kündigungen angestrebt werden, reicht ein pauschaler Verweis hierauf weder bei einer einzelnen Behörde noch bei einem Landesbetrieb als Begründung eines dringenden betrieblichen Erfordernisses aus. Erst wenn innerhalb des Haushaltsplans - im Falle der Landesbetriebe müsste dies auf die Stellenübersichten innerhalb des Wirtschaftspläne übertragen werden - bestimmte, nach sachlichen Merkmalen bezeichnete Stellen gestrichen oder organisatorische und technische Änderungen im Ergebnis einer spezifischen Einsparauflage erfolgen, die dazu führen, dass bestimmte Arbeitsplätze wegfallen<sup>924</sup>, ist eine hinreichende Konkretisierung des dringenden betrieblichen Erfordernisses gegeben.<sup>925</sup>

Des Weiteren ist eine **mangelnde Weiterbeschäftigungsmöglichkeit** des Arbeitnehmers in diesem Betrieb nachzuweisen. Zunächst einmal stellt die Rechtsprechung basierend auf dem Wortlaut und der Zielstellung des Kündigungsschutzes hohe Anforderungen an das Vorliegen einer mangelnden Weiterbeschäftigungsmöglichkeit. Im Ergebnis wird eine dreistufige Prüfung verlangt:

1. Prüfung der Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers auf einem anderen Arbeitsplatz bei unveränderten Arbeitsbedingungen,
2. Prüfung der Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers auf einem anderen freien Arbeitsplatz nach zumutbaren Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen,
3. Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers auf einem anderen freien Arbeitsplatz zu geänderten Arbeitsbedingungen.

Die Abstufung zeigt, dass selbst andere freie Arbeitsplätze angeboten werden müssen, für die der zu kündigende Beschäftigte unter Berücksichtigung angemessener Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen befähigt wäre. Daraus folgt nicht, dass dem zu Kündigenden die Möglichkeit gegeben werden muss, eine vollständig neue Berufsausbildung zu beginnen. Auch das Angebot einer Umschulung oder Fortbildung muss sich in einem für den Arbeitgeber vertretbaren Rahmen bewegen. Inwieweit selbst bei einer solchen abgestuften Entscheidung Spielraum für einen Verbleib des Beschäftigten bleibt, hängt unabhängig davon, ob es sich um eine Behörde oder einen Landesbetrieb handelt, im Wesentlichen vom Spezialisierungsgrad des zu Kündigenden ab. Während beispielsweise ein Beschäftigter des all-

<sup>922</sup> § 1 Abs. 2 S. 1 KSchG

<sup>923</sup> Das Bundesarbeitsgericht hat zur Erläuterung, wann betriebliche Erfordernisse für eine Kündigung vorliegen, darauf verwiesen, dass dies der Fall sei, wenn die Zahl der an die zu verrichtende Tätigkeit vertraglich angebotenen Arbeitnehmer größer ist als die zur Verfügung stehende Arbeitsmenge. (BAG Urteil vom 15.06.1989)

<sup>924</sup> Das Bundesarbeitsgericht hat als einen möglichen Grund für eine außerordentliche, betriebsbedingte Kündigung die Auflösung einer Dienststelle oder größeren Abteilung anerkannt. Der Arbeitgeber müsse jedoch zunächst alles daran setzen, dass der Angestellte in der eigenen Verwaltung einen Arbeitsplatz erhält, ggf. auch mittels einer Versetzung. (BAG Urteil vom 28. März 1985, 2 AZR 113/84);

Das Bundesarbeitsgericht hat auch eine Kündigung als betriebsbedingt anerkannt, bei der aus Rationalisierungsgründen eine Betriebsabteilung geschlossen wird und zur Kündigung eines in einer anderen Abteilung beschäftigten Arbeitnehmers führt, wenn in seiner Abteilung ein Arbeitskräfteüberhang dadurch entstanden ist, dass in diese Abteilung einzelne Arbeitnehmer aus der geschlossenen Abteilung versetzt worden sind, um auch in der Zukunft noch anfallende Spezialarbeiten aus der aufgelösten Abteilung verrichten zu können und wenn außerdem die versetzten Arbeitnehmer die Arbeiten des gekündigten Arbeitnehmers verrichten. (BAG Urteil vom 1. Juli 1976 2 AZR 322/75)

<sup>925</sup> vgl. Uttlinger, Sigmund/Breier, Alfred/Kiefer, Karl-Heinz u.a. (2004), S. 50 Vorbemerkungen zu Abschnitt XII mit weiteren Nachweisen

gemeinen mittleren oder gehobenen Verwaltungsdienstes in zahlreichen Aufgabengebieten zum Einsatz gebracht werden kann, kann das Einsatzspektrum technisch ausgebildeter Beschäftigter so eng sein, dass beim Wegfall einer Aufgabe eine anderweitige Verwendung nicht mehr möglich ist.

Schließlich stellt sich die Frage inwieweit die Weiterbeschäftigungsmöglichkeit **innerhalb des Betriebes** gewährleistet werden kann. Die Frage ist für die Beschäftigten eines Landesbetriebes insoweit von besonderem Interesse, als hier nicht nur auf den Landesbetrieb an sich abgestellt wird. Das Kündigungsschutzgesetz versteht sich hinsichtlich der Weiterbeschäftigungspflicht des Arbeitgebers unternehmensbezogen und verlangt für die öffentliche Verwaltung, dass die Weiterbeschäftigung in derselben oder einer anderen Dienststelle desselben Verwaltungszweiges an demselben Dienort einschließlich seines Einzugsgebietes zu prüfen ist. Vor diesem Hintergrund muss die Abwägung auch im Falle des Landesbetriebes als rechtlich unselbständigem Teil der unmittelbaren Landesverwaltung über seine Betriebsgrenzen hinausgehen. Soweit dem spezifisch technisch ausgebildeten Beschäftigte innerhalb eines Landesbetriebes keine weitergehende Beschäftigungsmöglichkeit angeboten werden kann, ist die Suche nach alternativen Tätigkeiten auf andere Dienststellen der Landesverwaltung auszudehnen. Auch die in Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg bestimmte organisatorische Absonderung der Landesbetriebe entbindet nicht von dieser Verpflichtung. Für Beschäftigte in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis gelten die einschlägigen Regelungen über die Beendigung von Dienstverhältnissen.

#### 4.4.4 Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Mit dem Abschluss des Kapitels 3.3 war als Ergebnis festgehalten worden, dass eine Entwicklung des Landesbetriebes in Richtung eines privaten Unternehmens nur insoweit zu erkennen ist, als der Einsatz solcher Instrumente und Verfahren, die diese Entwicklung kennzeichnen, beschleunigt, nicht aber erstmalig eröffnet wird. Demzufolge resultieren die vorläufigen Erkenntnisse weniger aus inhaltlichen Erkenntnissen. Die weitergehenden Recherchen im Rahmen der Sekundäranalyse vermögen die noch fehlende inhaltliche Untersetzung zu ergänzen. Mit Blick auf die weitergehende Zielstellung der Sekundäranalyse, verallgemeinerungsfähige Aussagen zu treffen, ist ähnlich wie in Bezug auf die Finanzwirtschaft aber auch zu beachten, dass Flexibilisierungen in Bereich der Personalwirtschaft und eine ggf. mit der Errichtung der Landesbetriebe einhergehende Formulierung neuer Qualifikationsanforderungen von den Aufgaben, der wirtschaftlichen Ausrichtung und der Größe des jeweiligen Betriebes abhängig sind.

So ist hinsichtlich der Bewirtschaftung, Beschaffung und Entwicklung des Personals Entwicklungspotenzial zu beobachten, dass sich nicht allein in Beschleunigungseffekten gegenüber einem behördlichen Verhalten ausdrückt. Vornehmlich die qualitative Zusammensetzung des Personalkörpers wie auch die begrenzte quantitative Flexibilität desselben bergen ein Potenzial, dass so in einer Behörde nicht zur Verfügung gestanden hätte. Insoweit gehen die Erkenntnisse der Sekundäranalyse über die aus der Praxis gewonnenen Erkenntnisse hinaus.

Gleichermaßen muss hinsichtlich der Belange von Führung und Motivation der Beschäftigten zugestanden werden, dass beispielsweise Leistungsanreize in Behörden zwar gleichermaßen wie in Landesbetrieben möglich sind, sie je nach dem Grad der übertragenen personalwirtschaftlichen Eigenverantwortung innerhalb der Landesbetriebe jedoch flexibler als in Ämtern oder Behörden zum Einsatz kommen können. Hinzu kommt, dass einzelne finanzielle Anreize, die in der Praxis bisher so nicht erkannt oder zumindest nicht genutzt wurden, erst mit Funktionsübertragungen möglich werden, die so nur in der

Form der Landesbetriebe denkbar sind. Dies gilt gerade mit Blick auf temporäre Funktionsübertragungen, für die sich mit wachsender Betriebsgröße zunehmende Möglichkeiten ergeben.

Die in Abbildung 8 wiedergegebene Aussage hinsichtlich des Entwicklungspotenzials in Bezug auf die Personalwirtschaft soll daher insoweit fortgeschrieben werden, als hier eine weitergehende Annäherung an ein privates Unternehmen anerkannt wird.

## 4.5 Marketing und Public Relations

Marketing und Public Relations mit den Themenfeldern Produktpolitik, Preispolitik, Vertriebspolitik und Kommunikationspolitik sind klassischen Behörden nicht grundsätzlich verschlossen. In welchem Ausmaß eine freie Ausgestaltung der einzelnen Themenfelder möglich ist, hängt vielmehr von der jeweiligen Aufgabe ab. Kapitel 3.5 hatte mit Blick auf diesen Funktionalbereich betont, dass sich mit Ausnahme einer moderateren preis- und produktbezogenen Kommunikationspolitik, denen sich die öffentliche Hand verpflichtet fühlt, keine nachhaltigen Differenzen zwischen einer modernen Behörde, einem Landesbetrieb und einem privaten Unternehmen erkennen lassen. Auf eine Abbildung vorläufiger Erkenntnisse für Arbeitshypothese II war vor diesem Hintergrund verzichtet worden. Auch mit Blick auf die Breite der konkret eingesetzten sowie in den Wirtschafts- oder Kommunikationswissenschaften einschlägigen Instrumente zur Unterstützung des Marketings und der Public Relations könnte ein nachfolgender dezidierter theoretischer Abgleich mit den Möglichkeiten und Notwendigkeiten des Landesbetriebes zu keiner Zeit erschöpfend sein. Gerade in Bezug auf einzelne Instrumente verlangt es einen sehr individuellen, von der Aufgabenstruktur des jeweiligen Landesbetriebes abhängigen Instrumentenmixes. Nachfolgend sollen daher vielmehr einige Rahmenbedingungen vorgestellt werden, in welchen sich Entscheidungen über die Preispolitik, wozu im Weiteren auch Entscheidungen über die grundsätzliche Finanzierung öffentlicher Leistungen zählen sollen, und die produktbezogene Kommunikationspolitik bewegen müssen. In dieser Form können die Betrachtungen für Landesbetriebe losgelöst vom amtlichen Geoinformationswesen durchaus verallgemeinert werden. Insoweit vermag es abschließend auch zu einer quantitativen Bewertung der Arbeitshypothese II in Bezug auf diesen Funktionalbereich zu kommen. Vorangestellt seien zur Erinnerung einige grundsätzliche Feststellungen zur Marktorientierung der öffentlichen Hand.

Die im Rahmen der Propagierung des Neuen Steuerungsmodells vielfach vorgetragene Marktausrichtung, welche für die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen maßgebend sein soll, bedeutet, dass Anbieter von Gütern und Dienstleistungen auf Nachfrager solcher Angebote treffen und dass die Entscheidungen über die Erbringung von Leistungen und Gegenleistungen aus dem individuellen Interesse der jeweils Beteiligten erfolgen. Die Beziehungsstruktur zwischen dem Staat als politischer Gemeinschaft und seiner Organisation einerseits und dem Einzelnen andererseits ist jedoch dadurch gekennzeichnet, dass der Staat über seine Ziele und Handlungen im Allgemeininteresse und grundsätzlich einseitig verbindlich entscheidet. Ein kooperatives oder konsensuales Vorgehen ist dadurch zwar nicht völlig ausgeschlossen, Grundlage bleiben jedoch einseitig getroffene Festsetzungen. Auch wenn die öffentliche Verwaltung Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellt, so kann sie wegen der Bindung an das allgemeine Wohl und wegen entsprechender gesetzlicher Handlungsvoraussetzungen nicht aus einem individuellen Marktinteresse entscheiden und auch nicht das bloße individuelle Interesse der Nachfrager berücksichtigen, indem sie ihr Angebot entsprechend einer konkreten Absatzentwicklung beliebig variiert. Dennoch, je größer die Preiselastizität der Nachfrage und die Substitutionskonkurrenz in Bezug auf die angebotenen Güter ist und je leichter die Abnehmer sich hinsichtlich der angebotenen Güter selbst versorgen können, desto notwendiger dürfte ein marktorientiertes Handeln werden, das an den Bedürfnissen und Reaktionsmöglichkeiten aktueller und potenzieller Abnehmer ausgerichtet wird, um die für eine angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit notwendigen Markterlöse zu erwirtschaften. Dies schließt den Einsatz diverser Marketinginstrumente ein.<sup>926</sup> Die Zunahme an Substitutionskonkurrenz

---

<sup>926</sup> vgl. Matschke, Manfred. J./Wegmann, Jürgen in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 303, 304 mit dem Hinweis, dass Eigengesellschaften aufgrund ihres privatrechtlichen Charakters hierfür eher geeignet sind als die Eigenbetriebe, was entsprechend für Landesgesellschaften und Landesbetriebe gelten müsste.

sollte gleichzeitig aber auch als ein Signal gesehen werden, dass die öffentliche Hand sich angesichts nachhaltiger Alternativangebote von der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben zurückziehen kann.

Selbst wenn der Themenkomplex „Marketing und Public Relations“ deutlich über Fragen der Entgeltgestaltung und der Zulässigkeit des Wettbewerbs mit privaten Unternehmen hinausgeht<sup>927</sup>, sollen sich die Ausführungen hierauf beschränken. Zur Produktpolitik wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.1.2 speziell bezogen auf das amtliche Geoinformationswesen verwiesen. Vertriebspolitik und eine unternehmensbezogene Kommunikationspolitik können im Falle der öffentlichen Verwaltung als nachrangig betrachtet werden bzw. lassen hiesigen Erachtens keine wesentlichen Restriktionen im Vergleich zu privaten Unternehmen erkennen.

#### 4.5.1 Preispolitik und Finanzierung der Leistungen

Die Einnahmen der öffentlichen Hand setzen sich im Wesentlichen zusammen aus öffentlichen Abgaben sowie privatrechtlichen Forderungen. Während erstgenannte Gruppe alle Geldleistungen umfasst, die der Bürger auf Grund von Rechtsvorschriften des öffentlichen Rechts an den Bund, Länder und Kommunen sowie staatliche oder kommunale Einrichtungen zu entrichten hat, sollen die privatrechtlichen Forderungen sämtliche sonstigen, auf privatrechtlicher Grundlage geltend gemachten Ansprüche umfassen. Daneben kann als Quelle der Finanzierung staatlicher und kommunaler Leistungserbringung auf die Tätigkeit an den Finanzmärkten sowie nationale und internationale Transferleistungen verwiesen werden.

Mit Blick auf den wiederholten Hinweis der vorangegangenen Kapitel, dass Landesbetriebe insbesondere der Erzielung von Umsatzerlösen durch Angebote von Gütern und Leistungen Rechnung tragen müssen - sich also Leistung und Gegenleistung unmittelbar und konkret gegenüberstehen müssen -, sollen einige Zahlen vorab einen ersten groben Eindruck vermitteln, inwieweit innerhalb einer Landesverwaltung ein solches Wirtschaften überhaupt noch möglich ist. Hierzu sei auf den Entwurf des Doppelhaushaltes 2005/2006 des Landes Brandenburg verwiesen. Darin nehmen Transferleistungen vom Bund (20%) und der EU (6%) sowie im Rahmen des Aufbaus-Ost (14,3%) und dem Länderfinanzausgleich bereitgestellte Mittel (5,6%) mit insgesamt 45,9% den größten Anteil ein. Hinzu kommen Einnahmen aus Krediten in Höhe von 9,2%. Damit verbleiben rd. 44,9% an Einnahmen, welche innerhalb des Landes „erwirtschaftet“ werden. Diese setzen sich bereits zu 41%-Punkten aus Steuereinnahmen zusammen, so dass letztlich - unbeschadet der Tatsache, dass die bereits genannten Transferleistungen ihrerseits zumindest anteilig auch aus öffentlichen Abgaben und privatrechtlichen Forderungen der leistenden Stellen bestehen - lediglich ein Anteil von 3,9% der Landeseinnahmen auf Gebühren, Beiträgen und Preisen beruht, denen eine konkrete Gegenleistung unmittelbar gegenübersteht. Im Wesentlichen dürfte sich das Potenzial der Landesbetriebe auf die davon berührten Behörden erstrecken.

In der Gruppe der öffentlichen Abgaben werden Steuern und steuerähnliche Abgaben, Gebühren sowie Beiträge differenziert. Kennzeichnend für die Gruppe der Steuern und steuerähnlichen Abgaben ist der Umstand, dass es sich um Geldleistungen handelt, die gerade keine Gegenleistung für eine spezielle, individuell erbetene Leistung bilden.<sup>928</sup> Demgegenüber sind Gebühren und Beiträge zu verstehen als Geldleistungen für bestimmte Leistungen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie unterscheiden

<sup>927</sup> vgl. Winkelmann, Peter (2002), S. 39 m.w.N.; Hier findet sich die klassische Gliederung in Produktpolitik (Products), Entgeltpolitik (Price), Distributionspolitik (Placement) und Kommunikationspolitik (Promotion)

<sup>928</sup> § 3 Abs. 1 AO definiert Steuern als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

sich darin, dass Gebühren nur dann erhoben werden, wenn der Bürger oder sonstige Kunden konkrete Leistungen tatsächlich in Anspruch nehmen, während bei der Erhebung von Beiträgen<sup>929</sup> lediglich die Möglichkeit der Nutzung spezieller öffentlicher Leistungen abgegolten wird. Die konkrete Gegenleistung ist unabhängig von ihrer Beanspruchung gleichermaßen auslösendes Moment privatrechtlicher Forderungen.

Zusammenfassen lassen sich sämtliche Forderungen für konkrete Gegenleistungen unbeschadet ihres öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Charakters unter dem Begriff der Entgelte. Die Gestaltung dieser Entgelte ist unbeschadet der Qualität der von den Landesbetrieben angebotenen Güter und Leistungen ein wesentliches Kriterium für deren Absatz oder der Akzeptanz ihres Angebotes. Ob ein Entgelt auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Basis geltend gemacht wird, hängt von der jeweiligen Entscheidung über die Rechtsform ab, in der eine Aufgabe wahrgenommen wird. Sie kann unabhängig von dem Umstand erfolgen, ob die zugrunde liegende Aufgabe eine öffentliche oder private Aufgabe ist. Im Falle einer öffentlich-rechtlichen Abwicklung der Aufgabe, erfolgt die Geltendmachung regelmäßig im Wege der Festsetzung von Kosten<sup>930</sup> in einem rechtsbehelfsfähigen Kostenbescheid, im Falle der privatrechtlichen Abwicklung im Wege der Festsetzung von Preisen in einer Rechnung.

Die einleitenden Hinweise verdeutlichen, dass die Finanzierung öffentlicher Unternehmen und damit der Landesbetriebe nicht an ihre Rechts- oder Organisationsform geknüpft ist. Sie wird jeweils in Abhängigkeit von den im Landesbetrieb wahrzunehmenden Aufgaben sicherzustellen sein und sich dann auch bei Entscheidungen über die Preispolitik in dem für diese Finanzierungsart zulässigen rechtlichen Gesamtrahmen sowie den tatsächlichen Marktbedingungen bewegen müssen.<sup>931</sup> Die Unterschiedlichkeit der Finanzierungsarten wird auch von der Europäischen Kommission anerkannt, wenn im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse direkte Finanzierungen durch staatliche Haushaltsmittel, Beiträge von Marktteilnehmern, die Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte, die Bildung von Durchschnittstarifen oder - bei nicht marktbestimmten sozialen Diensten - eine Finanzierung nach dem Solidaritätsprinzip als zulässig erachtet wird.<sup>932</sup>

#### 4.5.1.1 Potenzial in Bezug auf die Gebührenfinanzierung

Das Kosten- oder Gebührenrecht entfaltet seine Wirkung für die besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit und spricht in diesem Zusammenhang auch von „Amtshandlungen“. Darüber hinaus unterwerfen einzelne Bundesländer weitere Leistungen, die weder Amtshandlungen noch die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen zur Nutzung durch Dritte sind, dem Kostenrecht.<sup>933</sup> Seine grundsätzliche Kodifizierung findet sich regelmäßig in den Gebühren- oder Kostengesetzen des Bundes und der Länder oder entsprechenden kommunalen Satzungen für Angelegenheiten der Selbstverwaltung sowie den hieraus abgeleiteten Gebührenordnungen oder -satzungen für fachlich zusammenhängende Leistungs-

<sup>929</sup> beispielhaft hierfür können Sozialversicherungsbeiträge oder Erschließungsbeiträge genannt werden.

<sup>930</sup> der Begriff der Kosten versteht sich als Zusammenfassung von Gebühren und Auslagen. Letztgenannte benennen Aufwendungen, die zwar im Zusammenhang mit einer Amtshandlung stehen, aber deshalb nicht durch die Gebühr abgegolten sind, weil sie über die Regelleistung der Behörde hinausgehen oder aus der unregelmäßig erforderlichen Einbeziehung Dritter in die Erbringung der öffentlichen Leistung entstehen.

<sup>931</sup> „Drei Bestandteile erweisen sich häufig als entscheidend für die Möglichkeit eines öffentlichen Unternehmens, eine aktive Politik der Preisgestaltung zu betreiben:

- Freiheit des Marktzutritts: je geringer die Marktzutrittsschranken sind, desto weniger können öffentliche Unternehmen ihre Preise politisch festlegen.
- Freiheit des Marktaustritts: Je leichter ein Wettbewerber aus einem Markt austreten kann, ohne infolge versunkener Investitionskosten Verluste zu erleiden, desto beschränkter sind wiederum die Möglichkeiten der politischen Preisgestaltung.
- Verbundene Kosten: Je weniger die Kosten der einzelnen Produkte eines öffentlichen Unternehmens zusammenhängen, desto geringer ist der Preissetzungsspielraum.“

(Blankart, Charles B. (1994), S. 413)

<sup>932</sup> Europäische Kommission (2003), S. 60

<sup>933</sup> § 14 Abs. 1 NVwKostG Niedersachsen.

angebote der öffentlichen Verwaltung. Es unterscheidet dabei in so genannte Verwaltungs-<sup>934</sup> und Benutzungsgebühren<sup>935</sup> sowie die angesprochene Erstattung von Auslagen. Diese fallen insbesondere dann an, wenn die leistende Behörde für ihr Angebot teilweise auf kostenpflichtige Leistungen Dritter zurückgreift oder besondere, nicht in die Gebühr einbezogene Umstände eintreten.<sup>936</sup> Die daraus resultierenden Kosten werden als Auslagen an den Antragsteller weitergegeben.

Die Anwendung des Kostenrechts durch Stellen der öffentlichen Verwaltung erfolgt losgelöst von der jeweiligen Organisationsform. Zwar verwenden die einschlägigen Kosten- oder Gebührengesetze regelmäßig den Begriff der Behörde, um den institutionellen Geltungsbereich der Rechtsnorm zu beschreiben, die Behördeneigenschaft wird jedoch jeder Stelle zugewiesen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Insoweit können auch Landesbetriebe, Anstalten, Stiftungen oder andere Formen öffentlicher Unternehmen der Anwendung des Kostenrechts unterliegen.

Konzentriert sich die Betrachtung auf die hier im Vordergrund stehende Untersuchung der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens, so ist die Klassifizierung der dort wahrgenommenen Aufgaben in Kapitel 4.1.2 (Tabelle 34) in Erinnerung zu rufen. Ob es sich im Einzelfall um Amtshandlungen i.S.d. Gebührenrechts handelt, ist in einem ersten Schritt unter Berücksichtigung der dort ausgewiesenen Rechtsform des Verwaltungshandelns zu beurteilen. Nur dort, wo eine hoheitliche, d.h. öffentlich-rechtliche Erbringung von Leistungen erfolgt, kann überhaupt das Gebührenrecht und damit eine Gebührenfinanzierung der Aufgaben zum Tragen kommen. Unter dieser Maßgabe scheiden bereits die Bereitstellung mittel- und kleinmaßstäbiger Geobasisdaten sowie diverse sonstige Aufgaben von einer weitergehenden Betrachtung aus.<sup>937</sup>

Das Gebührenrecht knüpft seine Wirkung darüber hinaus aber nicht generell an Amtshandlungen, sondern ausschließlich an solche, die eine besondere, und gerade keine allgemeine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit darstellen. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Geltendmachung von Gebühren einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung auf einen Gebührenschuldner, also eines Veranlassers bedarf. Für die beschriebenen Vorhalteleistungen, zu denen die Datenführung und weite Teile der Datenerhebung zu rechnen sind, fehlt es an einem solchen individuellen Veranlasser, so dass die Landesbetriebe im amtlichen Geoinformationswesens hier keine Gebühren geltend machen können. Diskussionen mit dem Ziel, wie sie in Brandenburg geführt wurden, Haushaltsmittel der vormaligen Landesbehörde mit der Betriebsbildung vollständig zu zerschlagen und auf die einzelnen Ressorts zu verteilen, um selbige anschließend im Wege von Servicevereinbarungen mit dem Landesbetrieb je nach Bedarf wieder binden zu können, müssen vor diesem Hintergrund als sachfremd bewertet werden. Dieser Bedarf müsste von den Nutzern im Interesse einer restriktiven eigenen Ausgabenpolitik immer nur punktuell in Bezug auf Inhalte, Regionen oder technische Parameter formuliert werden, was einer einheitlichen Basisversorgung entgegensteht und langfristig erhebliche Mehrkosten für staatliche Haushalte verursacht.<sup>938</sup>

<sup>934</sup> Verwaltungsgebühren werden gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 GebG Bbg erhoben „für die besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (Amtshandlung) einer Behörde des Landes, der Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen unter Aufsicht des Landes stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts;“

<sup>935</sup> Benutzungsgebühren werden gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 GebG Bbg erhoben „für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen des Landes und der unter Aufsicht des Landes stehenden nichtkommunalen juristischen Personen des öffentlichen Rechts“

<sup>936</sup> von Bedeutung sind insbesondere Ausfertigungen, Abschriften, Auszüge, besonders beantragte Übersetzungen, Kosten für öffentliche Bekanntmachungen, Entschädigungen von Zeugen und Sachverständigen, Reisekosten, Trennungsgelder, Übernachtungsgelder, in Verbindung mit Amtshandlungen verauslagte Gebühren

<sup>937</sup> Insoweit jedoch nicht länder einheitlich, da einzelne Bundesländer auch im Bereich der Geotopographie öffentlich-rechtliche Gebühren an Stelle von Preisen erheben.

<sup>938</sup> vgl. Heinke, Peter (2003), S. 1 „Welche Konsequenzen eine stetige Rückführung von Zuwendungen – egal ob es sich um Landesbetriebe oder Behörden handelt – haben kann, wird eindrucksvoll an einem Beispiel aus dem früheren Herzogtum Gotha deutlich. Nach jeweiligen Neuvermessungsarbeiten seit Beginn des 18. Jahrhunderts, wurde der Fortschreibung der Register häufig kaum Aufmerksamkeit geschenkt und das erforderliche Personal aus Kostengründen bewusst niedrig gehalten. In der Folge führte dies wiederholt zu aufwändigen Neuvermessungsarbeiten.“

Nutznieser des flächendeckenden, aktuellen Angebotes an Geobasisdaten sind sämtliche Stellen der Landesverwaltung und außen stehende Dritte gleichermaßen. Es liegt in der Natur der Basisdaten, dass gerade sie sich nicht einem individuellen Verursacher zuordnen lassen. Anders kann dies ggf. bei der Führung von Fachdaten oder Fachstatistiken beurteilt wird. Die Finanzierung der Vorhalteleistungen ist daher auf eine andere als die gebührenrechtliche Grundlage zu stellen.

Bei den verbleibenden Abrufleistungen wie der Erhebung von Daten zur Fortführung des Liegenschaftskatasters oder die Erstellung von Planunterlagen und Lageplänen handelt es sich um Amtshandlungen, die den Maßgaben des Gebührenrechts unterfallen.

Mit der Erhebung von Gebühren stellt der Gesetzgeber darauf ab, regelmäßig die eigenen Aufwendungen der die Amtshandlung federführend durchführenden Behörde zu ersetzen. Aufwendungen für Fremdleistungen sind über die Auslagen zu refinanzieren. Hinsichtlich der Bemessung der Gebühren gilt auch für Amtshandlungen der Landesbetriebe losgelöst von ihrer wirtschaftlichen Zielstellung und der Forderung nach Beiträgen zur Haushaltskonsolidierung, dass diese primär nicht an betriebs- oder erwerbswirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet werden dürfen. Das Gebührenrecht kennzeichnende Prinzipien sind das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Erstgenanntes verlangt, dass der mit den Amtshandlungen verbundene durchschnittliche Personal- und Sachaufwand des Verwaltungszweiges durch das Gebührenaufkommen insgesamt gedeckt werden muss, letztgenanntes fordert ein angemessene Verhältnis zwischen der Gebühr und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung oder der Benutzung für oder durch den Kostenschuldner. Insbesondere das Äquivalenzprinzip berechtigt die öffentliche Hand, die Bemessung von Gebühren in den einschlägigen Gebührenordnungen nicht allein am durchschnittlichen Verwaltungsaufwand zu orientieren, sondern auch am Mehrwert, den die Leistungserbringung für den Antragsteller erzeugt. Diese Teilhabe am Nutzen der Amtshandlung legitimiert eine Gebührenkalkulation auch oberhalb der Kostendeckung. Als ausgeschlossen wird lediglich eine allein auf die Gewinnerzielung ausgerichtete Gebührenbemessung erachtet.<sup>939</sup>

Damit steht der Trägerkörperschaft im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Gebührenordnungen für Leistungen der Landesbetriebe ein probates Prinzip zur Verfügung, bisherige Gebühren auf den Prüfstand zu stellen. Je nach Komplexität oder Besonderheit einer Amtshandlung vermag der Ordnungsgeber darüber hinaus eine Vielzahl unterschiedlicher Gebührenarten<sup>940</sup> zum Einsatz zu bringen, die auch im Interesse einer Flexibilisierung der Gebührenbemessung im Einzelfall zum Einsatz kommen können. Soweit dies beispielsweise durch den vermehrten Einsatz von Rahmengebühren zum Ausdruck kommt, bleibt der ausschöpfende Landesbetrieb im Rahmen der Ermessensabwägung jedoch den gleichen Prinzipien verpflichtet, wie der Ordnungsgeber im Falle der verbindlichen Vorbestimmung von Gebührensätzen. Die Natur des Landesbetriebes wird hier anders als innerhalb der Behörde im Allgemeinen dazu führen, dass für die Fälle, in welchen eine Kostendeckung bereits erreicht ist, die Bemessung der Gebühren zusätzlich immer auch unter Einbeziehung des Äquivalenzprinzips erfolgt.

<sup>939</sup> vgl. Benedens, Niels Peter (2001), S. 30

<sup>940</sup> zu nennen sind insbesondere:

- Festgebühren, bei denen ein Gebührenbetrag genau bestimmt ist.
- Rahmengebühren, die sich zwischen einem Mindest- und einem Maximalbetrag bewegen und im Einzelfall nach dem Maß des Verwaltungsaufwandes (Kostendeckungsprinzip) sowie dem Wert der Amtshandlung (Äquivalenzprinzip) nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen sind.
- Zeitgebühr, die sich nach dem Zeitaufwand unter Ansatz der Zeit berechnen, die unter regelmäßigen Verhältnissen von einer entsprechend ausgebildeten Fachkraft benötigt wird.
- Pauschgebühren, die eine Gebühr für regelmäßig wiederkehrende Amtshandlungen für einen im Voraus bestimmten Zeitraum, beispielsweise ein Jahr, darstellen und durch einen Pauschbetrag abgegolten werden.
- Grundgebühren, die einen regelmäßig zu zahlender Sockelbetrag als Bestandteil einer Gebühr bilden.
- Wertgebühren, die sich nach dem Wert der Leistung oder des Gegenstandes zur Zeit der Beendigung der Amtshandlung berechnen.



#### 4.5.1.2 Potenzial in Bezug auf die Beitragsfinanzierung

Das Beitragsrecht löst sich vom Begriff der Amtshandlung und der tatsächlichen Nutzung einer konkreten Leistung. Es steht gewissermaßen zwischen der Gebühren- und der Steuerfinanzierung, da es regelmäßig zwar auf konkrete Leistungen oder Angebote angewendet wird, gleichzeitig aber bereits eine größere Gruppe potenzieller Nutznießern unabhängig von der tatsächlichen Beanspruchung der Leistungen zu Beiträgen verpflichtet. Dies gilt für Sozialversicherungsbeiträge, Erschließungsbeiträge, sanierungsrechtliche Ausgleichsbeträge oder Beiträge zu Wasser- und Bodenverbänden sowie Berufs- oder Wirtschaftskammern. Das Finanzierungsinstrument der Beiträge dient hier beispielsweise der infrastrukturellen Erschließung von Siedlungsgebieten oder der Beteiligung an Maßnahmen zur städtebaulichen Aufwertung urbaner Strukturen. Für ihre Erhebung gilt entsprechend dem sonstigen Verwaltungshandeln das Verhältnismäßigkeitsgebot.

Beitragsfinanzierungen sind innerhalb des amtlichen Geoinformationswesens unbekannt, da es regelmäßig keine sachlich oder regional eingrenzbare Gruppe von Interessenten an den dort erbrachten Dienstleistungen gibt, was Voraussetzung für die Bildung beitragspflichtiger Kreise ist. In bedingtem Maße könnte dies jedoch für die Führung des Liegenschaftskatasters erwogen werden. Zusammen mit dem Grundbuch bildet es das bundesdeutsche Eigentumssicherungssystem. Die Vorhaltung der Geobasisdaten im Bereich des Liegenschaftskatasters und des Grundbuchs muss daher in einem vornehmlichen Interesse insbesondere der Grundstückseigentümer liegen. Dies könnte grundsätzlich als ein Ansatzpunkt gesehen werden, solche Landesbetriebe, die Aufgaben im Bereich des Liegenschaftskatasters wahrnehmen durch eine Beitragserhebung bei der genannten Gruppe auf eine breitere, aber nicht ausschließliche, finanzielle Basis zu stellen. Dabei hat jedoch eine Abwägung zu erfolgen, inwieweit das Interesse der Grundstückseigentümer tatsächlich jenes anderer Nutzer so nachhaltig überwiegt, dass ihnen die Aufwendungen hierfür ganz oder teilweise durch Beiträge auferlegt werden. Hierbei ist auch zu beachten, dass eine Vielzahl der für das Liegenschaftskataster erhobenen Basisdaten ebenfalls Eingang in mittel- und großmaßstäbige Geobasisdaten findet, die unstrittig für die Allgemeinheit vorgehalten werden. Hier eröffnet sich ein Ansatz für weitergehende Forschungsarbeiten.

Die vorstehenden Überlegungen eröffnen gleichwohl insbesondere für Landesbetriebe, deren Kennzeichen gerade eine Finanzierung über Umsatzerlöse ist, die Möglichkeit, bisherige (Steuer-)Finanzierungsmodelle zumindest kritisch zu hinterfragen und dabei auf eine stärkere Finanzierung zumindest durch potenzielle Nutzerkreise abzustellen. Diese Frage wäre innerhalb der Behördenstruktur so voraussichtlich nicht zu Tage getreten, da der wirtschaftliche Druck ungleich schwächer in Erscheinung tritt.

#### 4.5.1.3 Potenzial in Bezug auf die Steuerfinanzierung

Wesentliches Kennzeichen steuerfinanzierter Leistungen der öffentlichen Hand ist, dass sie keinen konkreten Nutzer ansprechen und keiner unmittelbaren finanziellen Gegenleistung zugänglich sind. Diese Eigenschaft kommt im amtlichen Geoinformationswesen insbesondere den beschriebenen Vorhalteleistungen in Bezug auf die Geobasisdaten zu. Die einem Basisdatenbestand nicht zugängliche Aufschlüsselung einzelner Inhalte oder Regionen ausschließlich auf bestimmte Nutzer führt zu dem Schluss, dass hier zumindest eine vollständige Abkehr von einer Steuerfinanzierung nicht möglich ist. Soweit eine Einschränkung der Verwendung von Steuermitteln für diese Leistung angestrebt wird, sind die Möglichkeiten hierzu begrenzt.

Eine denkbare Alternative zur Steuerfinanzierung bestünde darin, die Aufwendungen für die Bereitstellung von Geobasisdaten nachhaltig zu senken, gleichzeitig aber den Wert der Bereitstellungsleistung zu wahren. Unter Berufung auf das in Nr. 4.5.1.1 erläuterte Äquivalenzprinzip könnte dann sogar die Gebührenhöhe trotz des geringeren Aufwands beibehalten und ein Überschuss erwirtschaftet werden, der in die anteilige Finanzierung der Vorhalteleistungen einfließt. Für privatrechtlich ausgestaltete Bereitstellungskonditionen gelten diese Möglichkeiten entsprechend.

Zur Beurteilung, inwieweit auch im Falle anderer Landesbetriebe eine Abkehr von der Steuerfinanzierung hin zu einer Gebühren-, Preis- oder Beitragsfinanzierung möglich und geboten ist, bedarf es einer Betrachtung der Aufgaben im Einzelfall. Exemplarisch kann hier auf die Entwicklung im Bereich der Verkehrswegeinfrastruktur verwiesen werden. Die Vorhaltung der Schienenwege galt bis vor wenigen Jahren noch als klassisches aus Steuermitteln zu finanzierendes staatliches Infrastrukturangebot, das nicht auf einen bestimmten Nutzer und einen konkreten Anlass übergewälzt werden konnte. Entgelte entstanden ausschließlich für die individuelle Transportleistung der Bundesbahn. Diese trugen, wenn überhaupt, ausschließlich zum Aufwandsersatz der Transport-, nicht aber der Unterhaltsleistungen der Infrastruktur bei. Mit der Bildung von Konzernstrukturen und der Errichtung der Deutschen Bahn AG Ende der 90er Jahre hat hier der Gedanke einer sukzessiven Abkehr von der steuerfinanzierten Zuschussung der Netze hin zu einer gebührenfinanzierten Nutzung derselben durch die Transportunternehmen des Konzern und privater Anbieter Einzug gehalten. Vergleichbare erste Entwicklungsschritte sind im Bereich der Bundesautobahnen zu beobachten, wenn die Nutzung zumindest durch wirtschaftliche Unternehmen entsprechend dem Vorbild anderer Staaten an die Entrichtung von Mautgebühren gekoppelt wird. Weitergehende diesbezügliche Entwicklungen könnten auch die Finanzierung zahlreicher im Bereich des Straßenbaus errichteter Landesbetriebe auf eine neue Grundlage stellen.

#### 4.5.1.4 Potenzial in Bezug auf die Finanzierung über privatrechtliche Forderungen

Soweit Gegenleistungen für das Handeln der öffentlichen Verwaltung außerhalb der Steuerfinanzierung nicht in der Form der Gebühren oder Beiträge erbracht werden, besteht das Recht der Bundesländer zur Bestimmung von „Preisen“. Dies gilt selbstredend auch für entsprechende Tätigkeiten der Landesbetriebe. Auch wenn die Landesbetriebe damit von den engen Voraussetzungen des Beitrags- und Gebührenrechts entbunden werden, so stehen ihnen die Möglichkeiten einer Preispolitik wie sie private Unternehmen kennen nur eingeschränkt zur Verfügung. Eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung ausschließlich im Sinne einer Gewinnmaximierung ist ihnen entsprechend der Ausführungen in Kapitel 4.2 nicht gestattet.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften spricht im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse von der notwendigen Erschwinglichkeit der Leistungen.<sup>941</sup> Darin kommt auch der Umstand zum Ausdruck, dass öffentliche Unternehmen vielfach in Bereichen tätig sind, die sich einer marktwirtschaftlichen Erschließung entziehen. Die Palette der Güter und Dienstleistungen bedient einen Markt, der durch Marktmechanismen allein nicht oder nicht in der erforderlichen Breite oder Zugänglichkeit erschlossen werden könnte.<sup>942</sup> Diesem Konzept entsprechend müssen auch Dienstleistungen und Güter von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu einem erschwinglichen Preis angeboten werden, damit sie für jedermann zugänglich sind. Welche Preise dabei noch als erschwinglich zu bewerten sind, liegt in der Verantwortung und Kompetenz der jeweiligen Mit-

<sup>941</sup> „Erschwinglichkeit bedeutet, dass die jeweilige Dienstleistung zu einem für jedermann erschwinglichen Preis angeboten werden soll.“ (Fischer, Hans-Georg (2003), S. 166)

<sup>942</sup> vgl. Bätz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1295

gliedstaaten. Sie können sich beispielsweise an der Erschließungsdichte oder am Preis eines Grundversorgungskorbes in Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen bestimmter Kundengruppen orientieren. Besonderes Augenmerk sollte dabei den Bedürfnissen und Möglichkeiten von einkommensschwachen Personen und Randgruppen gelten.<sup>943</sup> Erschwinglichkeit ist insoweit weder mit Kostenorientierung zu verwechseln noch mit dieser gleichzusetzen. Ein optimales Angebot des Marktes wäre ein an den Kosten orientierter Preis. Gelten diese Kosten jedoch als nicht erschwinglich, so kann der Staat sich für Eingriffe entscheiden, damit jedermann erschwingliche Zugangsmöglichkeiten hat. Die Preise enthalten damit auch eine politische Komponente, die sich zum einen darin äußert, dass der Marktmechanismus, der in der Erwerbswirtschaft über das Güterangebot entscheidet, durch einen politischen Willensprozess ersetzt wird.<sup>944</sup>

Abweichungen der Preise von den Produktionskosten können unter Auslastungsaspekten kurzfristig sogar ökonomisch sinnvoll sein. Langfristig deutlich von den Produktionskosten abweichende Preise verhindern aber, dass die Nachfrage sich auf die effizienten Produktionsverfahren konzentriert. Dies führt gerade bei eingeschränktem Wettbewerb zu ineffizienten Produktionsstrukturen.

Hinsichtlich der Bereitstellung der Daten verbleibt die öffentliche Hand lediglich in der Pflicht, Geobasisdaten zu Konditionen anzubieten, die eine Diskriminierung einzelner Nutzerkreise ausschließt. Dem steht nach der Ausgestaltung der Nutzungskonditionen in der Form des Privatrechts nicht entgegen unterschiedlichste Preismodelle oder Sonderaktionen zur Bewerbung der Güter und Leistungen anzubieten, wenn grundsätzlich jeder Nutzer davon Gebrauch machen kann. Allein dann, wenn diese Modelle ausdrücklich auf eine Gewinnmaximierung abstellen, sind sie für die öffentliche Hand abzulehnen. Die Nutzungskonditionen müssen dem Gedanken der Erschwinglichkeit der Leistungen auch weiterhin Rechnung tragen, wobei diese in Abhängigkeit von den jeweiligen Nutzergruppen (private Haushalte, Unternehmen, ...) durchaus differenziert zu beurteilen ist.

Für die einzelnen Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens ist darüber hinaus aber zu beobachten, dass ihre Preispolitik in nicht unerheblichem Maße fremdbestimmt ist. Ein wirtschaftlich lukrativer Absatz von Geobasisdaten ist geknüpft an so genannte Key-Accounts, welche länderübergreifende Datenbestände zur weiteren Verwendung benötigen. Diese Kunden legen besonderen Wert auf einheitliche Preis- und Nutzungskonditionen sowie einen zentralen Ansprechpartner. Die Länderzuständigkeit für das amtliche Geoinformationswesen wirft diesbezüglich hohe Hürden auf. Um diese Kunden gleichwohl im Portfolio zu halten, stimmen die Bundesländer ihre Preis- und Nutzungspolitik in der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, einem der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zugeordneten Arbeitskreis ab. Die dort ausgesprochenen Empfehlungen sind regelmäßig zwar nicht rechtlich bindend, bedeuten faktisch aber eine Vorgabe auch an die jeweiligen Landesbetriebe, die dort selbst zwar nicht stimmberechtigt sind, aber von ihrer jeweiligen obersten Landesbehörde mit vertreten werden.

---

<sup>943</sup> vgl. Europäische Kommission (2003), S. 21

<sup>944</sup> vgl. Bätz, Klaus in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1295; noch weiter geht Blankart, Charles B. (1994), S. 422, der öffentliche Unternehmen auch in ihrer Preispolitik als Instrument der politischen Akteure betrachtet und darauf verweist, dass ein Wandel von der gewinnorientierten Ausrichtung dieser Unternehmen im Interesse des Fiskus hin zu politisch gewünschten, subventionsbeeinflussten Preisstrukturen erfolgt ist, deren Bewahrung letztlich dem Fortbestand der jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnisse dienen soll. Dem dürfte gleichwohl aber nur teilweise, nämlich in Bezug auf typische Massendienstleistungen wie Energie- und Wasserversorgung und Öffentlicher Personennahverkehr gefolgt werden können.

## 4.5.2 Kommunikationspolitik

Die Kommunikationspolitik im hier relevanten Sinne soll sich aus zwei wesentlichen Bausteinen zusammensetzen: Werbung und Öffentlichkeitsarbeit<sup>945</sup> oder Public Relations. Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations erlangt in der Mediengesellschaft eine immer größere Bedeutung und erfolgt regelmäßig bezogen auf das Unternehmen, das Land oder eine Behörde. Trotzdem wird sie nur in wenigen Behörden umfassend betrieben. Zur Wahrung langfristiger Handlungsspielräume ist sie jedoch unabdingbar. Chancen bieten vor allem die neuen Medien.<sup>946</sup> Daneben erfolgt Werbung im hier verstandenen Sinne grundsätzlich produktbezogen und stellt auf die einzelnen Güter und Leistungen ab. Damit hat die Kommunikationspolitik sowohl die positive Darstellung des Leistungserbringers als auch seiner Leistungen in den Mittelpunkt zu rücken. Sie erfolgt somit organisations- und produktbezogen. Ein ganzes Bündel von differenzierten Maßnahmen in Bezug auf Adressatenkreis, Raumbezug und zeitliche Perspektiven findet sich in der einschlägigen Literatur.<sup>947</sup> Zu unterstreichen ist in diesem Zusammenhang noch, dass Kommunikationspolitik sich in ihrer Zielsetzung keineswegs auf eine Außenorientierung beschränken darf. Sie muss daneben gleichermaßen nach innen gerichtet, gegenüber den Beschäftigten des Leistungserbringers erfolgen.

Die Bedeutung der Kommunikationspolitik darf selbst von öffentlichen Unternehmen mit Monopolfunktion nicht unterschätzt werden. Wird dadurch der Zielerreichungsgrad verbessert, so trägt dies erfahrungsgemäß zur Stärkung der öffentlichen Legitimation und gesellschaftspolitischen Unterstützung des Unternehmens bei und nimmt es aus der vielfach zu beobachtenden Kritik.<sup>948</sup> Dies gilt selbstredend auch für Landesbetriebe. Um dieses zu erreichen bedarf es jedoch einer Beachtung der speziellen Rahmenbedingungen eines öffentlichen Unternehmens. Zu diesen zählen:<sup>949</sup>

- a) Größeres Gewicht bedarfs- bzw. gemeinwirtschaftlicher Ziele im Vergleich zu erwerbs- bzw. eigenwirtschaftlichen Zielen,
- b) Festlegung der Sach(Ziel-)konzeption durch die öffentliche Aufgabe,
- c) Begrenzung des Entscheidungs- und Handlungsspielraums bei der Zielbildung und -realisation durch rechtliche Regelungen, Auflagen u.a.,
- d) besondere Marktstellung der öffentlichen Unternehmen im Falle von Monopolsituation.

### 4.5.2.1 Potenzial in Bezug auf die produktbezogene Kommunikationspolitik

Ausgelöst durch den generellen und unreflektierten Anspruch an Landesbetriebe, ihren Kostendeckungsgrad zu steigern und somit den Zuführungsbedarf aus Steuermitteln zu mindern, sehen diese sich vielfach in der Verantwortung, entgeltpflichtige Güter und Leistungen stärker zu bewerben, um einen diesbezüglichen Absatz zu erhöhen. Naturgemäß verspricht dies nur dort Erfolg, wo tatsächlich entsprechende Potenziale am Markt vorhanden sind, sei es gebunden bei anderen Anbietern oder in noch nicht ausgeschöpfter Form bei bestehenden oder neuen Kunden. Die Akquisition von Aufträgen

<sup>945</sup> „Öffentlichkeitsarbeit umfasst alle Aktivitäten, die ergriffen werden, um bei möglichst vielen Personen eine positive Meinung über das Unternehmen herbeizuführen.“

„Werbung ist im Falle der öffentlichen Unternehmen in erster Linie die produktbezogene, d.h. die auf Nachfragesteigerung gerichtete Information.“ (Faller, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1222)

<sup>946</sup> vgl. Osterloh, Marlies (2002), S. 161

<sup>947</sup> verwiesen sei u.a. auf Mast, Claudia (2002), S. 103 ff; Kunczik, Michael (2002), S. 195 ff; Faller, Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1223 ff; Müller, Bernhard/Kreis-Muzzolini, Angela (2003), S. 91 ff; Weis, Hans-Christian (2001), S. 417 ff; Winkelmann, Peter (2002), S. 391 ff; ABERLE, Siegfried/Baumert, Andreas (2002), S. 25 ff

<sup>948</sup> vgl. Raffée, Hans/Wolfgang, Fritz/Wiedmann, Klaus-Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 944

<sup>949</sup> vgl. Raffée, Hans/Wolfgang, Fritz/Wiedmann, Klaus-Peter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 945

stellt dann auf eine Verlagerung oder erstmalige Auslösung von Bedürfnissen ab. Ausgehend von den Landesbetrieben des amtlichen Geoinformationswesens soll dieser Aspekt für Amtshandlungen wie Datenerhebungen im Liegenschaftskataster einerseits und sonstige Handlungen wie Datenbereitstellungen in der Geotopographie andererseits kurz angerissen werden.

#### 4.5.2.1.1 Amtshandlungen

Charakteristisches Beispiel für Amtshandlungen, die so auch in der Organisationsform des Landesbetriebes erbracht werden können, sind Grenzfeststellungen und Abmarkungen. Sie stellen das Ergebnis einer Liegenschaftsvermessung dar, sind Grundlage für eigentumsrechtliche Entscheidungen und haben als Verwaltungsakte unmittelbare Rechtswirkung nach außen. Die Datenerhebung im Liegenschaftskataster in Form der Durchführung gebührenpflichtiger Liegenschaftsvermessungen wird sowohl von Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung als auch von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erbracht. Die Gesamtzahl solcher Liegenschaftsvermessungen schwankt insbesondere in Abhängigkeit von der Baukonjunktur. Bereits darin wird deutlich, dass die Dienstleistung „Liegenschaftsvermessung“ regelmäßig nicht zum Selbstzweck erfolgt, sondern vornehmlich als Annex zu verschiedensten Bauleistungen. Die Entwicklung derselben entzieht sich jedoch der Einflussnahme der Verwaltungen für das amtliche Geoinformationswesens. Dem kann auch durch eine produktbezogene Kommunikationspolitik für Liegenschaftsvermessungen kaum entgegengewirkt werden. Die Akquisition von Aufträgen kann daher nur gelingen, wenn der insgesamt vorhandene Auftragsbestand anderenorts freigesetzt und umgelenkt wird. Insoweit entstünde ein Konkurrenzverhältnis zu Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren, welche diese Leistungen als Freiberufler ebenfalls erbringen und zu diesem Zweck seitens des jeweiligen Landes mit hoheitlichen Befugnissen beliehen wurden. In der Privatwirtschaft müsste dies zu einer gezielten Werbekampagne dahingehend führen, warum der Wechsel von einem zum anderen Anbieter dem Kunden eine befriedigendere Leistung verspricht. Für Amtshandlungen, zu denen die Liegenschaftsvermessungen zählen, stehen vergleichbare Aktivitäten der Reputation der öffentlichen Verwaltung entgegen. Hinzu kommt, dass Amtshandlungen sich regelmäßig dadurch auszeichnen, unabhängig vom Anbieter zu identischen Gebühren und in gleicher Qualität in Bezug auf u.a. zeitliche Erledigung, Interessenneutralität der Wahrnehmung und Verbindlichkeit des Ergebnisses erbracht zu werden. Der Akquisition im Wege einer aktiven Kommunikationspolitik sind daher enge Grenzen gesetzt. Die Rechtsprechung hat sich hiermit angesichts des ungleich höheren Wirtschaftlichkeitsdrucks zwischen beliehenen Unternehmern oder Amtsträgern wie ÖbVI oder Notaren aber auch anderen freien Berufen mit hoher rechtlicher Bindung wiederholt auseinandergesetzt und dabei einen Rahmen für werbende Maßnahmen<sup>950</sup> abgesteckt, der so auch für die entsprechenden Aufgabenträger des amtlichen Geoinformationswesens zu berücksichtigen ist. Die Entscheidungen zielen auf nachstehende Eckpunkte ab, um eine Zulässigkeit produktbezogener Kommunikationspolitik anzuerkennen:

- a) Ansprache eines unbestimmten Personenkreises,
- b) in Form, Inhalt und Umfang sachdienliche Unterrichtung über die Tätigkeit und
- c) keine Ausrichtung auf die Erteilung eines Auftrages im Einzelfall.

<sup>950</sup> „Werbung meint eine Tätigkeit, die unter planmäßiger Anwendung beeinflussender Mittel darauf angelegt ist, andere dafür zu gewinnen, die Leistung desjenigen, für den geworben wird, in Anspruch zu nehmen.“ (BGH, Beschluss vom 7.10.1991, BVerfG Beschluss v. 19.11.1985). Eine Nuance deutlicher formulieren Baumbach, Adolf/Hefermehl, Wolfgang (2001), S. 963; danach ist Werbung „in weitem Sinne jede an eine andere Person gerichtete geschäftliche Anpreisung von Waren oder Leistungen, mag sie sich an einen größeren Personenkreis wenden (öffentliche Werbung) oder sich unter vier Augen abspielen. Ihr Ziel ist die Förderung des Absatzes und der Leistungsverwertung durch den Abschluss von Geschäften mit Kunden.“

Was in diesem Zusammenhang noch als üblich, angemessen oder übertrieben zu bewerten ist, unterliegt zeitbedingten Veränderungen.<sup>951</sup> Die Sachlichkeit werde aber in jedem Fall verletzt, wenn durch die Art der Platzierung einer Werbemaßnahme diese den Charakter einer reißerischen und reklamehaften Selbstanpreisung gewinne.<sup>952</sup> Ähnlich gilt dies im Zusammenhang mit der Beurteilung, ob der Versuch einer Erteilung eines Auftrages im Einzelfall vorliegt. Dabei sei auf das vernünftige Verständnis des angesprochenen Empfängers abzustellen, was ein Auftragsersuchen zumindest dann annehmen ließe, wenn ein unaufgefordert versandtes Rundschreiben sich nicht auf eine nur allgemeine Werbung von Kunden durch Information sowie Darstellung der angebotenen Leistungen und Schwerpunkte oder Qualifikationen beschränke, sondern unter reklamehafter Selbstanpreisung den jeweiligen Empfänger unmissverständlich zur Auftragserteilung anrege.<sup>953</sup>

Auch wenn die Rechtsprechung keinen direkten Bezug auf Akquisitionsmaßnahmen der unmittelbaren Landesverwaltung nimmt, so muss ihr Tenor zumindest auf den Bereich der Amtshandlungen - gleichgültig ob im Bereich des amtlichen Geoinformationswesens, des Mess- und Eichwesens oder der Materialprüfung - übertragen werden. Der Grundsatz, dass hier nicht erwerbs- oder eigenwirtschaftliche Ziele im Vordergrund stehen und Entscheidungs- sowie Handlungsspielräume durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften eng umrissen sind, bedingt, dass Werbung für Leistungen, die ausschließlich aufgrund des Einsatzes hoheitlicher Befugnisse erbracht werden können, nicht mit Leistungen Privater gleichzusetzen sind.<sup>954</sup> Landesbetriebe erfahren diesbezüglich auch keine Begünstigung gegenüber anderen Stellen der mittel- oder unmittelbaren Landesverwaltung.

#### 4.5.2.1.2 Sonstige Handlungen

Losgelöst von den Amtshandlungen sind solche Tätigkeiten der Landesbetriebe zu bewerten, die keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit darstellen. Dies gilt beispielsweise für weite Bereiche der informations- und kommunikationstechnischen Unterstützung, des Bau- und Liegenschaftsmanagements oder regelmäßig auch der Bereitstellung geotopographischer Basisdaten im amtlichen Geoinformationswesen. Den damit verbundenen Tätigkeiten fehlt die für Amtshandlungen typische Eigenschaft der Ausübung öffentlicher Gewalt.<sup>955</sup> Unterschiede der beispielhaft genannten Aufgaben und Aufgabenbereiche liegen allein darin, dass erstgenannte grundsätzlich einer reinen Bedarfsdeckung und damit Eigenversorgung der Verwaltung selbst dienen. Die betreffenden Leistungen sind nicht kodifiziert und können auch von Privaten am Markt angeboten werden. Es sind keine öffentliche Aufgaben. Letztgenannte dagegen stellen sowohl Leistungs- als auch Bedarfsverwaltung dar und sind somit ebenfalls an außen stehende Dritte gerichtet. Die Leistungen sind rechtlich oder durch länderübergreifende Beschlusslagen zumindest näherungsweise vorbestimmt und können von Dritten so nicht erbracht werden. Es handelt sich um öffentliche Aufgaben.

Konzentriert sich die Betrachtung zunächst auf die Bereitstellung geotopographischer Basisdaten so ist festzuhalten, dass hier unbeschadet des Charakters als öffentliche Aufgabe nur der Tatbestand der Bereitstellungspflicht selbst durch Rechtsnorm kodifiziert ist. Inhalt, Art, Umfang und Konditionen der Bereitstellung bleiben von einer Regelung durch Rechtsnorm weitgehend ausgeschlossen. Die Vermessungs- und Liegenschaftsgesetze der Länder binden die verantwortlichen Aufgabenträger lediglich in den früheren Phasen der Datenerhebung und -führung ausdrücklich an die „Bedürfnisse des Rechts-

<sup>951</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.7.1992

<sup>952</sup> OLG Frankfurt/Main, Beschluss v. 17.5.1999

<sup>953</sup> OLG Dresden, Urteil vom 9.6.1998 und OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22.9.1997

<sup>954</sup> vgl. Meinert, Markus (2000), S. 35

<sup>955</sup> vgl. Benedens, Niels Peter (2001), S. 33

verkehrs, der Verwaltung, der Wirtschaft, des Verkehrs, des Umwelt- und Naturschutzes, der Geologie, der Landesplanung, der Bauleitplanung und Bodenordnung, der Verteidigung und der Forschung“ sowie die ständige Anpassung an den Fortschritt der geodätischen und kartographischen Wissenschaft und Technik bei gleichzeitiger Wahrung der Einheitlichkeit der Vermessungswerke und der Landeskartenwerke innerhalb der Bundesrepublik Deutschland.<sup>956</sup> Damit wird sichergestellt, dass mit den Geobasisdaten objektiv begründete Basisinformationen in zeitgemäßer Form und jeweils aktuell zur Verfügung stehen. Exklusive Inhalte nur für bestimmte Interessengruppen sind somit bereits ausgeschlossen.

Die Rechtsnatur der Datenbereitstellung, die Tatsache, dass eine Existenzgefährdung anderer Anbieter ausgeschlossen ist, und die offenkundige Eigenschaft als Landesbetrieb, der in der Öffentlichkeit zwar weiterhin als Teil der öffentlichen Verwaltung, gleichzeitig aber auch als eine wirtschaftlich ausgerichtete Einheit wahrgenommen wird, sollte diesen jedoch legitimieren, von den für Amtshandlungen maßgeblichen Eckpunkten in Bezug auf eine Akquisition von Aufträgen in begrenztem Umfang abzuweichen. Dies gilt hiesigen Erachtens für die Ansprache eines nur unbestimmten Personenkreises wie auch für den Verzicht auf eine Ausrichtung auf die Erteilung eines Auftrages im Einzelfall. Soweit Landesbetriebe eine wirtschaftliche Tätigkeit - i.S.d. Landeshaushaltsordnungen sogar eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit - ausüben oder ausüben sollen und dabei gleichzeitig in der Pflicht stehen den Grad ihrer Selbstfinanzierung zu erhöhen, kann es ihnen nicht gleichzeitig pauschal verwehrt werden, auch einzelne Personen mit dem Ziel der Erteilung von Aufträgen im Einzelfall anzusprechen. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb verbietet dabei lediglich einen Verstoß gegen die guten Sitten. Zur Interpretation unter Berücksichtigung des Schutzzweckes des UWG ist hierzu die Auffassung aller Gesellschaftskreise zu beachten. Sittenwidrig wäre danach ein Wettbewerbsverhalten, das dem Anstandsverhalten der Marktteilnehmer widerspricht oder von der Allgemeinheit missbilligt oder für untragbar gehalten wird. Als Orientierungsgröße werden hierfür regelmäßig der Durchschnittsbürger bzw. der redliche und verständige, durchschnittliche Gewerbetreibende betrachtet.<sup>957</sup>

Zusätzliche Aspekte gilt es jedoch dort zu beachten, wo Landesbetriebe ihre der nicht öffentlichen-rechtlichen Verwaltungstätigkeit zuzurechnenden Leistungen grundsätzlich neben privaten Anbietern am Markt zur Verfügung stellen. In diesen Fällen sollten wirtschaftspolitische Erwägungen in die Kommunikationspolitik einbezogen werden. Die diesbezüglichen Maßnahmen dürfen nach herrschender Auffassung nicht zu einer Verdrängung privater Wettbewerber vom Markt führen. Der Markteintritt eines weiteren Konkurrenten in Form von Landesbetrieben dagegen wird grundsätzlich als rechtlich unbedenklich erachtet. Dies gilt beispielsweise für die Datenverarbeitung oder das Bau- und Liegenschaftsmanagements sowie die Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens, wenn diese über ihr Angebot an Geobasisdaten oder andere gesetzlich begründete Aufträge hinaus, Güter und Leistungen gegenüber Dritten anbieten.

---

<sup>956</sup> § 5 Abs. 2 VermLiegG Brandenburg

<sup>957</sup> vgl. Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 82 ff, 89; Zur näheren Konkretisierung des Begriffs der Sittenwidrigkeit hat die Rechtsprechung auch für die öffentlichen Unternehmen drei Sondertatbestände herausgearbeitet:

- a) Missbrauch der Marktstärke öffentlicher Unternehmen durch
  1. Missbrauch amtlicher Autorität,
  2. Verquickung öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen,
  3. Preisunterbietung der öffentlichen Hand,
- b) Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften (Rechtsbruch) und
- c) Gefährdung des Wettbewerbsstandes.

### 4.5.3 Weitergehende Erkenntnisse für Arbeitshypothese II

Einleitend zu Kapitel 4 war mit Blick auf Arbeitshypothese II die Frage aufgeworfen worden, ob bestimmte, zuvor beobachtete spezielle Verfahrensweisen und Ansätze einer betriebswirtschaftlichen Philosophie ent- oder widersprechen - sie somit auch theoretisch hinterlegt sind - und welche allgemeinverbindlichen Entwicklungsmöglichkeiten sich daraus ableiten.

Für den Funktionalbereich Marketing und Public Relations war in Kapitel 3.5 auf eine zusammenfassende Darstellung der vorläufigen Erkenntnisse für Arbeitshypothese II verzichtet worden, da für das amtliche Geoinformationswesens mit Ausnahme einer moderateren Preis- und produktbezogenen Kommunikationspolitik, denen sich die öffentliche Hand verpflichtet fühlt, keine nachhaltigen Differenzen zwischen einer modernen Behörde, einem Landesbetrieb und einem privaten Unternehmen zu erkennen waren. Unter Berücksichtigung der nunmehr losgelöst vom amtlichen Geoinformationswesen im Rahmen der Sekundäranalyse allgemein herausgearbeiteten Rahmenbedingungen muss diese Feststellung in begrenztem Umfang revidiert werden. Insbesondere die überhaupt erst durch die Bildung der Landesbetriebe argumentativ zu hinterlegende Diskussion um die stärkere Beteiligung der Nutzer an den Kosten der Verwaltungsleistungen - sei es durch eine sachgerechtere Abwägung des Äquivalenzprinzips oder die erstmals denkbare Beitragsfinanzierung öffentlicher Leistungen - sowie die unter Verweis auf eine Maßgabe zur Erhöhung der Umsatzerlöse mögliche offensivere Akquisition in Bezug auf erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten, müssen als Ansatzpunkte betrachtet werden, ein Entwicklungspotenzial zu sehen, dass über jenes der Behörde hinausgeht. Dies gilt selbst, soweit diese bereits unter Hinzuziehung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells geführt wird. Insoweit ist entgegen den Feststellungen aus der speziellen Praxis in Kapitel 3.5 auch noch eine Differenzierung der Möglichkeiten in Bezug auf Marketing und Public Relations zwischen einer Behörde und einem Landesbetrieb zu sehen. Insgesamt kommt der öffentlichen Hand dabei aber bereits ein Handlungsspielraum zu, der dem eines privaten Unternehmens nahe kommt. Abbildung 25 vermittelt einen graphischen Eindruck hierzu.

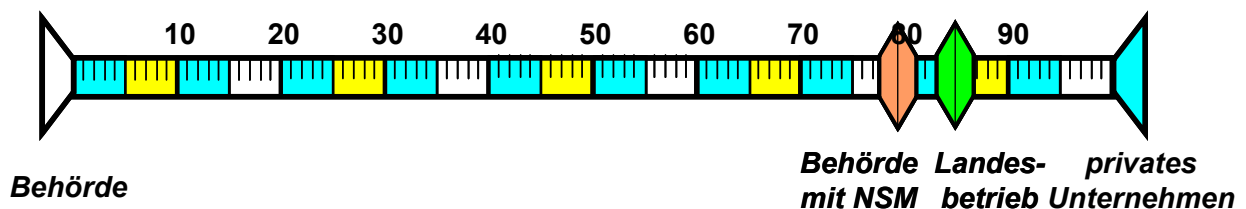


Abbildung 25: Entwicklungspotenzial „Marketing und Public Relations“



## 4.6 Zwischenbilanz und Fortentwicklung der Arbeitshypothese II

Mit der Formulierung der Arbeitshypothese II sollte das Entwicklungspotenzial des Landesbetriebes gegenüber einer Behörde in Richtung eines privaten Unternehmens prognostiziert werden. Im Rahmen der Primäranalyse waren bezogen auf die einzelnen Funktionalbereiche und im Wesentlichen orientiert am Beispiel des amtlichen Geoinformationswesens vorläufige Erkenntnisse der unmittelbar Beteiligten aus den Bundesländern zusammengetragen und abgebildet worden. Methodisch war dies durch eine umfassende Darstellung und qualitative Bewertung eingesetzter Verfahren und Instrumente geschehen. Hierin sind die Anzahl wie auch die Bedeutung dieser Verfahren und Instrumente eingeflossen. Hinsichtlich der Vergleichbarkeit des Handelns des Betriebes mit dem einer Behörde waren die untersuchten Landesbetriebe um eine Selbsteinschätzung gebeten worden. Der Versuch einer Verifikation der im Rahmen der Primäranalyse gewonnenen Erkenntnisse durch die Sekundäranalyse in Kapitel 4 legt den Rückschluss nahe, dass die zunächst getätigten Beobachtungen zwar dem Grunde nach bestätigt werden können, in ihrer Prägnanz aber je nach Landesbetrieb variieren können. Der vorgefundene Aufgabenmix innerhalb der Landesbetriebe des amtlichen Geoinformationswesens hat zwar eine breite Betrachtung von Einzelaspekten zugelassen, er hat aber - zumindest teilweise - bei den Beteiligten den Blick auf die Möglichkeiten für den Fall verstellt, dass der Aufgabenkanon eines Landesbetriebes ausschließlich eine gemeinwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit oder eine weit überwiegende Erwerbswirtschaftlichkeit zulässt. Vor diesem Hintergrund sollte auch Abbildung 10 über erste Erkenntnisse zu Entwicklungspotenzialen im amtlichen Geoinformationswesens in Kapitel 3.6 tatsächlich als vorläufige fachspezifische Erkenntnis gewertet werden.

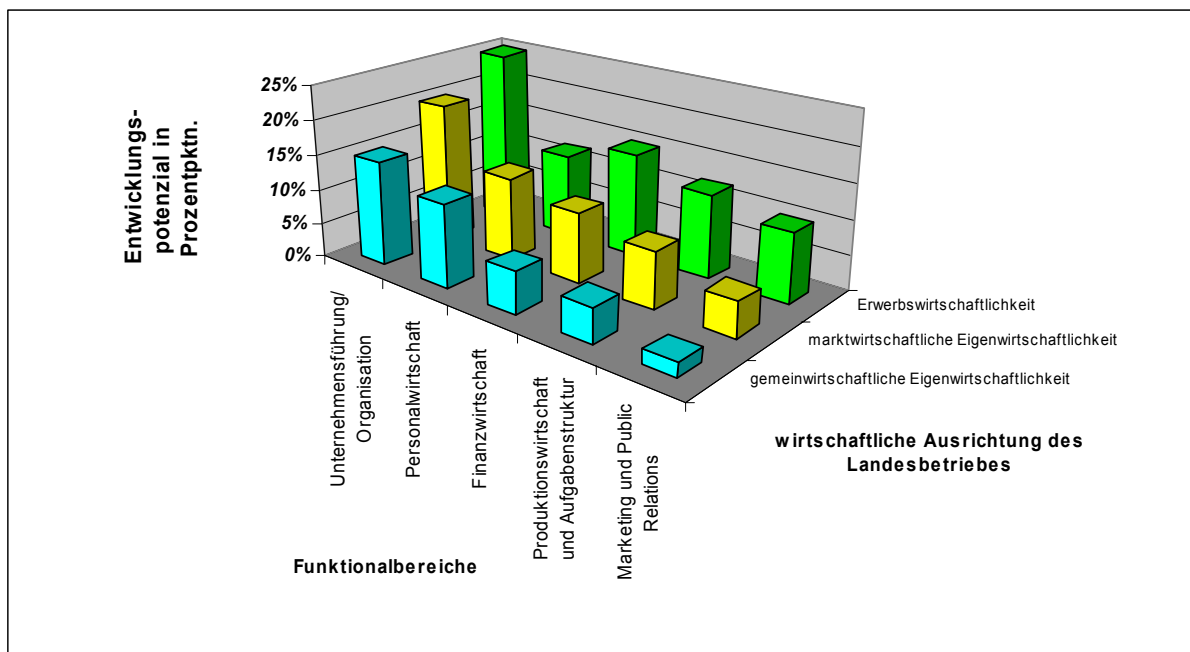


Abbildung 26: Entwicklungspotenzial der Landesbetriebe in Bezug auf einzelne Funktionalbereiche und in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Ausrichtung

Eine differenzierte Betrachtung eröffnet sich, wenn Landesbetriebe mit gemeinwirtschaftlicher und marktwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit sowie Erwerbswirtschaftlichkeit unterschieden werden. Letztlich spiegeln sich in dieser vornehmlich auf den Funktionalbereich der Finanzwirtschaft abstellen-

den Differenzierung auch die unterschiedlichen Potenziale mit Blick beispielsweise auf die Unternehmensführung und Organisation, die Flexibilität der Aufgabenstruktur und die Möglichkeiten des Marketings wider. Je höher der Finanzierungsanteil der Trägerkörperschaft an den Aufgaben des Landesbetriebes ist, desto weniger wird sie diesen naturgemäß von einer unmittelbaren staatlichen Steuerung und Aufsicht entbinden. Ähnlich gilt dies für die Freizügigkeit in Bezug auf die Aufgabengestaltung und für die Möglichkeiten des Marketings, da es sich in diesen Fällen vielfach um gesetzlich verankerte oder anderweitig reglementierte Aufgaben handelt. Abbildung 26 greift dies als Weiterentwicklung der Abbildung 10 unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Sekundäranalyse in Kapitel 4 zumindest überschlägig auf. Soweit für die Personalwirtschaft keine Variation zu erkennen ist, liegt dies in dem Umstand begründet, dass Unterschiede hier - wenn überhaupt - vornehmlich durch die Größe des jeweiligen Landesbetriebes begründet werden können.

Unbeantwortet muss an dieser Stelle die Frage bleiben, ob ein Landesbetrieb mit erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung, die hier im Wesentlichen durch nachhaltige Einnahmen von Dritten zum Ausdruck kommt, überhaupt langfristig als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung gerechtfertigt werden kann. Diese Fallkonstellation wird voraussichtlich regelmäßig dazu führen, die betreffenden Betriebe oder sogar die damit verbundenen Aufgaben zu externalisieren.

## 5 Perspektiven der Steuerung im Blickwinkel alternativer Modellansätze

Bisher waren verallgemeinerungsfähige Antworten auf die in Rede stehenden Forschungsfragen ausschließlich auf Basis der aktuellen und unmittelbar übertragbaren Verwaltungspraxis (Primäranalyse in Kapitel 3) sowie theoretischer Ansätze insbesondere der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (Sekundäranalyse in Kapitel 4) abgeleitet worden. Einzelne Problemstellungen tauchen so jedoch nicht erstmalig auf. In diesen Fällen besteht die grundsätzliche Möglichkeit, dass das Landesbetriebsmodell perspektivisch Anleihen in der Kommunal- oder Privatwirtschaft nimmt und sich zunehmend auch als Testfeld zur Implementierung einer Corporate Governance sowie internationaler Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Hand etabliert. Die Kapitel 5.1 und 5.2 sollen einen kurzen Überblick zu den möglicherweise auf die mittelfristige Weiterentwicklung der Landesbetriebe einwirkenden Ansätzen geben.

### 5.1 Eigenbetriebsmodell des Kommunalrechts

Den Landes- oder Bundesbetrieben auf staatlicher Ebene werden vielfach die aus Regiebetrieben entwickelten Eigenbetriebe als kommunales Pendant gegenübergestellt.<sup>958</sup> Dabei wird übersehen, dass die Ausgestaltung auf kommunaler Ebene in nicht unerheblichem Maße über die Regelungen des § 26 Abs. 1 BHO/LHO hinausgeht. Dies bedingt einerseits zwar einen stark normierten Handlungsrahmen der Eigenbetriebe gegenüber der sehr offen und unpräzise gehaltenen Ausgestaltung der Landes- und Bundesbetriebe, eröffnet andererseits aber auch die Möglichkeit, Anleihen für die praktische Ausgestaltung der Einrichtung und Steuerung von Landesbetrieben zu nehmen. Dies gilt umso mehr, als die Eigenbetriebe auf kommunaler Ebene eine unvergleichbar bedeutsamere Rolle spielen als Bundes- oder Landesbetriebe auf Seiten des Staates und daher weit reichende praktische Erkenntnisse vorliegen.<sup>959</sup> Allerdings ist auch zu beobachten, dass sie deutlicher noch als Landesbetriebe eine Übergangsform zu einer privatrechtlich organisierten Form der Aufgabenwahrnehmung darstellen.<sup>960</sup> Dies nicht zuletzt deshalb, weil die zumindest teilweise Veräußerung zumindest kurzfristig die Kassenlage der Kommunen

<sup>958</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1363, der zwar Betriebe nach § 26 BHO/LHO als Eigenbetriebe des Bundes oder der Länder bezeichnet, gleichzeitig aber Unterscheide anerkennt.

<sup>959</sup> vgl. König, Klaus (1998), S. 964; „In manchen Städten scheint inzwischen die Kommunalwirtschaft die Kommunalverwaltung zu dominieren. Das alte Bild von den Stadtwerken ist obsolet. Eine vielgliedrige Organisation von wirtschaftlichen Unternehmen wie Eigenbetrieben und Eigengesellschaften fügt sich zu einem breit gestreuten Beteiligungsvermögen an Wohnungen, Personennahverkehr, Energieversorgung, Messeplätzen, Infrastruktur, Wasserversorgung usw. zusammen, das das Wort von der Stadt als Holdingunternehmen verstehen lässt.“;

vgl. ebenso Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002), S. 445, 447; Die Entwicklung der Eigenbetriebe kann repräsentativ im Land Baden-Württemberg abgelesen werden. „Während vor 20 Jahren noch rund 70 % der Betriebe als Eigenbetriebe geführt wurden und der Anteil der Eigengesellschaften nicht einmal 20 % betrug, nahmen die Eigengesellschaften inzwischen auf fast 37 % zu und die Anteile an Eigenbetrieben gingen entsprechend zurück. In den anderen Bundesländern lässt sich der gleiche Trend feststellen [...]“ Dabei ist die Situation in Städten und Gemeinden aller Größenklassen ähnlich. Rechtlich selbständige Eigengesellschaften und rechtlich unselbständige aber organisatorisch und wirtschaftlich verselbständigte Eigenbetriebe überschreiten hinsichtlich der Umsatzgrößen und Bilanzsummen vielfach die Größenordnung mittelständischer Unternehmen. So hat kann allein die Landeshauptstadt Stuttgart für 1998 auf ein Bilanzvolumen seiner Beteiligungen und Eigenbetriebe von 6,5 Mrd. Deutscher Mark verweisen, während der Kommunalhaushalt lediglich ein Haushaltsvolumen von 4,5 Mrd. Deutscher Mark aufweist. Darüber hinaus beschäftigten die Beteiligungsunternehmen und Eigenbetriebe mehr als 15.000 Mitarbeiter, während die Stadtverwaltung selbst nur gut 9.100 Mitarbeiter verzeichnet. Diese, in anderen Städten übrigens vergleichbare Zahlen, unterstreichen die Notwendigkeit Beteiligungen und Eigenbetriebe nachhaltig zu überwachen, ggf. sogar dem allgemeinen Trend zur Ausgliederung entgegenzutreten.

<sup>960</sup> vgl. Ehlers, Dirk (1986), S. 899, „Bereits Mitte der 80er Jahre waren rd. 40% der kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen im Bundesgebiet privatrechtlich organisiert. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass mit zunehmender Unternehmensgröße ganz eindeutig die Privatrechtsform dominiert. Dementsprechend ist die Eigenbetriebs- neben der Zweckverbandsform nur noch für mittlere und kleinere kommunale wirtschaftliche Unternehmen als typische Rechtsform anzusehen. Auch deuteten bereits damals alle verfügbaren Informationen auf einen Trend hin, Eigenbetriebe in Gesellschaften umzuwandeln. Landesspezifische, angesichts der kommunalrechtlichen Präferenzen historisch bedingte Unterschiede sind bei einer absoluten Betrachtung jedoch zu beobachten. Beispielsweise gab es seinerzeit in Nordrhein-Westfalen in Städten über 50.000 Einwohner mehr als doppelt soviel kommunale Gesellschaften wie Eigenbetriebe. Dagegen hielten sich in Bayern beide Rechtsformen in etwa die Waage.“;

vgl. ebenso Püttner, Günter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093; „Während auf der staatlichen Ebene nach 1945 durchweg die überkommenen Rechtsformen beibehalten wurden, hat es auf der kommunalen Ebene etwa ab 1960 eine regelrechte Umgründungswelle vom Eigenbetrieb weg und hin zur privatrechtlichen Gesellschaft gegeben, um den Unternehmen mehr geschäftliche Beweglichkeit zu geben und einige steuerliche Vorteile mitzunehmen.“

in Milliardenhöhe entlastet hat.<sup>961</sup> So waren auch die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG - Berliner Verkehrs AG) oder die Berliner Städtische Elektrizitätswerke Aktiengesellschaft (BEWAG) zunächst als Eigenbetriebe des Landes Berlins, heute als Eigengesellschaften organisiert.

### 5.1.1 Unternehmensführung und Organisation

Vor einer dezidierten Betrachtung des kommunalen Eigenbetriebes soll in Erinnerung gerufen werden, dass der Landesbetrieb innerhalb der Landesverwaltung in seinen wesentlichen Grundzügen mit dem Sondervermögen und dem Betrieb gemäß § 15 LHO - in Niedersachsen auch § 17a LHO - „konkurriert“.

Im kommunalen Vergleich können Regie- und Eigenbetrieb als verwandte, nicht jedoch als identische Formen zum Landesbetrieb betrachtet werden. Hierzu ist zunächst auf die unterschiedliche organisatorische Ausgangssituation zu verweisen. Während Gegenstand der Landesbetriebsbildung in der Praxis regelmäßig eine vormalige Behörde ist, handelt es sich bei kommunalen Regie- oder Eigenbetrieben um bisherige Ämter oder Abteilungen innerhalb einer Behörde - nämlich der Kreis- oder Gemeindeverwaltung. Dieser grundsätzlich stärker an Aufgaben orientierte Ansatz kann mit Blick auf die erläuterten zwei großen Klassen von Aufgaben im amtlichen Geoinformationswesen - die Vorhalte- und die Abrufleistungen - einen Weg aufzeigen, auch hier zu noch optimaleren Lösungen zu gelangen, indem ggf. nur Teile der vormaligen Behörden des amtlichen Geoinformationswesens in eine Betriebsstruktur überführt werden.

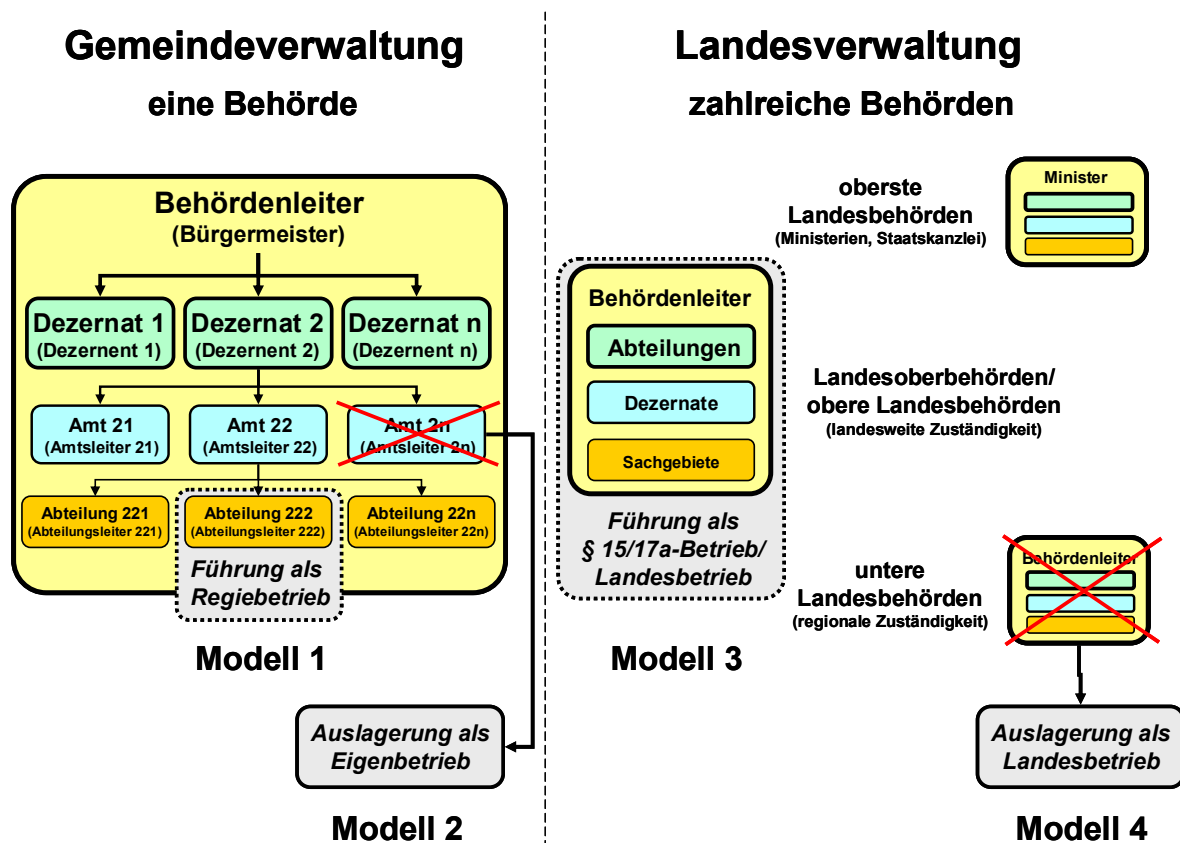


Abbildung 27: Ausgangssituation kommunaler und staatlicher Betriebe

<sup>961</sup> vgl. Kelling, Otto (2002), S. 41, 42, der damit den fortgesetzten Trend zur Privatisierung der Eigenbetriebe bestätigt und gleichzeitig auf die Entwicklung im europäischen Integrationsprozess verweist, die auf zunehmend rein privatwirtschaftliche Lösungen der Daseinsvorsorge hindeutet.

Im Falle des Eigenbetriebes wird das vormalige Amt oder die Abteilung aus der Behörde „Gemeindeverwaltung“ heraus gebrochen und organisatorisch sowie haushaltsmäßig verselbständigt (Abb. 27, Modell 2). Die Betriebsleitung erhält in diesem Zusammenhang eigene Rechte und Pflichten verbindlich zugesprochen. Sie erlangt den Status eines Organs.<sup>962</sup> Der Regiebetrieb dagegen bleibt Amt oder Abteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung und damit in vollem Umfang der Weisungsbefugnis der Behördenleitung unterworfen (Abb. 27, Modell 1). Der Regiebetrieb kann nach außen keine eigenständigen Handlungen vornehmen, sondern zeichnet weiterhin „im Auftrag“ der Behördenleitung.<sup>963</sup> Sollen die genannten kommunalen Betriebsformen dem Landesbetrieb gegenübergestellt werden, so hängt die Vergleichbarkeit von der individuellen Ausgestaltung des Landesbetriebsmodells ab. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der jeweilige Landesbetrieb bereits im Vorfeld regelmäßig den Charakter einer eigenständigen Behörde hatte und dem Behördenleiter insoweit bereits ein breiterer Handlungsspielraum als dem Amts- oder Abteilungsleiter innerhalb einer Gemeindeverwaltung zugestanden wurde. Wird dieser Handlungsspielraum allein dadurch erweitert, dass Mittel zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt und Komponenten eines betrieblichen Rechnungswesens in Form einer Betriebs- und/oder Finanzbuchführung eingeführt werden, wie dies im Falle der Anwendung der §§ 15<sup>964</sup>, 17a LHO oder der hergebrachten Auslegung des § 26 Abs. 1 LHO zum Tragen käme, so käme der neue Status der Behörde lediglich dem des Regiebetriebes auf kommunaler Ebene nahe<sup>965</sup> (Abbildung 27, Modell 3). Weitergehende Ausgestaltungen des Landesbetriebes (Abbildung 27, Modell 4), sei es bereits auf organisationsrechtlicher Grundlage wie im Falle der Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen oder nur der Verwaltungspraxis wie in Hamburg oder Rheinland-Pfalz, müssen daher in die Nähe der Eigenbetriebe gerückt werden. Abbildung 27 skizziert die geschilderte Ausgangssituation modellhaft.

Das in Abbildung 27 nicht näher beleuchtete Sondervermögen kommt auf kommunaler wie staatlicher Ebene zum Einsatz und bezeichnet die Zusammenfassung von Geld- und/oder Sachwerten außerhalb des Haushaltsplans zu einem konkreten Zweck. Ihre Errichtung erfolgt auf Grundlage eines Gesetzes bzw. auf kommunaler Ebene einer Satzung.<sup>966</sup> Eigenbetriebe sind gleichzeitig immer auch Sondervermögen. Anders als bei Landesbetrieben bedarf die Errichtung dieser Eigenbetriebe daher gemäß § 35 Abs. 2 Nr. 24 GO Brandenburg einer parlamentarischen Beschlussfassung. Sie sind durch Satzung zu errichten. Zwar handelt es sich auch hier um rechtlich unselbständige Organisationsformen, ihnen werden jedoch anders als dem Landesbetrieb eigene Organe wie eine Geschäftsführung oder ein Aufsichts- bzw. Steuerungsgremium zugeordnet, die mit verbindlichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind.<sup>967</sup> Zur Abgrenzung dieser sich sehr nahe stehenden Organisationsformen soll eine weiterentwickelte Übersicht vorangestellt werden. (Tabelle 41)

<sup>962</sup> vgl. Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred u.a. (2004), Nr. 3.2. zu § 101 GO Brandenburg

<sup>963</sup> vgl. Adamaschek, Bernd/Adams, Karl-Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1392

<sup>964</sup> Auf Landesebene hatte der § 15 LHO ursprünglich insbesondere den Zweck, die Haushaltswirtschaft der Hochschulen zu erfassen.

<sup>965</sup> Als solche Regiebetriebe der Länder werden bis in die 90er Jahre noch vornehmlich Betriebe im Bereich der Land- und Forstwirtschaft als Relikte der historischen Domänenbewirtschaftung sowie Staatsbäder benannt. Vgl. Janson, Bernd in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 881; vgl. ebenso Adamaschek, Bernd/Adams, Karl-Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1393

<sup>966</sup> insoweit auch im Gegensatz zu Regiebetrieben, die für ihre Errichtung lediglich eines Organisationsaktes der Trägerkörperschaft bedürfen. Vgl. Janson, Bernd in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 875

<sup>967</sup> vgl. Schimanke, Dieter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1393, der in diesem Zusammenhang auf das fortgesetzte Ausfransen des Staates durch Schwächung der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf dem Haushalt entzogene Sondervermögen verweist.

	<b>Regie- oder § 15-Betrieb</b>	<b>Landesbetrieb</b>	<b>Eigenbetrieb</b>	<b>Sondervermögen</b>
<b>Rechtsgrundlage</b>	Bundes-/Landeshaushaltsordnungen (§ 15), Kommunalverfassungen	Bundes-/Landeshaushaltsordnungen (§ 26 Abs. 1), Landesorganisationsgesetze, einzelne Fachgesetze	Eigenbetriebsgesetze, Eigenbetriebsverordnungen	Bundes-/Landeshaushaltsordnungen (§ 26 Abs. 2), Errichtungsgesetz
<b>Trägerschaft</b>	Bund, Länder, Gemeinden	Länder	Gemeinde	Bund, Länder
<b>Errichtung</b>	durch Organisationserlass der Exekutive	durch Organisationserlass der Exekutive	Beschluss der „Legislative“, durch Rechtsnorm (Satzung)	durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes
<b>Rechtspersönlichkeit</b>	nein	nein	nein	nein
<b>Rechtsfähigkeit</b>	nein	nein	nein	im Innenverhältnis nein, gegenüber Dritten teilweise
<b>Trägerhaftung</b>	unbeschränkt	unbeschränkt	unbeschränkt	auf Vermögen beschränkt
<b>eigener Name</b>	teilweise ja	ja	ja	ja
<b>organisatorische Stellung</b>	Organisationseinheit innerhalb einer Dienststelle mit Betriebscharakter	organisatorisch abgesondert, unmittelbare Landesverwaltung	organisatorisch abgesondert, mittelbare Kommunalverwaltung	organisatorisch selbständig, unmittelbare Landesverwaltung
<b>eigene Organe</b>	keine	keine	Werks-/Betriebsausschuss, Werks-/Betriebsleitung	Leistungs- und Überwachungsorgan
<b>Mitbestimmung</b>	keine eigene Personalvertretung	teilweise eigene Hauptpersonalvertretung	eigene Personalvertretung, Vertretung im Werksausschuss	eigene Personalvertretung, teilweise Vertretung im Verwaltungsrat
<b>Betriebsspaltung</b>	nicht vorgesehen	teilweise praktiziert	teilweise praktiziert	Konzernbildung und Sparten-trennung möglich
<b>Zielsetzung</b>	eigenwirtschaftlich	eigen-/erwerbswirtschaftlich	eigen-/erwerbswirtschaftlich	eigen-/erwerbswirtschaftlich
<b>Unternehmens-eigenschaft</b>	nur partiell vorhanden, Leistungen nur tw. gegen Entgelt	vorhanden je nach Umfang entgeltlicher Leistungsabgabe	vorhanden je nach Umfang entgeltlicher Leistungsabgabe	größtenteils gegeben
<b>Budgetierungs-grundsatz</b>	Brutto- oder Nettoprinzip	zunehmend Nettoprinzip	Nettoprinzip	Nettoprinzip
<b>ex-ante-Rechnung</b>	Haushalts- oder Wirtschaftsplan	zunehmend Wirtschaftsplan	Wirtschaftsplan	Wirtschaftsplan
<b>Übertragung hoheitlicher Aufgaben</b>	durch Erlass	durch Erlass	durch Erlass	durch Erlass
<b>Planstellen</b>	Stellen der Beamten, Angestellten, Arbeiter im Haushaltsplan	Planstellen der Beamten im Trägerhaushalt, im übrigen im Wirtschaftsplan	Planstellen der Beamten im Trägerhaushalt, im übrigen im Wirtschaftsplan	Planstellen der Beamten im Trägerhaushalt, im übrigen im Wirtschaftsplan
<b>Kassenwirtschaft</b>	keine eigene	zunehmend eigene	zunehmend eigene	eigene
<b>Rechnungsstil</b>	kameralistisch, ggf. KLR	zunehmend kaufmännisch	kaufmännisch	kaufmännisch
<b>Erstattung zwischen Dienststellen</b>	nicht in LHO vorgesehen	erstattungspflichtig	erstattungspflichtig	erstattungspflichtig
<b>Kreditaufnahme</b>	nicht möglich	teilweise eröffnet (intern)	teilweise eröffnet (intern)	teilweise eröffnet
<b>Verzinsung des Geschäftskontos</b>	nein	ja	ja	ja
<b>Steuerliche Belastung</b>	soweit Hoheitsbetrieb: soweit Betrieb gewerbl. Art: soweit gemeinnützig:	keine steuerliche Belastung (Ausnahme: Grunderwerbsteuer) Gewerbe und Vermögenssteuer bei Ausrichtung auf Gewinnerzielung, Körperschaftsteuer Steuerbefreiung bis auf Umsatzsteuer, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer		
<b>ex-post-Rechnung</b>	haushaltsmäßiger Jahresabschluss	Bilanz, GuV, Anhang; Lagebericht, Kennzahlen opt.	Bilanz, GuV, Anhang, Lagebericht, Kennzahlen	Bilanz, GuV, Anhang; Lagebericht, Kennzahlen opt.
<b>Prüfung</b>	Rechnungsprüfungsämter, Rechnungshof	Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer	Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer	Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer

Tabelle 41: wirtschaftlich ausgerichtete, rechtlich unselbständige Organisationsformen im Vergleich<sup>968</sup><sup>968</sup> Weiterentwicklung aus Eichhorn, Peter (1997), S. 321 ff sowie Arbeitsgruppe „Rechtsform Hygieneinstitut“ Hamburg (1999), S. 20

### 5.1.1.1 Gründungsvoraussetzungen

Die Kommunalverfassungen der Länder treffen nur begrenzte Aussagen darüber, inwieweit die Bildung von Eigenbetrieben vornehmlich bestimmte fachliche Aufgabenbereiche betreffen soll.<sup>969</sup> Sie orientieren sich vielmehr an einer generellen Ermächtigung zur Gründung öffentlicher Unternehmen, zu denen neben den Eigenbetrieben auch Eigen- und gemischte Gesellschaften zählen. Dabei wird des Weiteren vielfach lediglich noch unterschieden in solche wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Natur.<sup>970</sup> Auch an Erstgenannte wird die Anforderung gestellt, dass sie durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein müssen. Lediglich eine kommunalpolitische Zweckmäßigkeit ist für ihre Bildung nicht ausreichend.<sup>971</sup>

Allein für die mehrheitlich anerkannten Unternehmen nicht-wirtschaftlicher Natur finden sich Hinweise, dass diese vornehmlich solche im Bereich des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports und der Erholung betreffen. Die Aussagen über deren Unternehmenseigenschaft sind jedoch widersprüchlich. Während beispielsweise Brandenburg ihnen den Charakter wirtschaftlicher Unternehmen zuspricht<sup>972</sup> und die Bildung diesbezüglicher Eigenbetriebe eröffnet, wird diese Eigenschaft nach § 108 Abs. 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung grundsätzlich versagt. Sie können daher nur nach einer jeweils landesrechtlich differenzierten Beurteilung als Eigenbetriebe gebildet werden. Im Übrigen obliegt es den Kommunen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich zugesprochenen Selbstverwaltungsgarantie nach eigenem Ermessen und unter Abwägung fachlicher, finanzieller und personeller Aspekte über die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung zu befinden. In der Praxis sind entsprechende Betriebe und Gesellschaften vornehmlich im Bereich der Versorgungswirtschaft (Elektrizität, Gas, Wasser, Wärme), des Verkehrswesens (öffentlicher Personennahverkehr) und der Logistik (Häfen, Lagerhallen, Messe- und Stadthallen) zu beobachten.<sup>973</sup> Allerdings wird eine Bildung von Eigenbetrieben - und auch Eigengesellschaften - dann nicht als sinnvoll erachtet, wenn die übertragene gemeindliche Aufgabe weiterhin vollständig oder überwiegend durch Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt finanziert werden soll. In diesem Falle müsse alternativ zumindest eine erhebliche finanzielle oder personelle Größenordnung vorgetragen werden können, um die Bildung eines Eigenbetriebes zu rechtfertigen.<sup>974</sup>

Werden diese Voraussetzungen denen der Bildung eines Landesbetriebes gegenübergestellt so ist im Gesamtergebnis eine Vergleichbarkeit mit den in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, wenn auch sehr viel kürzer, formulierten Bestimmungen über Landesbetriebe zu beobachten. Danach handelt es sich um erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Teile der Landesverwaltung. Auch ohne dass die Länder hierzu weiter ausführen, darf vorausgesetzt werden, dass nur diese überhaupt in der Lage wären, die in § 114 NGO formulierten Wirtschaftsgrundsätze zu erfüllen. Es mangelt jedoch an einer Kongruenz zu weitergehenden Rechtsnormen über Landesbetriebe, wie sie Brandenburg und

<sup>969</sup> vgl. Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 284, der darauf verweist, dass „der örtliche Bedarf nach den Zeitverhältnissen und den allgemeinen Wirtschaftsbedingungen wechselt“ oder Gemeindeordnung des Landes Brandenburg, wonach die Wahrnehmung einer Aufgabe in Form einer wirtschaftlichen Betätigung ausreicht.

<sup>970</sup> siehe beispielhaft § 108 NGO Niedersachsen

<sup>971</sup> „Das fragliche Güter- oder Dienstleistungsangebot selbst, nicht nur sein Ertrag oder seine Nebenwirkungen für die Beschäftigung oder die Auslastung des Gemeindepersonals oder der kommunalen Einrichtungen muss eine notwendige Förderung des Wohls der Einwohner bewirken.“ (Badura, Peter (1998), S. 821)

<sup>972</sup> Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred (2004), Nr. 2 zu § 101 GO Brandenburg

<sup>973</sup> vgl. Mühlkamp, Holger (1994), S. 57, vgl. Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 284

<sup>974</sup> vgl. Nr. 3.2 VVEigV Bbg und § 114 NGO Nds. wonach Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinden abwerfen sollen, soweit das mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks vereinbar ist. Auch sollen die Erträge jedes Unternehmens „mindestens alle Aufwendungen einschließlich der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals decken und die Zuführung zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglichen, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind. Zu den Aufwendungen gehören auch angemessene Abschreibungen, die Steuern, [...], die Zinsen für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden, die marktübliche Verzinsung der von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Betriebsmittel sowie die angemessene Vergütung der Leistungen und Lieferungen von Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde für das Unternehmen.“

Nordrhein-Westfalen mit ihren Landesorganisationsgesetzen verabschiedet haben, die zum Ausdruck bringen, dass eine Gewinnerzielung nicht zwingende Voraussetzung für die Bildung von Landesbetrieben ist. Diese wären dann nicht-wirtschaftliche Unternehmen i.S.d. Kommunalrechts.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Kommunalverfassungen vor Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Gründung eines öffentlichen Unternehmens und damit auch eines Eigenbetriebes regelmäßig die Einholung und Vorlage von Angeboten privater Unternehmen erfordern.<sup>975</sup> Diese Maßgabe bedingt, dass es sich bei den betroffenen Aufgaben nur um solche handeln kann, die nicht bereits der Kommune zur eigenen, unmittelbaren Wahrnehmung übertragen wurden oder obliegen. In diesen Fällen wäre ein privater Anbieter am Markt überhaupt nicht vorhanden. Auch hieraus resultiert ein wesentlicher Unterschied zu den Landesbetrieben. Ihre Aufgaben können sich auch auf solche erstrecken, die exklusiv der unmittelbaren Landesverwaltung zugeordnet sind.

Formal bedarf es zur Gründung des Eigenbetriebes eines Beschlusses der Gemeindevertretung.<sup>976</sup> Eine Errichtungsverfügung des Hauptverwaltungsbeamten oder des zuständigen Dezernenten, vergleichbar einem Erlass der Landesregierung oder des zuständigen Ministers, wie er für die Bildung des Landesbetriebes ausreicht, trüge der zumindest formell deutlich weiterreichenden und nachfolgend skizzierten Autonomie des Eigenbetriebes gegenüber dem Landesbetrieb nicht hinreichend Rechnung.

### 5.1.1.2 Stellung in der Kommunalverwaltung

Die Selbstverwaltungsgarantie eröffnet den Kommunen das Recht, für eigene Aufgaben eigenverantwortlich darüber zu befinden, ob diese durch die eigene Verwaltung und damit unmittelbar oder durch ausgelagerte Einheiten und damit mittelbar erfüllt werden. Eine unmittelbare Wahrnehmung wird im Kommunalrecht nur dann angenommen, wenn die Aufgaben im klassischen, von Dezernaten, Ämtern, Regiebetrieben und Kosten rechnenden Einheiten geprägten Verwaltungsaufbau angesiedelt sind und mit sämtlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nachgewiesen werden. Demgegenüber erfolgt die mittelbare Aufgabenwahrnehmung in Form kommunaler Unternehmen. In ihrer Gesamtheit bilden sie die mittelbare Kommunalverwaltung<sup>977</sup> und sind damit Gemeindeverwaltung im weiteren Sinne<sup>978</sup>. Dieser wird auch der Eigenbetrieb zugeordnet, welcher gleichwohl die der unmittelbaren Kommunalverwaltung am nächsten stehende Organisationsform bleibt.<sup>979</sup> Insoweit ist hier ein erster organisationsrechtlicher Unterschied zum Landesbetrieb zu sehen, welcher Teil der unmittelbaren Landesverwaltung bleibt. Dies gilt unbeschadet der Frage, ob die Eigenschaft als Landesbetrieb lediglich eine haushaltsrechtliche Überlagerung einer bestehenden Organisationsform darstellt oder der Landesbetrieb selbst als Organisationsform behandelt wird. Der Eigenbetrieb ist dagegen immer als organisatorisch selbständig anzusehen.

Jedoch fehlt es dem Eigen- wie auch dem Landesbetrieb an einer Rechtsfähigkeit. Er ist weder juristische Person, noch Träger eigener Rechte. Eigene Rechte kann nur ein Organ des Eigenbetriebes geltend machen. Im Rahmen der dem Eigenbetrieb wie auch den Landesbetrieben zukommenden Partei- oder Beteiligungsfähigkeit und Prozessfähigkeit nimmt er ausschließlich fremde Rechte wahr. Dies unterstreicht nicht zuletzt der Umstand, dass im Falle eines Vertragsabschlusses durch den Eigenbetrieb

<sup>975</sup> vgl. Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred (2004), Nr. 5, 6 2 zu § 100 GO Brandenburg

<sup>976</sup> vgl. Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred (2004), Nr. 1 zu § 100 GO Brandenburg

<sup>977</sup> vgl. Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank u.a. (1999), S. 3 zu § 1

<sup>978</sup> vgl. Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred (2004), Nr. 3.2 zu § 101 GO Brandenburg

<sup>979</sup> a.A. Brüning, Christoph (1997), S. 282, der den Eigenbetrieb nur als ersten Schritt zur mittelbaren Kommunalverwaltung betrachtet.



dieser nicht mit dem Eigenbetrieb selbst, sondern mit der kommunalen Trägerkörperschaft zustande kommt.<sup>980</sup>

Des Weiteren stellt der jeweilige Eigenbetrieb innerhalb der Kommunalverwaltung anders als der Landesbetrieb in der Landesverwaltung ein Sondervermögen dar. Während auf staatlicher Seite die Sondervermögen explizit durch § 26 Abs. 2 BHO/LHO ausgewiesen sind, werden im Kommunalrecht hierunter sämtliche rechtlich unselbständige Verwaltungseinheiten in der Form des öffentlichen Rechts und damit auch die Eigenbetriebe subsumiert.<sup>981</sup> Damit wird trotz zahlreicher Bindungen an die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine über die ökonomische Autonomie der Landesbetriebe hinausgehende Selbständigkeit begründet<sup>982</sup>, die auf Landesebene höchstens den Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO zukommt. So sind die Eigenbetriebe danach auch berechtigt, Kredite aufzunehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.<sup>983</sup> Die Notwendigkeit wurde beispielsweise für den Eigenbetrieb Geoinformation Bremen mit der Wahrung der Liquidität begründet. Ein Herantreten an die offenen Finanzmärkte ist jedoch auch den Eigenbetrieben angesichts der damit verbundenen Risiken nicht gestattet. Auch hat die organisatorische und wirtschaftliche Absonderung hier dazu geführt, dass der Eigenbetrieb Geoinformation Bremen eine eigene Haftpflichtversicherung abgeschlossen hat.

Anders als im Falle von Landesbetrieben ist die Bildung von Eigenbetrieben mit der Einrichtung spezifischer Organe verknüpft. Dies sind die Betriebs- oder Werksleitung sowie der Betriebs- oder Werksausschuss. Für Letztgenannten gilt eine Zwitterstellung, da er zum einen Ausschuss des Gemeinderates, zum anderen Kontrollgremium des Betriebes ist. Hinsichtlich der diesbezüglich zugewiesenen Aufgaben kommen ihm ggf. auch exekutive Befugnisse zu. Beiden werden in den Kommunalverfassungen und den hierzu ergangenen Eigenbetriebsverordnungen oder Eigenbetriebsgesetzen eigene Rechte und Pflichten zugeordnet. Diese werden somit auf der Ebene der Legislative eingeräumt. Diese Rechte und Pflichten entfalten Außenwirkung und eröffnen anders als im Falle der Landesbetriebe ihren Inhabern die Möglichkeit der Organklage. Damit stehen den Inhabern der Rechte und Pflichten rechtsfest bewehrte Ansprüche zur Verfügung. Selbst Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, die das Institut des Landesbetriebes in ihren Landesorganisationsgesetzen festlegen, treffen keine vergleichbaren Festlegungen von Rechten und Pflichten wie im Falle der Eigenbetriebe und verzichten damit auf die Bildung spezieller Organe. Hinsichtlich entsprechender Regelungen wird regelmäßig auf einen erforderlichen Errichtungserlass verwiesen. Selbst soweit diese Erlasse ähnliche Rechte und Pflichten wie im Falle der Eigenbetriebe zuordnen, handelt es sich immer um innerdienstliche Maßnahmen, die keine Rechtsansprüche begründen und jederzeit durch die Exekutive widerrufen werden können. Vielfach wird daher auch der Begriff der Satzung zur Regelung der Belange des jeweiligen Landesbetriebes vermieden, da dieser den Eindruck erwecken könnte, im Raum stehe ein rechtsnormadäquates Instrument wie im Falle einer Selbstverwaltungskörperschaft, das gerade solche Ansprüche begründen könnte. Hier bestände daher noch Entwicklungspotenzial für die Landesbetriebe - beispielsweise durch Kompetenzzuweisungen im oder auf Grund eines Gesetzes.

---

<sup>980</sup> stellvertretend sei hierzu auch auf die ausdrückliche Klarstellung in § 1 Abs. 1 S. 1 Anlage 1 zur JapV Brandenburg verwiesen: „Durch die Annahme des Prüfungsauftrages durch den Wirtschaftsprüfer oder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Abschlussprüfer) kommt zwischen der kommunalen Körperschaft [...] und dem Abschlussprüfer ein Werkvertrag nach § 631 des Bürgerlichen Gesetzbuches zustande.“

<sup>981</sup> vgl. Loeser, Roman (1991), S. 52

<sup>982</sup> vgl. Ehlers, Dirk (1986), S. 898; „Der Eigenbetrieb stellt stets eine deutlich von der Verwaltung des Trägers abgesetzte Unterorganisation mit einer eigenen Leitung, einem Sondervermögen sowie einer haushaltsrechtlich selbständigen Wirtschaftsführung und einem eigenen Rechnungswesen dar.“, ähnlich Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 284

<sup>983</sup> vgl. § 95 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 i.V.m. §§ 75 Abs. 3 und 85 Abs. 1 GO Bbg

Der Betriebsleitung, die abhängig von der Größe des Unternehmens aus einem oder mehreren Mitgliedern bestehen soll<sup>984</sup>, kommt die Geschäftsführung des Eigenbetriebes zu. Ihr obliegt regelmäßig und bindend die Führung der laufenden Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen.<sup>985</sup> Dies sind die nach Art und Ausmaß regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte mit sachlich begrenzter Bedeutung. Die Übertragung der entsprechenden Befugnisse folgt dem Grundsatz, seitens der öffentlichen Hand auf die Ergebnisse der Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen zu fokussieren und dem Management hinreichend Freiheit bezüglich des Ressourceneinsatzes in einem vorgegebenen Rahmen zu übertragen.<sup>986</sup> Vergleichbar verbindliche Zugeständnisse für Landesbetriebe fehlen noch.<sup>987</sup> Hier kann seitens einer Aufsicht grundsätzlich sehr wohl in die Geschäftsführung eingegriffen werden, wenn eine diesbezügliche Selbständigkeit allein auf verwaltungsinterner Vorschrift beruht und der Geschäftsführung die Organeigenschaft fehlt. Werden darüber hinaus weitere Kompetenzen zugewiesen, kommt dem Eigenbetrieb erheblicher Entscheidungsspielraum zu. So wurden beispielsweise der Betriebsleitung des Eigenbetriebes „Geoinformation Bremen“ sämtliche dienst- und arbeitsrechtlichen Kompetenzen bis zur Besoldungsgruppe A 14 bzw. Vergütungsgruppe BAT Ib durch Verordnung des Senates übertragen. Das Vertretungsrecht des Eigenbetriebes nach außen kann die Betriebsleitung für begrenzte Aufgaben auf einzelne Beschäftigte übertragen. Anders als im Falle der Landesbetriebe ist die Leitung durch einen oder mehrere ausdrücklich hierfür ernannte Beschäftigte als Betriebsleitung ein fakultatives Element. Die Betriebsleitung kann gleichermaßen durch den jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten, was auf Landesebene dem Ministerpräsidenten entspräche, oder einen von ihm benannten Vertreter erfolgen. Gerade bei großen Unternehmen dürfte eine solche Ausgestaltung angesichts der damit verbundenen Arbeitsbelastung aber nur eine Übergangslösung darstellen. Vielmehr ist dort eine mehrköpfige Betriebsleitung als Regelfall zu beobachten. Ein solches leitendes Kollegialgremium wird zunehmend auch für Landesbetriebe eröffnet. So verweist beispielsweise das Brandenburgische Landesorganisationsrecht darauf, dass mit dem Errichtungserlass eines Landesbetriebes auch die Anzahl der Mitglieder der Betriebsleitung festzulegen ist und nähert sich insoweit dem Eigenbetriebsrecht an. Die Praxis anderer Bundesländer kennt auch ohne entsprechende Normierung eine Vielzahl solcher Kollegialgeschäftsführungen.

Ein dem Betriebs- oder Werksausschuss vergleichbares Gremium ist ähnlich wie die mehrköpfige Betriebsleitung in der Praxis und im Recht der Landesbetriebe bisher ebenfalls nur rudimentär zu beobachten und nicht konstitutiv verankert. Er stellt ein politisches Steuerungsgremium des Eigenbetriebes dar, dessen Aufgaben im Einzelfall in der Betriebssatzung zu begründen sind<sup>988</sup>, und setzt sich daher mehrheitlich aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zusammen. Daneben können Beschäftigte des

<sup>984</sup> Mit der Gründung des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen wurde ein Steuerungsteam gebildet, das aus dem Geschäftsführer und den vier „Fach-Direktoren“ besteht. Es sollte Entscheidungen auf eine breitere, ausgewogenere Grundlage stellen. Die Endverantwortung trägt weiterhin aber der Geschäftsführer.

<sup>985</sup> zu den Geschäften im einzelnen siehe auch Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank u.a. (1999), S. 2 zu § 5 EigV Bbg., Ehlers, Dirk (1986), S. 901, Mühlkamp, Holger (1994), S. 55 und Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 286, 287; Über die laufenden Geschäfte wie den innerbetrieblichen Materialeinsatz, den Einkauf von Rohstoffen und Materialien, die notwendigen Instandhaltungen, laufenden Erweiterungen sowie dem Abschluss von Lieferverträgen hinaus aber auch Aufstellung und Ausführung des Wirtschaftsplans, Leitung des Rechnungswesens, Wahrnehmung der Vorgesetztenfunktion, Entscheidung über die Anstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter (a.A. Mühlkamp, Holger (1994), S. 22), Außenvertretung des Eigenbetriebes, Wandel der Produktpalette, Vorbereitung der Beschlüsse des Betriebsausschusses, Teilnahme an dessen Sitzungen und Durchführung seiner Beschlüsse, Erstellung von Zwischenberichten und Aufstellung des Jahresabschluss.

<sup>986</sup> vgl. Ruhnau, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 937

<sup>987</sup> vgl. Braun Günther E. in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1234; „Relativ umfassende gesetzliche Regelungen zu den Aufgaben der Instanzen des Top-Managements (der Betriebs- oder Werkleiter bzw. des Vorstandes) finden sich für kommunale Eigenbetriebe (nicht aber für Bundesunternehmen nach § 26 BHO und Landesunternehmen nach § 26 LHO), für kommunale Sparkassen und Landesbanken, für Bundespost und Bundesbahn.“

<sup>988</sup> Zu den Aufgaben zählen regelmäßig die Bestellung der Werkleitung, die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Feststellung des Jahresgewinns oder die Deckung eines Verlustes, die Festsetzung von Entgelten sowie die Bestellung des Prüfers des Jahresabschlusses.

Eigenbetriebes<sup>989</sup>, vereinzelt auch sachkundige Einwohner (Brandenburg), in den Betriebsausschuss berufen werden. Letztgenannter Aspekt bestärkt insbesondere das demokratische Element, welches durch die Aufweichung der Legitimationskette mit der Bildung des Eigenbetriebes geschwächt worden war. Die größte Vergleichbarkeit dieses Ausschusses mit Gremien auf Landesebene ist in dem nordrhein-westfälischen Modell eines parlamentarischen Unterausschusses des Haushaltsausschusses zu sehen, der sich ausschließlich mit den Landesbetrieben und Sondervermögen auseinandersetzt und Entscheidungen des Parlaments mittelbar vorbereitet. Über diese Befugnisse hinaus können den Betriebs- oder Werksausschüssen in der Betriebssatzung weitere Aufgaben wie die Festsetzung von Entgelten und allgemeinen Lieferbedingungen oder Eilentscheidungen anstelle des Gemeinderates übertragen werden.<sup>990</sup> Ihre Bildung ist vielfach wie die der Betriebsleitung aber auch ausschließlich fakultativ gestaltet. Soweit die jeweilige Gemeindevertretung sich in der Lage sieht, auch ohne einen speziellen Ausschuss, die politische Steuerung der Eigenbetriebe zu gewährleisten, kann beispielsweise in Brandenburg von einem Betriebsausschuss abgesehen werden. Die Aufgaben werden dann vom jeweiligen Hauptausschuss mit wahrgenommen.<sup>991</sup> Dazu zählen jedoch in keinem Fall Eingriffe in die laufende Betriebsführung, da diese allein der Werksleitung vorbehalten ist. Im Falle eines Überschreitens dieser Grenze stände der Werksleitung der Rechtsweg offen, da seine Organkompetenzen beschnitten wären. Auch die Bündelung der Steuerung mehrerer, möglichst gleichartiger Eigenbetriebe in einem Betriebsausschuss ist zulässig. Als ein dieser Bündelung auf Landesebene angenähertes Modell ist der für Nordrhein-Westfalen genannte parlamentarische Unterausschuss des Landtages zu betrachten. Ihm stehen jedoch anders als den kommunalen Betriebsausschüssen keine außenwirksamen, rechtlich bindenden Weisungsbefugnisse gegenüber den Landesbetrieben zu. Seine Empfehlungen sind gerichtet auf die Verhandlungen über die jeweiligen Haushaltspläne und der damit verknüpften Wirtschaftspläne und tragen daher zur politischen Willensbildung bei. Sein Wirken konzentriert sich somit auf die Beeinflussung legislativer Entscheidungen, während der Betriebsausschuss entsprechend seiner o.g. Zwitterstellung auch in den exekutiven Bereich hinein steuert.

Nicht zu verwechseln ist die Tätigkeit der Betriebsausschüsse mit aufsichtsrechtlichen Befugnissen. Diese obliegen weiterhin einer verantwortlichen Organisationseinheit innerhalb der Kommunalverwaltung oder dem Hauptverwaltungsbeamten.<sup>992</sup> Als Verantwortlichem für das Gemeindevermögen stehen ihm Unterrichts- und Eingriffsrechte zu, die der Wahrung des Gemeindevermögens dienen. Auch dienstrechtliche Befugnisse für die Beamten der Eigenbetriebe verbleiben vielfach weiterhin bei ihm. Daneben kann er die Geschäftsverteilung innerhalb einer mehrköpfigen Geschäftsleitung festlegen. Soweit es sich nicht um Eigenbetriebe der Stadtstaaten handelt, in denen staatliche, durch Landesrecht umrissene Aufgaben wahrgenommen werden, kommt einer Aufsicht im Senat aber nur noch untergeordnete Bedeutung zu. Wie oben aufgezeigt handelt es sich bei den Aufgaben der kommunalen Eigenbetriebe regelmäßig nicht um solche, deren Wahrnehmung normativ geregelt ist. Eine Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit im Sinne einer Fachaufsicht ist daher obsolet.<sup>993</sup> Belange der Ablauforga-

---

<sup>989</sup> Für die Berliner Eigenbetriebe wird darauf verwiesen, dass hier sogar Paritätsfälle in Bezug auf die Mitbestimmung von Beschäftigtenvertretern in Überwachungsorganen zu beobachten sind. Püttner, Günter in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1093; weitere Hinweise gibt Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 284, „Im Rahmen der Mitbestimmung gehören außerdem in Hessen zwei Betriebsräte, in Nordrhein-Westfalen bei mehr als 50 Beschäftigten ein Drittel der Mitglieder zum Kreis der beschäftigten und bei zehn bis 51 Beschäftigten zwei Beschäftigte dem Werksausschuss an. In Nds. Ist bei Eigenbetrieben von mehr als zehn Bediensteten die Hälfte der Mitglieder des Werksausschusses aus dem Kreis der Bediensteten zu wählen.“

<sup>990</sup> vgl. Kropff, Bruno in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1535

<sup>991</sup> Anders beispielsweise Bremen, das in § 6 des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden die Bildung von Betriebsausschüssen zwingend vorschreibt.

<sup>992</sup> Mühlkamp, Holger (1994), S. 55, misst dem Hauptverwaltungsbeamten dabei ebenfalls Organstatus bei. Dem kann hier nicht gefolgt werden, da dessen Kompetenzen ureigenste Weisungsrechte im Innenverhältnis betreffen

<sup>993</sup> Allerdings hat beispielsweise Geoinformation Bremen der Aufsichtsbehörde, dem Betriebsausschuss sowie dem Senator für Finanzen in Form sogenannter standardisierter Quartalsberichte über die Entwicklung der Geschäftslage zu berichten. Diese Berichte beinhalten die Entwicklung der Erträge

nisation, wie sie im Falle der Landesbetriebe das Verhältnis zu einer vorgesetzten Behörde betreffen, sind daher für die Eigenbetriebe praktisch ohne Bedeutung.

Inwieweit der Landesbetrieb sich in Bezug auf Fragen der Unternehmensführung und Organisation eher dem Regie- oder dem Eigenbetrieb annähert, wird angesichts der vorstehenden Ausführungen von der konkreten Ausgestaltung abhängen. Fehlt dem Landesbetrieb die Ausprägung als Nettobetrieb oder die organisatorische Absonderung, so steht der Landesbetrieb dem Regiebetrieb, im Übrigen dem Eigenbetrieb näher. Ansonsten bestärken die Beobachtungen zur Organbildung, Steuerung und Autonomie die insbesondere in Kapitel 3 angesprochenen Erwartungen der Beschäftigten der Landesbetriebe an Zustände in Bezug auf die Eigenverantwortung. Wenn das Kommunalrecht diese ausdrücklich in einer Rechtsnorm gießt, muss ihnen ein hohes Gewicht beigemessen werden.

### 5.1.2 Finanzmanagement

Das Finanzmanagement der Eigenbetriebe ist in besonderem Maße von der Auflage der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen geprägt, das in ihnen gebundene Vermögen und die Leistungsfähigkeit der Betriebe zu erhalten. Zahlreiche Regelungen stellen daher Schutzvorschriften zu Gunsten der Eigenbetriebe vor einer willkürlichen Auszehrung durch die Kommunalvertretungen dar, die in dieser Form für Landesbetriebe so nicht zu finden sind. Beispielsweise sind die Kommunen gehindert, den Eigenbetrieben anders als den Regiebetrieben Mittel für andere Aufgabenbereiche zu entziehen, wenn dadurch die Erfüllung der diesen übertragenen Aufgaben gefährdet wird. Dies wäre auch dann der Fall, wenn durch den Entzug von Mitteln Verluste auflaufen oder notwendige Reparaturen sowie Neuinvestitionen ausbleiben. Daher ist bei der Beschlussfassung über die Verwendung eines ggf. auftretenden Jahresüberschusses zu beachten, dass zunächst vorgetragene Vorjahresverluste in der Reihenfolge ihres Entstehens beglichen werden, dann Einstellungen in die Rücklagen vorgenommen werden und erst für den danach verbleibenden Überschussbetrag eine Abführung an den Gemeindehaushalt erwogen werden kann.<sup>994</sup> Weder die Landeshaushaltsordnungen noch die wenigen Landesorganisationsgesetze treffen vergleichbare Schutzmaßnahmen für Landesbetriebe. Diese sind daher in deutlich höherem Maße als Eigenbetriebe finanziellen Begehrlichkeiten ihrer Trägerkörperschaften ausgesetzt. Sollen inhaltlich vergleichbare Regelungen für Landesbetriebe getroffen werden, finden diese gegenwärtig ausschließlich in den jeweiligen Betriebssatzungen oder Geschäftsanweisungen Eingang, welche lediglich Innenwirkung entfalten. Entsprechende Schutzmaßnahmen können mangels einer Organstellung der Betriebsleitungen der Landesbetriebe von diesen auch nicht verbindlich eingefordert werden. Die Leitungen sind in Bezug auf den Umgang mit Ergebnissen der Jahresabschlüsse in hierarchische Weisungsstränge eingebunden.

Zur Verdeutlichung der besonders kodifizierten Anforderungen an Eigenbetriebe sei auf § 11 EigV Bbg. verwiesen.<sup>995</sup>

---

und Aufwendungen sowie die Abwicklung des Vermögensplans und sollen helfen, frühzeitig Fehlentwicklungen zu erkennen und ggf. geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

<sup>994</sup> vgl. Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank u.a. (1999), S. 22 zu § 11

<sup>995</sup> „Für die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebes ist zu sorgen. Insbesondere sind alle notwendigen Instandhaltungsarbeiten rechtzeitig durchzuführen (§ 11 Abs. 1 EigV Bbg.)

Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebes und, soweit die Abschreibungen nicht ausreichen, für Erneuerungen sollen aus dem Jahresgewinn Rücklagen gebildet werden. [...] Eigen- und Fremdkapital sollen in einem angemessenen Verhältnis stehen. (§ 11 Abs. 2 EigV Bbg.)

Sämtliche Leistungen des Eigenbetriebes sind angemessen zu vergüten (§ 11 Abs. 3 EigV Bbg.)

Die Gemeinde darf das Eigenkapital unter Berücksichtigung der §§ 7 Nr. 5 und 15 Abs. 4 nur vermindern, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben und die zukünftige Entwicklung des Eigenbetriebes nicht beeinträchtigt werden. (§ 11 Abs. 4 EigV Bbg.)

### 5.1.2.1 Wirtschaftsplan

Die Zusammensetzung der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe entspricht im Wesentlichen den für Landesbetriebe verbindlichen Bestandteilen. Den Kern bilden ein Erfolgsplan, ein Vermögensplan und eine Stellenübersicht. Der Vermögensplan entspricht dem Finanzplan der Landesbetriebe. Der Besonderheit der Eigen- gegenüber den Landesbetrieben Rechnung tragend sind die Pläne und Übersichten um eine Zusammenstellung über Kreditaufnahmen, Verpflichtungsermächtigungen sowie Sicherheiten und Gewährleistungen zu ergänzen. Obgleich der Wirtschaftsplan nur eine Prognose für das kommende Wirtschaftsjahr darstellt ist er unter eng begrenzten Voraussetzungen fortzuschreiben. Die Genehmigung der Fortschreibungen wie auch seines ersten Entwurfs unterliegt jedoch nicht der Aufsichtsbehörde, sondern ist dem Betriebsausschuss und damit im Wesentlichen der politischen Gemeindevertretung vorbehalten. Insoweit ist diese Entscheidung im Gegensatz zum Landesbetrieb, der einer Genehmigung seiner Wirtschaftspläne zunächst einmal ausschließlich durch die Aufsichtsbehörde und das Ministerium der Finanzen bedarf, aus der Verwaltung ausgegliedert. Gleichwohl ist zu beachten, dass es auch den Landesparlamenten im Rahmen ihrer Haushaltsberatungen unbenommen ist, über den Saldo der Zuführungen oder Ablieferungen der Landesbetriebe zu befinden. Hinzu kommt noch, dass insbesondere dann, wenn die im Erfolgsplan ausgewiesenen Erträge zu einem hohen Anteil aus prognostizierten Geschäften mit Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung resultieren, diese Mittel dort in vollem Umfang haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen unterliegen. Die Erzielung derselben ist daher von ihrer Freigabe abhängig, so dass mittelbar das Geschäftsergebnis und damit der Saldo des Landesbetriebes betroffen sein kann. Die Wirtschaftspläne im Einzelnen sind jedoch nicht mehr Gegenstand der Beschlussfassung über den Landeshaushalt.

### 5.1.2.2 Rechnungswesen

Anders als die mehrheitlichen Regelungen für die Landesbetriebe binden die Eigenbetriebsverordnungen die jeweilige Betriebe an eine kaufmännische doppelte Buchführung und nur äußerst hilfsweise an eine kameralistische Buchführung, die dann aber zu identischen Kennzahlen führen muss. Dies geht konform mit der bereits an anderer Stelle getroffenen Feststellung, dass Eigenbetriebe grundsätzlich nur dann errichtet werden sollen, wenn ihnen nachhaltige Erlöse von Dritten zufließen. Die Umwandlung in Eigenbetriebe erfolgt somit unter besonderer Berücksichtigung der aufgabenspezifischen Ausgangssituation. Der in der Praxis beobachtete Umgang mit § 26 Abs. 1 LHO/BHO dagegen legt den Eindruck nahe, dass die Umwandlungsentscheidung mit größerem Abstand von der Aufgabe erfolgt und erst nach der Errichtung des Landesbetriebes über die Zweckmäßigkeit eines Wirtschaftens nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans befunden wird. Nur wenn diese nicht gegeben ist, erfolgt ein Wirtschaften nach dem Wirtschaftsplan und eine Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen. Der kommunale Ansatz ist insofern in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung konsequenter, als er die Entscheidung über die Eigenbetriebsbildung vornehmlich an die Aufgabe knüpft und damit die Aufgaben- vor die Organisationskritik stellt.

---

*Der Jahresgewinn soll so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen nach Absatz 2 mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. (§ 11 Abs. 5 EigV Bbg.)*

*Ein etwaiger Jahresverlust kann nur dann auf neue Rechnung vorgetragen werden, wenn nach der Finanzplanung Gewinne zu erwarten sind. Die Gewinne der folgenden fünf Jahre sind zunächst zur Verlusttilgung zu verwenden. Ein nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgter Verlustvortrag kann durch Inanspruchnahme von Rücklagen des Eigenbetriebs ausgeglichen werden, wenn die Eigenkapitalausstattung dies zulässt. Andernfalls ist der Verlust aus Haushaltsmitteln unverzüglich auszugleichen. (§ 11 Abs. 6 EigV Bbg.)*

Optional ist die Einführung einer Betriebsbuchführung. Aus ihr können Ergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung abgeleitet werden. Da Eigenbetriebe regelmäßig bereits unter Bezug auf ihre Aufgabenstruktur besonders geeignet für eine aussagekräftige, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung sind, wird hiervon grundsätzlich Gebrauch gemacht.<sup>996</sup>

### 5.1.2.3 Jahresabschluss und Lagebericht

Die Regelungen über die Jahresabschlüsse und die Lageberichte der Eigenbetriebe gehen nach ihrem Inhalt und in ihrer Verbindlichkeit über die entsprechenden, regelmäßigen Vorgaben der Landesbetriebe hinaus.<sup>997</sup> So gibt beispielsweise die Eigenbetriebsverordnung Brandenburg einen Lagebericht neben dem Jahresabschluss nicht nur zwingend vor, sondern bestimmt auch wesentliche Kennzahlen, die darin auszuweisen sind. Gegenüber der Option der Landeshaushaltsordnungen, auf die Lageberichte der Landesbetriebe auch zu verzichten, stellt dies eine höhere Anforderung an die Transparenz der Eigenbetriebe. Dies gilt auch in Bezug auf die Vorgaben zur Gliederung der Jahresabschlüsse.

Resultierend aus dem Umstand, dass die Eigenbetriebe ein Sondervermögen der jeweiligen Kommune darstellen und einer nachhaltigen Werterhaltungspflicht unterliegen, die deutlich über die der Landesbetriebe hinausgeht, eröffnet diese Organisationsform den Gemeinden die Möglichkeit, auch hochwertige Gegenstände des Anlagevermögens bis hin zu Immobilien in das wirtschaftliche Eigentum zu übertragen. Die Bilanzen der Eigenbetriebe weisen daher vielfach auch Immobilienvermögen auf der Aktivseite aus. Hiervon wird bei Landesbetrieben praktisch kein Gebrauch gemacht.

Auf der Passivseite erhalten Eigenbetriebe über die jeweilige Betriebssatzung im Gegensatz zu Landesbetrieben regelmäßig ein dem Grundkapital der Aktiengesellschaft oder dem Stammkapital der Gesellschaft mit beschränkter Haftung entsprechendes Stammkapital zugewiesen.<sup>998</sup> Hiervon kann abgesehen werden, wenn der betreffende Eigenbetrieb Aufgaben auf dem Gebiet des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports oder der Erholung errichtet wird. Neben dem Stammkapital enthält das Eigenkapital auch die Rücklagen für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Betriebes. Das in den Eigenbetriebsverordnungen vorgesehene Modell, Zuschüsse der Trägerkörperschaften für Investitionen in einem Passivposten als Gegenbuchung des daraus finanzierten Anlagevermögens auf der Aktivseite auszuweisen, wird für Landesbetriebe regelmäßig übernommen. Im Übrigen fließen Kapitalzuschüsse ausdrücklich dem Eigenkapital des Landesbetriebes zu.

Für die Gewinn- und Verlustrechnungen gilt die Maßgabe, dass im Falle mehrerer Betriebszweige diese jeweils in einem getrennten Erfolgsplan auszuweisen sind, wobei Querschnittsaufwendungen und Erträge angemessen verteilt werden sollen.

---

<sup>996</sup> Da die Landes- wie auch die Eigenbetriebe in Bremen angehalten sind, sich möglichst selbst zu tragen, kam auch bei Geoinformation Bremen nur eine vollständige Kostenberücksichtigung in Frage. Die Ergebnisse der Vollkostenrechnung konnten zunächst mangels einer Kostenträgerrechnung aber noch keinen Einfluss auf die Preisbildung nehmen. Hinsichtlich der Kostenbewertung wurde auf Ist-Kosten zurückgegriffen, da eine Normalkostenrechnung bereits mangels Masse in der Produktion scheitern musste.

Verrechnet werden seit der Führung von Geoinformation Bremen sowohl tatsächliche als auch kalkulatorische Kosten. So ist z.B. eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung als Verzinsung des Stammkapitals im Bremer Eigenbetriebesgesetz vorgeschrieben. Die Zinsen sind an den Rechtsträger Land abzuführen. Ebenfalls angesetzt werden kalkulatorische Abschreibungen.

<sup>997</sup> vgl. Bolsenkötter, Heinz in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1363

<sup>998</sup> So betrug beispielsweise das Stammkapital des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen 1,5 Mio. Euro. In Höhe von 771.000 Euro wurde es aus der Allgemeinen Rücklage und in Höhe von 729.000 Euro aus den zweckgebundenen Rücklagen des vormaligen Landesbetriebes Kataster- und Vermessung Bremen gebildet. Die Eigenkapitalquote war innerhalb eines Jahres auf 15,7% der Bilanzsumme gesunken. Da eine weitere Schrumpfung für 2003 aufgrund anhaltender Jahresfehlbeträge erwartet wurde, musste in der Jahresabschlussprüfung 2002 darauf hingewiesen werden, dass die künftige Zahlungsfähigkeit des Betriebes aus dem laufenden Geschäftsbetrieb als nicht sicher anzusehen sei.

### 5.1.2.4 Jahresabschlussprüfung

Anders als im Falle der privaten Unternehmen fehlt es den Landesbetrieben an einer einheitlichen Regelung über die Feststellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Für die Eigenbetriebe wird dieses Defizit unter besonderer Beachtung der kommunalen Aufgabenverteilung in den Eigenbetriebsverordnungen oder -gesetzen behoben. Dabei werden die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entscheidung über die Gewinnverwendung sowie die Entlastung der Betriebsleitung voneinander getrennt und eine verbindliche Jahresabschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder Rechnungsprüfungsbehörden zwischengeschaltet. Diese Prüfung erstreckt sich auch auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung<sup>999</sup> einschließlich der wirtschaftlichen Führung, die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität und die Ursachen der Entstehung von Jahresfehlbeträgen und umfasst daher im Ergebnis eine dem § 53 HGrG entsprechende Prüfung.<sup>1000</sup>

Um ein höchstmögliches Maß an Unabhängigkeit der Abschlussprüfung sicherzustellen, werden je nach Landesrecht Rechnungsprüfungsbehörden selbst bzw. im Wege der Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers tätig oder es erfolgt die Bestimmung eines Abschlussprüfers durch den Betriebs- bzw. Werksausschuss. Auch im letztgenannten Fall bleiben Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe unberührt.<sup>1001</sup> Das Recht der Aufsichtsbehörde beschränkt sich im Falle der Bestimmung des Abschlussprüfers durch den Betriebsausschuss auf dessen Bestellung. Soweit eine Prüfung durch die Rechnungsprüfungsbehörde vollzogen oder beauftragt wird, kommen der Aufsichtsbehörde keine entsprechenden Rechte zu. Für die Kosten der Jahresabschlussprüfung hat in jedem Fall das geprüfte Unternehmen selbst aufzukommen<sup>1002</sup>, es profitiert dabei jedoch von dem Umstand, dass die Vergütung der Abschlussprüfung regelmäßig auf Basis einer Gebührenregelung der obersten Kommunalaufsichtsbehörden des Landes vorgegeben ist. Die Regelungen korrespondieren in weiten Teilen mit allgemeinem Unternehmensrecht, wonach ebenfalls eine Trennung zwischen Entscheidung und Bestellung des Wirtschaftsprüfers auf der einen und dessen Vergütung auf der anderen Seite bestehen muss, um zu vermeiden, dass die Geschäftsführung sich zu Gunsten eines geneigten Wirtschaftsprüfers entscheidet. Auch im Unternehmensrecht sind Aufsichtsrat oder Gesellschafterversammlung zur Bestellung des Abschlussprüfers verpflichtet.

Für die Feststellung und den Beschluss über eine Gewinnverwendung sowie die Entlastung wurden bewusst unterschiedliche Verantwortungsträger gewählt. Die Feststellung des Jahresabschlusses soll, entsprechend der Grundidee, dass der Hauptverwaltungsbeamte einem Vorstand des Eigenbetriebes entspricht, durch diesen erfolgen, nachdem die betreffenden Dokumente durch die Geschäftsführung vorbereitet wurden. Die Entscheidung über einen Gewinn oder die Entlastung der Geschäftsführung kann dagegen nur durch den Gesellschafter erfolgen. Dieser wird in der jeweiligen Gemeindevertretung repräsentiert. Ihm wird daher das ureigene Recht zugesprochen, darüber zu befinden. Auf Landesebene müsste eine vergleichbare Regelung dazu führen, dass das jeweilige Landesparlament die Entlastung ausspricht.

<sup>999</sup> vgl. Zeiß, Friedrich in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 292

<sup>1000</sup> zu weiteren Einzelheiten der Jahresabschlussprüfung sei auch auf die Jahresabschlussprüfungsverordnung (JapV) für prüfungspflichtige Unternehmen der kommunalen Ebene im Land Brandenburg verwiesen

<sup>1001</sup> vgl. § 27 Abs. 3 BremEBG

<sup>1002</sup> vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 7 Abs. 3 Nr. 3 BremGeoG

### 5.1.2.5 steuerliche Behandlung

Die steuerliche Behandlung der Eigenbetriebe orientiert sich wie im Falle der Landesbetriebe nicht an einer Organisationsform, sondern ausschließlich an den wahrgenommenen Aufgaben, so dass hier keine nachhaltigen Abweichungen zu beobachten sind. Der Eigenbetrieb Geoinformation Bremen beispielsweise wird wie die entsprechenden Landesbetriebe anderer Bundesländer grundsätzlich wie ein Hoheitsbetrieb behandelt. Lediglich für Teile des Betriebes ist ein Betrieb gewerblicher Art anzunehmen. Hierzu zählt aufgrund des nicht nur geringen Umsatzvolumens vornehmlich ein Aufgabenbereich „Geoinformationssysteme“, der aus der ehemaligen Bauverwaltung an den Eigenbetrieb angegliedert wurde sowie der Aufgabenbereich „Stadt- und Ingenieurvermessungen“.

Damit hat der Eigenbetrieb Geoinformation Bremen für den Aufgabenbereich der Geoinformationssysteme Körperschaftsteuer zu entrichten. Die Umsatzsteuerpflicht gilt für die Bereiche der Liegenschaftsvermessungen, der Bereitstellung digitaler geotopographischer Daten oder nicht amtlicher Kartenwerke und solcher im Bereich der Wertermittlung, die auch von privaten Sachverständigen erbracht werden können, sowie für nicht gesetzlich normierte Aufgaben wie Ingenieurvermessungen, das Geoconsulting oder Reprographie und Druck. Ausnahmen hiervon bestehen nur dann, wenn diese umsatzsteuerpflichtigen Leistungen innerhalb des Konzerns „Land Bremen“ erbracht werden. Hierzu zählen alle Dienststellen der bremischen Verwaltung, Betriebe und Gesellschaften.

### 5.1.2.6 Vergaberecht

Die Anwendung des Vergaberechts ist für die Eigenbetriebe landesspezifisch unterschiedlich geregelt. Sie reicht in Bezug auf die haushaltsrechtlichen Vergabebestimmungen von einer völligen Freistellung von der Anwendung des Vergaberechts - solange die EU-Schwellenwerte nicht erreicht werden - bis hin zu seiner zwingenden Anwendung. Die Ursache liegt in der zum Teil nicht hergestellten Verknüpfung zwischen den Eigenbetriebsverordnungen und den in ihrer instanzialen Geltung zunächst ausschließlich auf die unmittelbare Kommunalverwaltung beschränkten Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnungen, welche auch die haushaltsrechtliche Vergabe bestimmen. Insoweit ist hier eine Flexibilisierung des Rechts zu Gunsten der Eigenbetriebe erfolgt. Gleichwohl unterliegen Eigenbetriebe als rechtlich unselbständiger Teil der öffentlichen Hand anders als private Unternehmen grundrechtlichen Bindungen. Wollen sie dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG Rechnung tragen, ist eine willkürliche, auf einzelne oder wenige Unternehmen begrenzte Zuschlagserteilung untersagt. Die wettbewerbsrechtlichen Vergaberegeln gelten ab dem Überschreiten festgelegter Schwellenwerte jedoch auch für Eigenbetriebe als Sondervermögen einer Gebietskörperschaft i.S.d. § 98 Abs. 1 Nr. 1 GWB fort.

Treten Eigenbetriebe umgekehrt als potenzielle Anbieter von Lieferungen und Leistungen auf, so haben der ausschreibende öffentliche Auftraggeber wie auch die Eigenbetriebe selbst die Regelungen der VOB wie auch der VOL über die Zulassung zum Wettbewerb zu beachten. Hierzu wird auf die in Abbildung 19 wiedergegebenen §§ 7 Abs. 6 VOL A sowie 8 Abs. 6 VOB A verwiesen. Die VOB A benennt Betriebe der öffentlichen Hand ausdrücklich als solche, die nicht zum Wettbewerb zugelassen sind, ohne diese jedoch näher zu verifizieren. Die Frage, ob die Eigenbetriebe diesen Betrieben der öffentlichen Hand i.S.d. VOB A zuzuordnen sind, kann heute nicht mehr pauschal beantwortet werden. Der Hinweis allein darauf, dass Eigenbetriebe angesichts der hinter ihnen stehenden und im Haftungsfall unbegrenzt einstehenden Trägerkörperschaften nicht mit Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die grundsätzlich dem Konkurs ausgesetzt sind, konkurrieren dürfen, wird als nicht ausreichend erachtet, um sie vom Wettbewerb auszuschließen. Als entscheidend ist vielmehr die tatsächliche Wirtschaftsführung und Kalkulation von Angeboten zu betrachten. Soweit Eigenbetriebe, was sich in zunehmendem



Maße durchsetzt, hinsichtlich ihrer Wirtschaftsführung und Kalkulation in vollem Umfang den Gepflogenheiten gewerblicher Unternehmen anpassen, ist ihnen das Recht zur Teilnahme am Wettbewerb zuzusprechen.<sup>1003</sup>

Die VOL A knüpft den Ausschluss vom Wettbewerb dagegen nicht an eine Organisationsform, sondern vornehmlich an ein fachliches Aufgabenspektrum. Hier erfolgt eine Beschränkung des Ausschlusses auf solche Einrichtungen, die sozialpolitische Zielsetzungen verfolgen. Da diese Zielsetzungen regelmäßig einer für Eigenbetriebe typischen wirtschaftlichen Ausrichtung widersprechen, dürften solche in der Praxis nicht bestehen. Ist dies gleichwohl der Fall, steht zu vermuten, dass die öffentliche Hand auf diesen Gebieten angesichts der ihr obliegenden Gemeinwohlverpflichtungen und des Anspruchs Leistungen dieser Art auch zu erschwinglichen Preisen für jedermann anzubieten, eine Kalkulation ihrer Angebote nicht entsprechend der eines gewerblichen Unternehmens vornimmt. In diesem Falle ist auch der Ausschluss eines Eigenbetriebs vom Wettbewerb anzunehmen.

### 5.1.3 Personalmanagement

Das Personalmanagement der Eigenbetriebe ist in hohem Maße verknüpft mit dem der Trägerkörperschaft. Sowohl dienst- als auch arbeitsrechtlich unterliegen die Beschäftigten in vollem Umfang den entsprechenden Regelwerken für die Kollegen in der unmittelbaren Kommunalverwaltung. Eine Abgrenzung ist diesbezüglich daher nur gegenüber den in ihrer Autonomie weitergehenden Eigengesellschaften zu beobachten, die vielfach nicht den allgemeinen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes unterliegen. Insoweit erleichtert die Verflechtung des Eigenbetriebes mit der unmittelbaren Kommunalverwaltung - anders als bei Eigengesellschaften - einen eventuellen Personalaustausch über die Grenzen des Eigenbetriebes hinweg.<sup>1004</sup>

Besondere Anforderungen kann die Form des Eigenbetriebes an die Qualifikationsvoraussetzungen der Beschäftigten stellen, so dass mittelfristig andere als die klassischen Verwaltungsausbildungsberufe eine hervorgehobene Bedeutung erlangen. Am einfachsten ist dies an der Wirtschaftsführung sowie dem Marketing zu verdeutlichen. Die dahinter stehenden einzelnen Aufgaben bedingen den zunehmenden Einsatz betriebswirtschaftlich ausgebildeter Beschäftigter. Dies entspricht den Erläuterungen für Landesbetriebe in Kapitel 4.4. Hinzu kommt, dass insbesondere in Eigenbetrieben aufgrund der dort angesiedelten Aufgaben, die kaum den Kernaufgaben der öffentlichen Hand zugeordnet werden können, eine Beschränkung zunehmend auf privatrechtlich ausgestaltete Beschäftigungsverhältnisse angestrebt wird. Dies bedingt eine höhere Sensibilität in Bezug auf die Wechselwirkung zwischen der Tätigkeit des einzelnen Beschäftigten und seiner Vergütung. Insbesondere die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung bis hin auf die Ebene einzelner Beschäftigter kann eine Aufwertung der Tätigkeit bedeuten, die regelmäßig nicht ohne Auswirkungen auf die Eingruppierungen ausgewählter Beschäftigter bliebe. Insgesamt ist somit eine Erhöhung des Niveaus der Eingruppierungen nicht auszuschließen. Hinzu kommt auch bei den Eigenbetrieben das zwar betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal neu einzustellen ist, auf der anderen Seite aber zunächst kein Personal unmittelbar freigesetzt werden kann, so dass zumindest befristet eine Erhöhung der Zahl der Stellen wie auch der Personalaufwendungen abzufangen ist.

Eine besondere Brisanz entwickelt sich hieraus, wenn die Eigenbetriebe angesichts ihrer engen Verflechtung mit der unmittelbaren Kommunalverwaltung in vollen Umfang den haushaltswirtschaftlichen

---

<sup>1003</sup> a.A. Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank u.a. (1999), S. 10 zu § 1 EigV Bbg.

<sup>1004</sup> vgl. Ehlers, Dirk (1986), S. 899

Maßnahmen der Trägerkörperschaft unterliegen, indem Haushaltssperren oder Personaleinsparquoten in Bezug auf Stellen und Mittel auf diese übertragen werden.<sup>1005</sup>

#### 5.1.4 Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II

Zusammenfassend kann aus der Betrachtung des kommunalen Eigenbetriebsmodells die Erkenntnis gewonnen werden, dass auf gemeindlicher Ebene Unternehmensführung und Organisation sowie Finanzwirtschaft auf eine deutlich verbindlichere Basis für alle Beteiligten gestellt wurden als dies hinsichtlich der Landesbetriebe bisher der Fall ist. Hinzu kommt eine im Allgemeinen deutlich klarere Positionierung dazu, welche Aufgaben in Eigenbetrieben zusammengefasst werden sollen. Der Umstand, dass die Eigenbetriebsform sich auf solche Aufgaben beschränken soll, die nachhaltige Erlöse von Dritten erwirtschaften und gerade nicht überwiegend von Zuschüssen der Trägerkörperschaft abhängig sind, trägt im Übrigen dazu bei, auch die Eigenverantwortung der Geschäftsführung verbindlicher regeln zu können. Als maßgebliche Unterschiede zum Landesbetrieb können hervorgehoben werden:

- a) Die deutlicher ausgeprägte organisatorische Absonderung durch die Zuordnung lediglich zur mittelbaren Kommunalverwaltung,
- b) die Gründung des Eigenbetriebs durch Beschluss der Gemeindevertretung und damit eines Legislativorgans,
- c) die Einrichtung von Organen in Form der Werks- oder Betriebsleitung einerseits und des Werks- oder Betriebsausschusses mit jeweils eigenen Rechten andererseits,
- d) die rechtlich außenwirksame Absicherung der Führung der laufenden Geschäfte durch die Betriebsleitung,
- e) der rechtsverbindliche Schutz vor einer willkürlichen Auszehrung des Eigenkapitals durch die Trägerkörperschaft,
- f) die rechtsverbindliche Vorgabe des kaufmännischen Rechnungswesens nicht zuletzt durch die Bündelung nur solcher Aufgaben in den Betrieben, die hierfür geeignet sind,
- g) die rechtsverbindlichen Vorgaben zur Gliederung der Jahresabschlüsse sowie die Pflicht zur Erstellung eines Lageberichts mit wesentlichen vorgegebenen Kennzahlen,
- h) die verbindlichen Vorgaben zur Jahresabschlussprüfung sowie
- i) die partielle Abkopplung vom haushaltsrechtlichen Vergaberecht.

Finden entsprechende Regelungen zukünftig Eingang in das Recht der Landesbetriebe und sei es auch nur, dass sie für bestimmte Arten von Landesbetrieben zum Einsatz kommen, so bedeutet dies, dass insbesondere in Bezug auf die Unternehmensführung und Organisation eine deutliche Steigerung des Entwicklungspotenzials gegenüber der Behörde bewirkt werden kann, selbst wenn diese bereits nach

---

<sup>1005</sup> Der Eigenbetrieb Geoinformation Bremen hat den entsprechenden Vorgaben zur Personalreduzierung für die Behörden des Landes Bremen Rechnung zu tragen. Danach ist das Personal bis zum Ende der Legislaturperiode jährlich um 2,5% zurückzuführen. Dies betrifft auch die Betriebe und Gesellschaften. In diesem Punkt unterliegen sie haushaltswirtschaftlichen Vorgaben und können über Aufwendungen nicht eigenverantwortlich entscheiden. Eine gleichzeitige Freistellung von Aufgaben ist nicht erfolgt.

den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells geführt wird. Für den Funktionalbereich der Finanzwirtschaft sind die Möglichkeiten einer Anlehnung an das kommunale Eigenbetriebsrecht deshalb nicht in gleichem Maße weiterführend, weil hier auch durch den flächendeckenden Einsatz des kaufmännischen Rechnungswesens Annäherungen in der Behördenform erzielt werden könnten.

## 5.2 Corporate Governance und International Public Sector Accounting Standards

Nachdem zuvor der Blick auf die Kommunen und die kommunale Unternehmensführung im Falle der Eigenbetriebe gelenkt wurde, sollen nachfolgend einzelne Aspekte der privaten Unternehmensführung und die zunehmende Standardisierung von Elementen für die Bilanzierung der öffentlichen Hand angerissen werden. Sie sollen letztlich weitergehende Entwicklungspotenziale im Sinne der Arbeitshypothese II aufzeigen. Auch hier seien zunächst ein paar einleitende Gedanken vorangestellt.

Während die öffentliche Verwaltung ausgelöst durch die Haushaltskrise von Bund, Ländern und Gemeinden nach dem Vorbild anderer Staaten Genesung unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“<sup>1006</sup> sucht, sieht sich die Privatwirtschaft nach zahlreichen spektakulären Bilanzskandalen und Unternehmenszusammenbrüchen von WorldCom und Enron über Philipp Holzmann, Leo Kirch, die Berliner Bankgesellschaft und den Karstadt-Konzern bis hin zu Walter-Bau diesseits und jenseits des Atlantiks mit dem Schlagwort „Corporate Governance“<sup>1007</sup> konfrontiert. Bedeutet der US-amerikanische Sarbanes-Oxley-Act im Wesentlichen noch eine Verschärfung der Rechnungslegungsvorschriften<sup>1008</sup>, so stellt der „Deutsche Corporate Governance Kodex“ im Schwerpunkt auf die Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften ab und enthält international und national anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung mit dem Ziel, das Deutsche Corporate Governance System transparent und nachvollziehbar zu machen, um auch das Vertrauen der Anleger, Kunden, Mitarbeiter und der Öffentlichkeit in die Leitung und Überwachung dieser Unternehmen zurück zu gewinnen. Auch wenn Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Gemeinden (noch) nicht in Konkurs gehen, so ist bei Bürgern und Mitarbeitern eine ähnliche Verwaltungs- und Politikverdrossenheit unverkennbar wie sie dem Ansehensverlust privater Unternehmen entspricht. Es liegt daher nahe, gerade Landesbetriebe als Ausschnitt der öffentliche Unternehmen und Nahtstelle zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft hier nicht nur unter dem Blickwinkel „Neues Steuerungsmodell“, sondern gleichermaßen unter dem Aspekt der Übertragbarkeit von Ansätzen, insbesondere des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) und der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), zu betrachten. Inwieweit sich daraus eine Corporate Governance speziell für öffentliche Unternehmen in der Form der Landesbetriebe ableitet, mag zunächst noch dahingestellt sein. Losgelöst von den öffentlichen Unternehmen ist die Diskussion um einen Public Corporate Governance bereits in vollem Gange. Zwischenzeitlich mehren sich jedoch die Stimmen, die für den Bereich staatlicher Unternehmen eine Übertragung des Deutschen Corporate Governance Kodex für private Aktiengesellschaften fordern.<sup>1009</sup> Immerhin gehe es um den Schutz öffentlicher Güter und Dienstleistungen, für die strenge Maßstäbe gelten sollten.<sup>1010</sup> Zunächst sollen Entstehung, Inhalte und Wirkung von DCGK und IPSAS kurz vorgestellt werden.

<sup>1006</sup> Zur Erläuterung siehe stellvertretend für zahlreiche Veröffentlichungen. Jann, Werner (2004c), S. 74 ff

<sup>1007</sup> Zur Definition des Begriffs siehe auch Dörner, Dietrich/Orth, Christian in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 6 mit weiteren Nachweisen. Danach wird Corporate Governance definiert als „Wechselbeziehungen zwischen allen unmittelbar und mittelbar an der unternehmerischen Entscheidungsfindung beteiligten Akteure ... [die] durch die institutionellen Rahmenbedingungen sowie durch das Regulierungsumfeld geprägt [werden]“ oder als „Struktur von Beziehungen und entsprechenden Verantwortlichkeiten in einer aus Aktionären, Board-Mitgliedern und Managern bestehenden Kerngruppe zur bestmöglichen Förderung der nötigen Wettbewerbsleistungen, um das Hauptziel eines jeden Unternehmens verwirklichen zu können, welches in der Erwirtschaftung langfristiger Erträge zu sehen ist.“

Eine komprimierte Definition ist zu finden beim Berliner Initiativkreis German Code of Corporate Governance (2000), S. 1573; „Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens.“

<sup>1008</sup> „Neben einer Neuregelung der Verantwortlichkeiten von Unternehmensmanagern und einer verschärften Haftung der Wirtschaftsprüfer, wurden auch die Anforderungen an die Richtigkeit von veröffentlichten Finanzdaten erheblich verschärft. Daneben wird das Verhältnis zwischen Abschlussprüfer und Mandant präzisiert. Schließlich wird durch das Gesetz ein neues Aufsichtsgremium über die Wirtschaftsprüfer geschaffen – das Public Company Oversight Accounting Board (PCAOB).“ ([www.kpmg.de/topics/Sarbanes-Oxley\\_8452.htm](http://www.kpmg.de/topics/Sarbanes-Oxley_8452.htm) vom 12.11.2004)

<sup>1009</sup> vgl. Röber, Manfred (2003), S. 10; ferner ver.di (2003a), S. 6

<sup>1010</sup> Als Kriterien guter Corporate Governance werden im Schrifttum u.a. genannt:

- „Erweiterte Informations- und Offenlegungspflichten gegenüber den internen Überwachungsorganen und der Öffentlichkeit, Intensivierung der Qualifikation, der Unabhängigkeit und der Tätigkeit der Überwachungsorgane,

### 5.2.1 Deutscher Corporate Governance Kodex

Während sich im Ausland, insbesondere im anglo-amerikanischen Raum, in den 90er Jahren zunehmend Grundsätze guter Corporate Governance als selbst verpflichtende zusammenfassende Regelwerke in Form von Codes, Guidelines, Principles oder Reports etabliert hatten, spiegelte sich Corporate Governance in Deutschland noch bis nach dem Jahrtausendwechsel in zahlreichen, allerdings nicht immer vertiefenden Einzelschriften des Handels- und Gesellschaftsrechts<sup>1011</sup> wider. Die daraus resultierende Unübersichtlichkeit des Systems bundesdeutscher Unternehmensleitung und -überwachung sowie eine tendenziell restriktive Informationspolitik bedeuteten eine zurückhaltende Einstellung ausländischer Investoren. Gleichwohl stellt die Thematik eines transparenten, einheitlichen Corporate Governance-Verständnisses kein spezifisch bundesdeutsches Problem dar. So hat die OECD nach Verabschiedung des Sarbanes-Oxley-Act im Jahr 2002 festgestellt, dass es weltweit weder einheitliche noch miteinander kompatible Systeme der Unternehmensleitung und -überwachung gebe. Allerdings seien Tendenzen einer Annäherung dahingehend zu beobachten, dass die Entwicklungen entweder auf ein monistisches Board-Modell (so genanntes one-tier-system) oder ein dualistisches Modell (so genanntes two-tier-system) hinauslaufen.<sup>1012</sup> Während erstgenanntes Modell Geschäftsführung und Kontrolle in einem Gremium wie dem Directory-Board oder Verwaltungsrat vereinigt, spaltet das dualistische System diese Befugnisse auf einen Vorstand oder Management-Board (Leitung oder Geschäftsführung) und einen Aufsichtsrat oder Supervisory Board (Überwachung) auf.<sup>1013</sup>

Ein erster Schritt zur Erhöhung der Transparenz und Kontrolle im bundesdeutschen dualistischen Modell wurde mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998 eingeleitet. Umfassende Fortschreibungen der Regelungen zur Überwachung deutscher Aktiengesellschaften sowie der Rechnungs- und Rechenschaftslegungsvorschriften börsennotierter Unternehmen bildeten hier den Kern der Änderung verschiedener Normen des Handels- und Gesellschaftsrechts.<sup>1014</sup>

Ausgelöst durch die Ergebnisse der OECD, die Verabschiedung des KonTraG wie auch die internationale Entwicklung wurden erste, gebündelte Corporate Governance Grundsätze auf private Initiative im Jahr 2000 entwickelt<sup>1015</sup>: Zum einen der von der „Grundsatzkommission Corporate Governance“ (auch „Frankfurter Initiativkreis“) veröffentlichte, juristisch geprägte „Code of Best Practice“, welcher sich neben allgemeinen Hinweisen auf die Anforderungen an die Vorstände und Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen richtet, zum anderen der vom so genannten „Berliner Initiativkreis“ publizierte, eher ökonomisch geprägte „German Code of Corporate Governance“ (GCCG)<sup>1016</sup>, der darüber hinaus insbesondere Entscheidungsprozesse, das Zusammenspiel von Vorstand und Aufsichtsrat, Governancestandards für Anteilseigner und Arbeitnehmer sowie Transparenz und Prüfung mit in das Blickfeld rückte.

- festgelegte Regelungen zur Beseitigung von Interessenkonflikten und zur Behandlung von Eigengeschäften sowie
- angemessene Anreiz- und Vergütungssysteme“

(Dörner, Dietrich/Orth, Christian in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 9, 10)

<sup>1011</sup> u.a. im Aktiengesetz, im Handelsgesetzbuch, im Gesetz über den Wertpapierhandel, im Börsengesetz, den Mitbestimmungsgesetzen und den Betriebsverfassungsgesetzen

<sup>1012</sup> vgl. Dörner, Dietrich/Orth, Christian in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 15

<sup>1013</sup> vgl. Haderl, Thorsten/Arentzen, Ute (2000), S. 531, danach vereinigt das one-tier-system die Wahl und Abberufung der leitenden Angestellte, die Verwaltung des Vermögens im Interesse der Aktionäre, die Formulierung der langfristigen Unternehmenspolitik sowie deren Kontrolle, die Entscheidung über die Gewinnverwendung und die Berichterstattung an die Aktionäre in einem (beispielsweise) Board of Directors, der die Gesellschaft auch rechtlich nach außen vertritt.

<sup>1014</sup> vgl. Treuberg, Hubertus Graf von/Zitzmann, Axel in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 23

<sup>1015</sup> vgl. Werder, Axel von (2002), S. 801 und Dörner, Dietrich/Orth, Christian in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 15

<sup>1016</sup> vgl. Berliner Initiativkreis German Code of Corporate Governance (2000), S. 1574 ff

Basierend auf den vorstehenden Arbeiten und unter dem Eindruck zunehmender Unternehmensschief-lagen entschloss sich die Bundesregierung, mit der Einsetzung zweier Regierungskommissionen, die bestehenden Missstände aufarbeiten und Lösungsvorschläge unterbreiten zu lassen. Während die Regierungskommission „Corporate Governance - Unternehmensführung - Unternehmenskontrolle - Modernisierung des Aktienrechts“ (so genannte „Baums-Kommission“<sup>1017</sup>) ihr Hauptaugenmerk auf die Defizite des deutschen Systems und Anregungen für eine Rechtsfortschreibung zu legen hatte, oblag es der „Cromme-Kommission“<sup>1018</sup> einen Deutschen Corporate Governance Kodex - nicht Reformvorschläge für das geltende Recht - zu entwickeln. Im Vordergrund standen die Ziele, deutsche Governance-Grundsätze zu dokumentieren, ordnungspolitische Rahmegrundsätze zu flexibilisieren und den Leitgedanken der Transparenz zu fixieren<sup>1019</sup>, so dass im Ergebnis eine kompakte Zusammenfassung und Ergänzung der bisher in zahlreichen Einzelvorschriften verstreut enthaltenen Regelungen entstand, die ausländischen Investoren das deutsche, dem dualen Ansatz folgende Überwachungs- und Führungssystem nahe bringt.<sup>1020</sup> Der Vorteil dieser Zusammenfassung wird in ihrem Charakter als „soft law“ gesehen, der eine mehr oder weniger freiwillige Selbstbindung außerhalb der gesetzlichen Vorschriften bewirken soll<sup>1021</sup> und eine komplikationsarme Anpassung an ein sich schnell änderndes Umfeld eröffnet. Begleitet wurden die Arbeiten der Cromme-Kommission durch das Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität (TransPuG), das zahlreiche Vorschläge der Baums-Kommission aufgriff<sup>1022</sup> und den von der Cromme-Kommission erarbeiteten Deutschen Corporate Governance Kodex durch die Verpflichtung börsennotierter Unternehmen auf eine „Entsprechenserklärung“ in § 161 AktG verankerte.

Der DCGK selbst entwickelt eine dreistufige Bindungswirkung seiner Inhalte durch zwingende Vorschriften, Empfehlungen und Anregungen. Die „muss-Vorschriften“ fassen Regelungen zusammen, welche bereits in diversen einschlägigen Rechtsnormen enthalten sind und von dort aus unmittelbare, zwingende Wirkung entfalten. Sie sind verbindlich auch ohne den Kodex. Empfehlende „soll-“ und anregende „kann-Vorschriften“<sup>1023</sup> dagegen stellen eine Option dar und wahren die erforderliche Flexibilität des Unternehmens. Für die Soll-Vorschriften, welche die ergänzenden Regelungsvorschläge der Baums-Kommission erfassen, gilt das „comply or explain-Prinzip“, welches börsennotierte Unternehmen verpflichtet, eine Erklärung abzugeben, ob damit verbundene Maßgaben eingehalten werden oder warum davon abgewichen wurde. Die Anregungen schließlich umfassen solche Regelungen, die sich noch nicht auf breiter Front durchgesetzt haben, jedoch einen Anstoß für die weitere Entwicklung in Deutschland bedeuten können. Sie fallen nicht unter die Entsprechenserklärung des § 161 AktG.<sup>1024</sup>

Inhaltlich spricht der DGCK sechs Themenkomplexe an, die letztlich aus der dualen Unternehmensverfassung abgeleitet werden können und die mit Blick auf öffentliche Unternehmen in der Form eines Landesbetriebes ggf. einer modifizierten Betrachtung bedürften. Dies sind „Aktionäre und Hauptversammlung“, „Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat“, „Vorstand“, „Aufsichtsrat“, „Transparenz“ sowie „Rechnungslegung und Abschlussprüfung“. Für eine vertiefende Einzelbetrachtung und Kommentierung der Regelungen des DGCK wird auf die einschlägige Literatur verwiesen<sup>1025</sup>. Kapitel 5.2.3 wird einzelne Aspekte hieraus aufgreifen und im Spiegel der Landesbetriebe reflektieren.

<sup>1017</sup> nach ihrem Vorsitzenden Prof. Theodor Baums

<sup>1018</sup> nach ihrem Vorsitzenden Gerhard Cromme

<sup>1019</sup> teilweise auch als Kommunikation- und Ordnungsfunktion bezeichnet (so bei Werder, Axel von (2002), S. 801)

<sup>1020</sup> vgl. Dörner, Dietrich/Orth, Christian in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 17

<sup>1021</sup> vgl. Werder, Axel von (2002), S. 801; die Gesetzesbegründung zum TransPuG spricht auch von einer unverbindlichen Verhaltensempfehlung

<sup>1022</sup> im Einzelnen siehe hierzu Treuberg, Hubertus Graf von/Zitzmann, Axel in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 25

<sup>1023</sup> insgesamt enthält der DCGK in der Fassung vom 21. Mai 2003 72 Empfehlungen und 19 Anregungen (vgl. Cromme, Gerhard (2004))

<sup>1024</sup> vgl. Werder, Axel von (2002), S. 801, 802

<sup>1025</sup> insbesondere Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003) und Ringleb, Henrik-Michael/Kremer, Thomas/Lutter, Marcus u.a. (2003)

### 5.2.2 International Public Sector Accounting Standards

IPSAS steht als Akronym für "International Public Sector Accounting Standards". Dabei handelt es sich um Normen, die eine Berichterstattung öffentlicher Körperschaften nach der Maßgabe einer „True and Fair View“ sowie eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung staatlicher und kommunaler Stellen sicherstellen sollen. Es geht somit um die Erzeugung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der finanziellen Situation der öffentlichen Hand, die Politikern, der Wirtschaft und der Bevölkerung einen transparenten und aussagekräftigen Einblick in die Ertrags-, Aufwands-, Kapital- und Vermögenslage öffentlicher Körperschaften vermittelt. Neben der Bilanz beinhaltet die Jahresrechnung gemäß IPSAS eine Erfolgs- und Geldflussrechnung, einen Nachweis des Eigenkapitals sowie einen strukturoptimierten Anhang. Damit ist der Aufbau der Jahresrechnung mit dem eines privatwirtschaftlichen Unternehmens vergleichbar und gibt Investoren bzw. Kapitalgebern der öffentlichen Hand eine aussagekräftige Übersicht zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft. Die entsprechenden Regelungen basieren auf den International Accounting Standards (IAS), die zu diesem Zweck ausdrücklich auf die Verhältnisse der öffentlichen Hand angepasst wurden.

Ihre Verbindlichkeit darf jedoch nicht überbewertet werden. Es handelt sich lediglich um Empfehlungen einer privaten Fachvereinigung, der International Federation of Accountants (IFAC) und ihres Public Sector Committee, die keine rechtlich bindende Wirkung entfalten. Gleichwohl muss ihnen angesichts der Teilhabe von 156 Mitgliedsorganisationen aus 114 Ländern innerhalb der IFAC ein Gewicht beigemessen werden. Hinzu kommt, dass die Anregung und Kofinanzierung der betreffenden Aktivitäten durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds ihre nachhaltige Bedeutung unterstreicht. Dies kommt zum Ausdruck auch in dem Umstand, dass bereits die NATO, die EU-Kommission und die UNO diese Rechnungslegungsstandards zur Anwendung bringen. Allerdings gelten die International Public Sector Accounting Standards für eine unmittelbare, unangepasste Übernahme auf einzelne öffentliche Körperschaften als ungeeignet. Vor dem Hintergrund einzelner Wahlfreiheiten insbesondere in Bezug auf die Bewertung im Rahmen der Bilanzierung bedarf es regionaler Anpassungen.

Inhaltlich ist hervorzuheben, dass die gegenwärtig veröffentlichten IPSAS sich ausschließlich den so genannten „Revenues from Exchange Transactions“ widmen. Damit sind ausschließlich solche Erträge erfasst, die einer Verwaltungseinheit im Zusammenhang mit dem Verkauf von Gütern oder der Erbringung von Leistungen zufließen oder Zinserträge aus der Nutzung von Vermögenswerten durch Dritte. Zu den Non-Exchange-Transactions zählen demgegenüber Einkünfte ohne direkte Gegenleistung für den Kunden, wie es insbesondere bei der Entrichtung von Steuern der Fall ist. Diesbezüglich wird die getrennte Erarbeitung von Rechnungslegungsstandards angestrebt. Für die „Revenues from Exchange Transactions“ ist darüber hinaus darauf hinzuweisen, dass IPSAS hinsichtlich solcher in wirtschaftlichen Unternehmen auf die Anwendung der International Accounting Standards (IAS) verweist.

### 5.2.3 Public Corporate Governance

Der Deutsche Corporate Governance Kodex ist in seiner Terminologie primär auf private Unternehmen ausgerichtet und spricht darunter insbesondere die börsennotierten Unternehmen an. Gleichwohl verlangt das Gleichbehandlungsgebot dann, wenn die öffentliche Hand für ihre Unternehmen eine Rechtsform des privaten Rechts wählt, die Berücksichtigung solchen nationalen und auch internationalen Wirtschaftsrechts. Insbesondere die Unternehmensinteressen, deren Wahrung den gesamten DCGK durchzieht, können bei öffentlichen Unternehmen in einer privaten Rechtsform aber deutlich von ansonsten vergleichbaren privaten Wettbewerbern abweichen. Öffentliche Unternehmen haben ihre Aufgaben unter den Rahmenbedingungen der demokratischen Legitimation sowie der Gemeinwohlverpflichtung

wahrzunehmen. Auch fehlen vielfach hinreichende Marktanziehe. Bereits deshalb bedürfte es einer modifizierenden Auslegung des Kodex. Darüber hinaus ist die organisatorische Ausgestaltung öffentlicher Unternehmen gerade nicht auf private Rechtsformen begrenzt, so dass eine dem dualistischen Leitungs- und Überwachungssystem vergleichbare Struktur nicht oder zumindest nicht immer auf den ersten Blick zu erkennen ist.<sup>1026</sup> Gerade Landesbetrieben, die ja rechtlich unselbständiger Teil der Landesverwaltung bleiben und maximal haushalts- und organisationsrechtlich verselbständigt werden, kann der Mantel des DCGK nicht unmittelbar übergeworfen werden. Dennoch wird die Notwendigkeit eines Public Governance-Rahmens anerkannt, der sicherstellt, dass öffentliche Institutionen den Individuen des Gemeinwesens eine angemessene Gegenleistung für die letztlich von ihnen gezahlten Steuern, Beiträge oder Entgelten zukommen lässt. Zu einem solchen Rahmen zählt die Kodifikation von Verfahrensweisen, welche Verwaltungsspitzen und Politiker als mittelbar und unmittelbar beauftragte Verantwortungsträger einer angemessenen Kontrolle unterwerfen ebenso wie der Aufbau von Netzwerken und gemeinsamen Entscheidungsprozessen gesellschaftlicher Akteure beim Erbringen öffentlicher Aufgaben. Vorab sei hierzu noch einmal das Principle-Agent-Problem der öffentlichen Hand im Vergleich zur privaten Unternehmung veranschaulicht (Abbildung 28). Darin wird deutlich, dass der „Anteilseigner Aktionär“ im privaten Recht „seinem Unternehmen“ deutlich näher steht, als der „Anteilseigner Bürger“ im öffentlichen Recht „seiner Behörde, Anstalt oder sonstigen Stelle“.

### Principle-Agent-Modelle von Staat und Unternehmen im Vergleich

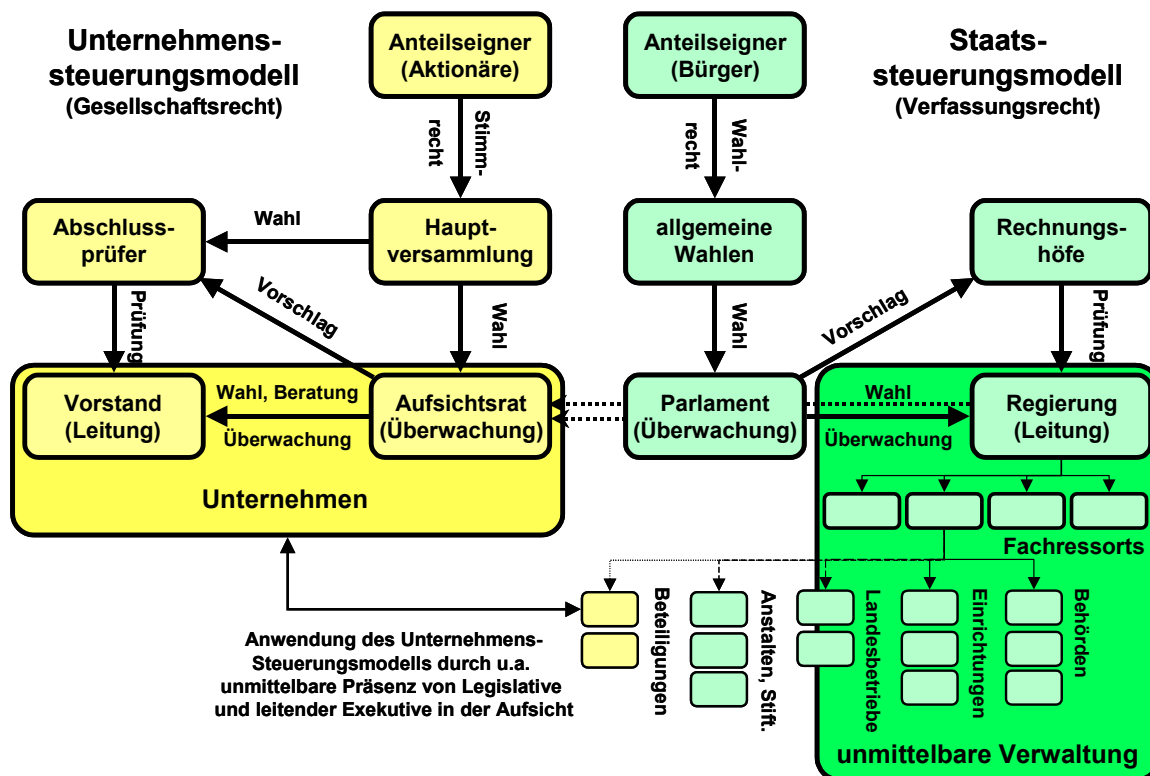


Abbildung 28: Principle-Agent-Modelle von Staat und Unternehmen im Vergleich

<sup>1026</sup> „Öffentliche Unternehmen sind in der Praxis in unterschiedlichen Arten anzutreffen:

- Gewinnorientierte öffentliche Unternehmen, wie z.B. kommunale Energieversorgungsunternehmen, Sparkassen und Landesbanken;
  - Öffentlich-rechtliche Monopolunternehmen, wie z.B. (noch) Wasserbetriebe und Rundfunkanstalten und (früher) Telekommunikationsunternehmen;
  - Nicht gewinnorientierte öffentliche Unternehmen, wie z.B. Universitäten, Theaterbetriebe, Krankenhäuser, sozialer Wohnungsbau etc.;
  - Öffentliche Mischunternehmen, wie z.B. ein kommunales Stadtwerk mit eingegliedertem Schwimmbad und Straßenreinigung.“
- (Ruter, Rudolf X./Müller-Marqués Berger, Thomas in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003), S. 409)



Die Abbildung unterstreicht, dass öffentliche Unternehmen auch in der Form des Landesbetriebes das entfernteste Endglied einer Legitimationskette darstellen<sup>1027</sup>, die beim Bürger beginnt und sich über das Parlament, die Regierung und die Verwaltungsspitzen bis hin zum Vorstand oder der Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens fortsetzt. Dies gilt insbesondere dann, wenn keine Kernaufgaben wahrzunehmen sind und Landesbetriebe nicht allein als Behörden mit einem besonderen haushaltsrechtlichen Instrumentarium gelten, sondern darüber hinaus umfassende Eigenverantwortung übertragen erhalten und deshalb aus der bisherigen engen Aufsicht entlassen wurden. Der Landesbetrieb befindet sich als Auftragnehmer oder so genannter Agent dann ungleich weiter entfernt von seinem Auftraggeber<sup>1028</sup> oder Prinzipal als dies im Fall der privaten Unternehmung und ihrer Anteilseigner zu beobachten ist.<sup>1029</sup> Damit läuft das Modell Gefahr, dass letztlich die Ausführenden über das Erbringen bestimmter Güter oder Leistungen selbst und somit möglicherweise am Willen der Anteilseigner vorbei bestimmen.<sup>1030</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen sollen eine Sinn entsprechende Auslegung des Deutschen Corporate Governance Kodex in Richtung auf einen Public Corporate Governance Kodex oder Steuerungsleitlinien speziell für Landesbetriebe vornehmlich in Bezug auf die Funktionalbereiche Unternehmensführung und Organisation, Finanzwirtschaft sowie Personalwirtschaft unterstützen. Zu diesem Zweck wird zunächst der Umgang mit dem Principal-Agent-Problem unter aufbauorganisatorischem Blickwinkel betrachtet, anschließend geht es darum, Belange der Aufgabenverteilung sowie der Finanzwirtschaft und in begrenztem Umfang auch des Personalmanagements im Spiegel von DCGK und IPSAS hinsichtlich ihrer perspektivische Übertragung auf Landesbetriebe zu beleuchten und damit weitergehende Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung eines privaten Unternehmens aufzuzeigen. Die daraus resultierenden Erkenntnisse tragen letztlich zu einer Auswertung der Arbeitshypothese II nicht allein auf Grundlage des Status Quo der Landesbetriebe, sondern zusätzlich unter Einbeziehung künftiger Entwicklungsmöglichkeiten bei. Dabei kann ein mehr oder minder ausgeprägtes fachliches, wirtschaftliches oder politisches Steuerungserfordernis die Notwendigkeit bedingen, für unterschiedliche Typen von Landesbetrieben auch divergierende Festsetzungen zu treffen.

### 5.2.3.1 Organisationsansätze zur Lösung des Principal-Agent-Problems der Landesbetriebe

Landesbetriebe, deren Aufgabenspektrum der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung zuzurechnen ist, unterliegen mit Blick auf die vorgestellten Praxisbeispiele selbst im Falle der organisatorischen Absonderung regelmäßig weiterhin einer Dienst- und Fachaufsicht. Ihre Ausprägung ist in Abhängigkeit von der jeweils wahrzunehmenden Aufgabe unterschiedlich stark ausgestaltet. Lediglich im Falle der Wahrnehmung von Aufgaben der Bedarfsverwaltung oder einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit fehlen die Grundlagen für eine Fachaufsicht im klassischen Sinne. Die Aufsichtsstellen wiederum - i.d.R. handelt es sich um einzelne oder im Falle einer Trennung von Fach-, Dienst- und wirtschaftlicher Aufsicht um mehrere Organisationseinheiten innerhalb der obersten Landesbehörden - bleiben ihrem Minister, diese wiederum dem Regierungschef und dem Parlament und letztgenanntes schließlich dem Wahlbürger

<sup>1027</sup> gleichwohl verlangt der Bremer Staatsgerichtshof (Urteil vom 15.01.2002, St 1/01), dass ein Riss in der Kette der demokratischen Legitimation und exekutiver Verantwortung zu vermeiden ist. (siehe hierzu Prigge, Rolf (2004), S. 98 und 112))

<sup>1028</sup> Der Begriff des Auftraggebers ist hier nicht gleichbedeutend mit seiner Verwendung in Kapitel 4.2.x, wo dieser auf eine Kundenbeziehung fokussiert. Der hier in Rede stehende „Auftraggeber“ ist der Gesellschafter oder Teilhaber eines Unternehmens, der dessen Leitung insoweit Aufträge erteilt als er zumindest den Rahmen eines Dienstleistungs- oder Güterportfolios seines Unternehmens absteckt.

<sup>1029</sup> Die Problematik wurde bereits im Zusammenhang mit der Diskussion um die demokratische Legitimation der handelnden Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen in Kapitel 4.2.x angesprochen.

<sup>1030</sup> so auch Proeller, Isabella (2002), S. 68; Eichhorn, Peter (2001), S. 118; Albertshausen, Ulrich (2002), S. 74 ff, jeweils m.w.N.

gegenüber für die Tätigkeit jedes einzelnen Landesbetriebes verantwortlich. Verschiedene Bundesländer haben dieses System der „organisierten Unverantwortung“ in den letzten Jahren zum Anlass genommen, die Bildung von Landesbetrieben durch eine Annäherung an das dualistische System der Unternehmensleitung und -überwachung zu begleiten und die Überwachung der Tätigkeit der Landesbetriebe wieder näher an ihre eigentlichen Auftraggeber, die Prinzipalen heranzuführen. Abbildung 29 veranschaulicht u.a. für Landesbetriebe die grundsätzliche und in Kapitel 3.1.1.3.2 aufgezeigte Beobachtung, diese ähnlich wie bereits Beteiligungsgesellschaften, Anstalten oder Stiftungen nicht allein einem Beteiligungsmanagement oder einer Rechtsaufsicht zu unterwerfen, sondern diesen Betrieben - wenn auch sprachlich unterschiedlich (Aufsichts-, Verwaltungs- oder Beiräte) - Beratungs- und Kontrollgremien in unterschiedlicher Zusammensetzung zur Seite zu stellen. Hierbei ist in Bezug auf die Zusammensetzung ein abgestuftes Vorgehen zu beobachten, dass sich in fünf Modellen niederschlägt. Die Idee selbst ist grundsätzlich nicht neu<sup>1031</sup>; außerhalb der Landesbetriebe für Behörden aber bisher vernachlässigbar. Zu beobachten sind diese Modelle des Öfteren in der mittelbaren Verwaltung, denen die Landesbetriebe bisher nicht angehören.

### Lösungsansätze des Principle-Agent-Problems öffentlicher Unternehmen

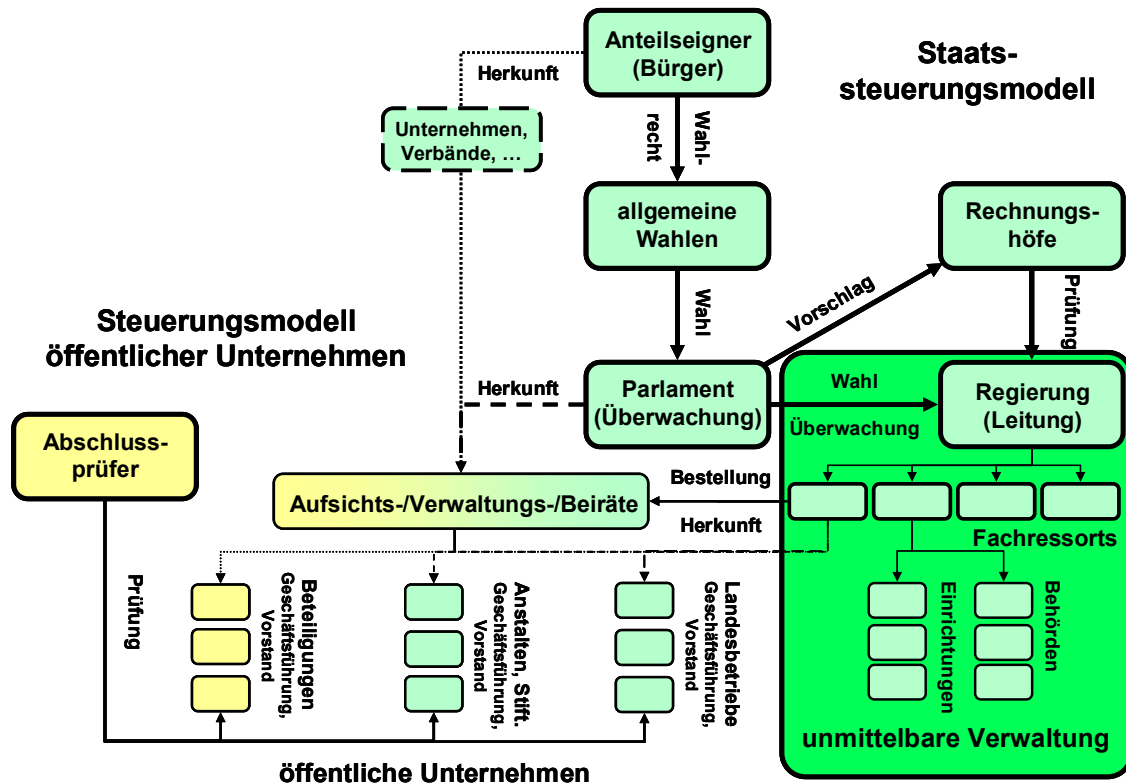


Abbildung 29: organisatorische Lösungsansätze des Principle-Agent-Problems öffentlicher Unternehmen

Sämtliche gewählten Modelle greifen zurück auf Elemente des Kollegialprinzips wie sie insbesondere bei Selbstverwaltungskörperschaften zu beobachten sind. Dabei wird im Wesentlichen eine Einbindung der unterschiedlichen Interessengruppen an den vom jeweiligen Landesbetrieb wahrzunehmenden Aufgaben verfolgt. Funktional betrachtet stehen Grundsatzentscheidungen und Beratungsfunktionen im

<sup>1031</sup> siehe hierzu auch Kapitel 3.1.1.3.2 und 4.2.4.2; dort auch Gross, Thomas (1999)

Mittelpunkt der gebildeten Kollegialgremien, im Einzelfall ist auch die Übertragung von Geschäftsführungsentscheidungen zu beobachten.<sup>1032</sup>

#### **5.2.3.1.1 Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch die Verwaltungsspitze**

Das Modell entspricht dem des Landesbetriebes Thüringer Liegenschaftsmanagement und scheint insbesondere für Aufgaben der Bedarfsverwaltung geeignet, bei denen keine hohe politische Außenwirkung zu erwarten ist, da der betreffende Landesbetrieb oder die Landesbetriebe in ihrer Gesamtheit einerseits nur ein geringes Finanz- und Personalvolumen verwalten, andererseits ihnen keine nachhaltige Funktion in Bezug auf eine Ausgestaltung politischer Ziele zukommt. Das Beratungs- und Kontrollgremium wird hier durch die Staatssekretäre oder hochrangige leitende Mitarbeiter der von der Aufgabenwahrnehmung betroffenen Ressorts gebildet. Im Falle des Liegenschaftsmanagements betrifft dies sämtliche Ressorts.

#### **5.2.3.1.2 Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Politik**

Das Modell entspricht dem der Landesbetriebe Daten und Information sowie Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz und erscheint insbesondere für Aufgaben geeignet, denen hohe politische Außenwirkung zukommen kann. Sei es, dass der betreffende Landesbetrieb oder die Landesbetriebe in ihrer Gesamtheit ein hohes Finanz- oder Personalvolumen verwalten oder ihnen nachhaltige Funktion in Bezug auf eine Ausgestaltung politischer Ziele zukommt. Das Beratungs- und Kontrollgremium wird hier durch die Staatssekretäre oder hochrangige leitende Mitarbeiter der von der Aufgabenwahrnehmung betroffenen Ressorts sowie politische Mandatsträger gebildet<sup>1033</sup>. Eine Ergänzung erfahren diese Verwaltungsräte durch Hinzuziehung von Vertretern der Beschäftigten. Im Falle der Informations- und Kommunikationstechnik mag die Entscheidung für diese Konstellation angesichts deren zunehmend existenzieller Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer öffentlichen Verwaltung und damit die Umsetzung der Gesamtheit der politischen Auftragslage begründet sein. Hiervon sind alle Ressorts und Mandatsträger betroffen.

#### **5.2.3.1.3 Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Anteilseigner**

Das Modell entspricht dem des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung Hamburg und scheint insbesondere für Aufgaben geeignet, die einerseits in hohem Maße Bedarfsverwaltung sind, andererseits aber auch bedeutsamer Teil der Leistungsverwaltung gegenüber privaten Dritten. Das finanzielle oder personelle Volumen und die politische Gestaltungsfähigkeit der betreffenden Aufgabe sind hier von untergeordneter Bedeutung. Das Beratungs- und Kontrollgremium wird in diesem Fall durch die Staatssekretäre oder hochrangige leitende Mitarbeiter der von der Aufgabenwahrnehmung betroffenen Ressorts sowie Vertreter der begünstigten oder belasteten gesellschaftlichen Gruppen gebildet. Eine Ergänzung erfahren auch diese Verwaltungsräte durch Hinzuziehung von Vertretern der Beschäftigten. Im Falle des amtlichen Geoinformationswesens lag angesichts der Bedeutung der Geodaten für die wirtschaftliche Entwicklung des Staates und des besonderen Erfordernisses zur kontinuier-

---

<sup>1032</sup> zum grundsätzlichen personellen, inhaltlichen und institutionellen Spektrum von Kollegialgremium siehe auch Gross, Thomas (1999)

<sup>1033</sup> „In Bremen und in anderen Großstädten ist es üblich, dass Parlamentsmitglieder vermittelt über ihre Fraktionen für die Exekutive im Aufsichtsorgan des öffentlichen Unternehmens Platz nehmen.“ (Prigge, Rolf (2002), S. 111)

lichen Ausrichtung der Produktion an einem Stand von Wissenschaft und Technik<sup>1034</sup> die Einbeziehung der Wirtschaft und Wissenschaft in das Beratungs- und Kontrollgremium nahe. Insbesondere die Einbeziehung des Anteilseigners „Wirtschaft“ trägt dem Aufbau einer NPM-typischen Struktur Rechnung, welche die Nachfrager und Nutzer öffentlicher Güter und Dienstleistungen in die Pflicht nimmt, ihre Präferenzen an einer öffentlichen Leistung zu offenbaren.<sup>1035</sup>

#### **5.2.3.1.4 Gemeinsame Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze, Politik und Anteilseigner**

Das Modell entspricht dem des Landesbetriebes Kataster und Vermessung Bremen und erscheint insbesondere für Aufgaben geeignet, die in hohem Maße Bedarfsverwaltung sind, als bedeutsamer Teil der Leistungsverwaltung gegenüber privaten Dritten gelten und denen hohe politische Bedeutung beigemessen wird. Das finanzielle oder personelle Volumen und die politische Gestaltungsfähigkeit der betreffenden Aufgabe können des Weiteren von Bedeutung sein. Das Beratungs- und Kontrollgremium wird in diesem Fall durch einen oder mehrere Staatssekretäre oder hochrangige leitende Mitarbeiter der von der Aufgabenwahrnehmung betroffenen Ressorts, Vertreter der begünstigten oder belasteten gesellschaftlichen Gruppen und politischen Mandatsträgern gebildet. Auch hier werden Vertreter der Beschäftigten hinzugezogen. Im Falle des Stadtstaates Bremen sind solche Beratungs- und Kontrollgremien obligatorisch unter dem Begriff der Fachdeputationen eingerichtet. Sie finden sich nicht speziell für einen einzelnen Landesbetrieb sondern für den Geschäftsbereich eines Senators. Die Bürgerschaft als Parlament hat hier die Möglichkeit, neben den Abgeordneten auch sachkundige Bürger und damit im weitesten Sinne Anteilseigner in das Beratungs- und Kontrollgremium zu entsenden. Eine weitere Besonderheit ist, dass hier auch Beschäftigtenvertreter und damit Elemente der Mitbestimmung eingebunden sind. Den Vorsitz hat der jeweilige Fachsenator. Ihre Entscheidungsbefugnisse sind gleichwohl nicht auf öffentliche Unternehmen beschränkt.

#### **5.2.3.1.5 Getrennte Beratung und Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Politik**

Das Modell entspricht grundsätzlich dem der Landesbetriebe und Sondervermögen des Landes Nordrhein-Westfalen und ist insbesondere dann geeignet, wenn eine Vielzahl an Landesbetrieben gebildet wird, in denen zusammen ein hohes personelles und finanzielles Volumen gebündelt ist. Neben dem optionalen, unternehmensspezifischen Beratungs- und Kontrollgremium findet sich ein obligatorischer Unterausschuss des parlamentarischen Haushaltsausschusses, der sich ausschließlich mit den Landesbetrieben und Sondervermögen befasst. Auch wenn ihm keine unmittelbaren Befugnisse gegenüber den Betrieben zustehen, so kann zumindest die Wirtschaftsführung mittelbar durch die parlamentarische Beschlussfassung über den Landeshaushalt und die Auseinandersetzung mit Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen beeinflusst werden. Soweit einzelne Betriebe oder Sondervermögen wie der Bau- und Liegenschaftsbetrieb für sich hohe Personal- und Finanzbestände und damit Vermögen des Landes binden oder verwalten bleibt eine Mitwirkung der Parlamentarier in einem speziellen Beratungs- und Kontrollgremium unbenommen. Dieses wird im Übrigen von den Staatssekretären oder hochrangigen leitenden Mitarbeitern der betroffenen Ressorts gebildet.

<sup>1034</sup> „Stand von Wissenschaft und Technik ist der Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlich vertretbarer Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel für erforderlich gehalten werden und das Erreichen dieses Ziels gesichert erscheinen lassen.“ (Bundesministerium der Justiz (1999) RdNr. 248)

<sup>1035</sup> zur diesbezüglichen Entwicklung von einer bürokratischen Steuerung hin zum New Public Management vgl. Budäus, Dietrich (1998). S. 103 ff

Auf kommunaler Ebene stellt diese Form der politischen Kontrolle den Regelfall dar. Sie schlägt sich nieder in der Bildung von Werks- oder Betriebsausschüssen, gebildet aus Parlamentariern der jeweiligen Gebietskörperschaften, die ggf. auch sachkundige Dritte in diese Ausschüsse entsenden können. Unter der Annahme, dass die jeweiligen Kommunalparlamente als repräsentative, unmittelbar gewählte Vertreter der Prinzipalen betrachtet werden können, kommen diese Ausschüsse formal einem durch die Hauptversammlung gewählten Aufsichtsrat am nächsten. Die Werks- oder Betriebsausschüsse können für einen einzigen oder mehrere Eigenbetriebe zuständig sein.

### 5.2.3.2 Steuerung im Spiegel von Corporate Governance und IPSAS

Die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels belegen, dass der Deutsche Corporate Governance Kodex selbst im Eigenbetriebsmodell schon aus strukturellen Gründen nicht ohne Modifikationen übernommen werden kann. Fachliche, politische oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen können besondere Ausgestaltungen erfordern. Beispielsweise findet sich das zu Grunde liegende dualistische Modell im Falle der dies ansatzweise aufgreifenden Landes- wie auch der Eigenbetriebe daher nicht in Reinkultur wieder. Neben den genannten Beratungs- und Kontrollgremien kommen den fachlich zuständigen obersten Landesbehörden, wenn auch je nach Aufgabe in abgestufter Intensität, weiterhin Aufsichtsfunktionen zu. Damit bedarf es im Falle der Landesbetriebe einer Abbildung von Corporate Governance nicht allein auf die dem dualistischen Modell eigentümlichen bilateralen Strukturen, sondern einer Ausdehnung zumindest auf ein mehrseitiges Beziehungsgeflecht (Abbildung 30).

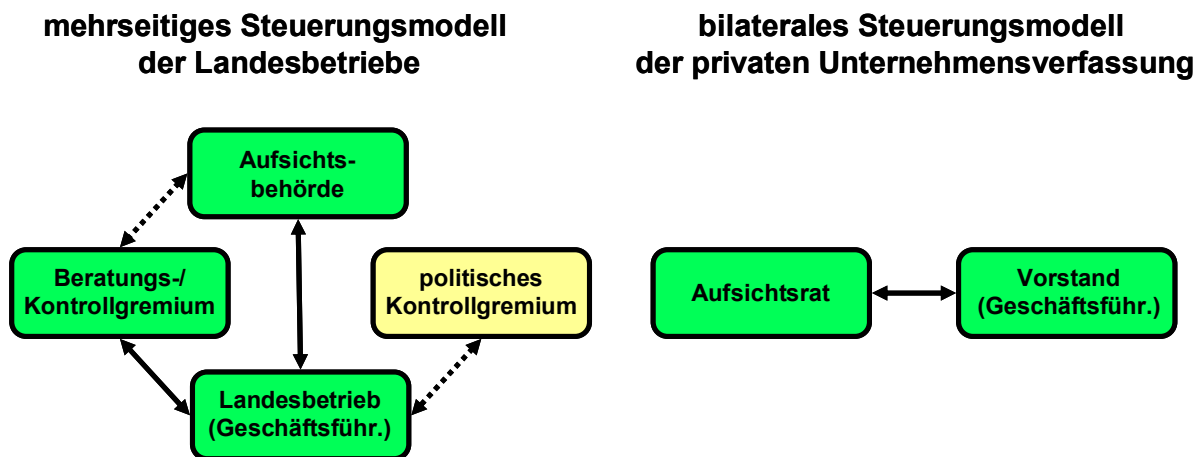


Abbildung 30: Steuerungsmodelle der Landesbetriebe und privater Unternehmen im Vergleich

Um einen Abgleich der Strukturen der Landesbetriebe mit denen der privaten Unternehmen durchführen zu können, sollen zunächst die Aufgaben der einzelnen Beteiligten in Erinnerung gerufen werden. Hierbei muss jedoch darauf verwiesen werden, dass Betriebssatzungen und Geschäftsanweisungen aber immer noch daran leiden, auf andere Quellen zu verweisen („soweit in LHO nichts anderes bestimmt ist“) oder bestimmte Rahmenbedingungen - ohne diese anzusprechen - als gegeben voraussetzen. Damit liegt eine Situation vor, die entsprechend auch Auslöser für die Arbeiten zum DCGK war. Eine Zusammenfassung dieser bestehenden Rahmenbedingungen und Ergänzung um Empfehlungen und Anregungen, wie sie der DCGK kennt, hin zu einem Public Corporate Governance Kodex für Landesbetriebe wäre zumindest auf Landesebene um so dringlicher, kann aber nicht Gegenstand dieser Arbeit

sein. Nachfolgend wird für wesentliche Inhalte des DCGK eine Auslegung mit Blick auf Landesbetriebe vorgenommen. Sie soll die Möglichkeiten aber auch die Grenzen der Übertragbarkeit dieser für private Unternehmen einschlägigen Rahmenbedingungen aufzeigen und damit zur perspektivischen Weiterentwicklung der Landesbetriebe im Sinne der Arbeitshypothese II beitragen. Je nach einer eigen- oder erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung des betreffenden Betriebes sind hier weitergehende Modifikationen denkbar.

### 5.2.3.2.1 Aufsicht und Geschäftsführung

Die beiden ausnahmslos für Landesbetriebe eingerichteten Funktionen sind die der Geschäftsführung und der Aufsicht, auch wenn erstgenannte begrifflich unterschiedlich umschrieben wird. Mit ihnen verbunden ist ein jeweils typisches Aufgabenspektrum, das sich aufbauend auf den Erkenntnissen in Kapitel 3 und 4 wie in Tabelle 42 abbilden lässt. Dabei handelt es sich zunächst um eine Annäherung an das Gesamtspektrum möglicher Aufgaben. Die Ausschöpfung desselben kann im Einzelfall variieren.

Die Zusammenstellung der Aufgaben sowohl der Geschäftsführung als auch der Aufsicht legt zunächst den Schluss nahe, dass die beiden genannten Funktionen denen des Vorstandes und des Aufsichtsrates einer privaten Unternehmung entsprechen. Die Aufgaben kommen - werden diese mit den in Nr. 4.1 (Aufgaben und Zuständigkeiten des Vorstandes) sowie in Nr. 5.1 DCGK (Aufgaben und Zuständigkeiten des Aufsichtsrates) abgeglichen - in ihrer Art denen der Organe eines dualistisch verfassten privaten Unternehmens nahe. Gleichwohl bedingt die Eigenschaft als Betrieb oder Unternehmen der öffentlichen Hand einzelne Abweichungen.

Für die Geschäftsführung ist zu beobachten, dass es den Betriebssatzungen oder Geschäftsanweisungen an einer Generalklausel entsprechend der Nr. 4.1.3 DCGK fehlt, die auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet. Hiervon kann vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Verpflichtung der öffentlichen Hand auf den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes abgesehen werden. Die Ausrichtung des Handelns am geltenden Recht ist daher im Falle der Landesbetriebe bereits systemimmanent. Darüber hinaus findet sich weder für Landes- noch für Eigenbetriebe ein Hinweis auf die Verpflichtung zur Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswertes. Stattdessen wird vielfach auf die wirtschaftliche Führung des Betriebes verwiesen und damit letztlich die Maßgabe des auch für die Landesbetriebe einschlägigen § 7 der Landeshaushaltsordnungen aufgegriffen. Sie bedingt anders als im Regelfall des privaten Unternehmens nicht die Gewinnorientierung, sondern muss im Zusammenhang mit dem Unternehmensinteresse gesehen werden, das regelmäßig und gleichzeitig ein öffentliches Interesse darzustellen hat. Dieses kann grundsätzlich nicht auf die Steigerung eines individuellen, nachhaltigen Unternehmenswertes reduziert werden, vielmehr stehen im Falle der öffentlichen Unternehmen gesamtgesellschaftliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen im Vordergrund.

Auch in der Frage der hier nicht abgebildeten Zusammensetzung des Vorstandes zeichnen sich erste Näherungen zwischen Landesbetrieben und privaten Unternehmen ab. Dies gilt für die Lösung von der behördeneigentümlichen einköpfigen Führung. So finden sich in Landesbetrieben wie dem „Informatikzentrum Niedersachsen“, der „Liegenschafts- und Baubetreuung“ sowie dem Straßenbaubetrieb Rheinland Pfalz oder dem „Bau- und Liegenschaftsbetrieb“ Nordrhein-Westfalen jeweils zweiköpfige Geschäftsführungen bestehend aus einem kaufmännischen und einem technischen Leiter, um den komplexen Anforderungen an Landesbetriebe hinsichtlich fachlicher und gleichzeitig wirtschaftlicher Vorgaben in höherem Maße gerecht werden zu können.

<b>Landesbetriebe</b>	
<b>Aufgaben der Aufsicht</b>	<b>Aufgaben der Geschäftsführung</b>
<b>abstrakt-generelle Aufgaben</b>	
Weisungsrecht bei Angelegenheiten von grundsätzlicher oder übergreifender Bedeutung (im Falle der Eigenbetriebe z.B. solche, die der Deputations-, Senats- oder Bürger-schaftsbefassung bedürfen) oder als Widerspruchsbehörde im Sinne der VwGO, ansonsten Steuerung über Zielvereinbarungen	Selbständige und eigenverantwortliche Führung des Landesbetriebes soweit nichts anderes bestimmt; insbesondere wirtschaftliche Führung
Aufsicht insbesondere über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung der dem Eigenbetrieb nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben.	Handlungen und Rechtsgeschäfte des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs
Nähere Festlegung der Ziele und Aufgaben sowie der Grundsätze der Organisation des Betriebes	Planung und Organisation des Betriebes
<b>konkret-individuelle Aufgaben</b>	
Bestellung, Beauftragung und Abberufung <ul style="list-style-type: none"> <li>• des Geschäftsführers, ggf. des Stellvertreters und der Abteilungsleiter</li> <li>• des Wirtschaftsprüfers (ggf. im Einvernehmen mit dem Rechnungshof) und</li> <li>• der Mitglieder des Verwaltungsrates</li> </ul> und Erlass einer Geschäftsordnung des Verwaltungsrates	Funktion des Beauftragten für den Haushalt des Landesbetriebes
Zustimmung – auch im Sinne einer abschließenden Entscheidung - zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Errichtung und Auflösung von Außen-/Nebenstellen</li> <li>• Erlass oder Änderung der Geschäftsordnung</li> <li>• Abschluss von Dienstvereinbarungen</li> </ul>	Entscheidung über die Eintragung in das Handelsregister
Zustimmung – auch im Sinne einer abschließenden Entscheidung - zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leistungs- und Entgeltverzeichnissen</li> <li>• Wirtschaftsplanentwurf</li> <li>• Jahresabschluss</li> <li>• Aufnahme von Darlehen im Rahmen der Vorgaben des Wirtschaftsplanes und Kreditaufnahme für den Betrieb</li> </ul>	Einrichtung eines Überwachungssystem, um gefährdende Entwicklungen für den Fortbestand des Betriebes frühzeitig zu erkennen  Gerichtliche und außergerichtliche Vertretung des Landesbetriebes in rechtlichen Angelegenheiten (im Einzelfall nur außergerichtliche Vertretung)
Zustimmung – auch im Sinne einer abschließenden Entscheidung - zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäfte und Maßnahmen, die zu Einnahmeverminderungen oder zu zusätzlichen Ausgaben über einer festgelegten Bemessungsgrenze im laufenden Geschäftsjahr führen oder in den folgenden Geschäftsjahren führen können, oder außerhalb des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs liegen,</li> <li>• Übernahme von Aufgaben für sonstige Träger öffentlicher Verwaltung</li> <li>• Erwerb, Gründung, Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen und Eintritt in ihre Organe sowie Änderungen in Beteiligungsquoten</li> </ul>	Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit des Eigenbetriebes einschließlich der Einhaltung des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit. U.a. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung von Geschäften, insbesondere der Abschluss von Verträgen, die Beschaffung von Verbrauchs- sowie Investitionsgütern und</li> <li>• Abschluss von Vereinbarungen über die vom Eigenbetrieb zu erbringenden Leistungen</li> </ul>
Entscheidung in Personalangelegenheiten der Beamten und der Angestellten soweit diese Befugnisse nicht dem Landesbetrieb übertragen sind. So bspw. Zustimmung – auch im Sinne einer abschließenden Entscheidung - zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einstellung, Eingruppierung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Angestellten der Vergütungsgruppe I BAT-O bzw. BAT,</li> <li>• Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen,</li> <li>• Abfindungsregelungen, Abschluss von Lebens-, Unfall- und Rentenversicherungen und ähnlichen Versorgungsverträgen,</li> <li>• Übernahme von Pensionsverpflichtungen,</li> <li>• Genehmigungen von Auslandsdienstreisen</li> </ul>	Vorgesetzter aller Beschäftigten des Landesbetriebes und Dienstvorgesetzter der Beamten. Dabei Entscheidung über Einstellung, Umsetzung, Abordnung, Versetzung, Entlassung, Stellenbewertung, Eingruppierung und sonstige Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer sowie entsprechende beamten- und disziplinarrechtliche Maßnahmen einschließlich der Bewertung der Funktion, soweit die Maßnahme nicht der Aufsichtsbehörde vorbehalten ist.  Dienststellenleitung im Sinne des Personalvertretungsgesetzes

Tabelle 42: Aufgaben der Aufsicht und der Geschäftsführung von Landesbetrieben im Vergleich

Die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden gehen vereinzelt noch über strategische Entscheidungen hinaus. Dies ist beispielsweise zu beobachten bei Entscheidungen im Bereich des Personalmanagements und liegt in dienstrechtlichen Maßgaben wie der fehlenden eigenen Dienstherrenfähigkeit der Landes- und Eigenbetriebe sowie dem Umstand der möglicherweise langfristigen Bindung von Mitteln begründet. Während die Geschäftsführung eines privaten Unternehmens personelle Fehlentscheidungen durch vergleichsweise komplikationsarme Kündigungen revidieren kann, stehen dem Geschäftsführer eines Landesbetriebes solche Möglichkeiten angesichts des einschlägigen Dienst- und Arbeitsrechts kaum zur Verfügung. Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst sind praktisch auf Dauer bindend und damit in besonderem Maße nachhaltig, so dass hier die Aufsichtsbehörde nicht unberechtigt weitergehende Mitspracherechte geltend macht als ein Aufsichtsrat eines privaten Unternehmens. Im Übrigen stellen die Befugnisse der Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Funktionalbereiche Organisation, Finanzen, Personal sowie Marketing und Vertrieb aber keine größeren Einschränkungen dar, als dies für die Vorstände privater Unternehmen der Fall ist. Dies gilt beispielsweise auch für die Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur Ausführung von Rechtsgeschäften ab einem bestimmten finanziellen Volumen, die letztlich konform geht mit der Nr. 3.3 DCGK.

Eine Ausnahme kann allein der Bereich der Produktion, also der Aufgabenwahrnehmung im engeren Sinne, darstellen. In Abhängigkeit von der Art und Zielstellung der wahrgenommenen Aufgaben können hier differenzierte Vorgaben gegenüber dem Landesbetrieb erfolgen. Dies gilt für Aufgaben der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung und solche die im länderübergreifenden Verbund wahrzunehmen sind (z.B. amtliches Geoinformationswesen) in besonders ausgeprägtem, für Aufgaben der Bedarfsverwaltung (Bau- und Liegenschaftsverwaltung, Datenverarbeitung) oder der fiskalischen Tätigkeit, die auf eine Gebietskörperschaft fokussiert sind, in nur schwachem Maße. Die Übersicht der Tabelle 42 geht hierauf bewusst nicht ein, da dies von Betrieb zu Betrieb in hohem Maße variiert.

In begrenztem Maße eindeutiger gelagert ist die Situation in den Stadtstaaten sowie im Falle der Eigenbetriebe. In der Regel kommt den Aufsichtsbehörden dort kaum Bedeutung hinsichtlich einer fachlichen Einflussnahme auf die Produktion der Landesbetriebe zu. Entsprechende Kapazitäten werden dort bewusst nicht vorgehalten. Die Steuerung konzentriert sich hier in besonderem Maße auf eine wirtschaftliche und an politischen Zielfeldern orientierte Strategie, die in weiten Teilen durch die Werks- oder Betriebsausschüsse vorgenommen wird. Deren Funktion kommt dann in besonderem Maße jener eines Aufsichtsrates eines privaten Unternehmens nahe.

#### **5.2.3.2.2 Verwaltungs- und Beiräte sowie Werks- und Betriebsausschüsse**

Die dritte Säule neben der Geschäftsführung und der Aufsichtsbehörde der Landesbetriebe bilden in zunehmenden Umfang so genannte Verwaltungs- oder Beiräte. Diese sind nicht zu verwechseln mit Betriebs- oder Werksausschüssen der kommunalen Eigenbetriebe. Während letztgenannte parlamentarische Gremien sind und seitens der Vertretungen der jeweiligen Bürgerschaften gebildet werden, handelt es sich bei den Verwaltungs- oder Beiräten um verwaltungsseitig gebildete Gremien, in die auch politische Vertreter berufen werden können. Da den Betriebs- oder Werksausschüssen der Eigenbetriebe zahlreiche abschließende Entscheidungsbefugnisse durch Rechtsnorm zugewiesen sind, lassen diese die weitestgehende Annäherung an den Aufsichtsrat privater Unternehmen erkennen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung ihrer Entstehung und Zusammensetzung. Die Bestellung durch das Parlament und die Zusammensetzung aus Vertretern des parlamentarischen Raumes - ggf. ergänzt um sachkundige Bürger - stellt eine ungleich größere Nähe zum „Quasi-Aktionär“, Prinzipal oder Anteilseig-



ner „Bürger“ dar als ein von der zuständigen obersten Landesbehörde gebildeter Verwaltungsrat. Die Aufgaben der Gremien werden in Tabelle 43 gegenübergestellt.

<b>Landesbetriebe</b>	<b>Eigenbetriebe</b>
<b>Verwaltungs- und Beiräte</b>	<b>Werks-/Betriebsausschüsse</b>
Bestellung durch die Aufsichtsbehörde	Bestellung durch das Parlament
<b>abstrakt-generelle Aufgaben</b>	
Beratung und Unterstützung der Aufsichtsbehörde und der Geschäftsführung bei der Führung des Betriebes	Unterstützung der Geschäftsführung
Überwachung der Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung	
Ist in allen Grundsatzfragen zu informieren und anzuhören	
Wahrung der Ressortinteressen	
Begleitung beim Aufbau des Landesbetriebes und Durchführung weiterer Untersuchungen	
<b>konkret-individuelle Aufgaben</b>	
Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung (Geschäftsführung) und ihres Sprechers	
Beschluss über die Vertretung der Geschäftsführung	
Zustimmung zu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Übertragung weiterer Aufgaben auf den Landesbetrieb</li> <li>• Bestellung der Leiter, der Stellvertreter und der Abteilungsleiter</li> <li>• Bestellung und Abberufung des Abschlussprüfers</li> <li>• Errichtung einer Außenstelle</li> <li>• Erlass der Geschäftsordnung</li> <li>• Wirtschaftsplanentwurf</li> <li>• Jahresabschluss</li> <li>• Änderung dieser Betriebsatzung</li> <li>• Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die über das laufende Geschäft hinausgehen</li> <li>• Bürgschaften u.ä. außerhalb des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs</li> <li>• Gewährung von Krediten</li> <li>• Belastung von Grundstücken, Durchführung von Investitionsvorhaben und Vertragsabschlüsse mit Verbindlichkeiten über eine Jahr und jährlich über einer vorgegebenen Bemessungsgrenze (ohne Arbeitsverträge)</li> <li>• Einleitung von Rechtsstreitigkeiten und Abschluss von Vergleichen mit Streitwerten über einer vorgegebenen Bemessungsgrenze</li> <li>• Auslandsdienstreisen der Geschäftsführung über zehn Tage</li> </ul>	Beratung und Beschlussfassung über <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung und deren Vertretung, Bestimmung ihres Geschäftsbereiches und das Anstellungsverhältnis berührende Angelegenheiten</li> <li>• Feststellung des Wirtschaftsplans</li> <li>• Bestellung des Abschlussprüfers</li> <li>• Feststellung des Jahresabschlusses, Gewinnverwendung und Entlastung der Geschäftsführung</li> <li>• Zustimmung zu Erfolg gefährdenden Mehraufwendungen</li> <li>• Empfehlungen für durch Gesetz zu bestimmende Gebühren und Beiträge</li> <li>• Festsetzungen von Entgelten, soweit öffentliche Gebühren nicht bestimmt sind</li> </ul>
Mitwirkung vor Beschlussfassung durch die Aufsichtsbehörde bei <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielbild</li> <li>• Unternehmenskonzept</li> <li>• Wirtschaftsplanentwurf</li> <li>• Bestätigung des Jahresabschluss</li> </ul>	
Berichtsberechtigt über <ul style="list-style-type: none"> <li>• beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung</li> <li>• die Rentabilität des Landesbetriebes</li> <li>• den Gang der Geschäfte und die Lage des Landesbetriebes</li> <li>• Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität des Landesbetriebes von erheblicher Bedeutung sein können</li> </ul>	
Kenntnisnahme eines Unternehmenskonzeptes	Befassung mit spezifischen Sonderfragen

**Tabelle 43: Befugnisse der Steuerungsgremien von Landes- und Eigenbetrieben im Vergleich**

Das Aufgabenspektrum der Verwaltungs- oder Beiräte verdeutlicht, dass diesen eine abschließende Entscheidungskompetenz regelmäßig fehlt. Hinzu kommt, dass Zustimmungs- und Mitwirkungsvorbehalte sowie Berichtsrechte ausnahmslos auf der Grundlage interner Geschäftsordnungen oder Dienst-anweisungen beruhen, ihnen also keine Außenwirkung zukommt. Ein Organstatus, der regelmäßig an eigene Rechte geknüpft und darüber kodifiziert ist, fehlt ihnen. Im Wesentlichen kommt ihnen eine unterstützende und beratende Funktion gegenüber den Geschäftsführungen zu. Konkrete Rechte wie die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung bilden den Ausnahmefall, der nur in einem Bundesland beobachtet wurde. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die in diesem Zusammenhang zugesprochenen Befugnisse sich ausschließlich auf eine Funktion - nämlich die der Betriebsleitung oder Geschäftsführung - erstrecken. Das Arbeits- oder Dienstverhältnis mit der Trägerkörperschaft des Landesbetriebes und daraus erwachsende Ansprüche besteht solange fort, bis dieses im Wege der jeweils einschlägigen Möglichkeiten seitens des Arbeitgebers oder Dienstherrn aufgelöst wird.

Inhaltlich kommen die Befugnisse der Verwaltungs- oder Beiräte denen der Aufsichtsräte in Unternehmen der privaten Rechtsform nahe. Die Tatsache, dass die betreffenden Geschäftsordnungen oder Dienst-anweisungen in ihrer Konkretisierung der Befugnisse der Verwaltungsräte teilweise den Wortlaut der Nr. 3.1 ff DCGK noch vertiefen, bedeutet einerseits zwar einen Beitrag zur Transparenz der Befugnisse, birgt regelmäßig aber auch die Gefahr, dass bisher nicht dezidiert ausgewiesene, gleichwohl aber die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage grundlegend beeinflussende Entscheidungen aus den Zustimmungs- oder Mitwirkungsvorbehalten herausfallen.

### 5.2.3.2.3 Leistungsbezogene Vergütung

Sowohl für den Vorstand als auch den Aufsichtsrat eines Unternehmens in privater Rechtsform stellt der DCGK auf fixe und variable Bestandteile ab.<sup>1036</sup> Dabei sollen sich die variablen Anteile zumindest des Vorstandes zusammensetzen aus jährlich wiederkehrenden und einmaligen Bestandteilen, die sich am geschäftlichen Erfolg orientieren, zumindest teilweise auch langfristige Anreizwirkung entfalten und nicht ohne jeglichen Risikocharakter sein. Für den Aufsichtsrat wird hinsichtlich variabler Anteile auf erfolgsorientierte Elemente, die auch die langfristige Unternehmensentwicklung berücksichtigen, abgestellt.

Von besonderer Bedeutung für die Gewinnung qualifizierter Geschäftsführungen der Landesbetriebe kann die Herstellung vergleichbarer Vergütungssysteme wie im Falle der Unternehmen in einer Privat-rechtsform sein. Die öffentliche Hand vermag diese Systeme auf Basis ihrer Organisationshoheit im Rahmen des haushaltsrechtlichen Gebotes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch abweichend vom starren Gefüge der Besoldungsordnungen und Tarifverträge zu entwickeln.<sup>1037</sup> Dabei soll im Falle der Landesbetriebe zunächst von einer vertiefenden Betrachtung der Vergütungen der Verwaltungs- und Beiräte Abstand genommen werden, da diese erst in Ansätzen aufgebaut wurden und entsprechende Tätigkeiten vielfach im Rahmen der hauptamtlichen Tätigkeiten wahrgenommen werden.

Die Geschäftsführung der Landesbetriebe wird regelmäßig durch Beschäftigte in einem arbeits- oder dienstrechtlichen, d.h. einem privat- oder öffentlich-rechtlichem Beschäftigungsverhältnis wahrgenommen. In ihrer grundsätzlichen Ausgestaltung eröffnen beide Arten der Beschäftigung zunächst einmal lediglich die Möglichkeit fester Vergütungen. Leistungsbezogene oder am Erfolg des Unternehmens

<sup>1036</sup> Nr. 4.2.2, 4.2.3 und 5.4.5 DCGK

<sup>1037</sup> „Die Gemeinden haben danach [nach der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie] das Recht ihre eigene Verwaltungsorganisation unter Berücksichtigung örtlicher Zweckmäßigkeiten zu regeln. Zu dieser Ausweitung gemeindlicher Handlungsspielräume gehört es nach Ansicht des erkennenden Senates auch, im Rahmen des haushaltsrechtlichen Gebotes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von dem an sich starren Gefüge öffentlich-rechtlicher Besoldung und Vergütung abzuweichen.“ (FG Düsseldorf, Urteil vom 3. Juni 2004, 12 K 210/02 H(L))

„Staat“ bemessene flexible Vergütungsbestandteile sind sowohl den Vergütungstarifverträgen als auch den Landes- und Bundesbesoldungsgesetzen fremd oder hinsichtlich ihres Potenzials<sup>1038</sup> für eine Ableitung flexibler Vergütungsmodelle für Geschäftsführungen nicht hinreichend geeignet. Seit dem Besoldungsstrukturgesetz (BesStruktG) des Jahres 2002 steht Bund, Ländern und Kommunen jedoch ein erweitertes besoldungsrechtliches Instrumentarium zu, das im Ansatz leistungsbezogene Anreize ermöglicht. Zur Anwendung desselben auf die Geschäftsführung eines Landesbetriebes bedarf es vorausgehend der Vertiefung einzelner Rahmenbedingungen, die für die Übertragung flexibler Vergütungsmodelle auf beamtete Geschäftsführer erforderlich sind.

Eine Bestellung zur Geschäftsführung ist gemäß § 84 Abs. 1 S. 1 AktG auf maximal fünf Jahre begrenzt und kann nach dem Auslaufen derselben wiederholt werden. Erstbestellungen sollen ausweislich Nr. 5.1.2 Abs. 2 DCGK die maximal mögliche Bestelldauer von fünf Jahren noch nicht erreichen. Eine solche Bestellung auf Zeit, verbunden mit einer möglichen Erneuerung der Bestellung für die befristete Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse, kennt das Dienstrecht lediglich für so genannte Beamte auf Zeit. Hierfür bedarf es der gesetzlichen Bestimmung der Voraussetzungen und der Fälle, in denen ein solches dienstrechtliches Verhältnis zum Einsatz kommt.<sup>1039</sup> Die Aussichten und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung müssen jedoch in Frage gestellt werden. Die Errichtung eines Landesbetriebes bedarf wie an anderer Stelle festgestellt (s. Kapitel 4.2.2.1) bisher keines gesetzlichen Aktes. Dieser wäre jedoch geeignet für eine Aussage über die Wahl eines beamteten Beschäftigungsverhältnisses speziell für die Geschäftsführung des Landesbetriebes. Gleichwohl muss ein hinreichender und zu rechtfertigender Bedarf für ein generelles Landesgesetz zur Ausgestaltung von Dienstverhältnissen der Geschäftsführung von Landesbetrieben gegenwärtig verneint werden. Die Individualität der bekannten Landesbetriebe spricht für die Bewahrung eines flexiblen Ansatzes durch Ausschöpfung anderer Möglichkeiten.

Zu diesem Zweck eröffnet das Besoldungsrecht die Möglichkeit zwischen dem Amt und der Funktion eines Beschäftigten zu differenzieren. Letztgenannter kommt auch durch die aktuelle Novellierung im Besoldungsrecht gestiegene Bedeutung zu. Die Übertragung der Geschäftsführung eines Landesbetriebes ist gleichbedeutend lediglich mit der Übertragung einer Funktion. Zusammen mit dem Umstand, eine solche Übertragung auch befristet - beispielsweise für fünf Jahre vorzunehmen - stehen dem Dienstherrn grundsätzlich zwei Wege offen, die damit verbundenen erhöhten Leistungsanforderungen zu honorieren. Zum einen kann die Übertragung der Geschäftsführung verknüpft werden mit der Übertragung eines Beamtenverhältnisses auf Probe in leitender Funktion entsprechend § 24a BBG<sup>1040</sup> sowie der entsprechenden Regelungen der Landesbesoldungsgesetze. Eine damit verbundene erhöhte Besoldung kommt unmittelbar zum Tragen und kann nach erfolgreichem Abschluss der maximal zweijährigen Probezeit durch Übertragung des Amtes und der Funktion perpetuiert werden. Diese Alternative birgt die Gefahr, nach Ablauf der zweijährigen Zeit auf Probe den Leistungsgrundsatz zu vernachlässigen. Er eröffnet lediglich die Möglichkeit, im Wege der Feststellung eines mangelhaften Abschlusses der Probezeit auf eine dauerhafte Übertragung des Amtes und damit der Funktion zu verzichten.

<sup>1038</sup> dies gilt sowohl für Leistungsprämien als auch für Leistungszulagen gemäß § 42a BBesG, da diese zum einen auf eine einmalige oder maximal einjährige Zahlung angelegt und im Volumen sehr begrenzt sind, sowie das vorzeitige Aufrücken in den Leistungsstufen der Bundesbesoldungsordnungen

<sup>1039</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 S. 1 BRRG

<sup>1040</sup> „Ein Amt mit leitender Funktion wird zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe übertragen. Die regelmäßige Probezeit beträgt zwei Jahre.“ (§ 24a Abs. 1 S. 1, 2 BBG)

Als Alternative bietet der 2002 eingeführte § 45 BBesG<sup>1041</sup> die Möglichkeit der Zahlung von Zulagen für die Wahrnehmung befristeter Funktionen. Obgleich anders als im Falle der Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Probe gemäß § 24a BBG die höherwertige Funktion erst ab dem siebten Monat ihrer Wahrnehmung die Zahlung einer Zulage eröffnet, besteht hier die Möglichkeit der besonderen Verknüpfung mit leistungsbezogenen Aspekten. Dies kann beispielsweise dergestalt geschehen, dass die Funktion der Geschäftsführung zunächst für ein Jahr und im Falle der erfolgreichen Wahrnehmung anschließend für zweimal zwei Jahre übertragen wird. Nach fünf Jahren haben entsprechende Zulagen auszulaufen, da der Gesetzgeber die Anwendung des § 45 BBesG nur auf solche Funktionen ausgedehnt haben wollte, die befristet wahrgenommen werden. Soweit Funktionen auf Grund ihrer Bedeutung eines höherwertigen Amtes bedürfen, ist dieses grundsätzlich auch zuzuweisen. Hierfür ist der Weg des bereits angesprochenen § 24a BBG zu beschreiten. Die Anwendung des § 45 BBesG bedürfte daher einer eindeutigen Aussage in einem Public Corporate Governance Kodex oder Steuerungsleitlinien für Landesbetriebe, dass die Aufgaben der Geschäftsführung eines Betriebes zumindest in den ersten fünf Jahren der Zuweisung lediglich befristet übertragen werden. Nach Ablauf der Frist wäre der Beschäftigte einer anderweitigen Verwendung zuzuführen, da eine Verlängerung und gleichzeitige Fortzahlung der Zulage dem Tenor des Besoldungsrechts entgegensteht, oder die Funktion der Geschäftsführung dauerhaft zu übertragen.

Soweit die Geschäftsführung im Angestelltenverhältnis übertragen wird, besteht die Möglichkeit grundsätzlich auf das Modell befristeter Arbeitsverträge und ggf. außertariflichen Vergütungs- und Zulagensysteme zurückzugreifen. Hierzu ist auf die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Bundesangestellten-tarifvertrags zu verweisen, wie sie sowohl für die alten als auch die neuen Bundesländer zum Tragen kommen.<sup>1042</sup> Auf diesem Wege eröffnen sich über die Möglichkeiten des Dienstrechts hinausgehende Alternativen.

#### 5.2.3.2.4 Interessenkonflikte

Die Kapitel 4.3 sowie 5.3 DCGK setzen sich mit dem Umgang mit auftretenden Interessenkonflikten der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder auseinander. Im Ergebnis stellen die diesbezüglichen Ausführungen keine über die einschlägigen dienst- und arbeitsrechtlichen Maßgaben für Beschäftigte in Bund, Ländern und Kommunen sowie das Verwaltungsverfahrenrecht hinausgehenden Rahmenbedingungen dar. Danach ist der Beamte „Diener“ des gesamten Volkes und nicht einer Partei verpflichtet. Seine Aufgabenwahrnehmung hat unparteiisch und gerecht mit dem Blick auf das Wohl der Allgemeinheit zu erfolgen.<sup>1043</sup> Diese Maßgaben gehen einher mit der Befreiung von Amtshandlungen, die gegen sich selbst oder Angehörige gerichtet sind, die Ausübung von Nebentätigkeiten sowie die Annahme von Belohnungen und gelten entsprechend auch für Beschäftigte in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis.

Zusätzlich kennt das allgemeine Verfahrensrecht über die generellen Berufsausübungsregelungen hinaus verfahrensspezifische Grundsätze, nach denen Beschäftigte im Falle einer konkreten persönlichen

<sup>1041</sup> „Wird einem Beamten oder Soldaten außer in den Fällen des § 46 eine herausgehobene Funktion befristet übertragen, kann er eine Zulage zu seinen Dienstbezügen erhalten. [...] Die Zulage kann ab dem siebten Monat der ununterbrochenen Wahrnehmung bis zu einer Dauer von höchstens fünf Jahren gezahlt werden. Die Zulage wird bis zur Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt seiner Besoldungsgruppe und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe, die der Wertigkeit der wahrgenommenen Funktion entspricht, höchstens jedoch der dritten folgenden Besoldungsgruppe, gewährt.“ (§ 45 Abs. 1 S. 1 und 3, Abs. 2 S. 1 BBesG)

<sup>1042</sup> „Dieser Tarifvertrag gilt nicht für [...]“

h) Angestellte, die eine über die höchste Vergütungsgruppe dieses Tarifvertrages hinausgehende Vergütung erhalten [so nur im BAT-West],

i) leitende Ärzte (Chefärzte, Kurdirektoren, Werksdirektoren und sonstige vergleichbare leitende Angestellte, wenn ihre Arbeitsbedingungen einzelvertraglich besonders vereinbart sind oder werden, [...]“

(§ 3 BAT-Ost und West)

<sup>1043</sup> vgl. § 52 BBG

oder wirtschaftlichen Beziehung zu einem Verfahrensbeteiligten vom Verfahren ausgeschlossen sind und eine Besorgnis der Befangenheit zu melden ist.<sup>1044</sup> Hierbei wird nicht zwischen Beamten einerseits sowie Angestellten und Arbeitern andererseits unterschieden. Damit muss das zur Verfügung stehende Regelwerk für einen Ausschluss von Interessenkonflikten auch im Falle der Landesbetriebe als hinreichend wirkungsvoll betrachtet werden und könnte bereits durch gebündelte Übernahme in einen Public Corporate Governance Kodex unterstrichen werden.

#### 5.2.3.2.5 True- and Fair-View-Prinzip

Die Berichterstattung i.S.e. "true & fair view" ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung und ihrer Unternehmen bisher kaum thematisiert. Der Grundsatz entstammt dem angelsächsischen Bilanzierungsrecht und ist durch die 4. EG-Bilanzrichtlinie in europäisches Recht eingeflossen.<sup>1045</sup> Während das bundesdeutsche Recht von der Notwendigkeit eines möglichst sicheren Einblicks in die Vermögens- und Ertragslage einer Gesellschaft im Rahmen der Bewertungsvorschriften ausgeht<sup>1046</sup>, löst sich das angelsächsische Verständnis des „true and fair view“ von solchen Rahmenvorgaben. Danach müssen Bewertungsvorschriften im Falle eines Dissenses mit dem „true and fair View-Verständnis“ zurückstehen. Die bundesdeutsche Rechtslage im Handelsgesetzbuch ist grundsätzlich konfliktgeneigt. Zu den Gefahren die aus widerstreitenden Interessen zwischen der Anwendung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) und des true and fair view-Prinzips resultieren, wird auf die einschlägige Literatur verwiesen. Im Wesentlichen geht es dabei um die subsidiäre oder ermessensgestaltende Bedeutung des § 264 Abs. 2 HGB.<sup>1047</sup> Die Idee des true and fair view war Motivation auch der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Im Wesentlichen kann diese Idee in nachstehenden Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung gebündelt werden. Eine Vielzahl weiterer GoB kann darin aufgehen:

- a) Vollständigkeitsprinzip (§ 246 Abs. 1 S. 1 HGB): Danach sind in der Gewinn- und Verlustrechnung alle Aufwendungen und Erträge, in der Bilanz alle Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten enthalten.
- b) Prinzip der Klarheit (§ 243 Abs. 2 HGB): Dieser begründet das Verlangen, verständliche, eindeutige, nicht vollkommen globale Informationen im Jahresabschluss zu geben. Das Vollständigkeits- und Verrechnungsverbot sind darin enthalten. Es bedingt entsprechende Aufgliederungen der Bilanz wie auch der Gewinn- und Verlustrechnung.
- c) Grundsatz der Wahrheit: Unter diesem nicht explizit kodifizierten Grundsatz wird das Prinzip der materiellen Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses verstanden. Es bezieht sich sowohl auf dessen Inhalt als auch auf den Wert der einzelnen Abschlusspositionen. Der Wahrheitsgrundsatz verlangt im Einzelnen, dass der Jahresabschluss vollständig und die Bilanz unter Beachtung der Bewertungsvorschriften fachgerecht aufgestellt werden.
- d) Grundsatz der Adressatenorientierung: Dieser ebenfalls nicht explizit kodifizierte Grundsatz betont die Informationsfunktion der Rechnungslegung und damit ihre Aufgabe, die Interessen Dritter zu schützen. Diese Informationsbedürfnisse müssen Grundlage der Rechnungslegung sein. Daraus folgt, dass sich der Bilanzierende vorstellen können muss, mit der gegebenen Rechenschaft den Adressaten so zu informieren, dass dieser entscheidungsrelevantes Wissen erhält.

<sup>1044</sup> vgl. §§ 20, 21 VwVfG

<sup>1045</sup> „Der Jahresabschluss hat ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft zu vermitteln.“ (Art. 2 Abs. 3 4. EG-Bilanzrichtlinie)

<sup>1046</sup> § 264 Abs. 2 S. 1 HGB

<sup>1047</sup> vgl. Schmidt, Karsten (2001), S. 240 ff; vgl. Budde, Wolfgang Dieter/Clemm, Hermann/Ellrott, Helmut u.a. (1999), S. 752 ff

Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben sollen einzelne bisherige Verfahrensweisen kritisch beleuchtet und Anregungen für eine Modifikation in einem Public Corporate Governance Kodex oder Steuerungs-Leitlinien für Landesbetriebe gegeben werden.

#### **5.2.3.2.5.1 Vollständigkeit**

Soweit nachfolgend auf die Vollständigkeit der Rechnungslegung fokussiert wird, stellt diese ab auf den einzelnen Landesbetrieb, nicht die Landesverwaltung als Ganzes. Grundsätzlich ist eine Tendenz der Landesbetriebe unverkennbar, Aufwendungen und Vermögensgegenstände, die der Wertschöpfung dienen bzw. hierfür erforderlich sind, vollständig nachzuweisen. Hierzu sei auf die Ausführungen in Kapitel 3.2.1 verwiesen, die belegen, dass zunehmend auch bisher nicht veranschlagte Aufwendungen wie solche für Versicherungsprämien oder Risikorückstellungen, die Nutzung von Leistungen und Güter anderer Dienststellen, bisher zentral im Landeshaushalt veranschlagte Aufwendungen u.a. in der Rechnungslegung des Landesbetriebes ausgewiesen werden. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um erste Schritte. Zum einen hat sich noch kein einheitlich lückenloser Umgang mit diesen Aufwendungen durchgesetzt, zum anderen sind bestimmte zukünftige Aufwendungen - verwiesen sei hierzu nur auf Pensionsrückstellungen - bisher teilweise noch nicht in den Aufwendungen enthalten. Auch eine angemessene Eigenkapitalverzinsung, wie sie bei privaten Unternehmen regelmäßig eingefordert wird, findet in die Rechnungslegung der Landesbetriebe bisher keinen Eingang.

Darüber hinaus sind Defizite in Bezug auf die Vollständigkeit in den Fällen zu erkennen, wo für Produktionszwecke genutzte Liegenschaften weder in das wirtschaftliche Eigentum der Landesbetriebe überführt, noch Nutzungsentgelte hierfür erhoben werden. Diese Lücken sind insgesamt mit ein Grund, Landesbetriebe nach herrschender Auffassung gemäß VOL und VOB vom Wettbewerb auszuschließen, es sei denn, die jeweilige Angebotskalkulation kann zuverlässig nachweisen, dass sämtliche, auch einem privaten Unternehmen entstehenden Aufwendungen in eine Angebotskalkulation einfließen.

#### **5.2.3.2.5.2 Klarheit**

Das Prinzip der Klarheit verlangt verständliche und eindeutige Informationen. Diese Anforderung bedingt zunächst die Ermittlung des Adressatenkreises für die Ergebnisse des Rechnungswesens. Hinsichtlich der Landesbetriebe sind dies in erster Linie die Aufsichtsbehörden und der Haushaltsgesetzgeber als gewählter Vertreter der Bevölkerung eines Landes. Für beide Adressaten muss die Geschäftsführung zumindest grundlegende Kenntnisse des betrieblichen Rechnungswesens wie auch der Bilanzierung und Bilanzanalyse voraussetzen dürfen. Vor diesem Hintergrund darf die Auflage einer verständlichen und eindeutigen Information durch die Rechnungslegung nicht gemessen werden an einem Adressaten, dem selbst grundlegende betriebswirtschaftliche Kenntnisse fehlen. Es ist nicht Aufgabe des Jahresabschlusses mangelnde Fachkompetenz beim Adressaten zu substituieren.

Gleichwohl ist zu beobachten, dass die Verständlichkeit der Jahresabschlüsse zahlreicher Landesbetriebe noch darunter leidet, dass Informationen nur in sehr stark aggregierter Form preisgegeben werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn in dem betreffenden Bundesland keine Vorgaben über die Gliederungstiefe und Positionen der Bilanz wie auch der GuV getätigt werden. Zu beobachten ist dann vielfach eine Reduktion auf eine Hand voll Konten auf der Aktiv- wie auch der Passivseite der Bilanz sowie in der Gewinn- und Verlustrechnung. Eine qualifizierte Interpretation des Geschäftsverlaufs im abgelaufenen Jahr sowie der Finanz- und Vermögenslage ist unter diesen Voraussetzungen regelmäßig kaum möglich. Es fehlen letztlich Informationen darüber, wie die einzelnen globalen Summen entstanden sind.

Kritisch sollte darüber hinaus die Bildung so genannter Sonderposten beurteilt werden, welche sich aus Zuführungen der Trägerkörperschaft zur Erhaltung des Anlagevermögens speisen. Ein solcher kann letztlich nur dann gerechtfertigt werden, wenn dem betreffenden Landesbetrieb nicht betriebsnotwendige Gegenstände des Anlagevermögens übereignet wurden, deren Abschreibungen selbstredend nicht durch Umsatzerlöse finanziert werden können. Vielfach fließen diesen Sonderposten jedoch auch Investitionszuschüsse zu, die in betriebsnotwendiges Anlagevermögen investiert werden. Eine eindeutige Trennung der Mittel innerhalb des Sonderpostens ist dann kaum mehr möglich. Das tatsächliche Verhältnis von Erträgen und Aufwendungen kann durch diese Verfahrensweise verfälscht werden.

Ein Beispiel für eine Rechtfertigung eines Sonderpostens dieser Art auf der Passivseite der Bilanz kann mit Verweis auf die Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg angeführt werden. Diesem für das amtliche Geoinformationswesens im Land Brandenburg zuständigen Landesbetrieb wurde u.a. die Erhaltung des bei den kommunalen Katasterbehörden im Einsatz befindlichen Anlagevermögens in Form der so genannten Mess-, Auswerte- und Informationssysteme (MAIS) übertragen. Zu diesem Zweck befindet sich das betreffende Anlagevermögen im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebes. Es dient jedoch nicht der unmittelbaren Wertschöpfung des Landesbetriebes. Die Erwirtschaftung von Umsatzerlösen hieraus erfolgt im Wesentlichen bei den kommunalen Katasterbehörden. Eine Finanzierung der Abschreibungen ist dem Landesbetrieb daher nur möglich, wenn für dieses Anlagevermögen Zuschüsse seitens der Trägerkörperschaft, deren rechtliches Eigentum die Mess-, Auswerte- und Informationssysteme darstellen, erfolgen. Allein diese Zuschüsse wären für eine Veranschlagung im Sonderposten geeignet. Im Übrigen sind Abschreibungen aus den Umsatzerlösen, ggf. solchen mit der Trägerkörperschaft zu finanzieren. An einer solchen Trennung fehlt es im genannten Beispiel bisher jedoch.

Problematisch in Bezug auf die Klarheit der Darstellungen in den Jahresabschlüssen ist gerade beim Versuch länderübergreifender Abgleiche hiesigen Erachtens auch der auseinanderdriftende Umgang mit Zuweisungen des Landes in der GuV. Wie Tabelle 21 zeigt, werden diese teilweise in den Umsatzerlösen (BB, HB, NW) verbucht, anderenorts in den sonstigen betrieblichen Erträgen (NI) und in wiederum anderen Ländern vollkommen ausgespart (BW, HH). In den Bilanzen der Tabelle 22 (Seite 125) ist es u.a. der sehr unterschiedliche Umgang im Ausweisen des Eigenkapitals, welcher bei länderübergreifenden Vergleichen die Klarheit der Ergebnisse beeinträchtigt. Vor dem Hintergrund der sich darin widerspiegelnden Verfahrensweisen sind auch die aus den Jahresabschlüssen abgeleiteten Kennzahlen (Tabellen 24 und 25) in besonderem Maße interpretationsbedürftig, selbst wenn Landesbetriebe einer gleichen Fachrichtung auf dieser Grundlage gegenübergestellt werden sollen.

#### **5.2.3.2.5.3 Wahrheit**

Der Grundsatz der Wahrheit bedingt neben der Beachtung formeller Maßgaben wie der Einhaltung von Bewertungsvorschriften eine insbesondere unter inhaltlichen, materiellen Aspekten zutreffende Ausweisung von Positionen in der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung. Inwieweit diesem Grundsatz im Einzelfall zutreffend Rechnung getragen wird, kann nicht zuletzt auch eine Frage des Selbstverständnisses von Legislative und Exekutive sein und soll am Beispiel von Betrieben der Bedarfs- und der Leistungsverwaltung verdeutlicht werden.

Soweit ein Landesbetrieb Aufgaben wahrnimmt, welche der Bedarfsverwaltung zugerechnet werden, kommt den betreffenden Gütern und Leistungen regelmäßig nur eine Unterstützungsfunktion zur Wahrnehmung anderer, ggf. gesetzlich kodifizierter Aufgaben zu. Inwieweit sich die jeweilige Landesregierung zur Sicherstellung dieser Aufgabenwahrnehmung Unterstützungsleistungen aus der unmittelbaren Landesverwaltung bedient, ist regelmäßig in ihr Ermessen gestellt. Sie kann diese Leistungen an Exter-

ne beauftragen oder auf eigene Dienststellen zurückgreifen und diese bisher sogar in eigener Verantwortung einrichten, wenn darin die wirtschaftlichste Lösung gesehen wird. Die finanzielle Ausstattung dieser Landesbetriebe kann als Gegenleistung der nutzenden Dienststellen für eine konkrete Auftrags-erfüllung betrachtet werden. Auslöser von Leistung und Gegenleistung ist die Exekutive. Der Charakter solcher Aufgaben rechtfertigt die Ausweisung der Finanzausstattung als Umsatzerlöse.

Eine abweichende Konstellation, muss für Landesbetriebe der Leistungsverwaltung gelten, die ihre Aufgabe unmittelbar durch Gesetz, also die Legislative, zugeordnet bekommen und denen eine gänzliche oder teilweise Finanzierung aus Entgelten rechtlich oder tatsächlich versagt bleibt. Der Exekutive in Form der Landesregierung sowie der obersten Landesbehörden obliegt es in diesen Fällen lediglich, die zur Verfügung stehende Finanzausstattung sachgerecht auf die einzelnen Landesdienststellen, u.a. die Landesbetriebe, herunter zu brechen. Hinsichtlich der zwecks Wahrnehmung der einzelnen Aufgabe zu erbringenden Güter und Leistungen haben sie nur noch insoweit Gestaltungsspielraum, wie ihnen der Gesetzgeber ein Ermessen eingeräumt oder es dem Sachverstand der Fachverwaltung überlassen hat. Damit ist die Exekutive anders als im Fall der Bedarfsverwaltung nicht selbst Auftraggeber, sondern lediglich Erfüllungsgehilfe. Die Aufwendungen werden im eigentlichen Sinne durch die Legislative veranlasst. Der Charakter solcher Aufgaben sollte dazu führen, von einer Ausweisung der betreffenden Mittel als Umsatzerlöse Abstand zu nehmen. Der Begriff der Umsatzerlöse suggeriert auch im Falle von Landesbetrieben eine zumindest begrenzt vorliegende Möglichkeit, diese durch ein betriebswirtschaftliches Handeln auch beeinflussen zu können. Am Beispiel der Vorhalteleistungen im amtlichen Geoinformationswesen wird deutlich, dass dies gerade nicht immer möglich ist. Die hierfür entstehenden Aufwendungen sollten daher nicht als Umsatzerlöse, sondern Zuschüsse deklariert werden. Davon unbenommen ist die Möglichkeit, diese durch Zielvereinbarungen zu hinterlegen und finanziell auf einzelne Leistungen und Güter aufzugliedern.

Eine solche Trennung in tatsächlich aus Umsatzerlösen auf der einen und aus Steuermitteln auf der anderen Seite abgeleiteten finanziellen Ausstattungen entspricht auch der in den IPSAS getroffenen Differenzierung in Erträge aus Exchange- und Non-Exchange-Transactions. Anderenfalls werden Erlöse suggeriert, die mit denen privater Unternehmen nicht vergleichbar sind.

#### 5.2.3.2.5.4 Adressatenorientierung

Die Adressatenorientierung verlangt, dass durch das Rechnungswesen und den Jahresabschluss Informationen unter Berücksichtigung der jeweiligen Entscheidungsinteressen gegeben werden. Hinsichtlich der Adressaten wurden oben bereits auf die obersten Landesbehörden sowie das betreffende Landesparlament verwiesen. Als deren Aufgabe ist es regelmäßig zu betrachten, zumindest die Wirtschaftlichkeit und deren Entwicklung zu betrachten, um ggf. auch Entscheidungen darüber treffen zu können, inwieweit ein Fortbestand des jeweiligen Betriebes gesichert oder gerechtfertigt ist.<sup>1048</sup> Daraus folgt letztlich auch die Notwendigkeit, den Jahresabschluss über geeignete Kennzahlen mit privaten Unternehmen vergleichen zu können, soweit diese gleichartige Güter oder Leistungen erbringen.

Soweit Landesbetriebe Leistungen gegenüber Dritten erbringen oder von diesen in Anspruch nehmen, können auch jene ein Interesse an der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage haben. Das betreffende Interesse resultiert aus der Eigenschaft als Gläubiger oder Schuldner des Landesbetriebes. Generell

---

<sup>1048</sup> In diesem Zusammenhang sei auch auf den früheren Entwurf eines Bundesgesetzes über die öffentlichen Unternehmen verwiesen. Danach war durch laufende Mittelzuführungen oder durch Ermöglichung einer ausreichenden Selbstfinanzierung sicherzustellen, dass der Eigenkapitalanteil am Anlagevermögen 30% nicht unterschreitet. Bei öffentlichen Unternehmen mit langfristigen Vermögensanlagen sollte dieser Satz erheblich überschritten werden. Um dieses Ziel zu erreichen wären jährlich 20% des Reingewinns oder der staatlichen Ausgleichszahlungen in eine Rücklage einzustellen gewesen bis die notwendige Eigenkapitalausstattung sichergestellt worden wäre.



kommt diesem letztgenannten Aspekt jedoch keine der Privatwirtschaft vergleichbare Bedeutung zu. Gerade in Bezug auf den Gläubiger ist darauf hinzuweisen, dass der Landesbetrieb rechtlich unselbstständiger Teil der Landesverwaltung ist. Für Ansprüche, die seitens des Landesbetriebes nicht selbst befriedigt werden können, haftet unbeschadet der Frage des Versicherungsschutzes das Land zumindest dann unbegrenzt, wenn diese aus der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben entstehen.

Als weiterer Adressatenkreis können die Beschäftigten betrachtet werden. Auch hier ist die Ausgangslage nicht mit jener eines privaten Unternehmens vergleichbar. Während dort regelmäßig die nachhaltige Vermögens-, Finanz- und Ertragslage mit Blick auf die Sicherung des Arbeitsplatzes sowie der Löhne und Gehälter im Fokus steht, profitieren die Beschäftigten der Landesbetriebe von dem Umstand, das Arbeits- oder Dienstverhältnis zum Land und damit zur Trägerkörperschaft begründet zu haben. Die wirtschaftliche Lage des spezifischen Landesbetriebes ist daher für diesen Adressatenkreis weniger von Bedeutung.

#### **5.2.3.2.6 Transparenz**

Einer der Grundgedanken des Deutschen Corporate Governance Kodex ist die Stärkung der Transparenz unternehmerischer Entwicklungen und Entscheidungen. Unbeschadet der bereits aus anderen Passagen des DCGK abgeleiteten offenen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Aufsichtsrat stellen die Transparenz-Regelungen des sechsten Kapitels des DCGK insbesondere auf wirtschaftliche und organisatorische Geschehnisse sowie ihre Vermittlung nach außen - gegenüber den Anteilseignern - ab. Vergleichbare Maßgaben für die öffentliche Hand oder ihre Betriebe sind als kodifizierte Regelungen unbekannt. Die Veröffentlichung insbesondere wirtschaftsrelevanter Daten beschränkt sich auf die jährliche Veröffentlichung der Wirtschaftspläne der Landesbetriebe als Anlage zu den jeweiligen Haushaltsplänen der Bundesländer. Diese bilden jedoch allein die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung ab. Eine darüber hinausgehende halbjährige, quartalsweise oder kontinuierliche Berichterstattung in Bezug auf die tatsächliche Entwicklung von Erlösen sowie Aufwendungen und damit einhergehend der Bilanzen ist bisher auf die Aufsichtsbehörden und ggf. das Parlament beschränkt.

Anders als im Falle börsennotierter Gesellschaften stellt die wirtschaftliche Entwicklung der Landesbetriebe keine unmittelbare Auswirkung auf Eigentumspositionen der Anteilseigner dar. Während sich für den Aktionär als Teilhaber des privaten Unternehmens die wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar in der Wertentwicklung seines Unternehmensanteils widerspiegelt und die rechtzeitige Information hierüber ihn überhaupt in die Lage versetzt, über das Halten von Unternehmensanteilen zu befinden, fehlt es dem Bürger an monetär bewerteten Eigentumsrechten am jeweiligen Landesbetrieb. Eine vergleichbare Resonanz des nur bedingt und entfernt mittelbaren Anteilseigners „Bürger“ am Landesbetrieb muss daher ohnehin ausbleiben. Der Effekt einer diesbezüglich höheren Transparenz müsste sich daher auf die Erhöhung eines ggf. öffentlichen oder politischen Drucks auf die Geschäftsführung im Wege der Medienberichterstattung beschränken. Inwieweit eine daraus erwachsende Diskussion sachgerecht ist, kann nur unter dem speziellen Blickwinkel des einzelnen Landesbetriebes beurteilt werden. Während dies für politisch und wirtschaftlich bedeutsame Landesbetriebe wie das Bau- und Liegenschaftsmanagement mit hohen Finanz- und Personalvolumina angezeigt sein mag, sollten vergleichbare Anforderungen an die Transparenz kleiner Landesbetriebe aus Verhältnismäßigkeitsgründen zurückgestellt werden.

Ein umstrittenes, wenngleich von einer Vielzahl der börsennotierten Unternehmen zwischenzeitlich angenommenes Transparenzthema betrifft die Vergütung der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder. Diese soll entsprechend dem Wortlaut der Nrn. 4.2.4 und 5.4.5 DCGK individuell und differenziert nach

den einzelnen Bestandteilen im Konzernabschluss ausgewiesen werden. Auch hier sollte im Falle der Landesbetriebe vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgebotes abgewogen werden. Voranzustellen sein dürfte der Hinweis, dass insgesamt deutlich geringfügigere und damit wohl auch ungleich weniger diskussionsbehaftete Vergütungen im Raum stehen als dies im Falle börsennotierter oder sonstiger Gesellschaften in der Form des Privatrechts der Fall ist. Dies mag im Falle von Landes- und Eigengesellschaften ausdrücklich anders zu beurteilen sein. Darüber hinaus ist zumindest gegenwärtig zu beobachten, dass die Mehrzahl der Geschäftsführungen auf Grundlage der Bundes- bzw. Landesbesoldungsordnungen sowie der Angestelltentarifverträge vergütet wird. Die daraus resultierenden Vergütungsansprüche sind - sieht man von dem Umstand ab, dass die individuelle Zuordnung der Geschäftsführung zu einer Leistungs- oder Lebensaltersstufe nicht ersichtlich ist - der Öffentlichkeit mit der Veröffentlichung der Besoldungs- und Vergütungstabellen zugänglich. Die Besoldungs- oder Vergütungsgruppe der jeweiligen Geschäftsführung kann bereits dem veröffentlichten Wirtschaftsplan entnommen werden. Ebenfalls als im Vergleich zur Privatwirtschaft nachrangig müssen leistungs- und erfolgsorientierte Besoldungs- oder Vergütungsbestandteile bewertet werden. Ihr Umfang entfaltet im Regelfall keine gesellschaftlich diskussionswürdige Größenordnung, die einer ergänzenden Veröffentlichung bedarf. Als kritisch und für eine gesonderte Veröffentlichung sprechend müssen allein außertarifliche Vergütungen betrachtet werden. Hier können sowohl die Höhe als auch die Einzelbestandteile nicht mehr aus bestehenden Veröffentlichungen abgeleitet werden.

#### 5.2.3.2.7 Rechtskonformität

Gemäß Nr. 4.1.3 DCGK steht der Vorstand in der Pflicht, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen und auf ihre Beachtung hinzuwirken. Vergleichbare Pflichten sind für staatliches Handeln bereits verfassungsrechtlich verankert<sup>1049</sup> und schlagen sich nieder in den Grundsätzen des Vorrangs sowie des Vorbehalts des Gesetzes und damit der Gesetzmäßigkeit des Handelns der Staatsgewalten. Mit dem abgeleiteten Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes haben die Urheber der Verfassung zum Ausdruck gebracht, dass Exekutive und Judikative vom Gesetzgeber getroffene Entscheidungen zu beachten haben. Selbst dann, wenn beide genannten Staatsgewalten nicht in Rechtspositionen eines Bürgers eingreifen, bilden Gesetze den Rahmen und die Grenze staatlicher Tätigkeit. Der Entscheidung über das „wie“ des staatlichen Handelns vorgelagert, ist die Entscheidung über das „ob“ des staatlichen Handelns. Sie ist unter Beachtung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes abzuwägen. Daraus resultierend bedarf es der gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive als Voraussetzung für jegliches Handeln von Bund, Ländern und Kommunen. Dies gilt umso konkreter, je tiefer die öffentliche Hand in die Rechte des Bürgers eingreift. Zusammengefasst sind damit hohe Anforderungen an staatliches und kommunales Handeln gestellt.

Die Beachtung der vorstehenden Grundsätze, auf die jeder Beschäftigte verpflichtet ist, wird durch ein komplexes Sicherungs- und Rechtsschutzsystem zu Gunsten der Adressaten des Verwaltungshandelns gewährleistet. Dabei kommen verwaltungsinterne und -externe Instrumente zum Einsatz. Die verwaltungsinterne Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns wird ausgelöst durch formlose und förmliche Rechtsbehelfe. Als externe Instrumente kommen ausnahmslos förmliche Rechtsbehelfe zum Einsatz.

---

<sup>1049</sup> „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ (Art. 20 Abs. 3 GG)

Zu den formlosen Rechtsbehelfen rechnet die Verwaltungslehre insbesondere Petitionen, Gegenvorstellungen, (Fach-)Aufsichts- und Dienstaufsichtsbeschwerden. Während Petitionen regelmäßig Eingaben der Bürger an die Parlamente erfassen, in denen konkretes Verwaltungshandeln mit der Bitte um Unterstützung hinterfragt wird, richten sich Gegenvorstellungen und Aufsichtsbeschwerden unmittelbar an die Verwaltung. Sie stellen konkrete Entscheidungen in der Sache oder persönliches Handeln einzelner Beschäftigter in Frage und werden gegenüber den handelnden Behörden oder ihren vorgesetzten Dienststellen vorgetragen. Gemeinsam ist ihnen, dass Bund, Länder und Kommunen diese nicht zwingend zum Anlass nehmen müssen, Verwaltungshandeln zu überprüfen, sie im Falle eines substantiierten Vortrages in der Praxis aber vielfach aufgreifen.

Eine verbindliche und umfassende Prüfung lösen förmliche Rechtsbehelfe aus. Bevor hieraus resultierend eine externe Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte eingeleitet wird - in diesen Fällen handelt es sich bei den förmlichen Rechtsbehelfen um die Rechtsmittel der Klage, Berufung und Revision - erhält die öffentliche Hand regelmäßig die Möglichkeit einer Selbstkontrolle. Hierzu dient das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren (Widerspruchsverfahren). Auf diese Möglichkeit wird im Zusammenhang mit dem Erlass von Verwaltungsakten grundsätzlich hingewiesen. Einen entsprechenden Widerspruch vorausgesetzt tritt die den Verwaltungsakt erlassende Behörde in eine umfassende Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ihres Handelns ein.

Soweit Grundsätze für einen Public Corporate Governance Kodex auf Landesbetriebe zu übertragen sind, sollte bezüglich der Rechtskonformität des Handelns auf die vorstehenden Ausführungen aufgebaut werden.

#### **5.2.4 Mittelfristige Perspektiven für Arbeitshypothese II**

Die Erkenntnisse aus der Betrachtung des kommunalen Eigenbetriebsrechts decken perspektivisches Potenzial der Landesbetriebe in Richtung einer Entwicklung hin zu unternehmerischen Strukturen im Wesentlichen für den Funktionalbereich Unternehmensführung und Organisation auf. Darüber hinaus tragen die Beobachtungen beim DCGK dazu bei, die bereits in Kapitel 3.1.1.3.2 angerissene, vorsichtige Entwicklung hin zu dualistischen Steuerungssystemen nicht nur in der mittelbaren Landesverwaltung zu fördern und geben nachdrückliche Fingerzeige zu Gunsten einer Stärkung des „True-and-Fair-View-Prinzips“ der Rechnungslegung sowie entsprechender Transparenz der Landesbetriebe. Mit Blick auf die Motivation der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) muss dies noch unterstrichen werden.

Insbesondere dann, wenn dem DCGK und den IPSAS vergleichbare Konditionen in einem Public Corporate Governance Kodex oder einer Steuerungs-Leitlinie für Landesbetriebe zusammengeführt werden können, und sei es auch nur modifiziert in Abhängigkeit von der Natur des jeweiligen Landesbetriebes, so bedeutet dies, dass insbesondere in Bezug auf die Finanzwirtschaft eine weitergehende Steigerung des Entwicklungspotenzials gegenüber der Behörde bewirkt werden kann. Dabei wird davon ausgegangen, dass selbst im Falle einer flächendeckenden Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung noch Entwicklungspotenzials verbleibt.

## 6 Ergebnisse zur Errichtung und Führung von Landesbetrieben

Gemäß der eingangs formulierten Zielstellung will diese Arbeit ausgehend von der Prüfung nachweislicher Effekte des Modells „Landesbetrieb“ Empfehlungen und Entscheidungsmodelle für die Praxis ableiten, mit denen sich eine größere Zahl von Variablen bei der Bildung von Landesbetrieben beherrschen lässt, als sie in der Realität vom Praktiker in der Kürze der vielfach zur Verfügung stehenden Entscheidungszeit überblickt und durchdacht werden können.

Während seiner Arbeiten wurde der Verfasser von Außenstehenden wiederholt mit der plakativen und auf ein klares „ja“ oder „nein“ als Antwort abstellenden Frage konfrontiert: „Erachten Sie es nach ihren bisherigen Erkenntnissen als sinnvoll, weiterhin Landesbetriebe einzurichten?“ Ein verbindliches „schwarz“ oder „weiß“, „richtig“ oder „falsch“ hat allerdings zu keiner Zeit zur Diskussion gestanden und wäre angesichts der zusammengetragenen Erkenntnisse der Komplexität des Themas nicht gerecht geworden. Vielmehr wird es angesichts des mit dem Landesbetrieb verbundenen Gestaltungsspielraums darauf ankommen, in Abhängigkeit von den dort anzusiedelnden Aufgaben eine optimale Ausgestaltung zu finden<sup>1050</sup> und dabei von den hier vorgestellten Erfahrungen und Erkenntnissen zu profitieren. Dies kann sehr wohl auch dazu führen, die Eignung einzelner Landesbetriebe für die dort wahrgenommenen Aufgaben in Abrede zu stellen. Gerade ein einseitiges oder pauschaliertes Vorgehen, das den Landesbetrieb als Wunderwaffe oder Königsweg für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unter betriebswirtschaftlichen Aspekten propagiert, kann aus den hier gewonnenen Erkenntnissen nicht unterstützt werden. Gerade um eine kurzfristige Revision einmal getroffener Entscheidungen zu vermeiden, hat sich das Erfordernis einer neutralen Abwägung im Vorfeld der Betriebsbildung im Lichte dieser Abhandlung verfestigt. Entwicklungen wie in Baden-Württemberg oder Thüringen hin zu einer kurzfristigen Zerschlagung einzelner Landesbetriebe und den damit einhergehenden Motivationsverlusten der Beschäftigten gilt es zu vermeiden.

Zurückblickend auf die einleitend (Kapitel 2.1.3) gestellten Forschungsfragen sollen die Empfehlungen und damit die Antworten in Bezug auf die Bildung und Ausgestaltung von Landesbetrieben an vier zentralen Themen ausgerichtet werden:

- a) dem möglichen Aufgabenkanon (Kapitel 6.1 – Forschungsfrage/Hypothese 1),
- b) dem Erfordernis der Betriebsbildung (Kapitel 6.2 – Forschungsfrage/Hypothese 2, 1. Teil),
- c) dem Gewicht der Potenziale (Kapitel 6.3 - Forschungsfrage/Hypothese 2, 2. Teil) sowie
- d) dem Umfang der Potenziale (Kapitel 6.4 – Forschungsfrage/Hypothese 2, 3. Teil).

---

<sup>1050</sup> „Es kommt auf die Flexibilität in den Köpfen und in den Strukturen an! Dazu gehört aber auch Toleranz und Ausgewogenheit: Denn was gestern richtig war, kann heute die falsche Antwort auf die aktuellen Herausforderungen sein. [...] Wir müssen unser Schwarz-Weiß-Denken überwinden und sollten mehr Grautöne zulassen. Ein Schwarz-Weiß-Denken schafft zwar klare Konturen, dagegen treffen Grautöne fast immer die Wirklichkeit besser und exakter. Diese Grautöne sind allerdings auch wesentlich verpflichtender und arbeitsintensiver.“ (Meixner, Hans Eberhard (2000), S. 218)

Die Antworten sind abgeleitet aus den Erkenntnissen bezüglich der zu den Forschungsfragen gebildeten Arbeitshypothesen I und II.

## 6.1 Aufgabenkanon der Landesbetriebe – Forschungsfrage/Hypothese I

Die öffentliche Hand trägt Verantwortung für eine Vielzahl öffentlicher Aufgaben und nimmt dabei auch unterstützende Leistungen in Anspruch. Es liegt in der Natur der Aufgaben und den jeweiligen Zielstellungen der zur Verfügung stehenden Organisationsformen, dass ihre Zusammenführung in Landesbetrieben nicht beliebig variiert werden kann. Gleichwohl zeigen die Erfahrungen, dass einerseits die Übergänge zwischen den Organisationsformen als fließend und die Zusammensetzung der Aufgaben einer bestehenden Verwaltungseinheit als regelmäßig inhomogen in Bezug auf verschiedenste Charakteristika betrachtet werden können. Auch wenn keine Notwendigkeit ersichtlich ist, bestehende Behörden vollständig in Landesbetriebe umzuwandeln, sondern auch einzelne Aufgaben oder Teilaufgaben herausgelöst werden können, so ist eine absolute Passfähigkeit zwischen der Organisationsform und den ihr zugeordneten Aufgaben in den seltensten Fällen zu erwarten. Um einen Anhaltspunkt zur Passfähigkeit zwischen der Organisationsform „Landesbetrieb“ und den ihr zugeordneten Aufgaben zu gewinnen, war in Arbeitshypothese I nachfolgende Behauptung aufgestellt worden:

- „Je näher eine Aufgabe den klassischen Kernaufgaben wie innere und äußere Sicherheit, Justiz und Staatsfinanzen steht, umso weniger ist sie einem Landes- bzw. Bundesbetriebsmodell zugänglich.“ (Kapitel 2.1.4.1)

Als charakteristisch für die Zuordnung zur Kernverwaltung war im Weiteren der Umstand gewertet worden, dass die betreffenden Aufgaben mit Eingriffsbefugnissen verbunden sind. Unter diesen Voraussetzungen hat sich die gewählte Arbeitshypothese nicht zwingend bestätigen lassen. Wird der Begriff der inneren und äußeren Sicherheit weit verstanden, so zählen hierzu auch die Wahrung des Rechtsfriedens innerhalb der Gesellschaft und die Vorhaltung von Basisinfrastrukturen als Grundlage der äußeren Sicherheit. Angesprochen sind beispielsweise die Führung und Bereitstellung des Liegenschaftskatasters als Teil des Eigentumssicherungssystems und der geotopographischen Basisdaten u.a. als Grundlage der Landesverteidigung.

Dennoch lassen sich im Ergebnis Schwerpunkte innerhalb der Aufgabenpalette der öffentlichen Hand finden, die für eine Wahrnehmung in der Organisationsform des Landesbetriebes als besonders geeignet erachtet werden müssen. Die in Kapitel 4.1 vorgenommene Klassifizierung kann dabei unterstützen. Sie führt zu der Erkenntnis, dass Arbeitshypothese I im Interesse einer allgemeinverbindlichen Aussage dahingehend abgewandelt werden muss, dass die Zuordnung einer Aufgabe generell zur wirtschaftlichen Betätigung und die Erzielung von Umsatzerlösen von Dritten außerhalb der Trägerkörperschaft als wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Einrichtung von Betriebsstrukturen zu betrachten ist. In Bezug auf den Aufgabenkanon lautet die zutreffende Hypothese I im Ergebnis dieser Arbeit daher:

- „Je weniger eine Aufgabe mit der Möglichkeit verbunden ist, Umsatzerlöse von Dritten zu erwirtschaften, und je höher die Notwendigkeit von Auflagen für Ihre Wahrnehmung ist, um so weniger ist sie einem Landes- oder Bundesbetriebsmodell zugänglich.“

Nachfolgend soll hierzu zusammenfassend ausgeführt werden.

### 6.1.1 Genereller Aufgabenkanon

Mit Kapitel 4.1 war der Versuch einer Klassifizierung der seitens der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben und dabei erbrachten Leistungen nach unterschiedlichen Kriterien vorgenommen worden. In diesem Zusammenhang war auch die Konfliktsituation resultierend aus den Wortlauten der Landeshaushaltsordnungen und der Praxis bei der Umwandlung von Landesbetrieben bzw. den vereinzelt

vorliegenden Landesorganisationsgesetzen dargestellt worden. Dieser kommt zum Ausdruck in der Zielsetzung der „Erwerbswirtschaftlichkeit“ einerseits (LHO) und der „Erwerbswirtschaftlichkeit“ oder zumindest „Kostendeckung“ andererseits (LOG Nordrhein-Westfalen). Selbst eine wirtschaftliche Tätigkeit losgelöst von einer erwerbswirtschaftlichen oder kostendeckenden Ausrichtung wurde vereinzelt als hinreichend erachtet (LOG Brandenburg). Dennoch wohnt den unterschiedlichen Wortlauten regelmäßig die Frage inne, ob eine Aufgabe - mit welchem finanziellen Ergebnis auch immer - als wirtschaftliche oder nicht wirtschaftliche Aufgabe deklariert werden kann. Ein weiterer Gesichtspunkt zur Bündelung bestimmter Aufgaben in Landesbetrieben kann deren Eignung für eine Weiterentwicklung in Bezug auf die vereinzelt bereits zu beobachtenden Ansätze der Unternehmensführung und -steuerung sein. Andere Eignungskriterien einer Aufgabe für eine Wahrnehmung in Landesbetrieben können weitgehend als unbeachtlich betrachtet werden. Die genannten Ansatzpunkte stellen die wesentlichen Kriterien auch für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente - einem zentralen Anliegen der Bildung von Landesbetrieben - dar.

#### **6.1.1.1 Trennung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten**

Die Trennung wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten erfolgt gemäß Kapitel 4.1.1.5.5 losgelöst von anderweitigen Klassifizierungen. Selbst Aufgaben der Eingriffsverwaltung können ganz oder in Teilen durch wirtschaftliche Tätigkeiten sichergestellt werden. Insbesondere dann, wenn ihre Nutzung freiwillig ist und hierfür Gebühren erhoben werden. Die erwerbswirtschaftliche Betätigung wie sie durch die jeweiligen Verwaltungsvorschriften zu § 26 LHO der Bundesländer als maßgebliche Eigenschaft der Landesbetriebe formuliert wird, stellt lediglich einen Unterfall der wirtschaftlichen Betätigung dar, der nach den Beobachtungen in den Bundesländern heute als eine zu eng gefasste Umschreibung für mögliche Tätigkeiten oder Aufgaben der Landesbetriebe betrachtet werden muss. Er hat teilweise zu nicht mehr sachgerechten Interpretationen geführt, bei denen eine erwerbswirtschaftliche Betätigung dadurch konstruiert wurde, dass erforderliche Aufwendungen zur Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben, die vormals durch Ausgabeansätze im Haushaltsplan der Behörde sichergestellt wurden, nunmehr in Erlöse aus Vergabemitteln der gleichzeitig als „Dritte“ behandelten Trägerkörperschaft übergegangen sind, um den Tatbestand der erwerbswirtschaftlichen Betätigung vermeintlich auszufüllen. Abbildung 30, die den Versuch unternimmt, das unterschiedliche Verständnis über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand aufzuzeigen, spiegelt dieses Modell auf der linken Seite wieder.

Soweit Abbildung 31 zur Annäherung an den Begriff der wirtschaftlichen Betätigung zunächst in die entgeltlichen und unentgeltlichen Tätigkeiten differenziert meint dies die Unterscheidung zwischen solchen Aufgaben, die sich ausschließlich aus Steuermitteln finanzieren und damit keinen unmittelbaren persönlichen Schuldner kennen (unentgeltliche Tätigkeiten), und jenen, deren Einzelleistungen vollständig oder zumindest anteilig über Gebühren, Beiträge oder zu zahlende Preise und damit unmittelbar von einem Nutzer finanziert werden. Nur für Aufgaben dieser Art kann überhaupt ein nachhaltiger Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente prognostiziert werden, so dass die Organisationsform des Landesbetriebes gerechtfertigt erscheint.

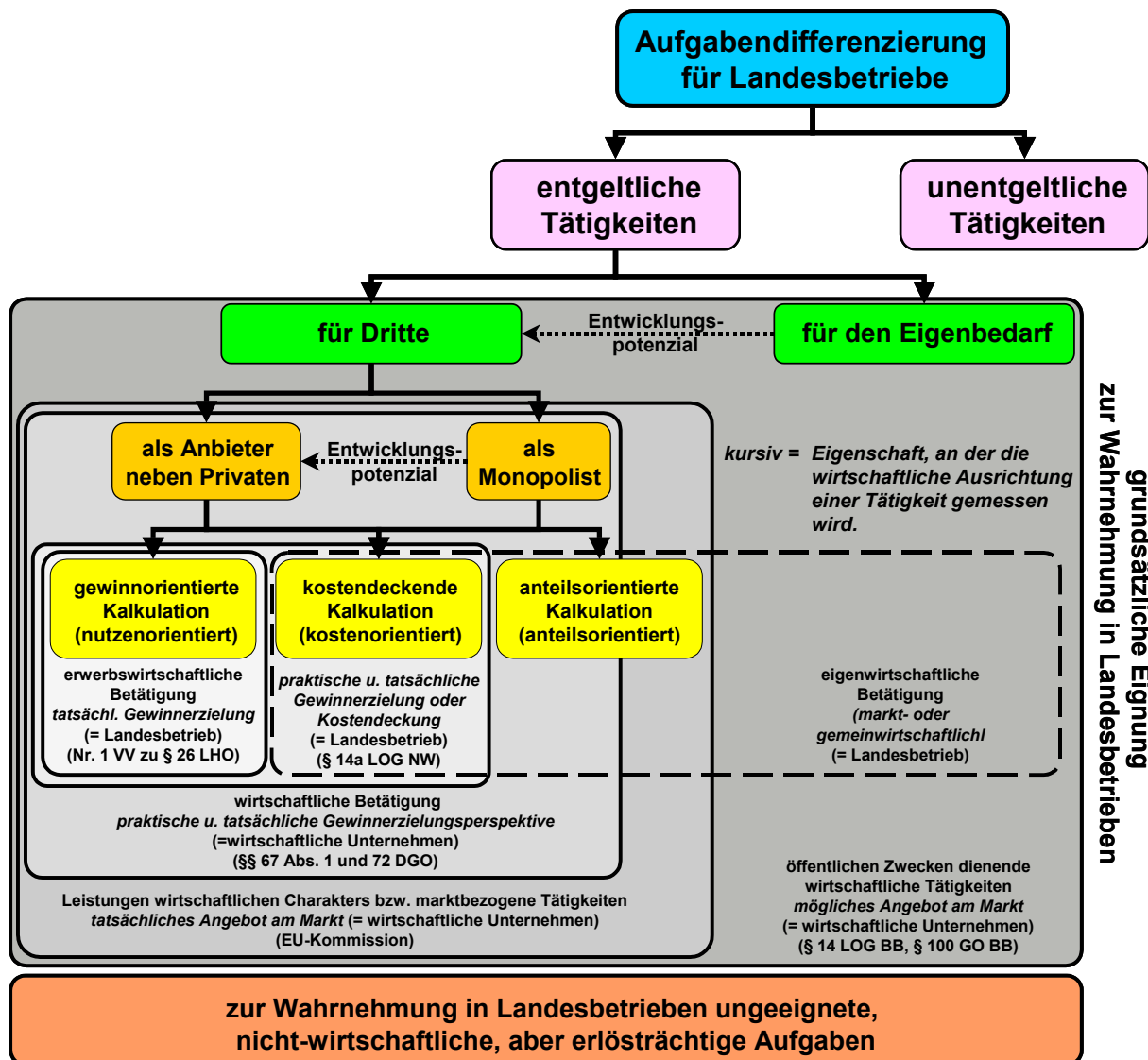


Abbildung 31: Aufgabendifferenzierung für Landesbetriebe im Spiegel des Wirtschaftlichkeitsbegriffs

Die Abbildung vereinfacht mit ihrer Trennung in entgeltliche und unentgeltliche Tätigkeiten jedoch insoweit, als sie bestimmte Erlössituationen der öffentlichen Hand nicht weiter konkretisiert. Sie verzichtet auf eine Differenzierung danach,

- ob es im freien Ermessen eines Nutzers steht, die betreffende Leistung in Anspruch zu nehmen und
- ob es sich tatsächlich um einen Austausch von Leistung und Gegenleistung handelt.

Fehlen dieses freie Ermessen oder die Gegenleistung, müssen die Tätigkeiten den nicht-wirtschaftlichen und heute einer Wahrnehmung in Landesbetrieben prinzipiell nicht mehr zugänglichen Aufgaben zugerechnet werden.

Soweit im Folgenden überhaupt von wirtschaftlicher Betätigung und der Eignung einer Aufgabe für die Wahrnehmung in Landesbetrieben gesprochen werden kann, bedingt dies, solche Leistungen von der entgeltlichen Tätigkeit auszunehmen, denen sich der Bürger oder sonstige Personen nicht entziehen können, die gleichwohl aber mit der Entrichtung von Gebühren verbunden sind. Beispielsweise kann



hier auf die allgemeinen Meldepflichten verwiesen werden. Diese verpflichten natürliche Personen, sich an ihrem Wohnsitz anzumelden und einen Wechsel des Wohnsitzes den Meldebehörden zur Fortführung der Einwohnermelderegister mitzuteilen. Die betreffenden An-, Um- und Abmeldungen sind gebührenpflichtige Amtshandlungen und unterliegen somit den entgeltlichen Tätigkeiten. Auch liegt mit der Aktualisierung der Melderegister, die grundsätzlich im Interesse des Gemeldeten liegen muss, und der hierfür entrichteten Gebühr Leistung und Gegenleistung vor. Gleichwohl kann hier nicht von einer wirtschaftlichen Betätigung gesprochen werden. Leistung und Gegenleistung liegen zwar vor, sind aber in einem so hohen Maße durch Rechtsnorm vorbestimmt, dass ein Gestaltungsspielraum durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zumindest im Außenverhältnis der zuständigen Behörde nicht möglich ist. Angebots- und Nachfrageseite des Leistungsaustauschs sind nicht variabel, so dass eine wirtschaftliche Betätigung trotz Einnahmen aus individuellen Entgelten nicht vorliegt.

Darüber hinaus kann trotz damit verbundener Erlöse nicht von einer entgeltlichen, der wirtschaftlichen Betätigung zuzurechnenden Aufgabe gesprochen werden, wenn es sich um Erlöse beispielsweise in Form von Geldbußen handelt. Zum einen handelt es sich hier nicht um eine Gebühr, einen Beitrag oder einen zu entrichtenden Preis, sondern ein Bußgeld, zum anderen fehlt es sowohl an Leistung und Gegenleistung und damit eben auch an der für wirtschaftliches Handeln u.a. typischen Möglichkeit, über ein Angebot und seine Annahme frei zu entscheiden.

Darüber hinaus muss die Zielgruppenfrage als bedeutsam für die Klassifizierung in eine wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung und die Eignung einer Aufgabe für eine Wahrnehmung im Landesbetrieb erachtet werden. Während die EU-Kommission im Einklang mit der Mehrzahl der bundesdeutschen Gemeindeordnungen eine wirtschaftliche Betätigung nur dann annimmt, wenn Leistungen tatsächlich am Markt angeboten werden, im Übrigen aber von nicht wirtschaftlichen Leistungen und entsprechenden Unternehmen spricht, geht das Brandenburger Modell bereits dann von einer wirtschaftlichen Betätigung aus, wenn eine Leistung zumindest am Markt angeboten werden kann, unabhängig davon, ob dieses tatsächlich auch geschieht. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, auch solche Dienststellen in Landesbetriebe zu überführen, die zunächst nur für den eigenen Bedarf der öffentlichen Verwaltung produzieren und hierfür von den nutzenden Dienststellen vergütet werden, sich grundsätzlich aber auch anderen Nutzern öffnen könnten. Diese Ablösung vom Kriterium der Erwerbswirtschaftlichkeit oder Kostendeckung eröffnet einen Gestaltungsspielraum zur Bildung von Landesbetrieben, der auch ausschließlich oder mehrheitlich intern finanzierte Verwaltungseinheiten einer Umwandlung zugänglich macht. Hier muss von eigenwirtschaftlichen Landesbetrieben gesprochen werden. Entscheidend ist, dass das Angebot der betreffenden Leistungen einem Bedarf - sei es einem solchen der Trägerkörperschaft oder Dritter - sowohl hinsichtlich der Angebotspalette als auch der -konditionen angepasst werden kann. In der Regel handelt es sich dabei auch nicht um Aufgaben oder Leistungen, die selbst durch Rechtsnorm vorgegeben sind, sondern die Wahrnehmung solcher Aufgaben und die Erbringung der zugehörigen Leistungen unterstützen oder überhaupt erst ermöglichen. Damit fehlen rechtliche Bindungen, die den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente einschränken und eine wirtschaftliche Ausrichtung verhindern könnten. Auch sie, so zeigen die Erkenntnisse, können als generell geeignet für eine Wahrnehmung in Landesbetrieben erachtet werden, selbst wenn es sich zwar nicht in jedem Fall um wirtschaftliche Unternehmen gemäß der Interpretation der EU-Kommission handelt. Dies gilt umso mehr, wenn ihnen ein Entwicklungsziel vorgegeben ist, das die Akquisition von Kundenkreisen über die Trägerkörperschaft hinaus beinhaltet.

### 6.1.1.2 Zugänglichkeit für alternative Steuerungsansätze

Neben der Möglichkeit der wirtschaftlichen Ausrichtung der Wahrnehmung einer Aufgabe im o.g. Sinne (Kapitel 6.2.1.1), zeigen die Ausführungen dieser Arbeit, dass die betreffenden Aufgaben für die Ausschöpfung der in den Kapiteln 6.3.1.1 bis 6.3.1.4 angesprochenen Entwicklungspotenziale geeignet sein sollten. Nur so kann eine deutliche Abgrenzung zur bisherigen Wahrnehmung in der behördlichen Organisationsform erfolgen.

Dies bedingt zunächst einen vollständigen oder zumindest weitgehenden Verzicht auf eine Regelung der speziellen Aufgabenwahrnehmung durch Rechtsnorm sowie eine Lösung von faktischen Bindungen der Aufgabenwahrnehmung durch Beschlüsse und Entscheidungen außerhalb von Rechtsnormen, die einer Beeinflussung der Geschäftsführung entzogen sind, um dieser tatsächlich eigenverantwortliche Entscheidungsspielräume und nicht nur eine „Filialleiterfunktion“ zuordnen zu können. Die Geschäftsführung sollte bei der Wahrnehmung der Aufgabe über hinreichende Möglichkeiten verfügen, gerade in der Produkt- und Preispolitik variabel reagieren und Arbeitstechniken flexibel einsetzen zu können.

Des Weiteren zeigen die Ausführungen der Kapitel 3 und 4, dass verschiedene Aufgaben eine Lösung von klassischen Formen der Fach- und Dienstaufsicht ermöglichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die öffentliche Hand in der Gewährleistungsverantwortung steht. Es kann aber auch im Falle der Erfüllungsverantwortung für eine Aufgabe möglich sein, die einen Verbleib des Aufgabenträgers in der unmittelbaren Staatsverwaltung nahe legt. Zu beobachten ist das vornehmlich dann, wenn zwar die Aufgabe selbst vorgegeben ist, die Ausgestaltung der zu dieser Aufgabe zählenden Leistungen aber ein weites Ermessen des Aufgabenträgers in Abhängigkeit von den konkreten Bedürfnissen der Nutzer ermöglicht.

Schließlich finden sich in den Beobachtungen insbesondere Aufgaben, deren Leistungen an eine breite Zahl bedeutsamer Nutzer innerhalb oder außerhalb der öffentlichen Verwaltung gerichtet sind oder gerichtet werden können. Zum einen eröffnet dies überhaupt erst die Möglichkeit der vielfach angestrebten Finanzierung des Landesbetriebes durch Erlöse von Dritten, zum anderen sind diese prädestiniert für den Einsatz partizipative Steuerungsmodelle. Hier besteht ein besonderer Bedarf, gerade die „generellen Auftraggeber“ von Staatsaufgaben, den Bürger sowie gesellschaftliche Gruppen, in die konkrete Ausgestaltung des Auftrages einzubeziehen, indem die Nutzer spezieller Güter und Leistungen über ihre Vertreter in Steuerungsgremien eingebunden werden.

## 6.1.2 Aufgabenkanon im amtlichen Geoinformationswesen

Unter Berücksichtigung der generellen Ausführungen zum Aufgabenkanon der Landesbetriebe im vorangegangenen Kapitel und der Erkenntnisse der Kapitel 3 und 4 empfiehlt es sich, die Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens in zwei große Blöcke zu differenzieren: Die so genannten Vorhalte- und die Abrufleistungen. Sie treten in nahezu sämtlichen klassischen Aufgabenbereichen auf.

### 6.1.2.1 Trennung der Vorhalte- und Abrufleistungen

Das amtliche Geoinformationswesen stellt hinsichtlich der so genannten Trennung in Vorhalte- und Abrufleistungen keinen Einzelfall dar. In ähnlicher Weise ist eine solche Trennung hinsichtlich der Schienennetze und des Schienenverkehrs zu beobachten. Nach Art. 87e Abs. 3 S. 2 und 3 GG steht der Bund in der Pflicht, die Anteilsmehrheit an den Unternehmen zu halten, die für Bau, Unterhaltung und Betrieb der Schienennetze verantwortlich sind. Die Vorhaltung von Infrastrukturen in Form dieser

Netze (dies gilt im Übrigen auch für die Straßennetze) wird insoweit und unter Verweis auf eine mangelnde Finanzierbarkeit und Rentabilität sowie eine Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen durch konkurrierende Netze als ein dem Wettbewerb nicht zugängliches Gut erachtet. Für Eisenbahnverkehrsunternehmen dagegen wird eine vergleichbare Verpflichtung zur Mehrheitshaltung an anbietenden Unternehmen gerade nicht begründet. Dieses Modell ist perspektivisch auch für das amtliche Geoinformationswesen nicht undenkbar, hängt gleichwohl aber von Entwicklungen und Entscheidungen innerhalb der 16 heute hierfür zuständigen Bundesländer ab. Betrachtet man die Bildung von Landesbetrieben - auch die Deutsche Bahn AG stellte vor ihrer formellen Privatisierung eine Vermögensmasse im Sinne des § 26 BHO dar - so lässt sich das „Bahnmodell“ bereits auf diese spiegeln: Der Bereich des Vor- und Unterhaltens der Schienennetze und damit der Infrastruktur entspricht dem Vorhalten und Aktualisieren der Geobasisdaten (den Vorhalteleistungen), das Angebot von Verkehrsdienstleistungen kann mit dem Angebot verschiedenster aus den Geobasisdaten abgeleiteter Güter und Leistungen gleichgesetzt werden (Abrufleistungen). Während erstgenannte mangels Rentabilität im Wesentlichen aus Steuermitteln und zu einem geringen Anteil aus Bereitstellungsentgelten für eine Weiterverwendung durch Dritte zu finanzieren sind, können die Abrufleistungen in voller Höhe durch Entgelte getragen werden. Zu den Abrufleistungen müssen auch solche gerechnet werden, die auf die individuelle Aktualisierung und damit Pflege der „Dateninfrastruktur“ abstellen. Dies betrifft Liegenschaftsvermessungen, die regelmäßig nur im Auftrag eines einzelnen Eigentümers oder einer Eigentümergemeinschaft ausgeführt werden.

Die Tatsache, dass die so beschriebenen Abrufleistungen ähnlich wie Verkehrsdienstleistungen der Bahnen gegen ein Entgelt am Markt angeboten werden und ihre Nutzung freiwillig ist, lässt eine Zuordnung zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten zu. Dies gilt um so mehr als sowohl Liegenschaftsvermessungen durch freiberufliche ÖbVI ausgeführt und geotopographische Daten, angereichert um weitergehende Informationen, auch von kartographischen Verlagen bereitgestellt werden, die ihrerseits lediglich Nutzungsrechte für die Verwendung von Geobasisdaten und damit der Infrastruktur bezahlen. Das tatsächliche Angebot Dritter bestätigt, dass eine wirtschaftliche Betätigung und eine Anpassung an den Markt hier grundsätzlich möglich ist. Die betreffenden Leistungen innerhalb des Aufgabenkanons der Betriebe des amtlichen Geoinformationswesens sind jene, welche in Tabelle 34 als wirtschaftlich hinsichtlich ihrer ökonomischen Ausrichtung klassifiziert wurden. In Bezug auf die Bereitstellung von Geobasisdaten kann dem Vergleich lediglich entgegengehalten werden, dass die angesprochenen kartographischen Verlage oder Datenanbieter sich mit ihren Angeboten auf solche Regionen und Informationen beschränken, für welche tatsächlich ein Absatz zu erwarten ist, der eine Refinanzierung ihrer Aufwendungen eröffnet. Zumindest in Bezug auf eine angemessene flächendeckende Grundversorgung mit Basisdaten steht die öffentliche Hand diesem Grundsatz naturgemäß kritisch gegenüber. Hier stellt sich allein die Frage, welche Qualität einer solchen Basisversorgung zukommen muss.

Diese Basisversorgung kann letztlich durch die Sicherstellung der Vorhalteleistungen befriedigt werden. Sie könnte sich konzentrieren auf die weitgehend steuerfinanzierte Datenvorhaltung der öffentlichen Hand beispielsweise im Bereich des Liegenschaftskatasters und der Geotopographie mit nur zwei Maßstabebenen: Einen liegenschafts- und einen landschaftsbeschreibenden Maßstab. Erstgenannter dient der Bereitstellung eines erforderlichen Eigentumssicherungssystems und damit des Nachweises der Grundstücke in einem amtlichen Verzeichnis i.S.d. Grundbuchordnung, Letztgenannter kann nicht auf eine bestimmte Nutzung konzentriert werden, sondern bedeutet die Grundversorgung mit Basisinformationen für vielfältigste mittel- und kleinmaßstäbige Zwecke. Soweit innerhalb der öffentlichen Verwaltung im Einzelfall Geodaten über einen Grunddatenbestand in einem Basismaßstab hinaus Verwendung finden sollen, müssten diese als Abrufleistungen vom im Wettbewerb stehenden Landesbetrieb bezogen werden.

Eine nachhaltige wirtschaftliche Ausrichtung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen mit dem Ziel eines Beitrages zur Haushaltskonsolidierung zieht nach den bisherigen Erfahrungen die Konsequenz nach sich, grundsätzlich nur die einer wirtschaftlichen Betätigung zuzurechnenden Abrufleistungen in diesen zu bündeln. Damit wird eine Vielzahl bisheriger Probleme einer Lösung zugeführt. Bei den betreffenden Leistungen handelt es sich um solche, deren Ausgestaltung prinzipiell kaum durch Rechtsvorschrift vorgegeben ist und daher grundsätzlich eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum für die Geschäftsführung eröffnet, bei dessen Ausschöpfung sie sich am Markt orientieren kann. Die betreffenden Betriebe nutzen ihrerseits wie jeder private Anbieter die im Rahmen der Erbringung von Vorhalteleistungen entstehenden Basisdaten anderer Stellen der öffentlichen Hand gegen ein entsprechendes Entgelt und bereiten diese in einer für den Absatz geeigneten Form auf. Dies kann durch eine Variation des Maßstabes, der Inhalte oder technischer Parameter erfolgen und orientiert sich am Bedarf. Die hierfür entstehenden Kosten werden in der Praxis dann auch so kalkuliert, dass sie sich vollständig aus Markteinnahmen - hierzu zählen auch Erlöse von Dienststellen der öffentlichen Hand - refinanzieren. Betriebe diese Art stehen grundsätzlich vor der Perspektive einer zumindest formellen Privatisierung. Der Staat kann sich hier sukzessive auf eine Gewährleistungsverantwortung zurückziehen. Eine Übersicht zur Differenzierung der Leistungen und ihre organisatorische Aufteilung gibt Abbildung 32.

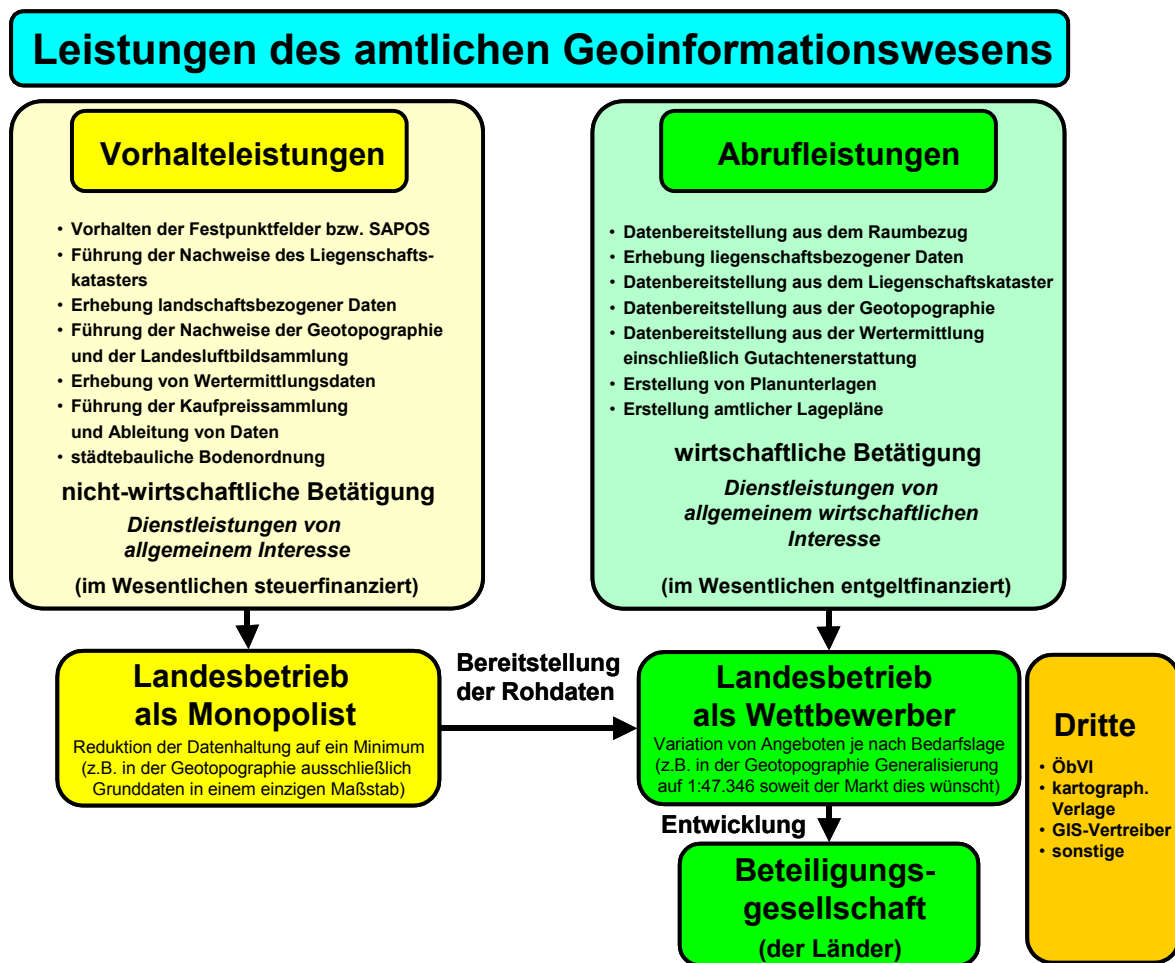


Abbildung 32: Aufgabenzuordnung zur Landesbetriebsbildung im amtlichen Geoinformationswesen

Dabei unterscheidet die Abbildung in den vorstehend beschriebenen Landesbetrieb als Wettbewerber neben anderen Markt anbietern, der ausschließlich das Angebot an Abrufleistungen sicherstellt, sowie einen getrennten Landesbetrieb als Monopolisten für die Vorhalteleistungen. Letztgenannter wird angesichts der Natur seiner Aufgaben auf noch nicht absehbare Zeit voraussichtlich steuerfinanziert angelegt sein müssen, da die Abgabe der „Rohdaten“ zur Weiterverarbeitung an Wettbewerber am Markt voraussichtlich nur eine anteilige Refinanzierung der Vorhalteleistungen ermöglichen wird. Grundsätzlich steht das einer Landesbetriebsstruktur aber nicht entgegen. Immerhin stand auch das Schienennetz der Deutschen Bahn in einer ähnlichen Situation und wird dennoch (sogar) in einer privaten Rechtsform betrieben. Die Notwendigkeit gleichwohl eine staatliche Grundversorgung dauerhaft sicherzustellen, führt in der Primär- wie auch der Sekundäranalyse zu der Erkenntnis, dass sich unterschiedliche Ausgestaltungen der Landesbetriebe eröffnen und auch praktiziert werden. So dürfte beispielsweise in der Leitung eines Landesbetriebes mit Monopolstellung im Bereich der Vorhalteleistungen eine geodätisch-kartographische gegenüber einer betriebswirtschaftlichen Kompetenz überwiegen. Gleichmaßen erscheinen das partizipative Steuerungsinstrumentarium oder die kaufmännische Buchführung hier von geringerem Interesse. Dort, wo der „Wettbewerb“ mit Dritten dominiert, Produktionsverfahren weitestgehend freigestellt sind und die Notwendigkeit einer besonderen Berücksichtigung von Nutzerinteressen besteht, ist hingegen eine Fokussierung auf betriebswirtschaftliche Kompetenz und kaufmännisches Rechnungswesen sowie eine Rückzug auf eine Gewährleistungsaufsicht zu beobachten.

Eine besondere Situation leitet sich offensichtlich aus dem Umstand ab, dass die bisherige Produktpalette im amtlichen Geoinformationswesen und die dahinter stehenden Verfahren in hohem Maße durch länderübergreifende Beschlüsse vordefiniert sind. Mit Blick auf die Nutzeransprüche ist dies auch gerechtfertigt.

Tabelle 34 hatte einzelne sonstige Aufgaben benannt, die sich in Abbildung 31 nicht wieder finden. Hintergrund ist der Umstand, dass sie einer betrieblichen Struktur hiesigen Erachtens kaum zugänglich sind, auch wenn die untersuchten Landesbetriebe die Zuständigkeiten unverändert belassen haben. Dies ist im Regelfalle wegen der nur geringen Bedeutung innerhalb des gesamten Aufgabenkanons geschehen. Betroffen sind Aufsichtsbefugnisse, die Tätigkeiten von Geschäftsstellen der Prüfungsausschüsse oder der zuständigen Stellen nach dem Berufsbildungsgesetz. Perspektivisch liegt es nahe, diese Aufgaben auf behördliche Einheiten zu verlagern oder im Einzelfall, z.B. hinsichtlich der zuständigen Stellen und der Geschäftsstellen der Prüfungsausschüsse für Ausbildungsberufe in Richtung einschlägiger Berufskammern zu externalisieren. Aufsichtsbefugnisse dagegen bieten sich im Interesse einer einheitlichen Ausübung für eine Bündelung an zentraler behördlicher Stelle an. Dies gilt insbesondere, wenn bisher Leistungen sowohl von den Katasterbehörden als auch von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren oder der Landesvermessungsbehörde erbracht werden konnten, die Überprüfung der betreffenden Entscheidungen im Wege der Aufsicht aber unterschiedlichen nächsthöheren Behörden übertragen war. Insbesondere bei der Ausgestaltung von Ermessensspielräumen barg dies die Gefahr unterschiedlicher Sachentscheidungen bei ansonsten gleichen Leistungen.

## 6.2 Erfordernis der Bildung von Landesbetrieben – Forschungsfrage/Hypothese II, 1. Teil

Die Beurteilung der Notwendigkeit von Landesbetrieben in der öffentlichen Verwaltung bedarf im Vorfeld der betreffenden Entscheidung einer klaren Formulierung der damit verbundenen Zielstellung. Dies ist - wenn auch vielfach unter einem verkürzten Eindruck der Haushaltslage - in der Praxis geschehen. Erst ein Abgleich dieser Zielstellung mit den Möglichkeiten des Landesbetriebes und der Natur der dort wahrzunehmenden Aufgaben auch im Vergleich zu anderen Organisationsformen wie der Behörde auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells vermag Aufschluss darüber zu geben, inwieweit der Landesbetrieb tatsächlich das geeignete Modell zur Zielerreichung darstellt. Dabei gilt es zu bedenken, dass heute nicht mehr die Rechtsform einer Stelle der öffentlichen Verwaltung als maßgeblich für eine erfolgreiche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erachtet wird, sondern vielmehr ein Bündel von Maßnahmen, das sich über sämtliche der o.a. Funktionalbereiche erstreckt.<sup>1051</sup> Landesbetriebe als Selbstzweck stoßen weder bei den betroffenen Behörden noch deren Beschäftigten auf einen positiven Widerhall. Vor diesem Hintergrund hatte Forschungsfrage 2 die Diskussion darüber aufgegriffen,

- „Warum die Organisationsform Landesbetrieb angesichts des zunehmenden Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente in klassischen Behörden überhaupt noch ein Thema ist“.

Die Beurteilung der Notwendigkeit von Landesbetrieben muss sich daran orientieren, inwieweit dieses Modell die Umsetzung entsprechender Maßnahmen einleitet, befördert oder ausschließlich ermöglicht. Nachfolgend werden im Allgemeinen sowie speziell für das amtliche Geoinformationswesens auf Basis der herausgearbeiteten Entwicklungspotenziale Aussagen darüber getroffen, ob der Landesbetrieb tatsächlich und unabhängig von anderen Reformentscheidungen mehr Möglichkeiten als eine unter Beachtung des Neuen Steuerungsmodells geführte Behörde birgt, um sich einem betriebswirtschaftlichen Handeln anzunähern, und damit ein Erfordernis für dieses Modell begründet werden kann. Für beide Fallgestaltungen - generell, wie auch für das amtliche Geoinformationswesen - muss mit Blick auf Forschungsfrage 2 die Feststellung getroffen werden, das gerade auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse in Kapitel 5 Entwicklungspotenzial verbleibt - wenn auch unterschiedlich für die einzelnen Funktionalbereiche. Hierzu wird nachfolgend ausgeführt. Dabei werden abschließend auch einige Hinweise gegeben, welche Vorkehrungen zu treffen sind, damit Entwicklungspotenziale auch tatsächlich zur Verfügung stehen.

<sup>1051</sup> Mit der Einrichtung einer Projektgruppe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ innerhalb seiner „Denkfabrik“ in der Staatskanzlei im Jahr 1992 betonte Schleswig-Holsteins damaliger Ministerpräsident Björn Engholm, dass die unsägliche Privatisierungsdiskussion der vergangenen Jahre für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben nicht maßgeblich sei, da die Rechtsform der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nur von sekundärer Bedeutung sei. Wichtiger sei, dass eine öffentliche Maßnahme zuverlässig und effizient wahrgenommen werde und dass die öffentliche Kontrolle funktioniere. Das Problem seien nicht die öffentlichen Bediensteten, auch wenn die Kritik an den Beamten ständig gepflegt werde, sondern die überkommenen Strukturen der Verwaltung wie die bürokratische Steuerung und die kameralistische Haushaltsführung. Eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors müsse vor allem an den Steuerungs- und Organisationsprinzipien ansetzen. Dazu zählen:

- Eigenverantwortlichkeit statt Hierarchie: Durchführung von öffentlichen Aufgaben in eigenständigen Einheiten mit eigener Ergebnis-, Ressourcen- und Mitarbeiterverantwortung;
- Ergebnis- statt Verfahrenskontrolle: weg von detaillierten Vorschriften und minutöser Überwachung, hin zu stärkerem Ermessen und größerer Initiative der Entscheidungsträger;
- Kostenrechnung statt Kameralistik: Offenlegung, was die Leistungen einer Behörde wirklich kosten, einschließlich Personal, Abschreibungen, kalkulatorischer Kosten usw.;
- Motivation statt Alimentation: Schaffung neuer Leistungsanreize für die Beschäftigten. Nicht Geld sondern Personal sei die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung – daher müssen das öffentliche Dienstrecht und das Beamtenrecht geschmeidiger, anpassungsfähiger und leistungsorientierter werden.

(vgl. Miller, Manfred (1995), S. 616)

### 6.2.1 Generelles Erfordernis

Die Motivation des § 26 Abs. 1 war zum Zeitpunkt seiner Aufnahme in die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen geprägt von dem Glauben, innerhalb der öffentlichen Verwaltung unabhängig vom aufgabenspezifischen Erfordernis ausschließlich ein kamerales Rechnungswesen zum Einsatz bringen zu können. Insbesondere solche öffentlichen Aufgaben, die zwar weiterhin in der unmittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung wahrgenommen werden sollten, gleichzeitig aber unmittelbare Einnahmen des Staates in nicht nur unerheblichen Umfang begründeten und ggf. sogar neben privaten Dritten angeboten wurden, konnten hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Erfolgs durch das herkömmliche Rechnungswesen aber nur unzureichend abgebildet und gesteuert werden. Mit dem § 26 Abs. 1 BHO/LHO wurde daher eine „Ausstiegsklausel“ aus dem System der Kameralistik bei gleichzeitiger Wahrung der Zugehörigkeit der betreffenden Organisationseinheit zur unmittelbaren staatlichen Verwaltung geschaffen. Vor dem Hintergrund der Novellierung des öffentlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens zahlreicher Bundesländer mit dem Ziel der Wirtschaftsführung nach kaufmännischen statt kameralen Grundsätzen entbehrt diese Form der „Ausstiegsklausel“ offensichtlich zunehmend an Berechtigung. Dort, wo in absehbarer Zeit die Umstellung der öffentlichen Haushalte auf ein betriebliches Rechnungswesen zu erwarten ist, fehlt ein wesentliches Argument für den Einsatz des Landesbetriebes, nämlich die Aufstellung eines Wirtschaftsplans, die Einrichtung einer Finanzbuchführung sowie die Erstellung eines handelsrechtlichen Jahresabschlusses, die in der Form einer klassischen Behörde bisher als nicht möglich erachtet wurden. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein solches Rechnungswesen auf staatlicher Ebene gegenwärtig nur parallel zur Kameralistik aufgebaut wird.

Damit müssen Zielstellungen, welche ein Erfordernis zur Errichtung von Landesbetrieben begründen und nicht auch auf sonstige Weise erreicht worden wären, vornehmlich an anderen Stellen gesucht werden. Die Primär- und Sekundäranalyse zeigen, dass sowohl in der Praxis als auch in der Theorie sehr wohl weitergehende Potenziale angeboten und auch vorsichtig genutzt werden. Sie werden nachfolgend in Form der generellen Darstellung zusammenfassend aufgezeigt. Inwieweit die betreffenden generellen Ziele auch erreicht werden, ist in besonderem Maße abhängig von der Ausschöpfung der konkreten und in Kapitel 6.3 angesprochenen Entwicklungspotenziale.

#### 6.2.1.1 Erfordernis unter Organisationsaspekten

Das Neue Steuerungsmodell ist in hohem Maße geprägt von der Implementierung einer neuen Verwaltungskultur, die insbesondere an der organisationsspezifischen Ausgangssituation der öffentlichen Verwaltung ansetzt. Entsprechend einer Grundphilosophie des Modells soll die Steuerung von Verwaltungseinheiten zunehmend durch konsensuale Entscheidungsprozesse zwischen Vorgesetzten und nachgeordneten Personen und Stellen sowie unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Adressaten des Verwaltungshandelns erfolgen. Gleichzeitig sollen die Eigenverantwortung der die öffentliche Aufgabe ausführenden Stellen gestärkt und Ressourcenverantwortung gebündelt werden.

Dass die vorstehenden Grundgedanken in weiten Teilen sehr wohl einer behördlichen Organisationsform zugänglich sind, zeigt der Einsatz diverser Instrumente, welche nach Aussage der untersuchten Landesbetriebe unabhängig von ihrem Betriebsstatus zum Einsatz gekommen wären. Dies gilt beispielsweise für die an Kostenträgern orientierte Bildung von Organisationseinheiten innerhalb bestehender Behörden und Einrichtungen, den Abschluss von Zielvereinbarungen oder die produktorientierte Steuerung bei gleichzeitiger Bündelung von Finanz- und Sachverantwortung durch leistungsbezogene Planaufstellungen. Die individuelle Landesbetriebsbildung hat den Einsatz der betreffenden Instrumente

nach nahezu einhelliger Aussage jedoch beschleunigt. Insoweit kann der Landesbetrieb also zu einer Beförderung von Maßnahmen und der Implementierung entsprechender Instrumente beitragen.

Darüber hinaus stoßen die herkömmlichen Organisationsformen der unmittelbaren Landesverwaltung jedoch an Grenzen, wenn es um den Aufbau partizipatorischer Strukturen geht oder ein angemessener Ausgleich für die wachsende Steuerungsbreite bei der Konzentration oder Zentralisation vormaliger Verwaltungseinheiten zu finden ist. So sind Behörden bisher zwingend einer monokratischen Führung zu unterwerfen und dem Hierarchieprinzip folgend regelmäßig durch eine zuständige oberste Landesbehörde zu beaufsichtigen. Die Aufrechterhaltung dieser Organisationsmerkmale für die behördliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben trägt der Notwendigkeit einer eindeutigen Legitimationskette Rechnung. Hinzu kommt, dass die angestrebte Eigenverantwortung für die Führung der laufenden Geschäfte durch die Behördenleitung ausschließlich und höchstens tatsächlicher Natur ist. Eine rechtsverbindliche, außenwirksame Zuordnung fehlt. Der zuständigen Dienst- und Fachaufsichtsbehörde sind regelmäßig auch Eingriffe in die laufende Geschäftsführung gestattet. In der Vergangenheit konnten entsprechende Defizite allein dadurch behoben werden, dass die in den betreffenden Behörden wahrgenommenen Aufgaben aus der unmittelbaren Landesverwaltung ausgelagert und in rechtlich selbständige Organisationsformen des öffentlichen oder privaten Rechts überführt wurden. Allein im Falle der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 BHO/LHO war ein Verbleib in der unmittelbaren Landesverwaltung und gleichzeitige Behebung einzelner der genannten behördlichen „Defizite“ möglich. Die Bildung der Sondervermögen war regelmäßig jedoch geknüpft an das Vorliegen einer speziellen Vermögensmasse, die zur Verwaltung und Verwertung übertragen wurde.

Gleichermaßen ist die Bildung partizipatorischer Strukturen in Form von Steuerungs- oder Beratungsgremien, welche unter Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen, des Parlaments und betroffener Verwaltungszweige bis hin zu den Beschäftigten erfolgt, für Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung als untypisch zu erachten.

Soweit öffentliche Aufgaben oder die zu ihrer Wahrnehmung erforderlichen Unterstützungsleistungen der Bedarfsverwaltung zumindest auf absehbare Zeit weiterhin in der Erfüllungsverantwortung des Staates gesehen und daher der unmittelbaren Landesverwaltung zugeordnet werden, ist in den Ländern zu beobachten, dass diese eine Organisationsform neben den Behörden suchen, welche genau den angesprochenen nachfolgenden Defiziten begegnen und das Erfordernis von Landesbetrieben bestärkt haben:

- Beschleunigung der Implementierung neuer Steuerungsmodelle
- Herausbildung kollegialer Führungsstrukturen
- Stärkung der Eigenverantwortung für die Führung der laufenden Geschäfte einer Organisationseinheit
- Bildung partizipatorischer Beratungs- oder Steuerungsstrukturen in der unmittelbaren Landesverwaltung

### 6.2.1.2 Erfordernis unter Personalmanagementaspekten

Ein weiterer Ansatzpunkt des Neuen Steuerungsmodells ist das Personalmanagement in Bund, Ländern und Kommunen. Soweit die Aufgaben und Qualifikationsvoraussetzungen es ermöglichen, ist es eine Zielstellung, den Personaleinsatz zu flexibilisieren. Hinzukommen sollen nach Auffassung der Pro-



moter der Betriebsumwandlungen motivationsfördernde Anreize in der Aufgabengestaltung und ein zunehmendes Augenmerk auf eine leistungsgerechte Vergütung der Beschäftigten.

Hier ist zu beobachten, dass die Zielstellungen des Neuen Steuerungsmodells in weiten Teilen bereits in der behördlichen Organisationsform umgesetzt werden können. An Grenzen stoßen die diesbezüglichen Instrumente offensichtlich vornehmlich dort, wo Rahmenbedingungen des Dienst- oder Arbeitsrechts einer Flexibilisierung entgegenstehen. Seine Anwendung ist bindend, zumindest solange Landesbetriebe Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind. Insbesondere die Ausführungen in Kapitel 4.4 zeigen jedoch auf, dass Novellierungen des Dienstrechts der vergangenen Jahre einen diesbezüglich bereits deutlich erweiterten Gestaltungsspielraum eröffnet haben. Soweit dieser in den Landesbetrieben zur Anwendung kommt, wäre dieser auch in der Organisationsform der Behörde zum Einsatz gekommen. Die befragten Landesbetriebe bestätigen jedoch, dass einzelne Maßnahmen durch die individuelle Landesbetriebsbildung befördert wurden.

Gleichwohl eröffnet die Organisationsform des Landesbetriebes einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum für die Ausschöpfung der durch das Dienst- und Arbeitsrecht bereitgestellten und der Motivation förderlichen Möglichkeiten dadurch, dass Funktionen und Leistungsschauplätze erwachsen, die in einer Behörde so nicht zur Verfügung gestanden hätten oder abrufbar gewesen wären. Ihre Erschließung wird als ein wesentliches Argument für die Bildung von Landesbetrieben verstanden. Der Fokus eines Erfordernisses unter Personalmanagementaspekten liegt somit auf

- der Beschleunigung des Einsatzes moderner Personalmanagementmethoden und
- der Herbeiführung von Möglichkeiten zur Ausschöpfung motivationsfördernder dienst- und arbeitsrechtlicher Potenziale

### 6.2.1.3 Erfordernis unter Aufgabenaspekten

Für die bestehenden Aufgaben der öffentlichen Hand ist kein übergeordneter Zwang zu erkennen, diese in einer bestimmten vorgegebenen Organisationsform öffentlich-rechtlicher oder privater Natur wahrzunehmen. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, dass auch öffentliche Aufgaben der Flugsicherung oder des Vorhaltens von Bahninfrastrukturen in privaten Rechtsformen unter privater Beteiligung erfolgen. Innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung können Behörden, Einrichtungen, Betriebe oder Sondervermögen zum Einsatz kommen. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der grundsätzlich durch Rechtsnorm vorgegebenen Struktur der Landesverwaltung obliegt dem sachgerechten Ermessen der Exekutive. Die jeweilige Aufbauorganisation und die Wahl einer Rechtsform müssen sich daran messen lassen, ob sie zur Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben geeignet sind. In Bezug auf haushaltsrechtliche Belange war die Frage bereits durch § 26 Abs. 1 LHO beantwortet worden, der gerade als Reaktion darauf zu verstehen ist, dass bestimmte Aufgaben auf Grund ihrer Erlösträchtigkeit eines von der Kameralistik abweichenden Rechnungswesens bedürfen.

Unter Berücksichtigung der Frage der Eignung einer bestimmten Organisationsform legen einzelne öffentliche Aufgaben eine Abkehr von der behördlichen Organisationsform nahe, ohne dabei gänzlich aus der unmittelbaren Landesverwaltung entlassen zu werden. Letztgenanntes kann aus der Notwendigkeit der effektiven und effizienten Durchsetzung wirtschafts-, gesellschafts- oder fachpolitisch begründeter Einflussnahmen resultieren. Gleichwohl kann es sich auch bei diesen Aufgaben um solche handeln, für deren Wahrnehmung der Sachverstand verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in institutionalisierter, verstetigter Form eingebunden werden soll. Die Form der Behörde ist solchen partizipatorischen Elementen regelmäßig weniger zugänglich. Die aktuelle Einschätzung der Natur, der diversen in

dieser Arbeit im Zusammenhang mit Landesbetrieben beobachteten Aufgaben hat in den Ländern, das Erfordernis erkennen lassen, über einen Wandel der Organisationsform nachzudenken.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass insbesondere dort, wo ein Ausbau erwerbswirtschaftlicher Betätigung angestrebt wird, die Behörde regelmäßig als die falsche Produktionsstätte angesehen wird. Bereits in der Anschauung weiter Teile der Gesellschaft wird es mit dem Behördencharakter als unvereinbar erachtet - und führt regelmäßig auch zu Irritationen und Friktionen -, wenn diese sich beispielsweise durch das vermehrte Angebot von Leistungen über die gesetzliche Auftragslage hinaus betätigen. Soweit eine solche Ausrichtung als Zielstellung formuliert und die klare Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeit gesucht wird, muss das Erfordernis von Landesbetrieben weiter bejaht werden. Ein Erfordernis der Betriebsbildung unter Aufgabenaspekten resultiert somit vornehmlich aus

- einem Wandel hinsichtlich der Klassifizierung bestehender öffentlicher Aufgaben und
- einer deutlicheren Abgrenzung wirtschaftlicher- und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten.

#### **6.2.1.4 Erfordernis unter Marketingaspekten**

Bund, Länder und Kommunen stehen unbeschadet der Frage, bis zu welcher Grenze eine Abkehr vom Steuerstaat hin zum Beitrags- oder Gebührenstaat rechtlich zulässig ist, in der Pflicht, öffentliche Haushalte zu konsolidieren. Vor diesem Hintergrund wird regelmäßig abgewogen, inwieweit der Nutzer öffentlicher Güter und Leistungen losgelöst von seinen Steuerpflichten an ihrer Finanzierung beteiligt und im Falle der Entgeltspflicht auch zur Nutzung der Angebote bewogen werden kann, um entsprechende Einnahmen zu erwirtschaften. Für die Bemessung von Entgelten und die aktive Vermarktung öffentlicher Güter und Leistungen setzen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sowie das Gebot einer zurückhaltenden Kommunikationspolitik enge Grenzen. Auch wenn diese Rahmenbedingungen zunächst weniger an eine Organisationsform als vielmehr an die jeweilige öffentliche Aufgabe geknüpft sind, muss festgestellt werden, dass eine Rechtfertigung einer aktiven und offensiven Kommunikationspolitik gerade in Bezug auf die von der Verwaltung angebotenen Güter und Leistungen, also das Marketing, und die Bemessung der Entgelte an dem Gegenwert für ihre Nutzer in der Organisationsform des Landesbetriebes nachhaltiger zu bewirken ist als in der Form der Behörde.

Selbst wenn die untersuchten Landesbetriebe darauf verweisen, dass entsprechende Entwicklungen voraussichtlich auch in der Form der Landesbehörde eingetreten wären, so geben diese zu erkennen, dass mit der betrieblichen Struktur unbeschadet der rechtlich fortbestehenden Grauzone über die Grenzen des zulässigen Marketings einschließlich der Preisgestaltung eine gefestigte Überzeugung zu Gunsten eines offensiveren Verhaltens eingetreten ist.

Ein Erfordernis der Errichtung von Landesbetrieben liegt daher in Bezug auf Fragen des Marketings im Wesentlichen allein in einer Zielstellung begründet, die darauf abstellt, entsprechende betriebswirtschaftliche Instrumente beschleunigt zum Einsatz zu bringen. Ihre grundsätzliche Zulässigkeit oder Neuorientierung muss bis auf wenige Ausnahmen auch für Behörden angenommen werden.

#### **6.2.1.5 Errichtungsverfahren und -entscheidungen**

Kapitel 4.2.2.1 hatte den Weg der Errichtung von Landesbetrieben ausgehend von der Rechtslage in einzelnen Bundesländern beschrieben und dem der Bildung von Landesbehörden gegenübergestellt.

Während Letztgenannte regelmäßig durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und damit alternativ durch die Legislative oder die von ihr ermächtigte Exekutive auf dem Verordnungswege errichtet werden können, wird für die Errichtung von Landesbetrieben regelmäßig eine Regelung durch Verwaltungsvorschrift als hinreichend erachtet. Dies kann dann als legitim gelten, wenn Landesbetriebe lediglich in einer besonderen haushaltsrechtlichen Ausgestaltung zum Ausdruck kommen, im Übrigen aber ihren Behördenstatus beibehalten und die Auswirkungen auf den Gesamthaushalt marginal sind.

Ausgehend von der Überlegung, Landesbetriebe mit einer nachhaltig wirksameren wirtschaftlichen und organisatorischen Autonomie im Vergleich zu Behörden auszustatten und sie den kommunalen Eigenbetrieben anzunähern, gehen die Länder vorsichtig dazu über ihre Errichtung grundsätzlich durch eine Legislativentscheidung zu betreiben, auch wenn dies nicht zwingend gesetzlich geboten wäre. Ausnahmen hiervon sind insbesondere dann zu beobachten, wenn Landesbetriebe weiterhin lediglich eine haushaltsrechtliche Sonderstellung einnehmen und einzeln oder in ihrer Gesamtheit geringfügige Bilanzsummen, Jahreserlöse und Jahresergebnisse im Vergleich zum Gesamthaushalt abbilden. Diese Ausnahmen können dann als vertretbar erachtet werden. Eine Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts ist dann ebenso wenig zu erkennen wie ein Bruch oder eine weitere Verlängerung der eindeutigen Legitimations- oder Weisungskette.

Inhaltlich werden die Errichtungsentscheidungen mit diversen Maßnahmen angereichert. Die Erhöhung der Autonomiepotenziale steht dabei noch nicht immer im Vordergrund, was gerade bei den betroffenen Landesbetrieben als Defizit gesehen wird. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Kompetenzen der Geschäftsführung, die partizipative Steuerung und die Weiterentwicklung der Aufsicht. Nur so könnte der für eine Rechtfertigung der Erhaltung von Landesbetrieben erforderliche Autonomievorsprung gegenüber der Behörde trotz des zunehmenden Einzugs der kaufmännischen Buchführung gewahrt werden. Dies rechtfertigt zum einen auch die höheren Anforderungen an die Bildung von Landesbetrieben in Form des Gesetzes, zum anderen verpflichtet es den parlamentarischen Raum zu einer Auseinandersetzung mit den Besonderheiten des Landesbetriebes. Eine Umwandlung in Landesbetriebe ohne Ausschöpfung organisationsspezifischer Potenziale und gleichzeitig fortbestehender vollständiger oder nahezu vollständiger Finanzierung durch das Land wird jenseits der Entscheidungsträger oft als überflüssig verworfen. Hierzu wird zukünftig voraussichtlich Handlungsdruck erwachsen.

Des Weiteren erscheinen einzelne grundlegende Entscheidungen erforderlich, um die Errichtung von Landesbetrieben mit nachhaltigem Erfolg zu betreiben. Sie stellen selbst kein Entwicklungspotenzial dar, sind aber Voraussetzung, um dieses überhaupt ausschöpfen zu können, und helfen, die Ausnutzung von Gestaltungsspielräumen abzuwägen. Sie finden in Ansätzen bereits Eingang in vereinzelt bestehende Strategien zur Landesbetriebsbildung.

- a) Die Übertragung des beweglichen und unbeweglichen, materiellen und immateriellen Anlagevermögens in das wirtschaftliche Eigentum des Landesbetriebes, soweit nicht die Besonderheit des Anlagevermögens eine anderweitige Bindung impliziert (z.B. die Zuordnung des Immobilienvermögens an Landesbetriebe, welche dieses gesondert verwalten - Immobilienmanagement).
- b) Die Beschränkung auf eine Teilkostenrechnung, soweit Landesbetrieb anteilig Leistungen erbringen, die unstrittig steuerfinanzierten Aufgaben zuzurechnen sind und einer Gebührenerhebung nicht zugänglich sind.
- c) Die Neuausschreibung leitender Funktionen innerhalb des Landesbetriebes unter Berücksichtigung eines gewandelten Anforderungsprofils.

- d) Die umfassende und strukturierte Überprüfung der bisherigen und für den Landesbetrieb avisierten Aufgaben nach den Grundsätzen der Aufgabenkritik. Diese kann dazu führen, dass der Landesbetrieb nur eine Übergangslösung darstellt.
- e) Die Konzentration der bilateralen Verhältnisse zwischen Landesbetrieben und anderen Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung einschließlich der Aufsichtsbehörden auf eine maßgebliche Form der Zusammenarbeit pro Aufgabe oder zugehöriger Leistung, um ein Nebeneinander von Service- und Zielvereinbarungen oder Eingriffsrechten und damit verbundene Rechtsunsicherheit zu minimieren.
- f) Die Formulierung einer umfassenden und konkreten Erwartungshaltung an und Zielstellung für den Landesbetrieb, die sich nicht ausschließlich an haushaltsrechtlichen Maßgaben bestimmt.
- g) Die Klarstellung - ggf. differenziert nach Aufgaben oder Leistungen -, ob der betreffende Landesbetrieb eine erwerbswirtschaftliche oder eigenwirtschaftliche (marktwirtschaftliche/kostendeckend oder gemeinwirtschaftlich/kostenminimierende) Ausrichtung erfahren soll.

#### 6.2.1.6 Kodifizierung der Landesbetriebe

Losgelöst von den im Raum stehenden Forschungsfragen sollen nachfolgend einzelne Empfehlungen zur Kodifikation der Landesbetriebe ausgesprochen werden, welche im Ergebnis dazu führen können, dass die aufgezeigten Potenziale nicht ein ausschließlicher „Spielball“ zwischen den Beteiligten werden, sondern die erforderliche Verbindlichkeit erlangen.

Die Suche nach den rechtlichen Grundlagen der Landesbetriebe führte regelmäßig in die Haushaltsordnungen der Länder. Ihre Platzierung in den §§ 26, 74 und 87 LHO resultiert aus dem Umstand, dass der Landesbetrieb seinem Wesen nach geschaffen wurde, um eine besondere Wirtschaftsführung für ausgewählte Behörden zu ermöglichen ohne deren anderweitigen Status in Frage zu stellen. Diese Form der Kodifizierung sollte angesichts der zwischenzeitlich deutlich über finanzwirtschaftliche Aspekte hinausgehenden Potenziale als nicht mehr hinreichend erachtet werden. Einzelne Bundesländer wie Brandenburg und Nordrhein-Westfalen haben dies auch erkannt. Die hier vorgeschlagene Stärkung der wirtschaftlichen und insbesondere organisatorischen Autonomie und die damit einher gehenden Einzelmaßnahmen bedingen eine Verlagerung der Vorgaben für Landesbetriebe in das Landesorganisationsrecht. Dabei ist abzustufen in abstrakt-generell, konkret-generelle und konkret-individuelle Regelungen. Primär- und Sekundäranalyse sowie die Beobachtungen in Kapitel 5 geben zu nachstehender Schlussfolgerung Anlass. Die Kontakte zu den vertieft untersuchten Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen bestätigen diese Forderungen weitestgehend.

Geeigneter Ort für abstrakt-generelle Regelungen wären die einschlägigen, aber nicht bundesweit zum Einsatz kommenden Landesorganisations- oder Landesverwaltungsgesetze. In ihnen sollten mit Blick auf die Beobachtungen in der Primär- und Sekundäranalyse insbesondere grundsätzliche Vorgaben für die Abwägung der Bildung von Landesbetrieben sowie das Errichtungsverfahren, Rechte der Geschäftsführung, die Aufsicht, die partizipative Steuerung, Dauer und Zusammensetzung der Geschäftsführung sowie die Art der für Landesbetriebe geeigneten Aufgaben verankert werden. Darüber hinaus bedürfte es einzelner verbindlicher Vorgaben zur Wirtschaftsführung in Anlehnung an das Recht der Eigenbetriebe (siehe Kapitel 5.1.2). Hierzu zählen die Erhaltung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einschließlich der Pflicht zur rechtzeitigen Durchführung der erforderlichen Instandhaltungsarbeiten, die Rücklagenbildung für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung, soweit Abschreibungen hierfür nicht ausreichen, und das Verbot des Eigenkapitalentzuges durch die Träger-

körperschaft, soweit dies die Aufgabenerfüllung und zukünftige Entwicklung des Landesbetriebes gefährdet. Weitergehend bedürfte es einer Verankerung des True-and-Fair-View-Prinzips sowie der Organstellung zumindest der Geschäftsführung, um die Autonomie der Landesbetriebe zu steigern.

Der diesbezügliche Wortlaut hat Geltung generell für alle Landesbetriebe zu entfalten und wäre hinsichtlich der dort umschriebenen Tatbestände so abstrakt zu halten, dass eine Vielzahl konkreter Sachverhalte in Bezug auf Landesbetriebe hierunter subsumiert werden könnte. Solange entsprechende landesorganisationsrechtliche Grundlagen nicht bestehen, könnte hilfsweise und befristet auf das Landeshaushaltsrecht als Ort für abstrakt-generelle Regelungen hinsichtlich der Landesbetriebe zurückgegriffen werden.

Eine Konkretisierung der abstrakten Tatbestandsumschreibungen bedürfte weitergehender Ausführungen in Verwaltungsvorschriften zum Landesorganisationsrecht. Hierbei sollten Fallgestaltungen unabhängig von fachlichen Besonderheiten einzelner Landesbetriebe herausgearbeitet werden, die unter Anwendung allgemeingültiger Parameter Hinweise zur konkreten Ausgestaltung insbesondere in Bezug auf die in Kapitel 6.1 und 6.3.1 angesprochenen Aufgaben und Entwicklungspotenziale geben und dabei Alternativ- und Konsekutiventscheidungen i.S.v. „wenn-dann-Szenarien“ aufzeigen. Diese stellen dann eine Verfeinerung der Entscheidungsgrundlagen für die Bildung und Ausgestaltung aller Landesbetriebe dar.

Für konkret-individuelle, d.h. auf den einzelnen Landesbetrieb zugeschnittene Empfehlungen und Handlungsvorgaben verwenden einzelne Bundesländer die Satzung oder Geschäftsweisung. Diese konkretisieren unter Berücksichtigung der individuellen fachlichen Besonderheiten des jeweiligen Landesbetriebes die Anwendung der konkret-generellen Entscheidungsalternativen unter Beachtung besonderer Sachverhalte. Terminologisch wäre hier auf den Begriff der Satzung jedoch zu verzichten, da dieser bereits für Rechtssätze der Körperschaften des öffentlichen Rechts Verwendung findet. Ein darüber hinausgehender Gebrauch birgt die Gefahr der Fehlinterpretation zu Gunsten einer Außenwirksamkeit entfaltenden Regelung. Diese liegt im Falle der Landesbetriebe aber gerade nicht vor. Anders als den Körperschaften des öffentlichen Rechts fehlt ihnen darüber hinaus die eigene Rechtspersönlichkeit.

## 6.2.2 Erfordernis im amtlichen Geoinformationswesen

Grundsätzlich könnte für das amtliche Geoinformationswesen wie für zahlreiche andere Aufgaben die Feststellung getroffen werden, dass die Aufgabe in der behördlichen Organisationsform und mit dem Instrumentarium des Verwaltungsrechts mehr als 150 Jahre erfolgreich wahrgenommen wurde und daher keine Veranlassung gesehen werde, über einen diesbezüglichen Wandel auch nur nachzudenken. Der Einsatz der Organisationsform des Landesbetriebes sowie betriebswirtschaftlicher Instrumente stände damit überhaupt nicht zur Diskussion. Eine solche Sichtweise müsste sich zu Recht und zwangsläufig dem Vorwurf ausgesetzt sehen, die Augen vor der allgemeinen Entwicklung hin zur Implementierung neuer Steuerungsmodelle und zu einem Wandel im Aufgabenverständnis zu verschließen. Die Implementierung des NSM ist gleichwohl aber kein Selbstzweck, sondern trägt einer gewandelten Verwaltungskultur und einem sich ständig erneuernden Anforderungsprofil an das Verhältnis von Bürger, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft als wesentlichen gesellschaftlichen Kräften Rechnung. Genau vor diesem Hintergrund gilt es das Erfordernis der Bildung von Landesbetrieben im amtlichen Geoinformationswesen zu beurteilen. Dies bedeutet, gerade nicht allein oder ausschließlich zurückblickend über den Landesbetrieb zu befinden, sondern mit Blick auf aktuelle und zukünftige Entwicklungen.

Einleitend zu Kapitel 4 war auf die Hauptziele der aktuellen Reformen der öffentlichen Verwaltung verwiesen worden. Sie sollen hier noch einmal in Erinnerung gerufen werden:

- a) Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung mit nachhaltigen Auswirkungen zu Gunsten einer Entlastung der Kommunal- und Staatshaushalte.
- b) Die Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung u.a. dadurch, sich gezielt auf die Bedürfnisse und Erwartungen des Kunden einzustellen.
- c) Die Steigerung und Verbesserung der Motivations- und Leistungsfähigkeit des Personal durch u.a. die Stärkung der Entscheidungsmöglichkeiten auf der Bearbeitungsebene und den Abbau von Genehmigungsvorbehalten sowie der Intensität der Aufsicht.

Unter Berücksichtigung dieser Zielstellungen einer nachhaltigen Verwaltungsreform muss der Landesbetrieb als eine grundsätzlich geeignetere Organisationsform für das amtliche Geoinformationswesen als die bisherige Behördenstruktur betrachtet werden. Wenn hier noch vorsichtig von einer „grundsätzlich“ geeigneteren Organisationsform gesprochen wird, so liegt dies allein in dem Umstand begründet, dass zum einen für einzelne Aufgaben auch weitergehende Überlegungen sinnvoll erscheinen, zum anderen die erfolgreiche Übertragung des Modells auch einer nachhaltigen Ausschöpfung der damit verbundenen und in dieser Arbeit aufgezeigten Möglichkeiten verlangt. Die nachfolgenden Begründungen für das Erfordernis der Betriebsbildung speziell im amtlichen Geoinformationswesens heben einzelne Aspekte hervor, die in dieser Form für andere Betriebe nicht gleichermaßen gelten müssen, aber können. Daneben treffen die unter 6.2.1 getroffenen generellen Aussagen über das Erfordernis der Bildung von Landesbetrieben auch für das amtliche Geoinformationswesen zu. Es liegt mit Blick auf Arbeitshypothese II tatsächlich Entwicklungspotenzial vor, das in der behördlichen Form so nicht zur Verfügung gestanden hätte.

### 6.2.2.1 Erhöhung der Wirtschaftlichkeit

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im amtlichen Geoinformationswesen stößt innerhalb der Behördenstruktur an Grenzen, die nicht im Rechnungswesen, sondern vielmehr in einer naturgemäß angenommenen Begrenzung der Ausrichtung der Produktion von Behörden und ihrer Marketingaktivitäten begründet liegen. Vor diesem Hintergrund ist die Überführung in einen Landesbetrieb als geeigneter Weg zu betrachten, diese Defizite zu beheben. Erst hiermit werden nachhaltige Möglichkeiten eröffnet, einen angestrebten Beitrag zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte zu leisten.

Zunächst ist die konsequente Bemessung der Vergütungen der individuellen Leistungen im amtlichen Geoinformationswesen zumindest am Kostendeckungsprinzip und - soweit dies einem wirtschaftlichen Mehrwert beim Empfänger der Güter oder Leistungen noch nicht Rechnung trägt - darüber hinaus am Äquivalenzprinzip nennen. Eine solche grundsätzliche Ausrichtung ist nach allgemeiner Anschauung für einen Landesbetrieb eher zu rechtfertigen als für eine Landesbehörde.

Des Weiteren ist das Leistungsspektrum des amtlichen Geoinformationswesens in weiten Teilen einer aktiven produktbezogenen Kommunikationspolitik gerade in Bezug auf die Bereitstellung von Geodaten und damit der Akquisition von Kunden besonders zugänglich. Ein entsprechendes Auftreten einer Behörde stößt in der öffentlichen Wahrnehmung regelmäßig auf Kritik. Der Form des Landesbetriebes dagegen wird für entsprechende Aktivitäten naturgemäß eine deutlich höhere Akzeptanz in der Gesellschaft entgegengebracht werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die entsprechenden Leistungen und Güter tatsächlich einen Mehrwert für die Nutzer darstellen, die Nutzungskonditionen variabel gestal-

tet werden können und keine Verpflichtung zur Abnahme der Produkte besteht. Dies trifft insbesondere auf die so genannten Abrufleistungen im amtlichen Geoinformationswesen zu.

Zusätzlich dient es der Steigerung der Wirtschaftlichkeit, wenn bisher unvermeidlich brachliegende Potenziale innerhalb der Leistungserbringung durch die Anreicherung so genannter Randnutzungen oder Randangebote ausgeschöpft oder Überkapazitäten für fachnahe erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Angebote genutzt werden. Auch hier stehen im Falle des Fortbestandes einer Behördenstruktur rechtlich zwar nur bedingt begründete, gleichwohl aber aus einem hergebrachten Verwaltungsverständnis abgeleitete Ressentiments einer Ausschöpfung entgegen.

Unmissverständlich muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Implementierung allein eines betrieblichen oder kaufmännischen Rechnungswesens kein zwingendes Erfordernis zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit oder zur Bildung von Landesbetrieben darstellt. Dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz unterliegt gemäß § 7 BHO/LHO jegliche Stelle der öffentlichen Verwaltung, gleichgültig, ob sie in der Form der Behörde, des Landesbetriebes, der Einrichtung, des Sondervermögens oder einer sonstigen Ausgestaltung gebildet wurde. Selbst der Hinweis auf eine mangels hinreichender Transparenz vermeintlich nur begrenzte Wirtschaftlichkeit ermöglichende Kameralistik kann heute nicht mehr als zwingender Grund zur Bildung von Landesbetrieben herangezogen werden. Das Haushaltsrecht lässt diesbezüglich zwischenzeitlich geeignetere Buchführungssysteme auch außerhalb der Landesbetriebe zu.

### 6.2.2.2 Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung

Die Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung im amtlichen Geoinformationswesen kann sehr wohl auf Erfolge auch in der Behördenstruktur verweisen. Dies gilt weniger in Bezug auf die grundsätzliche Art der Palette der Güter und Leistungen, die in weiten Teilen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie länderübergreifende Beschlüsse über Jahrzehnte hinweg erhalten geblieben ist, als vielmehr mit Blick auf die Angebotsform. Damit angesprochen wird der Wandel von analogen hin zu digitalen Geobasisdaten, die anders als die klassischen Papierkarten vielfältigste Anwendungsmöglichkeiten in Geoinformationssysteme eröffnen und damit eine nachhaltige Wertschöpfung für Dritte ermöglichen. Dieser Prozess und die teilweise damit ebenfalls einhergehende inhaltliche Modifikation der Geobasisdaten hin auf einen Grunddatenbestand ist bereits durch sporadische, projektbezogene Einbeziehung insbesondere von Großkunden betrieben worden. Um eine institutionalisierte Form der Kundenorientierung bereitzustellen sind der Behörde jedoch Grenzen gesetzt.

Die Einführung kontinuierlicher partizipativer Steuerungsgremien unter Einbeziehung von Vertretern der Adressaten des Verwaltungshandelns ist Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung regelmäßig unbekannt. Die Steuerung ihrer Aufgabenwahrnehmung erfolgt ausnahmslos durch die jeweils nächsthöhere (Aufsichts-)Behörde. Dieser obliegt auch eine ggf. erforderliche Festsetzung von Prioritäten für Güter und Leistungen durch eine sachgerechte Interpretation diesbezüglich möglicherweise sehr offenen Formulierungen in den einschlägigen Rechtsvorschriften. Die Unterstützung einer solchen Entscheidungsfindung durch die regelmäßige Einbindung von Beratungs-, Kontroll- oder Steuerungsgremien, in denen je nach Ausrichtung der Produktion Vertreter der Wirtschaft, der Verwaltung oder der Parlamente sowie sachkundige Bürger vertreten sind, legt zumindest innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung die Bildung von Landesbetriebsstrukturen nahe. Diese können auch in weitere Entscheidungen über die Unternehmenspolitik des betreffenden Landesbetriebes eingebunden werden. Für das amtliche Geoinformationswesen ist dieses Erfordernis insbesondere deshalb zu sehen, weil gerade im Bereich der Datenbereitstellung - und dies gilt insbesondere für den Raumbezug und die Geotopographie - die gesetzlichen Vorgaben marginal sind, so dass sich ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet.

Gleichzeitig gibt es jedoch breite Nutzerkreise der betreffenden Produkte innerhalb und außerhalb der Landesverwaltungen, deren Einbeziehung in die Ausgestaltung des generell gehaltenen Gesetzauftrages sich praktisch aufdrängt.

Im Übrigen ist die Bürger- und Kundenorientierung nicht an besondere Maßgaben geknüpft, denen nur in der Organisationsform des Landesbetriebes Rechnung getragen werden könnte.

### 6.2.2.3 Steigerung und Verbesserung der Motivation und Leistungsfähigkeit des Personals

Der Instrumentenkoffer der Verwaltungsmodernisierung eröffnet in Bezug auf das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung eine Vielzahl zumindest theoretischer Möglichkeiten, der hier in Rede stehenden Zielsetzung auch innerhalb behördlicher Strukturen Rechnung zu tragen. Problematisch gestaltet sich vielfach jedoch die Praxis, weil die erforderlichen Tatbestandsvoraussetzungen häufig weder vorliegen noch geschaffen werden können. Mit der Bildung von Landesbetrieben eröffnen sich diesbezügliche Möglichkeiten.

Die Ausbildungsvoraussetzungen der Beschäftigten, die konkreten Aufgaben der Behörden im amtlichen Geoinformationswesen sowie ihre infrastrukturelle Ausstattung bieten diverse Möglichkeiten für Angebote und Nutzung über die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages hinaus. In der behördlichen Struktur erfolgt die Ausschöpfung dieser Potenziale naturgemäß zurückhaltend. Die Bildung der Landesbetriebe gerade im amtlichen Geoinformationswesen geht regelmäßig einher mit einem Innovations- und Kreativitätsschub gerade in Bezug auf die Produktpalette außerhalb des gesetzlichen Auftrages. Erfahrungsgemäß sehen die Beschäftigten hier ein Tätigkeitsfeld, das in besonderem Maße motivierend wirkt. Als Nebeneffekt dient diese Entwicklung zumindest einer geringfügigen Verbesserung der Erlössituation der Landesbetriebe und damit i.d.R. auch der Wirtschaftlichkeit der betreffenden Landesbetriebe. Der Bereich des amtlichen Geoinformationswesens ist hierfür besonders geeignet, da er mit den Geobasisdaten über eine Ressource verfügt, die aus eigener Kraft wertschöpfend aufbereitet werden kann und ohne eine betriebliche Struktur erfahrungsgemäß nur sehr begrenzt entfaltet wird.

Die vorstehenden Hinweise bedingen das Einräumen eines Gestaltungsspielraumes, für den gerade im amtlichen Geoinformationswesen die notwendigen Voraussetzungen vorliegen, da die einschlägigen Rechtsnormen insbesondere im Bereich der Geotopographie und des Raumbezugs lediglich weit gefasste Rahmenvorgaben für die Wahrnehmung der Aufgaben bestimmen. Gleichwohl erfolgt die Wahrnehmung der Aufsicht in der behördlichen Organisationsform weiterhin als eine durch nachhaltige präventive und repressive Instrumente begleitete Dienst- und Fachaufsicht, welche die genannten Rahmenvorgaben in der Praxis in hohem Maße einengen kann. Hiervon wäre eine Abkehr erforderlich, die für Behörden gegenwärtig aber noch nicht zu erkennen ist. Die Organisationsform des Landesbetriebes dagegen führt naturgemäß zu einer Diskussion über die Rolle der Aufsicht, die sich zunehmend von der klassischen Dienst- und Fachaufsicht zu Gunsten einer Steuerungs- oder Gewährleistungsaufsicht abwendet. Eine solche Diskussion wird nach den Erfahrungen in den Betrieben für das amtliche Geoinformationswesen nur durch eine Landesbetriebsbildung anzustoßen sein.

Nicht allein der Umwandlungsprozess selbst, sondern auch die anschließende Aufgabenwahrnehmung bedingt durch die Natur der Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens eine Abkehr von in hohem Maße arbeitsteiligen, auf einzelne Beschäftigte anteilig herunter gebrochenen Geschäftsprozessen. Zum einen ist eine zunehmende inhaltliche und technische Verflechtung der unterschiedlichsten Erfassungs- und Darstellungsmaßstäbe amtlicher Geobasisdaten zu beobachten, zum anderen bedingt die stark außenorientierte Erbringung zumindest der Abrufleistungen eine zunehmend wirtschaftlichkeits-



und marketingspezifische Abwägung der Produktion. Hinzu kommt die zunehmende Verrechtlichung des amtlichen Geoinformationswesens durch die wachsende Bedeutung von Urheberrechts-, Datenschutz-, Fernabsatz- oder Vergabe- und Vertragsrechtsfragen. Eine solche Komplexität wird in Behörden im Regelfall durch eine die klassische Linienorganisation überlagernde „Schattenorganisation“ in Form von Gremien wie Projekt- und Arbeitsgruppen, Stäben, Leitstellen u.ä. aufgefangen. Ihre Existenz ist grundsätzlich nicht auf Dauer angelegt, sondern bedingt üblicherweise einzelfall- und projektbezogene Organisationsverfügungen. Sie sind mit der typischerweise monokratisch geprägten Linienorganisation einer Behörde nur begrenzt vereinbar, angesichts der besonderen Komplexität der Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens aber in besonderem Maße erforderlich. Für eine zumindest teilweise Verstetigung solcher Modelle durch innerorganisatorische Entwicklungen bietet der Landesbetrieb erhöhte Gestaltungsspielräume. Im Ergebnis dürfte dies sowohl zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter führen, da diese in die Lage versetzt werden, Entscheidungen auf Basis einer breiteren, über den geodätischen Fachbezug hinausgehenden Abwägung zu treffen, als auch die Motivation des Handelns erhöhen, da bereits in frühen Phasen einer Entscheidungsfindung angesichts der Einbeziehung eines breiten Sachverständigen die Konsequenzen und damit auch die Nachhaltigkeit von Entscheidungen qualifiziert offen gelegt werden können, so dass Fehlentwicklungen vermieden werden. Dem Aspekt des Job-Enlargement wie auch des Job-Enrichment kann dadurch in besonderem Maße Rechnung getragen werden.

### 6.3 Gewicht der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 2. Teil

Interessant bleibt die Landesbetriebsdiskussion nur dann, wenn sie mit der Zielrichtung geführt wird, Organisationsstrukturen und Handlungsformen einem nachhaltigen Wandel im Verhältnis zum Behördenstatus zu unterwerfen. Allein der Hinweis auf die Führung über Zielvereinbarungen an Stelle von Weisungen oder die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens kann heute nicht mehr ernsthaft als ausreichende Begründung zur Bildung von Landesbetrieben herangezogen werden. Dieses ist auch im Behördenstatus möglich. Vor diesem Hintergrund war mit Arbeitshypothese II, die davon ausging,

- „Je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells und des kaufmännischen Rechnungswesens in Behörden voranschreitet, desto weniger zusätzliche Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen birgt das Modell Landesbetrieb“,

festgestellt worden, dass sowohl das Gewicht als auch der Umfang (siehe Kapitel 2.1.4.1) einzelner Merkmale und ihrer Ausprägung Berücksichtigung zu finden haben, wenn es darum geht über die Entwicklungspotenziale zu befinden.

In der Folge sollen sich die Ausführungen auf die wesentlichen - anders gesagt die angesichts ihrer Wirkung gewichtigen -, in einer Behörde so nicht als möglich zu erachtenden Instrumente und Strukturen konzentrieren, welche mit der Bildung von Landesbetrieben verbunden sind und sich aus den Erkenntnissen bei den untersuchten Landesbetrieben sowie den ergänzenden Betrachtungen ableiten lassen. Die Zusammenstellung zeigt, dass ein wesentliches Gewicht von Instrumenten und Strukturen innerhalb des Funktionalbereiches der Unternehmensführung und Organisation zu beobachten ist. Darüber hinaus und zur vertiefenden Betrachtung wird auf die Ausführungen in den Kapiteln 3 bis 5 verwiesen.

#### 6.3.1 Generelles Potenzial

Losgelöst von der besonderen Situation im amtlichen Geoinformationswesen lassen die Beobachtungen allgemeingültiges Potenzial erkennen, dass unabhängig von der speziellen Aufgabe grundsätzlich ausgeschöpft werden kann. Die Tiefe der Ausschöpfung ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangssituation der umzuwandelnden Behörden und ihrer Aufgabenstruktur variabel.

Als nicht variabel hingegen ist eine Bereinigung der rechtlichen und tatsächlichen Situation der Landesbetriebe zu Gunsten einer eigenständigen Organisationsform innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung zu erachten. Landesorganisations- oder entsprechende Gesetze müssen hierfür offensichtlich als der richtige Ort angesehen werden. Die bisherige und wiederholt angeführte Praxis, dass die Bundesländer den Landesbetrieb alternierend als einen haushaltsrechtlichen Mantel über bestehende Organisationsformen oder eine eigenständige Organisationsform betrachten, dieses durch ein Handeln in der Praxis oder die konstitutive Festschreibung verankern und der § 26 Abs. 1 LHO mehrheitlich im „luftleeren Raum“ hängt, wenn er die Existenz von Landesbetrieben voraussetzt, ohne dass diese im Landesrecht kodifiziert sind, wird von den Beteiligten eher als Beitrag zur Rechtsverwirrung als zur Transparenz gewertet. Nachfolgend wird das generelle Potenzial im Einzelnen aufgezeigt.

### 6.3.1.1 Partizipative Steuerungsmodelle

#### 6.3.1.1.1 Fachliche Steuerung

Ausgehend von der Problematik der zunehmenden Entfernung der einzelnen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung vom Auftraggeber der öffentlichen Aufgaben im weiteren Sinne, der Gesellschaft, waren in Kapitel 4.2.3.2.2 und insbesondere 5.2.2.1 Beispiele aufgezeigt worden, wie dem damit verbundenen Principle-Agent-Problem durch die Bildung von Beratungs- und Steuerungsgremien begegnet werden kann. Eine wesentliche Zielstellung sämtlicher Modelle ist es, Auftraggeber und sonstige Betroffene einer öffentlichen Aufgabe und die konkreten Nutzer der damit verbundenen Güter und Leistungen in grundsätzliche Steuerungsentscheidungen einzubeziehen. Je nach Ausgangssituation in Bezug auf die Aufgaben und das dahinter stehende finanzielle und personelle Volumen variieren diese Modelle. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass ein Einflussverlust durch die Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Geschäftsführung sowie die vereinzelt begleitende Einschränkung von Aufsichtsbefugnissen aufgefangen wird durch eine unmittelbare Einbeziehung der parlamentarischen Vertretung, der Beschäftigten sowie der Nutzer der Leistungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung in Beratungs- und Steuerungsgremien neben den eigentlichen Aufsichtsbehörden. Diese werden vielfach als Verwaltungs- oder Beiräte bezeichnet. Hinzu kommt die Möglichkeit externes Know-How stetig und in institutionalisierter Form in die Arbeit des betreffenden Betriebes einfließen zu lassen. Dies kann insbesondere für solche Landesbetriebe gelten, deren Produktion in besonderem Maße an einem Stand von Wissenschaft und Technik auszurichten ist. Zu diesem Zweck erscheint eine Vertretung der Wissenschaft in einem solchen Steuerungsgremium angeraten. Das amtliche Geoinformationswesen (Beispiel Hamburg), die Materialprüfung oder das Mess- und Eichwesen sind hierfür besonders geeignete Wirtschaftszweige. Der bundesweite Durchdringungsgrad dieses Modells ist noch vergleichsweise gering gehalten. Gleichwohl ist hiervon einerseits eine breitere Akzeptanz des Verwaltungshandelns bei den Betroffenen sowie eine höhere Transparenz und Ausgewogenheit der Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung zu erwarten, als auch eine Zunahme der Bereitschaft zur Unterstützung solcher Maßnahmen im parlamentarischen Raum zu beobachten.

Als Kriterien für die Bildung und Zusammensetzung solcher Verwaltungs- oder Beiräte lassen sich nachfolgende Parameter nutzen:

- Das absolute und im Verhältnis zum gesamten Landeshaushalt relative finanzielle Volumen des zu errichtenden Landesbetriebes,
- das absolute und im Verhältnis zum gesamten Landeshaushalt relative personelle Volumen des zu errichtenden Landesbetriebes,
- die Zielgruppen der mit der öffentlichen Aufgabe oder diese unterstützenden Gütern und Leistungen verbundenen Angebote sowie
- der Bedarf der Einbindung externen Know-Hows resultierend aus den fachspezifischen Anforderungen an den jeweiligen Landesbetrieb.

Um die Bildung solcher Steuerungsgremien verbindlich zu veranlassen, hat sich ihre Aufnahme als „Soll-Vorschrift“ in Rechtsnormen betreffend die Landesorganisation bewährt. Die Ausgestaltung im Einzelnen, wozu auch die Festlegung von personellen und finanziellen Schwellenwerten und möglicher Zielgruppen zählt, bedürfte einer weitergehenden Erläuterung in zu verabschiedenden Verwaltungsvorschriften. Darin sind auch die Abgrenzungen zwischen den Befugnissen der Aufsichtsbehörde und dem Beratungs- und Steuerungsgremium festzuhalten. Diese Verfahrensweise eröffnet eine erste Annähe-

rung an die kommunalen Eigenbetriebe, die mit Werks- oder Betriebsausschüssen ähnliche, wenn auch politisch dominierte Gremien kennen.

#### **6.3.1.1.2 Parlamentarische Steuerung**

Losgelöst von der betriebsspezifischen Steuerung mit der Möglichkeit der Einbeziehung parlamentarischer Vertreter in die Beratungs- und Steuerungsgremien ist die zunehmende Bildung von Landesbetrieben und die daraus zumindest für eine Übergangszeit resultierende Zweispurigkeit des öffentlichen Rechnungswesens mit der Kameralistik auf der einen und der kaufmännischen Buchführung auf der anderen Seite zum Anlass zu nehmen, den aus dem Haushaltsplan ausgelagerten Verwaltungseinheiten auch seitens der jeweiligen Landtage ein besonderes Augemerke zu widmen. Erste Ansätze in Nordrhein-Westfalen zeigen diesen Weg auf.

Natürgemäß bedürfen die Zahlenwerke der Wirtschaftspläne sowie der Jahresabschlüsse und Lageberichte einer anderen Interpretation und Auswertung als dies für Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans die Regel ist. Je nach Detaillierungsgrad der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse kommt hinzu, dass die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des „konzern eigenen Tochterbetriebes“ der Auswertung weitergehender Materialien sowie der Ermittlung von Kennzahlen bedarf. Diese Aufgabe lag in der Vergangenheit regelmäßig außerhalb des tatsächlichen Spektrums der Haushaltsausschüsse der Länderparlamente. Diesbezügliche Defizite wurden bisher insbesondere dann deutlich, wenn im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Landesgesellschaften Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkannt worden sind. Gleichwohl stehen die Parlamente in der Verantwortung gegenüber dem Wähler, die Erfüllung der gesetzlichen Aufträge einschließlich ihrer wirtschaftlichen Wahrnehmung und damit auch des nachhaltigen Umgangs mit Steuermitteln durch die von ihnen eingesetzte Exekutive kontinuierlich zu überwachen.

Solange erhebliche finanzielle Mittel des Landes in Landesgesellschaften, Landesbetrieben und Sondervermögen gebunden sind, die abweichend vom kameralistischen System buchen, zeigt sich, dass dies seitens der Landesparlamente zum Anlass genommen wird (Nordrhein-Westfalen) innerhalb des Haushaltsausschusses einen Unterausschuss für genau diese Organisationsformen zu bilden, der Entscheidungen des Haushaltsausschusses vorbereitet. Auch hierin kann ein Schritt in Richtung einer Annäherung an die kommunalen Eigenbetriebe gesehen werden, deren Betriebs- oder Werksausschüsse eine Stellung zwischen den hier genannten fachlichen und politischen Steuerungsgremien einnehmen. Dem ist ein besonderes Gewicht beizumessen.

#### **6.3.1.2 Personelle Erweiterung der Geschäftsführung**

Mit der Bildung von Landesbetrieben einher geht teilweise auch die Zusammenführung vormaliger einzelner Behörden im Wege der Zentralisation oder Konzentration. Im Ergebnis entstehen hinsichtlich des personellen und finanziellen Volumens Verwaltungseinheiten, deren Größe bereits Anlass gibt, über die bisherige monokratische Steuerung nachzudenken. Hinzu kommt, dass die ursprünglich allein im Vordergrund des Vollzugs stehende fachliche Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung mit der Bildung von Landesbetrieben ergänzt wird um wirtschaftliche Gesichtspunkte. Je nach Komplexität und Umfang dieser Aufgaben liegt eine Neugewichtung der Kompetenzverteilung in der Leitung der betreffenden Landesbetriebe nahe, die zu knüpfen ist an

- den Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeiten des Landesbetriebes,

- das außerhalb der Landesverwaltung stehende Erlöspotenzial,
- das verwaltete und eingesetzte finanzielle und personelle Volumen,
- den Spezialisierungsgrad der wahrgenommenen Aufgaben,
- die Breite der wahrgenommenen Aufgaben sowie
- die räumliche Ausdehnung des Landesbetriebes.

Eine Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen bei der Prioritätensetzung in der Leitung des Landesbetriebes ebnet den Weg für die Herausbildung auch mehrköpfiger Geschäftsführungsgremien. Kapitel 4.2.3.2.1.3 hatte hierfür u.a. das Vorstandsmodell aufgezeigt, welches zwar ein Geschäftsführungsgremium abbildet, das mehrere Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder in die Führungsverantwortung einbezieht, gleichzeitig aber einen Vorstandsvorsitzenden oder Hauptgeschäftsführer benennt, der im Falle eines Dissens oder bei Entscheidungen grundsätzlicher Natur über abschließende Entscheidungsbefugnisse verfügt, im Übrigen jedoch nicht in die eigenverantwortliche Entscheidungskompetenz der Geschäftsführer für ihre Geschäftsbereiche eingreift. Im Verhältnis zur Aufsicht führenden obersten Landesbehörde eröffnet diese Form eines Direktorialsystems die Möglichkeit, die bisherige eindeutige Weisungslinie durch die Konzentration der Kommunikation auf den Vorstandsvorsitzenden oder Hauptgeschäftsführer zu wahren, gleichzeitig aber einen ersten Schritt zur Abkehr vom monokratischen Steuerungsmodell einzuleiten. Über die Verteilung der Geschäftsbereiche kann angesichts der zahlreichen Ausgestaltungen der Landesbetriebe nur im Einzelfall befunden werden.

Um die Bildung solcher Geschäftsführungsgremien verbindlich zu veranlassen, bietet sich ihre Einrichtung wie auch die der Steuerungs- und Beratungsgremien in den die Landesorganisation betreffenden Rechtsnormen als „Soll-Vorschrift“ an. Die Ausgestaltung im Einzelnen, wozu auch die Festlegung von Schwellenwerten in Bezug auf die o.g. Parameter zählt, bedürfte einer weitergehenden Erläuterung in zu verabschiedenden Verwaltungsvorschriften. Darin wären auch die Abgrenzungen zwischen den Befugnissen der Einzelgeschäftsführer und denen des Hauptgeschäftsführers festzuhalten. Auch diese Verfahrensweise eröffnet eine Annäherung an die kommunalen Eigenbetriebe.

### 6.3.1.3 Organstellung der Geschäftsführung

Anders als im Falle der kommunalen Eigenbetriebe fehlt es den Geschäftsführungen der Landesbetriebe an einer Kodifikation ihrer Geschäftsführungsbefugnisse mit Gesetzes- oder Verordnungsrang. Vergleichbare Kompetenzen für die Geschäftsführungen von Landesbetrieben finden sich in Betriebsatzungen oder Geschäftsanweisungen, denen lediglich der Charakter von Verwaltungsvorschriften zukommt. Damit fehlt es an einer Rechtswirkung nach außen. Entsprechend festgehaltene Kompetenzen unterliegen zumindest formal dem jederzeitigen Widerruf oder der Einschränkung durch die Exekutive. In letzter Konsequenz kann dies dazu führen, dass die Aufsichtsbehörde auch in die laufende Geschäftsführung des Betriebes wie die tatsächlichen und rechtsgeschäftlichen Handlungen oder die Erarbeitung und Vorlage des Wirtschaftsplanes eingreift, ohne dass dem Geschäftsführer diesbezügliche Abwehrrechte zustehen. Damit tritt seine Kompetenz noch hinter die im Gesellschaftsvertrag fixierte und damit ggf. auch einklagbare Kompetenz eines Geschäftsführers einer Gesellschaft des privaten Rechts zurück.

Um dieser Schwächung der Geschäftsführung entgegenzutreten, könnten ihre wesentlichen Befugnisse gleichermaßen wie für die Geschäftsführer kommunaler Eigenbetriebe in den die Landesorganisation betreffenden Rechtsnormen aufgenommen werden. Soweit die spezielle, im Landesbetrieb wahrge-

nommene Aufgabe tatsächlich des Fortbestandes einer Eingriffsbefugnis der Aufsichtsbehörde auch in die laufende Geschäftsführung bedarf, kann hierfür eine entsprechende Ermächtigung erteilt werden.

#### 6.3.1.4 Weiterentwicklung der Aufsichtsformen

Kennzeichnend für das Verhältnis der Über- und Unterordnung in der Hierarchie der traditionellen Behördenstruktur der öffentlichen Verwaltung sind Aufsichtsbefugnisse mit restriktiven Eingriffsmöglichkeiten der vorgesetzten in nachgeordnete Behörden. Im Einzelnen sind dies regelmäßig die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht, die Kommunal- oder Sonderaufsicht. Diese stehen nur noch eng begrenzt im Einklang mit einer Konzentration der Landesbetriebe auf wirtschaftliche Tätigkeiten und der Stärkung der Eigenverantwortung der Betriebsleitung durch die rechtsverbindliche Zuweisung von Geschäftsführungsrechten. Diesem Umstand folgend hat der brandenburgische Gesetzgeber klargestellt, dass mit dem Erlass zur Errichtung eines Landesbetriebes auch der Umfang der Dienst- und Fachaufsicht zu regeln ist. Die Formulierung bringt bereits zum Ausdruck, dass im Falle der Landesbetriebe diese beiden Aufsichtsformen in der klassischen Ausgestaltung ungeeignet sind und einer Modifikation bedürfen. Die sprachliche Anknüpfung an bisherige Aufsichtsformen muss hier als unglücklich erachtet werden, da sie einer klaren Abgrenzung zwischen den Organisationsformen der Behörde und des Landesbetriebes entgegensteht und eher zu einer Begriffsverwirrung führt. Erfahrungsgemäß tragen auch die entsprechenden Erlasse zur Errichtung der Landesbetriebe nicht zu einer Klarstellung bei.

Vor diesem Hintergrund bedarf es der Verwendung und inhaltlichen Ausgestaltung eines neuen Aufsichtsbegriffs für die Landesbetriebe. Kapitel 4.2.1.4.2 hatte hierzu auf die in den Verwaltungswissenschaften entwickelten Modelle einer Steuerungs- und einer Gewährleistungsaufsicht verwiesen. Unmittelbar vorausgehend war der Hinweis auf die Wirtschaftsaufsicht über juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts genannt worden. Sämtliche zur Diskussion stehenden Aufsichtsbegriffe leiden darunter, dass auf Grund des jeweils variierenden Blickwinkels nach der Aufsichtsart (Fach-, Dienst-, Rechtsaufsicht), der Aufsichtstiefe (Steuerungs- oder Gewährleistungsaufsicht) oder dem Aufsichtsobjekt (Kommunalaufsicht, Körperschaftsaufsicht) eine vollständige Abgrenzung nicht immer möglich ist. So kann eine nach der Aufsichtstiefe oder -intensität umrissene Aufsicht selbstverständlich fachliche oder dienstliche Belange betreffen oder eine Körperschaftsaufsicht sich auf fachliche und wirtschaftliche Belange erstrecken. Solange der Aufsichtsbegriff an verschiedenen Kriterien ausgerichtet bleibt, werden diese Überschneidungen nicht zu vermeiden sein.

Bedeutsam für Landesbetriebe, die entsprechend dem einleitend angesprochenen Entwicklungspotenzial in allen Bundesländern zu einer Organisationsform innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung neben den Behörden weiterentwickelt werden sollen, ist im Interesse der Abgrenzung zu diesen Behörden zunächst einmal die Abkehr vom Begriff der Dienst- und Fachaufsicht. Als geeignetste Umschreibung der Aufsicht wird hier der Begriff der Steuerungsaufsicht betrachtet. Dieser verspricht in Abhängigkeit von den konkret im Landesbetrieb wahrzunehmenden Aufgaben gleichzeitig die notwendige Flexibilität für eine Ausgestaltung im Errichtungserlass und grenzt sich durch die Fokussierung auf eine Umschreibung der Aufsichtstiefe oder -intensität hinreichend von den Begriffen der Dienst- und Fachaufsicht ab ohne gleichzeitig jegliche fachliche und dienstliche Begleitung des Landesbetriebes durch die Fachaufsichtsbehörde auszuschließen. Entscheidend bleibt allein, dass sie ausschließlich steuernde Wirkung entfalten kann, aber gerade nicht in solche tatsächlichen oder rechtsgeschäftlichen Handlungen eingreift, die der Geschäftsführung eigentümlich und vorbehalten sind. Eine weitergehende Lösung in Richtung einer Gewährleistungsaufsicht im Sinne von Tabelle 36 bliebe optional bestehen.

### 6.3.1.5 Leistungsbezogene Vergütung

Leistungsbezogene Vergütungselemente in Form von Prämien, Zulagen, einem vorzeitigen Vorrücken in Leistungsstufen oder funktionsbezogenen Besoldungsbestandteilen stellen grundsätzlich keine Instrumente dar, deren Anwendung nicht auch in Landesbehörden erfolgen könnte. Soweit darin ein besonderes Entwicklungspotenzial zur Ausschöpfung durch Landesbetriebe gesehen wird, soll hier die in Kapitel 4.4.3.1 angesprochene Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen i.S.v. § 45 BBesG als gewichtig aufgegriffen werden.

Die Errichtung der Landesbetriebe bedingt entsprechend der o.g. Ausführungen die Bestellung eines oder mehrerer Geschäftsführer. Die Übertragung der Geschäftsführung stellt keine Einweisung in ein Amt, sondern ausschließlich die Übertragung einer höherwertigen Funktion dar. Dies gilt für Beamte wie Angestellte gleichermaßen. Die Übertragung einer solchen Funktion durch den Dienstherrn oder Arbeitgeber bedarf keiner dauerhaften Ausgestaltung. Sie kann grundsätzlich befristet erfolgen. Die grundsätzliche Befristung der Geschäftsführung für Landesbetriebe kann in einem Landesorganisations- oder entsprechenden Gesetzen verankert werden. Die Ausgestaltung der Befristung im Einzelnen bliebe weitergehenden Verwaltungsvorschriften vorbehalten. Im Falle des Landesbetriebes Information und Daten Rheinland-Pfalz beispielsweise erfolgt die Funktionsübertragung für die Dauer von fünf Jahren. Gleichwohl sind an die Leistung des betreffenden Beschäftigten unter Umständen deutlich höhere Ansprüche gestellt, als es die bisherige Besoldungs- oder Vergütungsgruppe zum Ausdruck bringen. Der BAT sieht für diese Fälle eine außertarifliche Vergütung vor (siehe Kapitel 4.4.3.1).

Soweit Beschäftigten in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis Geschäftsführungsbefugnisse befristet übertragen werden, dürfen die Voraussetzungen des § 45 BBesG als erfüllt angesehen werden, so dass die Möglichkeit zur Zahlung entsprechender Zulagen besteht. Eine vergleichbare Lösung wird für behördliche Organisationsformen nicht gesehen, da die Übertragung einer Behördenleitung regelmäßig als Funktionsübertragung auf Dauer angelegt ist. Damit entfällt eine wesentliche Tatbestandsvoraussetzung des § 45 BBesG.

Das Modell der befristeten Übertragung von Geschäftsführungsbefugnissen geht einher mit der Möglichkeit, besonders qualifizierte und motivierte Beschäftigte für die betreffenden Aufgaben im Wege der Ausschreibung dieser Funktionen zu gewinnen. Konzentriert sich die Neuausschreibung dieser Funktionen auf die bisherigen Beschäftigten, so wird einer Aufstockung des Personalbestandes entgegenge wirkt. Im Einzelfall wird eine solche Beschränkung der Ausschreibung an die Qualifikation und Bereitschaft des bestehenden Personalkörpers geknüpft werden müssen, entsprechende Aktivitäten zu entfalten. Damit eröffnet die Errichtung des jeweiligen Landesbetriebes berufliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten, die in der behördlichen Organisationsform so nicht zur Verfügung gestanden hätten. Gleichzeitig mindert der Dienstherr das Risiko einer langfristigen Bindung an getroffene Personalentscheidungen für herausgehobene Funktionen, indem nach Ablauf der Befristung im Falle fehlender Leistungen von einer Neubestellung der bisherigen Geschäftsführung abgesehen werden kann.

### 6.3.1.6 „True and fair view“ und Transparenz der Rechnungslegung

Kapitel 5.2.2.2.5 und 5.2.2.2.6 hatten unter Verweis auf den Deutschen Corporate Governance Kodex sowie die International Public Sector Accounting Standards die Bedeutung der Vollständigkeit, Klarheit, Wahrheit, Adressatenorientierung und Transparenz des Rechnungswesens sowie des Jahresabschlusses hervorgehoben. Trotz der zunehmenden zumindest ergänzenden Umstellung der Haushaltswirtschaft der Landesverwaltungen von einem kameralistischen auf ein kaufmännisches Rechnungswesen

soll die Überschaubarkeit und Außenwirksamkeit der vornehmlich einer wirtschaftlichen Betätigung verpflichteten Landesbetriebe zum Anlass genommen werden, den vorstehend genannten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung besonderes Entwicklungspotenzial in Landesbetrieben beizumessen. Da sie auf Grund ihrer Tätigkeiten in einem besonderen Fokus der öffentlichen Meinung und Interessenverbände stehen dürften, unterliegen sie einem nicht nur intern - innerhalb der Landesverwaltung -, sondern auch extern erzeugten Druck in Richtung auf eine transparente, die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage nicht verschleiern den Darstellung der Geschäftsergebnisse. Dies bedingt die Einhaltung der in Kapitel 5.2.2.2.5 bereits erläuterten GoB.

Im Interesse einer Public Corporate Governance sollten daher Landebetriebe - unabhängig ob Eingriffsverwaltung oder erwerbswirtschaftliche Tätigkeit vorliegt - ihren Jahresabschluss incl. Anhang und zzgl. des Lageberichts sowie den Bestätigungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers, soweit dieser hinzugezogen wurde, veröffentlichen. Gleiches gilt für den Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers. Hiermit wären auch keine unverhältnismäßigen Belastungen verbunden. Die Veröffentlichung kann grundsätzlich durch Bereitstellung im Internet erfolgen. Auf Nachfrage könnten die Dokumente beim Landesbetrieb gegen Auslagenerstattung von jedermann bezogen werden.

Das jeweilige Landesparlament erhielte eine Ausfertigung aller genannten Dokumente. Bei kleinen Landesbetrieben wird damit dem Gebot der haushaltsmäßigen Steuerung durch das Parlament hinreichend Rechnung getragen. Verwaltungsräte wären hier entbehrlich. Auf Basis der aus den Dokumenten abzuleitenden Kennzahlen - hierzu bedürfte es eines Mindestkataloges an Inhalten in Jahresabschlüssen und Lageberichten - könnten sich die Abgeordneten ein objektives, weitaus transparenteres Bild über die Finanzlage des einzelnen Landesbetriebes verschaffen als anhand des früheren Haushaltsplanes und so auch die Inhalte des mit dem Haushaltsplan zu verabschiedenden jeweiligen Wirtschaftsplanes würdigen. Bei den kleineren Betrieben reicht diese jährliche Kontrolle aus.

#### **6.3.1.7 Bekenntnis zum Wettbewerb der öffentlichen Hand**

Landesbetriebe stehen angesichts der primären Zuordnung solcher öffentlicher Aufgaben, die mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, regelmäßig in der Pflicht, ihre Erlössituation und Kostendeckung zu verbessern. Ansatzpunkte hierfür können insbesondere sein, die Entgeltpolitik, die Produktpalette oder die Optimierung der betriebsinternen Verfahrensabläufe zur Kostensenkung bei der Leistungserbringung. Die Pflicht zur Dämpfung der Kosten besteht in gleicher Weise auch für Behörden. Hinsichtlich der Bemessung der Entgelte können die Landesbetriebe je nach konkreter Aufgabe in der Verantwortung stehen, losgelöst von der Frage der Kosten der Leistungserbringung zu Konditionen anzubieten, die ein für jedermann erschwingliches Angebot sicherstellen. Das weitest reichende Entwicklungspotenzial besteht hinsichtlich der Ausgestaltung der Produktpalette.

Die besondere Situation der Landesbetriebe legitimiert diese, Angebote über einen gesetzlichen Auftrag hinaus zu schaffen, bestehende und bisher ausschließlich auf die Landesverwaltung ausgerichtete Leistungen entgeltpflichtig auch gegenüber Dritten zu offerieren sowie Randnutzungen bestehender Güter und Leistungen im Interesse einer wirtschaftlichen Tätigkeit zuzulassen, solange die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe nicht beeinträchtigt wird. Durch die darin veranlasste Herausbildung lukrativer Produkte für breite oder spezialisierte Nutzerkreise tritt der Landesbetrieb naturgemäß in einen Wettbewerb mit privaten Anbietern ein. Es ist gerade das Wesen solcher Produkte, dass angesichts der Möglichkeit einer Erzielung von Überschüssen auch private Dritte hieran partizipieren wollen. Dies kann gelten beispielsweise für Angebote der Datenverarbeitung sowie Informations- und Kommunikationstechnik, des Facility-Managements, des Forst- oder auch des Geoinformationwesens.



Unstrittig ist, dass diese Angebote weder zu „Dumpingpreisen“ resultierend aus einer nur unzureichenden Kalkulation von in der Privatwirtschaft erforderlichen oder gebotenen Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten erbracht werden, noch zu einer gänzlichen Verdrängung privater Anbieter vom Markt führen dürfen. Auf der anderen Seite besteht gleichwohl das Erfordernis, beispielsweise preispolitische Elemente der Privatwirtschaft zum Einsatz zu bringen, um Kundenkreise zu erhalten oder zu erschließen und Güter, die zwar vorhanden, in ihrer Qualität aber möglicherweise nur noch eingeschränkt nutzbar sind, effizient zu verwerten. Soweit sich in dieser Hinsicht leistungsfähige Landesbetriebe etablieren, bedürfte es unter Berücksichtigung enger Rahmenbedingungen eines nachhaltigen Bekenntnisses der jeweiligen Landesregierung, diese im Interesse des Landeshaushaltes liegende Tätigkeit auch fortzusetzen. Ein häufig zu beobachtender Gesinnungswandel, Landesbetrieben erwerbswirtschaftliche Betätigungen mit dem Ziel einer zumindest partiellen Gewinnerzielung unter Verweis auf Widerstände von Interessengruppen zu versagen, muss im Ergebnis der Zielstellung der Landesbetriebsbildung entgegenlaufen.

Zu den engen Rahmenbedingungen muss neben dem Verdrängungsverbot privater Wettbewerber und der unbeeinträchtigten Fortsetzung öffentlicher Aufgaben die Vorgabe zählen, dass, soweit die entsprechenden Leistungen in ebensolcher Qualität, Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit von Privaten erbracht werden können, innerhalb der öffentlichen Verwaltung keine personellen Ressourcen für diese Zwecke aufgestockt oder ersetzt werden. Dies gebietet sowohl die Notwendigkeit der Begrenzung staatlichen Handelns auf Bereiche, in denen der Gesellschaft keine eigenen Leistungen möglich sind, als auch das vergleichsweise starre Gefüge des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts mit der daraus resultierenden langfristigen Bindung von Personal ungeachtet der konkreten wirtschaftlichen Lage und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Landesbetriebe. Die wirtschaftliche Betätigung, so sie denn eine solche ist, die ebenso gut unter Wahrung des öffentlichen Interesses von Privaten erbracht werden kann und keine hoheitlichen Leistungen erfordert, kann daher immer nur eine befristete Zukunft innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung haben.

Ergänzend sollte sichergestellt werden, dass Anbieter gleichartiger und gleichwertiger Leistungen in keinerlei Subordinationsverhältnis zu einem staatlichen Aufgabenträger stehen, der eben diese Leistungen gleichermaßen erbringt. Aufsichts- oder Eingriffsbefugnisse stellen zumindest eine Gefahr dar, dass sich der staatliche Aufgabenträger bei der Wahrnehmung dieser Befugnisse gegenüber dem Mitbewerber um Kunden von sachfremden Erwägungen leiten lässt.

#### **6.3.1.8 Entgeltbemessung auf Basis des Äquivalenzprinzips**

Die Entgeltpolitik der öffentlichen Hand ist regelmäßig darauf ausgerichtet, Leistungen und Güter gegenüber Dritten zu Konditionen anzubieten, die eine Nutzung der Angebote nicht auf exklusive Abnehmerkreise eingrenzen. Es muss als Wesen von Bund, Länder und Kommunen betrachtet werden, ihre Leistungen zu sozial angemessenen Konditionen bereitzustellen. Dies kann eine kostenfreie bis hin zu einer kostendeckenden Bereitstellung zur Folge haben. Defizite oder nicht unmittelbar auf Kunden ausgerichtete Angebote sind entsprechend dem Steuerstaatsprinzip aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Sie stellen einen Gegenwert der Leistung dar, von dem die Allgemeinheit profitiert. Soweit im Rahmen der Festsetzung von Gebühren, Beiträgen oder Preisen die soziale Angemessenheit zu beurteilen ist, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der dem gesellschaftspolitischen Wandel unterworfen ist und für einzelne Aufgaben sowie die daraus resultierenden Angebote höchst unterschiedlich ausgelegt wird.

In der Natur des Landesbetriebes und der dort überwiegend angesiedelten wirtschaftlichen Tätigkeiten liegt es, konkrete Güter und Leistungen gegenüber Dritten zu unterbreiten. Der Nutzen solcher Angebote kann anders als bei Leistungen oder Gütern, die auch ohne einen direkten oder unmittelbaren Abnehmer vorzuhalten sind, konkret und individuell gemessen werden. Er stellt den wirtschaftlichen Gegenwert dar, den das Angebot für den jeweiligen Kunden auslöst. Die behördliche Grundphilosophie geht nach allgemeiner Anschauung davon aus, dass das Kostendeckungsprinzip zumindest für Gebühren und Beiträge die Obergrenze der Bemessung bildet, diese jedoch nicht ausgeschöpft werden soll, wenn sie in keinem Verhältnis zum wirtschaftlichen Gegenwert für den Nutzer steht. Der umgekehrte Fall, das Äquivalenzprinzip als Auslöser zu verstehen, Gebühren und Beiträge angesichts des wirtschaftlichen Mehrwertes eines Angebot auch über die Kostendeckung hinaus zu bemessen, stellt in der Regel die Ausnahme dar.

Landesbetriebe dürften angesichts ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung anders als Behörden als ermächtigt angesehen werden, dieses Regel-Ausnahme-Schema umzukehren. D.h. keinen Vorrang der Kappung von Entgelten durch die Kostendeckung, sondern einen Vorrang des wirtschaftlichen Mehrwertes vor der Begrenzung auf ein kostendeckendes Entgelt. Zur nachhaltigen Sicherung dieses Grundsatzes eignet sich eine Festschreibung im Gebühren- oder Organisationsrecht der Länder.

#### **6.3.1.9 Aktive Kommunikationspolitik**

Die Aufgaben der Landesbetriebe sollen entsprechend den Ausführungen in Kapitel 6.2 vornehmlich wirtschaftliche Tätigkeiten auslösen, die einem öffentlichen Zweck dienen. Damit verbunden ist ein Leistungsspektrum, das weniger auf Abnahmezwang als auf ein Angebot am Markt neben privaten Dritten ausgerichtet ist. Während im Bereich der Amtshandlungen ein Bedarf regelmäßig nicht durch das Angebot selbst, sondern durch persönliche oder sachliche Umstände des Adressaten des Verwaltungshandelns ausgelöst wird, stellen sonstige Handlungen in der Form des privaten Rechts vielfach auf Angebote ab, die auf Grund ihrer typischen Eigenschaften und Qualitäten aus sich selbst heraus Begehrlichkeiten bei potenziellen Kunden wecken können. Entsprechend sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Amtshandlungen gemäß den Ausführungen in Kapitel 4.5.2.1.2 nur in engen Grenzen zulässig.

Die wirtschaftliche Ausrichtung der Landesbetriebe kann jedoch als Ermächtigung auch dafür verstanden werden, die sonstigen Handlungen stärker als dies im Falle der Behörde von der Öffentlichkeit angenommen würde, zu bewerben. Insoweit ist die öffentliche Hand rechtlich lediglich den Grenzen des UWG und dem Umstand unterworfen, durch eine aktivierende Kommunikationspolitik keine Verdrängung privater Wettbewerber vom Markt zu betreiben. Gleichwohl kann das zulässigerweise zur Verfügung stehende Potenzial des Landesbetriebes mit Blick auf das Marketing höher als jenes der Behörden gewertet werden.

#### **6.3.2 Potenziale für das amtliche Geoinformationswesen**

Mit Kapitel 6.2.2.1 war eine Differenzierung der Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens in Tätigkeiten wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Charakters vorgenommen worden, indem Vorhalte und Abrufleistungen voneinander getrennt wurden. Es handelt sich zugleich um eine Trennung in erwerbswirtschaftlich und eigenwirtschaftlich ausgerichtete Aufgaben. Ursächlich hierfür war der Umstand, dass die betreffenden Tätigkeiten jeweils eine unterschiedliche Zugänglichkeit für betriebswirt-

schaftliche Instrumente und Methoden eröffneten und damit auch hinsichtlich einer Landesbetriebsbildung differenziert zu bewerten sind. Daran anknüpfend ist auch das in Kapitel 6.3.1 umschriebene und mit der Bildung von Landesbetrieben generell mögliche Potenzial im amtlichen Geoinformationswesen bzw. die Notwendigkeit einer Ausschöpfung differenziert zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend in das Potenzial für das Aufgabenpaket der Vorhalteleistungen und das Aufgabenpaket der Abrufleistungen unterschieden.

Die angesprochene unterschiedliche Zugänglichkeit für betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden wiederum findet ihre Ursache in der Tatsache, dass die Vorhalte- anders als die Abrufleistungen gegenwärtig zum Bestand der Kernaufgaben des Staates gerechnet werden müssen und einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel praktisch nicht zugänglich sind. Den betreffenden Leistungen kommt primär volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Dies schließt zwar nicht den Einsatz jeglicher betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden aus, jedoch bedingt die Erfüllungsverantwortung des Staates für diese der Schaffung von Basisinfrastrukturen zuzurechnende Tätigkeit eine wie auch immer ausgestaltete interessenneutrale Steuerung durch den „parlamentarischen Auftraggeber“.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich hinsichtlich der Beschreibung der Potenziale für das amtliche Geoinformationswesen darauf, nur die Einschränkungen des generellen Potenzials des Kapitels 6.3.1 aufzuzeigen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die bereits beschriebenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden können. Auch wird jeweils von der Idealsituation einer sauberen Trennung der Vorhalte- und der Abrufleistungen ausgegangen. Soweit die betreffenden Aufgaben vermengt werden, bedarf es je nach Intensität dieser Vermengung einer individuellen Abwägung über die Möglichkeiten, die generellen Potenziale auszuschöpfen.

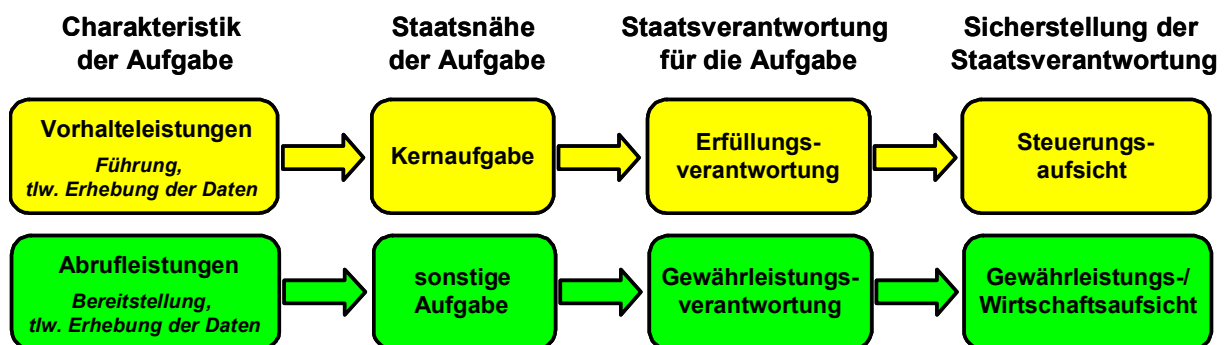


Abbildung 33: Staatliche Steuerungstiefe für Aufgaben des amtlichen Geoinformationswesens

### 6.3.2.1 Potenziale im Bereich der Vorhalteleistungen

Soweit im Bereich der Vorhalteleistungen von der Möglichkeit der Errichtung eines Landesbetriebes Gebrauch gemacht wird, zeichnen sich nachhaltige Einschränkungen des in Kapitel 6.3.1 umschriebenen generellen Entwicklungspotenzials im amtlichen Geoinformationswesen ab. Dies kann zum einen in der mangelnden Eignung für eine weitergehende Ausschöpfung der beschriebenen Potenziale begründet liegen, zum anderen in der fehlenden Verhältnismäßigkeit.

In Bezug auf die fehlende Verhältnismäßigkeit ist zunächst auf die Aufteilung der Geschäftsführungsbefugnisse zu verweisen. Anders als im Falle der Abrufleistungen verfügt der auf ein reduziertes Maß an Vorhalteleistungen zurückgeführte Landesbetrieb kaum über kaufmännisches Gestaltungspotenzial. Er hat losgelöst vom individuellen Bedarf eine steuerfinanzierte Grundversorgung sicherzustellen. Die Ein-

nahmen aus Datenabgaben müssen als nachrangig betrachtet werden. Die hierfür maßgeblichen Entscheidungen über Personaleinsatz, Organisation und Produktionsverfahren beruhen im Wesentlichen auf geodätisch-kartographischer, nicht kaufmännischer Kompetenz. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe Geschäftsführungsbefugnisse in einer Hand zu belassen. Auch die begrenzte regionale Zuständigkeit auf maximal ein Bundesland lässt keine anderen Schlussfolgerungen zu. Damit ist für einen Landesbetrieb dieser Art weder eine fachliche noch eine regionale Aufteilung von Geschäftsführungskompetenzen zu rechtfertigen.

Ebenso wenig zeigt sich die Verhältnismäßigkeit als gewahrt, wenn Landesbetriebe, deren Aufgabenspektrum sich auf steuerfinanzierte und keine auf Datenabgaben an den Endverbraucher abgestellte Vorhalteleistungen beschränkt, hinsichtlich ihrer Buchführung auf ein System der doppelten Buchführung umgestellt werden, ohne dass hierfür gleichzeitig eine generelle landesweite Initiative für sämtliche Stellen der Landesverwaltungsverwaltung verbunden ist. Dem Transparenzgedanken in Bezug auf entstehende Kosten könnte auch ohne ein betriebliches Rechnungswesen gefolgt werden. Die Umsetzung der Verpflichtung aus den Landeshaushaltsordnungen, in geeigneten Bereichen der Landesverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, ist als hinreichendes Substitut hierfür zu betrachten. Ein solcher Verzicht auf ein betriebliches Rechnungswesen hätte naturgemäß auch Konsequenzen für die Rechnungslegung, die dann weiterhin entsprechend der kameralistischen Haushaltsführung zu betreiben wäre.

Hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Aufsicht hin zu einer reinen Gewährleistungsaufsicht oder einer solchen, die sich auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung beschränkt, sind im Falle der hier in Rede stehenden Landesbetriebe Grenzen gesetzt. Eine solche Eignung für eine Weiterentwicklung der Aufsicht wird hier gegenwärtig nicht gesehen. Im Wesentlichen soll hierzu auf dem Umstand verwiesen werden, dass es eines bundesweit einheitlichen Basis- oder Grunddatenbestandes bedarf. Um es mit einem Vergleich auf die bereits an anderer Stelle herangezogene Schienen- oder Verkehrswegeinfrastruktur zu verdeutlichen: Es kann nicht jedes einzelne Bundesland eine andere Spurweite mit seinen Gleisen zur Verfügung stellen. Während diesem Effekt im Bereich der Schienenwege durch die Bundeskompetenz für diese Rechtsmaterie und die Mehrheit des Bundes an den Unternehmen, die für den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben der Schienenwege verantwortlich sind, vorgebeugt wird, bedingt die lediglich als Länderkompetenz ausgestaltete Verantwortung für das amtliche Geoinformationswesen, dass die zuständigen obersten Landesbehörden eben auch über fachlich und dienstlich steuernde Weisungsbefugnisse gegenüber den Landesbetrieben im Interesse der bundeseinheitlichen Aufgabenwahrnehmung verfügen. Insoweit sind dann auch die eigenverantwortliche Geschäftsführung und die Organstellung der Geschäftsführung einzuschränken. In Form einer reinen Gewährleistungs- oder Wirtschaftsaufsicht wäre dies nur begrenzt legitim. Etwas anderes ließe sich ggf. dann schlussfolgern, wenn Kompetenzen des amtlichen Geoinformationswesens in eine Bundeszuständigkeit übergingen.

Im Übrigen dürften weder Fragen der Verhältnismäßigkeit noch der Eignung der Vorhalteleistungen eine Eingrenzung des generellen Potenzials diesbezüglicher Landesbetriebe rechtfertigen. Selbst die Möglichkeiten der Entgeltbemessung für eine Abgabe der Basisdaten, der Kommunikationspolitik oder des Wettbewerbs können und sollten grundsätzlich ausgeschöpft werden - sie werden jedoch nicht in gleichem Maße zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit beitragen können wie im Falle solcher Landesbetriebe, die sich auf die Abrufleistungen konzentrieren.

### 6.3.2.2 Potenziale im Bereich der Abrufleistungen

Da bereits mit den Vorhalteleistungen eine grundsätzliche Basisversorgung mit amtlichen Geodaten sichergestellt werden kann, eröffnen sich für die Erbringung der Abrufleistungen in Landesbetrieben weit reichende Gestaltungsspielräume. Gründe für eine pauschale Eingrenzung der in Kapitel 6.3.1 umschriebenen Potenziale sind nicht zu erkennen. Lediglich die unterschiedlichen Ausgangssituationen und Zielstellungen bei der Landesbetriebsbildung können eine Modifikation der Ausnutzung der Potenziale begründen.

So wird ein Landesbetrieb mit nur sehr geringerem Geschäftsvolumen gemessen an den Umsatzerlösen und Bilanzsummen sowie begrenztem Personalkörper voraussichtlich weniger für eine Trennung der Geschäftsführung in einen kaufmännischen und einen geodätisch-kartographischen Teil zugänglich sein. Die Verantwortung kann hier unter Verweis auf die Überschaubarkeit der Geschäfte in einer Person gebündelt werden.

Hinsichtlich der partizipativen Steuerung soll betont werden, dass es angesichts der Nutzerkreise amtlicher Geodaten angezeigt wäre, Vertreter von Wirtschaftsverbänden oder -kammern in Steuerungsgremien einzubeziehen. Hinzu kommt, dass die Wirtschaftlichkeit der Produktionsverfahren in hohem Maße vom Stand der Wissenschaft und Technik abhängig ist. Um diesbezügliche Weiterentwicklungen frühzeitig zu integrieren, bietet es sich an, auch Vertreter der Wissenschaft in diese Steuerungsgremien einzubinden. Für eine darüber hinausgehende Erweiterung um Vertreter des parlamentarischen Raumes wird mangels der unmittelbaren politischen Bedeutung des amtlichen Geoinformationswesens gegenwärtig keine Veranlassung gesehen.

## 6.4 Umfang der Entwicklungspotenziale – Forschungsfrage/Hypothese II, 3. Teil

Abschließend soll mit Bezug auf die Organisationsform des Landesbetriebes eine Prognose darüber abgegeben werden, inwieweit dieser für sich in Anspruch nehmen kann, auch in Bezug auf den Umfang seiner Potenziale einen Beitrag zum betriebswirtschaftlichen Handeln der öffentlichen Hand zu leisten. Wie bereits eingangs des Kapitels 6.3 aufgezeigt, war Arbeitshypothese II davon ausgegangen:

- „Je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des Neuen Steuerungsmodells und des kaufmännischen Rechnungswesens in Behörden voranschreitet, desto weniger zusätzliche Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen birgt das Modell Landesbetrieb.“

In diesem Zusammenhang war auch unterstrichen worden, dass nicht allein das Gewicht (Kapitel 6.3), sondern auch der Umfang (siehe Kapitel 2.1.4.1), mit dem sich einzelne Merkmale und ihre Ausprägungen innerhalb des Landesbetriebes von der Landesbehörde abheben Berücksichtigung zu finden hat, wenn es darum geht, eine Aussage über die Entwicklungspotenziale zu treffen. Dieser letzte Schritt bildet die komplizierteste Darstellung der Ergebnisse.

Unbeschadet der Tatsache, dass es im Einzelfall einer individuellen Abwägung der Ausschöpfung von Potenzialen des Landesbetriebes bedarf, soll als Grundlage der Bewertung des Umsetzungsgrades betriebswirtschaftlichen Handelns ein Landesbetrieb mit höchstmöglicher perspektivischer Annäherung an dieses Handeln zur Grundlage genommen werden. Inhaltlich wird dabei auf die Erkenntnisse der Praxis sowie die weitergehenden Betrachtungen zur Bildung und Führung von Landesbetrieben zurückgegriffen, wie sie in den vorangegangenen Kapiteln zusammengetragen wurden. Das bedeutet, dass für die Bemessung des Ausmaßes und damit der Höhe des Entwicklungspotenzials der Landesbetriebe insgesamt, zunächst quantitative Entwicklungspotenziale für die einzelnen Funktionalbereiche prognostiziert werden. Dieses wiederum erfolgt durch die quantitative Einzelbewertung der hinsichtlich ihrer Art in Kapitel 6.3 als wesentlich und damit gewichtig herausgearbeiteten Potenziale. Sie werden den entsprechenden Funktionalbereichen zugeordnet und um weitere, weniger maßgebliche aber nicht zu vernachlässigende Aspekte der Kapitel 3 bis 5 ergänzt.

Die Bestimmung eines Umsetzungsgrades erfordert naturgemäß die Festsetzung einer Messgröße und eines Maßstabes. Diese sollen im vorliegenden Fall zum Ausdruck bringen inwieweit der Einsatz von Instrumenten, Verfahren und Methoden in der öffentlichen Verwaltung - hier speziell in einem Landesbetriebes in der beschriebenen Ausgestaltung - einem betriebswirtschaftlichen Handeln entspricht. Dies gilt für sämtliche angesprochene Funktionalbereiche.

Zur Operationalisierung einer solchen Bestimmung wird nachfolgend davon ausgegangen, dass in einem Unternehmen in privater Hand, sei es als Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaft o.a., betriebswirtschaftliches Handeln zu 100% gegeben ist. Dort eingesetzte Instrumente, Verfahren und Methoden sollen das Optimum dessen darstellen, was ein Unternehmen in öffentlicher Hand wie der Landesbetrieb erreichen könnte. Dass dieses Optimum bereits angesichts der Verpflichtung auf öffentliche Interessen niemals vollständig erreicht werden wird, wird regelmäßig nicht bestritten. Die Anzahl und die Wirkung oder Bedeutung von Instrumenten, Verfahren und Methoden, die in Landesbetrieben zum Einsatz kommen, ermöglichen jedoch eine Beurteilung, inwieweit betriebswirtschaftliches Handeln Einzug gehalten hat. Dieses kann nur durch eine prozentuale, von subjektiven Einflüssen nicht gänzlich freie Einschätzung erfolgen, die zu einer Prozentzahl regelmäßig unterhalb von 100% führen wird. In gleicher Weise wie für den Landesbetrieb ist eine solche Einschätzung auch für Landesbehörden unter Berücksichtigung der Novellierungen des Haushalts-, Organisations- und Personalrechts sowie der Fortentwicklung in der Auslegung weitergehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften mög-

lich. Methodisch war dieses Verfahren bereits im Rahmen der Primäranalyse in Kapitel 3 für die einzelnen Funktionalbereiche auf Grundlage der Einschätzungen der Landesbetriebe angewendet worden. Hier erfolgt eine Fortschreibung der Ergebnisse unter Berücksichtigung der weiteren Erkenntnisse dieser Arbeit. Eine Gegenüberstellung aller drei Organisationsformen öffnet den Blick für eine vergleichende Bewertung. Nachfolgend soll dies zunächst wiederum für einzelne Funktionalbereiche, anschließend in Form einer Gesamtbewertung erfolgen. Ausgangspunkt sind Behörden und Landesbetriebe, die ihre Möglichkeiten jeweils vollständig ausschöpfen.

#### 6.4.1 Funktionalbereich Organisation

Das vielfältigste Potenzial in Bezug auf eine Annäherung an ein betriebswirtschaftliches Handeln gegenüber einer behördlichen Organisationsform eröffnet der Bereich der Organisation im Zusammenhang mit der Bildung und Führung von Landesbetrieben (Abbildung 34). Die Ursache ist u.a. darin zu suchen, dass die behördlichen Strukturen und Abläufe noch deutlich hinter entsprechenden unternehmerischen Ausgestaltungen der Privatwirtschaft zurückbleiben. Mit der Bildung des Landesbetriebes kann daher ein großer Schritt in Richtung eines betriebswirtschaftlichen Handelns bzw. betriebswirtschaftlicher Strukturen getan werden.

In besonderer Weise gilt dies für die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen als Vertreter des „Quasi-Gesellschafters „Land“ “ in die Steuerung des Landesbetriebes, die Stärkung der Eigenverantwortung der Geschäftsführung durch eine rechtsverbindliche Zuweisung von Geschäftsführungsbefugnissen sowie die Verbreiterung der Entscheidungskompetenz durch die Einbindung ggf. verschiedener Verantwortungsträger in die Geschäftsführung.

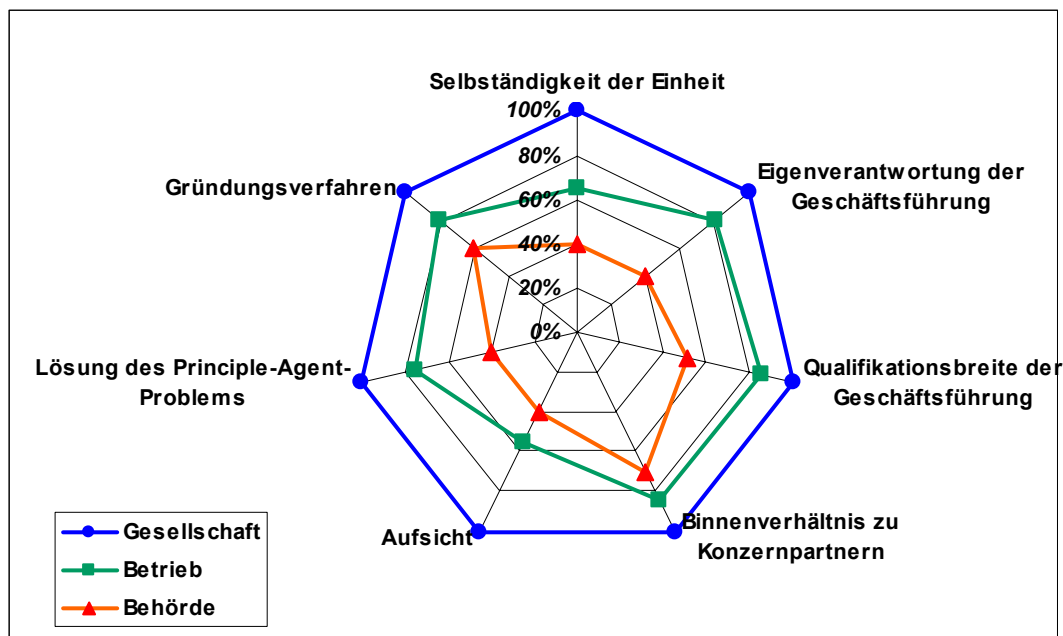


Abbildung 34: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Organisationsbelange

Soweit in Abbildung 34 das Binnenverhältnis zwischen den Konzernpartnern angesprochen ist, geht dies von der Fallgestaltung aus, dass die als fiktiver Vergleich herangezogene Gesellschaft Tochterun-

ternehmen innerhalb eines Konzerns ist und Leistungen innerhalb dieses Konzerns erbringt. In einer vergleichbaren Situation befinden sich Behörden und Landesbetriebe als Teil eines Konzerns „Landesverwaltung“. Auch sie erbringen u.U. Leistungen für andere Konzernmitglieder, was in der Vergangenheit vielfach kostenfrei und „auf Zuruf“ erfolgen konnte. Insbesondere hinsichtlich der Kostenfreiheit sind zwischenzeitlich und im Zusammenhang mit der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen vielfach Erstattungsregelungen getroffen worden, die eine höhere Sensibilität bei der Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen bewirken sollen. Insoweit stellt der Landesbetrieb daher nur eine geringfügige Weiterentwicklung dar. Hinsichtlich der Aufsicht ist zwar auf die grundsätzliche Abkehr von der Dienst- und Fachaufsicht zu verweisen, die Reduktion auf eine Steuerungs-, Gewährleistungs- oder Wirtschaftsaufsicht ist gleichwohl noch immer nicht vergleichbar mit einer solchen durch Aufsichtsräte privater Unternehmen. Hinsichtlich der Gründung der Landesbetriebe war darauf verwiesen worden (Kapitel 6.1.1.5), dass eine solche durch Erlass des zuständigen Fachministers nur unter eng begrenzten Voraussetzungen als zulässig erachtet wird, im Übrigen aber wie bei Behörden die Errichtung durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen solle. Damit liegen die Anforderungen zwar praktisch kaum über denen der Gründung eines privaten Unternehmens - auf der einen Seite entscheiden die Gesellschafter höchstpersönlich über die Eintragung in das einschlägige Register und begründen damit die Rechtsfähigkeit des Unternehmens, auf der anderen Seite entscheidet das Parlament als gewählte Vertretung des Gesellschafters „Land“ über das erforderliche Gesetz (oder die Ermächtigung) und begründet damit den Landesbetrieb - der Verfahrensablauf gestaltet sich jedoch ungleich aufwendiger und kommt dann dem der Gründung einer Behörde näher als der eines Unternehmens.

#### **6.4.2 Funktionalbereich Finanzwirtschaft**

Weniger vielfältiges und gleichzeitig nur geringeres Potenzial birgt der Landesbetrieb gegenüber der Behörde in Bezug auf eine Annäherung an ein betriebswirtschaftliches Handeln im Bereich der Finanzwirtschaft (Abbildung 35). Ausschlaggebend hierfür ist der Umstand, dass bereits heute auch für Behörden die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens und entsprechender Jahresabschlüsse neben der Kameralistik eröffnet ist. Hierzu bedarf es allein einer entsprechenden Grundsatzentscheidung der jeweiligen Landesregierung.

Auch die Flexibilität in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel kann kaum noch als kennzeichnender Vorsprung des Landesbetriebes gegenüber der Behörde gewertet werden. Kapitel 4.3.2.1 hatte bereits darauf hingewiesen, dass der Gestaltungsspielraum in den vergangenen Jahren auch außerhalb der Landesbetriebe zunehmend Erweiterungen erfahren hatte, denen es teilweise lediglich daran mangelte, jährlich neu ausgehandelt werden zu müssen.

Soweit die Vollständigkeit der Kostenerfassung besonders hervorgehoben wird, liegt dies in der Tatsache begründet, losgelöst vom Rechnungswesen innerhalb der Landesbetriebe auch solche Kosten tatsächlicher oder kalkulatorischer Natur zu erfassen, die innerhalb der einzelnen Behörden voraussichtlich nicht zum Ansatz kämen. Dies sind beispielsweise Versicherungskosten oder Risikorückstellungen, Pensionen und Beihilfen sowie Umlagen für die Arbeitssicherheit oder betriebsärztliche Leistungen. Damit ergibt sich insgesamt auch ein an den Grundsätzen des True-and-Fair-View ausgerichtetes Bild der Landesbetriebe.



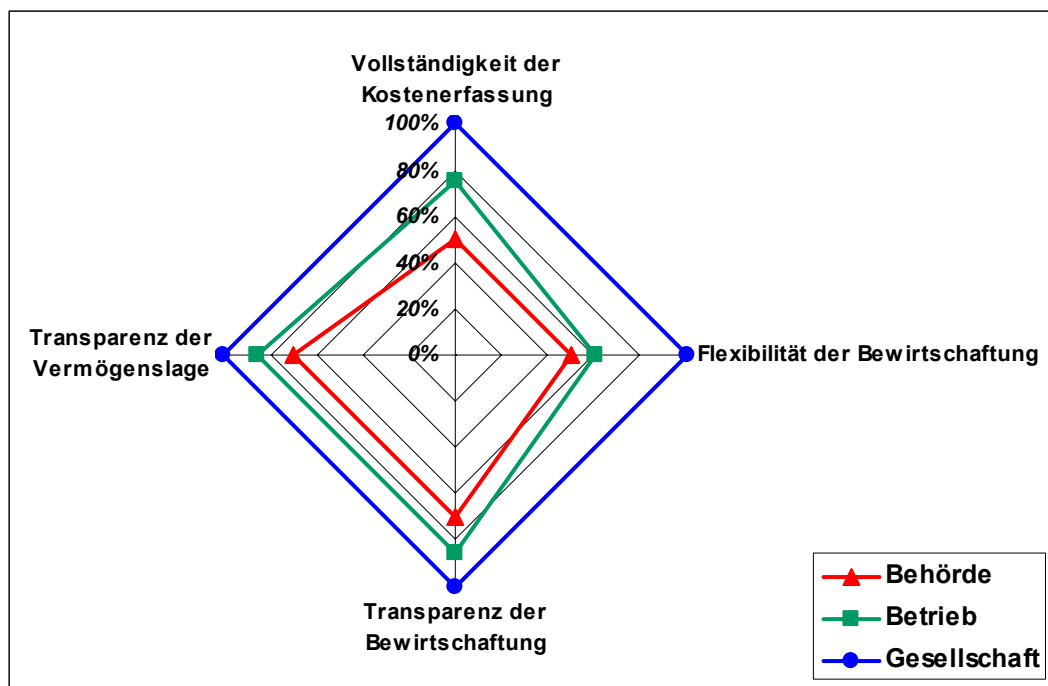


Abbildung 35: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Finanzbelange

### 6.4.3 Funktionalbereich Personalwirtschaft

Ebenso wie im Falle der Finanzwirtschaft birgt auch die Personalwirtschaft kaum Potenzial des Landesbetriebes gegenüber der Behörde hinsichtlich einer Annäherung an ein betriebswirtschaftliches Handeln (Abbildung 36). Hinzu kommt jedoch, dass auch das Niveau des Handelns anders als im Bereich der Finanzwirtschaft noch deutlich hinter einer betriebswirtschaftlichen Ausprägung zurückbleibt. Zwar ist anzuerkennen, dass Reformen des Dienst- und Arbeitsrechts nachhaltige Spielräume eröffnet haben, diese aber zum einen noch weit entfernt sind vom Arbeitsrecht für die Privatwirtschaft, zum anderen die öffentliche Hand sich in einer besonderen beschäftigungspolitischen Rolle sieht. Die Landesbetriebe können sich diesen Maßgaben kaum entziehen, solange sie rechtlich unselbständige Teile der Landesverwaltung sind. Die betreffenden geringfügigen Annäherungen an ein betriebswirtschaftliches Handeln im Vergleich zu den Landesbehörden resultieren allein daraus, dass die allgemeine Anschauung den Landesbetrieben in Bezug auf ihre beschäftigungspolitische Bedeutung geringfügig größeren, rechtlich jedoch nicht verbürgten Gestaltungsspielraum zumisst. Dies kann beispielsweise bei der Ausweitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse gelten.

Zur Qualifikationserweiterung ist anzumerken, dass hierin die Möglichkeit abgebildet wird, mit der Bildung eines Landesbetriebes den Beschäftigten zusätzliche betriebswirtschaftliche Kenntnisse in Bezug auf Finanz- und Personalmanagement, Organisationsrecht oder auch Marketing und Public Relations vermitteln zu lassen. Im Ergebnis kann dies die Verwendungsfähigkeit der betreffenden Beschäftigten im Landesbetrieb erhöhen. Auch wenn eine vergleichbare Entwicklung innerhalb der behördlichen Struktur nicht ausgeschlossen ist, so muss davon ausgegangen werden, dass die Chancen für die Erlangung einer entsprechend erweiterten Qualifikation deutlich höher liegen.

Hinsichtlich der Leistungsmotivation sei darauf verwiesen, dass gerade eine zunehmende Freiheit in der Produktpalette im Falle freier Kapazitäten die Möglichkeit eröffnet, auch neue Angebote zu entwickeln. Entwicklungsaufgaben dieser Art gelten nach den Erfahrungen der untersuchten Landesbetriebe auf Grund der hierbei entstehenden auch kreativen Entfaltungsmöglichkeiten gemeinhin als leistungsfördernd. Hinzu kommt mit Blick auf die Leistungsmotivation, dass die Natur der Landesbetriebe die Möglichkeit von Funktionsübertragungen losgelöst von Besoldungs- oder Vergütungsgruppen eröffnet, die in begrenztem Umfang auch eine zumindest temporäre, finanzielle Anerkennung der dabei eingeforderten Leistungen ermöglicht.

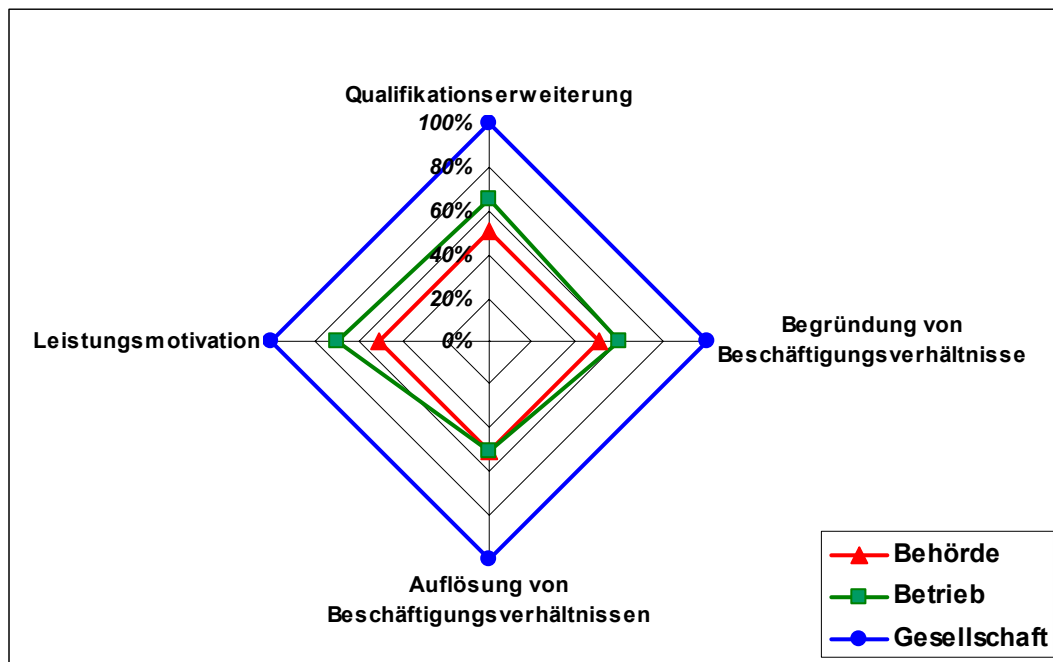


Abbildung 36: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Personalbelange

#### 6.4.4 Funktionalbereich Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft

Ähnlich wie im Falle der Personalwirtschaft kann eine Annäherung an ein betriebswirtschaftliches Handeln der Landesbetriebe in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung und Produktionswirtschaft (Abbildung 37) nur insoweit beobachtet werden, als die allgemeine Anschauung ihnen einen größeren, rechtlich jedoch nicht verbürgten Gestaltungsspielraum zumisst. Dies gilt beispielsweise für das Verhalten der Landesbetriebe im Wettbewerb. Zwar dürfen sie weiterhin anders als private Unternehmen keinen Verdrängungswettbewerb betreiben, jedoch wird die Betriebsstruktur gemeinhin als Legitimation anerkannt, ggf. brachliegende Potenziale ausgeprägter als eine Behörde zur Erweiterung der Angebotspalette und wirtschaftlichen Ausnutzung bestehender Kapazitäten zu nutzen.

Die Steigerung der Variabilität der Produktpalette ist in hohem Maße davon abhängig, ob der betreffende Landesbetrieb einen gesetzlichen Auftrag erfüllt und in welcher Tiefe dieser in Bezug auf einzelne Leistungen Vorgaben tätigt. Gerade für die Landesbetriebe der Bedarfsverwaltung fehlt ein solcher Auftrag regelmäßig. Hier kann eine variable Ausgestaltung der Güter und Leistungen entsprechend der individuellen Nutzerinteressen erfolgen. Damit verbunden ist letztlich auch eine regelmäßige, kritische Überprüfung der Angebote.

Einer solchen Aufgabenkritik öffnen sich angesichts wirtschaftlicher Handlungszwänge erfahrungsgemäß auch Landesbetriebe, deren Aufgaben gesetzlich kodifiziert sind. Die Tatsache, dass ein Großteil ihrer Aufwendungen durch Umsatzerlöse von Dritten finanziert werden soll, lässt die Landesbetriebe bestehende Aufgaben deutlich häufiger und schneller hinterfragen als dies bei Landesbehörden der Fall ist. Dies gilt sowohl in Bezug auf den Fortbestand der Aufgabe, als auch die Zuständigkeit für ihre Wahrnehmung oder die damit verbundenen Geschäftsprozesse. Damit steht der Landesbetrieb in Bezug auf betriebswirtschaftliches Handeln im Zusammenhang mit der Gestaltung seiner Produktpalette dem privaten Unternehmen näher als die Landesbehörde.

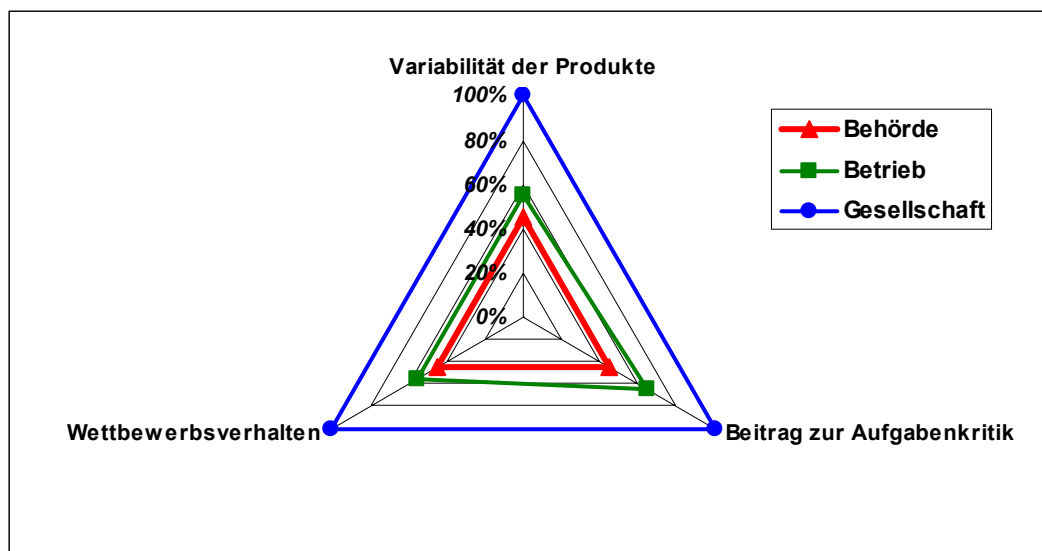


Abbildung 37: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung

#### 6.4.5 Funktionalbereich Marketing und Public Relations

Der Landesbetrieb nähert sich einem betriebswirtschaftlichen Handeln auch mit Blick auf Fragen des Marketing und der Public Relations (Abbildung 38) nur insoweit an, als die allgemeine Anschauung ihnen einen größeren, rechtlich jedoch nicht verbürgten Gestaltungsspielraum zumisst. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Zulässigkeit der Werbung für seine Produkte und die Kalkulation der Entgelte. Auch wenn der Landesbetrieb wie andere öffentliche Unternehmen nicht zum ausschließlichen Zweck der erwerbswirtschaftlichen Betätigung gegründet werden darf und ihm eine Gewinnmaximierung verschlossen ist, so wird ihm selbst oberhalb der Kostendeckung gemeinhin eine deutlichere Akzentuierung in Richtung einer Ausschöpfung des Äquivalenzprinzips bei der Festsetzung öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Entgelte zugestanden.

Allein hinsichtlich der unternehmensbezogenen Öffentlichkeitsarbeit ist nicht zu erkennen, dass der Landesbetrieb rechtlich oder tatsächlich in seinem Handeln über die Möglichkeiten der Behörde hinausgeht. Auch Letztgenannte nutzen heute vielfältigste Möglichkeiten, ihr Renommee in der Öffentlichkeit zu verbessern, was regelmäßig jedoch weniger aufdringlich zu erfolgen hat als im Falle privater Unternehmen.

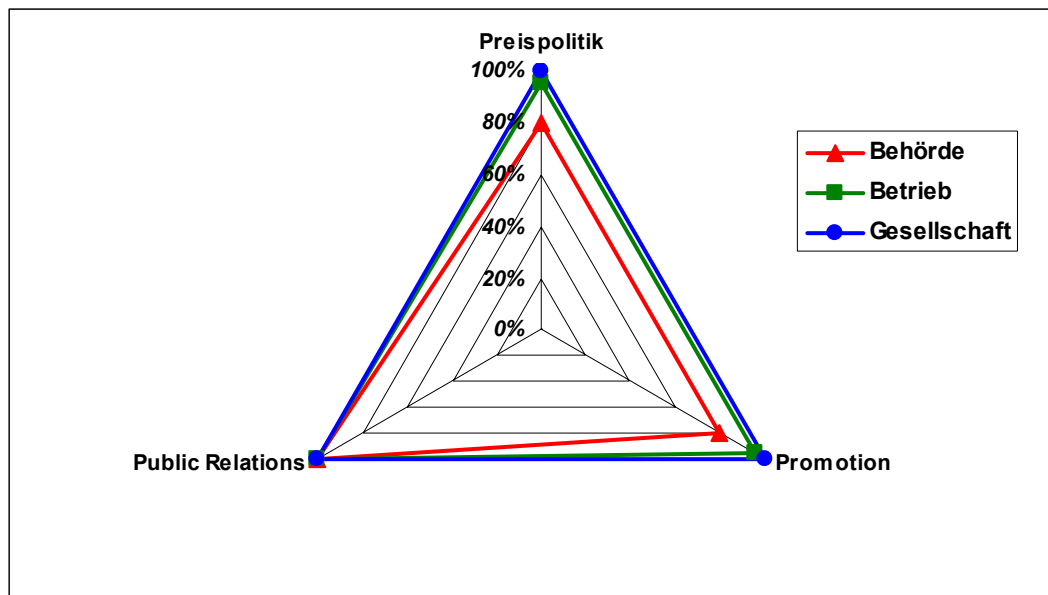


Abbildung 38: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf Marketing und Public Relations

#### 6.4.6 Gesamtbewertung

Soll das betriebswirtschaftliche Handeln und der Einsatz betriebswirtschaftlicher Strukturen insgesamt bewertet werden, so können die Einzelergebnisse für die betrachteten Funktionalbereiche in einer summarischen Darstellung zusammengetragen werden (Abbildung 39). Ausgangspunkt ist die überschlägige Bestimmung durchschnittlicher Umsetzungsgrade betriebswirtschaftlichen Handelns oder betriebswirtschaftlicher Strukturen für die einzelnen Funktionalbereiche sowie die ergänzende Berücksichtigung der Breite, der sich jeweils eröffnenden Möglichkeiten. Die daraus resultierenden Ergebnisse können der eingangs (siehe Kapitel 2.1.3) formulierten und noch generell gehaltenen Hypothese gegenübergestellt werden.

Entgegen der anfänglich formulierten und mit zahlreichen Landesbetriebsbildungen noch immer einhergehenden Behauptung, das Betriebsmodell nach § 26 Abs. 1 LHO zeichne sich im Wesentlichen dadurch aus, dass im Wege der Ablösung der Kameralistik durch ein kaufmännisches Rechnungswesen die finanziellen Gestaltungsspielräume in Richtung eines betriebswirtschaftlichen Handelns erweitert werden und damit ein Gewinn an Selbständigkeit gegenüber der Behörde einhergeht, kann gerade dies kaum mehr als grundlegendes Unterscheidungsmerkmal zwischen Landesbetrieben und Landesbehörden herhalten. Die Landesbehörden nähern sich hier vielmehr zunehmend den Landesbetrieben an. Hinzu kommt, dass auch absolut betrachtet die Bemühungen um eine zumindest zulässige, wenn auch noch nicht verpflichtende Orientierung des Rechnungswesens und der Bilanzierung an den Maßgaben der kaufmännischen Buchführung bereits eine hohe Annäherung an private Unternehmensmodelle erreicht haben.

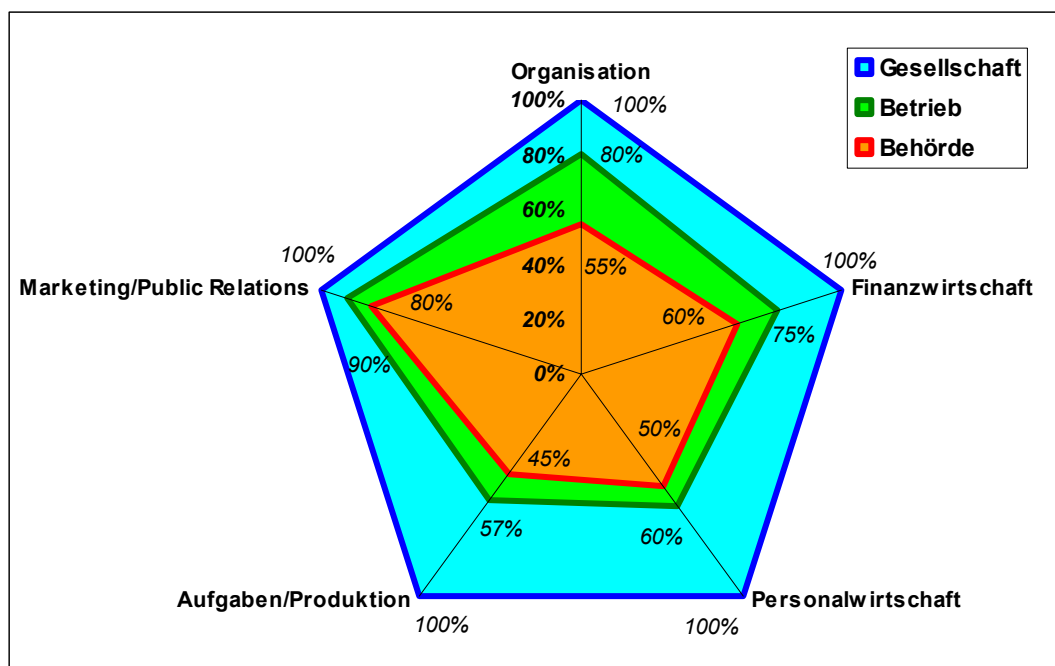


Abbildung 39: Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlichen Handelns in Bezug auf die Funktionalbereiche

Ein Ranking abgeleitet aus Abbildung 39 sieht das größte Entwicklungspotenzial von Landesbetrieben in Bezug auf die Implementierung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung. Dies gilt sowohl für die Möglichkeit, sich unternehmerischen Strukturen der Privatwirtschaft anzunähern als auch gleichzeitig die schrumpfenden Unterschiede zwischen Landesbetrieben und Landesbehörden wieder auf ein erkennbares Maß zu erweitern. Nahezu gleichauf folgen mit Abstand die Bereiche Finanzwirtschaft, Aufgaben und Produktionswirtschaft, Personalwirtschaft sowie, leicht abgeschlagen, Marketing und Public Relations, die sich in ihrem betriebswirtschaftlichen Handeln gleichermaßen gering von der Landesbehörde abheben, dabei aber ein abgestuftes absolutes Niveau gegenüber dem privaten Unternehmen erreichen. Die Möglichkeiten einer kritischen Modifikation bisheriger Aufgaben sind in besonderem Maße davon abhängig, ob der einzelne Landesbetrieb ein solcher der Bedarfsverwaltung ist oder gesetzlich kodifizierte Leistungsaufträge für die Gesellschaft zu erbringen hat. Die Reihenfolge der Funktionalbereiche in Bezug auf ihre betriebswirtschaftlichen Entwicklungspotenziale lautet im Falle einer bestmöglichen Ausschöpfung der dem Landesbetrieb tatsächlich oder rechtlich zuzubilligenden Möglichkeiten somit

1. Organisation
2. Finanzwirtschaft
3. Aufgaben/Produktion
4. Personalwirtschaft
5. Marketing und Public Relations

und fällt hinter der Organisation deutlich ab. Die Bedeutung des „erstplazierten“ Funktionalbereichs ist damit eine deutlich höhere als es gemeinhin und eingangs angenommen wird. Gerade in Bezug auf die

Organisation werden die Möglichkeiten, die sich in weiten Teilen aus einer Annäherung an das kommunale Eigenbetriebsrecht ableiten können, aber erst sporadisch ausgeschöpft.

Damit kann der Kreis zu Arbeitshypothese II geschlossen werden, die - zumindest unterschwellig - eine Annäherung der auf Grundlage des Neuen Steuerungsmodells geführten Behörden an den Landesbetrieb konstatierte und damit die Möglichkeiten des Letztgenannten in Frage gestellt hatte. Grundsätzlich belegen die Beobachtungen sowohl im Rahmen der Primär- als auch der Sekundäranalyse, dass ein Aufholprozess der Behörde gegenüber dem Landesbetrieb nicht zu verkennen ist. Dies gilt um so mehr als der in der Vergangenheit beobachtete deutliche Unterschied zwischen der Behörde und dem Landesbetrieb, resultierend allein aus dem Rechnungswesen, mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells und des kaufmännischen Rechnungswesens auch in staatlichen Verwaltungen zunehmend schrumpft

Die Beobachtungen zeigen aber auch, dass der Landesbetrieb zunehmend als Chance gesehen wird, neue, weitergehende Möglichkeiten auszuschöpfen und sich bisher nicht aufgegriffene Potenziale anbieten, die einen früheren Abstand wieder herstellen lassen. Abbildung 40 versucht dies zu verdeutlichen. Exakt dort liegt auch der ausschöpfungsfähige Gestaltungsspielraum der Länder. Soll das unstrittig noch verbliebene Potenzial nicht weiter aufgezehrt werden, bedarf es einer offensiven Nutzung der hier aufgezeigten Entwicklungspotenziale.

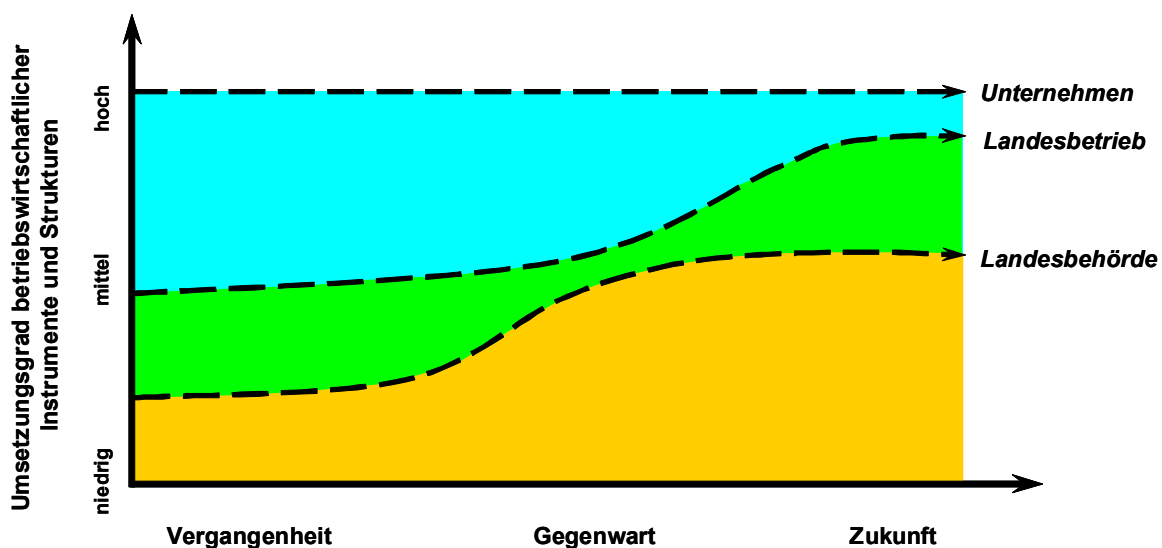


Abbildung 40: Entwicklungsperspektive der Landesbetriebe in Bezug auf den Umsetzungsgrad betriebswirtschaftlicher Instrumente und Strukturen



## Literaturverzeichnis

### 1 Literatur

- Aberle, Siegfried/Baumert, Andreas (2002): Öffentlichkeitsarbeit - ein Ratgeber für Klein- und Mittelunternehmen; Deutscher Taschenbuchverlag, München, 2002
- Adam, Hermann (1995): Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage; Verlag Leske und Budrich, Opladen, 1995
- Adamaschek, Bernd/Adams, Karl-Heinz (1989): Regiebetriebe; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1390-1395
- Albertshäuser, Ulrich (2002): Verselbständigung von Verwaltungsorganisationen als Modernisierungsstrategie?; Verlag für Wissenschaft und Forschung, Berlin, 2002
- Ambrosius, Gerold (1989): Geschichte öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 503-513
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1997): Niederschrift über die 101. Tagung des Plenums der AdV; AdV Hannover 1997
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1998): 50 Jahre AdV; AdV Hannover 1998
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (1999): Statistische Angaben zum Vermessungs- und Katasterwesen, Organisationsübersichten der Vermessungsverwaltungen der Länder – Stand 1998; Geschäftsstelle der AdV, Hannover 1999
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2000): Statistische Angaben zum Vermessungs- und Katasterwesen, Organisationsübersichten der Vermessungsverwaltungen der Länder – Stand 1999; Geschäftsstelle der AdV, Hannover 2000
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2001): Statistische Angaben zum Vermessungs- und Katasterwesen, Organisationsübersichten der Vermessungsverwaltungen der Länder – Stand 2000; Geschäftsstelle der AdV, Hannover 2001
- Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (2003): Tätigkeitsbericht 2003; AdV Hannover 2003
- Arbeitsgruppe „Rechtsform Hygieneinstitut“ Hamburg (1999): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsform HI“ mit Empfehlungen für eine künftige Rechtsform des Hygieneinstituts Hamburg; Hamburg 1999
- Arbeitskreis VI der IMK „Verwaltungsorganisation, Aus- und Fortbildung sowie öffentliches Dienstrecht“ (2004): Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben - Stand 30. September 2004; 2004 (unveröffentlicht)
- Aurenz, Heiko/Schroeder, Gerhard/Coelen, Kar en (1999): Erfahrungsbericht zur Umwandlung des Landesvermessungsamtes Baden-Württemberg in einen Landesbetrieb; in: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV), Heft 11, 1999, S. 364-367
- Backhaus, Jürgen (1980): Öffentliche Unternehmen: Zum Wirtschaftsrecht, den Funktionen und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen - 2. durchgesehene und erweiterte Auflage; Verlag Haag Herchen, Frankfurt/Main 1980
- Badura, Peter (1966): Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 17 - 18, 1966, S. 624-633
- Badura, Peter (1998): Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 19, 1998, S. 818-823
- Baetge, Jörg (1998): Bilanzanalyse; IDW-Verlag GmbH, Düsseldorf, 1998
- Bätz, Klaus (1989): Preisbildung öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1294-1301
- Bals, Hansjürgen (1989): Kostenrechnung öffentlicher Verwaltungen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1294-1301
- Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform; Leske und Budrich, Opladen 1998



- Banner, Gerhard (1994): Neue Trends im kommunalen Management; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 1, 1994, S. 5-12
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen; Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 1, 1991, S. 6-10
- Barthel, Thomas (2002): Kommunale Beteiligungsberichte als Steuerungsinstrument; in: Innovative Verwaltung, Heft 6, 2002, S. 19-22
- Bassenge, Peter/Brudermüller, Gerd/Diederichsen, Uwe (2004): Palandt – Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 63. neu bearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 2004
- Battis, Ulrich (1997): Das Dienstrechtsreformgesetz; in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 16, 1997, S. 1033-1036
- Battis, Ulrich (2004): Zukunft der Staatsaufgaben - Auch eine Zukunft für das öffentliche Vermessungswesen?; in: Vermessung Brandenburg, Heft 1, 2004, S. 3-10
- Battis Ulrich (2005): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 10, 2005, S. 325-339
- Baumbach, Adolf/Hefermehl, Wolfgang (2001): Wettbewerbsrecht: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Zugabeverordnung, Rabattgesetz und Nebengesetze 23. neu bearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck München 2001
- Baumbach, Adolf/Hopt, Klaus J. (1995): Handelsgesetzbuch – Kommentar, 29. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage; Verlag C.H. Beck München 1995
- Baumbach, Adolf/Lauterbach, Wolfgang/Albers, Jan u.a. (2003): Zivilprozessordnung – Kommentar, 61. neu bearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck München 2003
- Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung – Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis; Verlag R.S. Schulz, Percha/Kempfenhausen 1989
- Becker, Jürgen (1984): Öffentliche Unternehmen als Gegenstand des Wirtschaftsverwaltungsrechts; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 8, 1984, S. 313-321
- Becker, Ulrich (1989): Hoheitsverwaltungen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 595-602
- Benedens, Niels Peter (1989): Die Sonderaufsicht und ihre Instrumentarien; in: Ausbildung, Prüfung und Fortbildung (apf), Heft 12 1998, Beilage Brandenburg S. Br 94
- Benedens, Niels Peter (2001): Gebührengesetz für das Land Brandenburg - Kommentar; Kommunal- und Schul-Verlag GmbH&Co, Wiesbaden, 2001
- Benett-Sturges, Anne (2003): Landesbetrieb – Schreckgespenst oder Chance; in: Projekte und Perspektiven - Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein, 1/2003, S. 2-4
- Berg, Frank (2002): Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg, Arbeitshefte 5 (2002); Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam
- Berliner Initiativkreis German Code of Corporate Governance (2002): German Code of Corporate Governance (GCCG); in: Der Betrieb (DB), Heft 32, 2002, S. 1573-1581
- Beyer, Lothar/Kinzel, Hans Georg (2005): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?; in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S. 351-360
- Blankart, Charles B. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. völlig überarbeitete Auflage; Verlag Franz Vahlen, München, 1994
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik(2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005
- Bogumil, Jörg (2005): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung; in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S. 494-502
- Bolay, Friedrich W. (2001): Betriebswirtschaft und öffentliche Verwaltung - Anmerkungen zu einigen populären Missverständnissen; in: Deutsche Verwaltungspraxis (DVP), Heft 5, 2001, S. 179-183

- Bolsenkötter, Heinz (1989): Rechnungswesen öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1355-1366
- Bornkessel, Ralf (1998): Gefährdung des freien Berufsstandes in Thüringen; in: FORUM, Heft 2, 1998, S. 348-350
- Braun, Günter E. (1989): Organisation öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1233-1244
- Brede, Helmut (2001): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre; Oldenbourg Verlag München, Wien 2001
- Brixner, Helge C./Harms, Jens/Noé, Heinz W. (2003): Verwaltungskontenrahmen – Rechtsgrundlagen, Kontierungshinweise, Rechnungslegung; Verlag C.H. Beck, München, 2003
- Brüggemann, Gerhard (1998): Ein Jahr Landesbetrieb Thüringer Katasterämter; in: Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 4, 1998, S. 190-193
- Brüggemann, Gerhard (2000): Die Entwicklung der Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung von 1990 bis zum Jahr 2000; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 11, 2000, S. 4-7
- Brüggemann, Gerhard (2001): Tendenzen im Vermessungswesen; in: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), Heft 4, 2001, S. 183-187
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred (2003): Stand und Entwicklungsperspektiven der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? in Koch, Rainer/Peter Conrad: New Public Service; Verlag Th. Gabler Wiesbaden 2003, S. 123-153
- Brüning, Christoph (1997): Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 7, 1997 S. 278-289
- Budäus, Dietrich (1989): Kostenrechnung öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 811-825
- Budäus, Dietrich (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management; in Budäus, Dietrich: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1998, S. 99-118
- Budäus, Dietrich (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens; in Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert u.a.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren; edition sigma, 2004, Berlin, S. 75-86
- Budde, Wolfgang Dieter/Clemm, Hermann, Ellrott, Helmut u.a. (1999): Beck'scher Bilanzkommentar - Handels- und Steuerrecht, 4. völlig neubearbeitete Auflage; C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1999
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1993): Begründung zum Hamburgischen Gesetz über das Vermessungswesen (HmbVermG); 1993 Drucksache 14/3716
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1998): Schriftliche kleine Anfrage und Antwort des Senates zu Ausgliederungen und Nettoveranschlagungen; 1998 Drucksache 16/428
- Bull, Hans Peter (1995): Privatisierung öffentlicher Aufgaben; Verwaltungsarchiv, 86. Band 1995, S. 621
- Bulling, Manfred (1989): Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 7, 1989, S. 277-289
- Bundesamt für Landestopographie (1999): Geschäftsbericht 1997 – 1999, Bundesamt für Landestopographie, Schweiz, 1999
- Bundesministerium der Justiz (1999): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2. neubearbeitete Auflage; Bundesanzeiger Verlag, Köln, 1999
- Bundesministerium des Innern (2001): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Erstellung und Abschluss von Zielvereinbarungen – Praxisempfehlungen; Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin 2001
- Bundesministerium des Innern (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Das Programm der Bundesregierung; Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin 1999
- Bundesministerium des Innern (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000; Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin 2000
- Bundesrechnungshof (2002): Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes; Bonn 2002
- Bundesregierung (2001): Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung; Bundesregierung, Berlin, 2001

- Burgi, Martin (1999): Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, Staatsaufgabendogmatik Phänomenologie - Verfassungsrecht; Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 1999
- CDU-Landtagsfraktion und CDU-Landesvorstand Hessen (2003): Verantwortung für heute – Visionen für morgen, Unser Versprechen für Hessen; Regierungsprogramm 2003–2008 vom 28. März 2003
- Ceylangoglu, Sena (2002): Über Zielvereinbarungen die Beschäftigten motivieren; in: Innovative Verwaltung, Heft 5, 2002, S. 20-22
- Chmielewicz, Klaus (1989): Öffentliche Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1093-1105
- Cromme, Gerhard (2004): Stand und Entwicklungen von Corporate Governance in Deutschland; Vortrag anlässlich der 3. Konferenz Deutscher Corporate Governance Kodex am 24. Juni 2004 in Berlin
- Daub, Walter/Eberstein, Hans Hermann (1998): Kommentar zur VOL/A; Werner Verlag, Düsseldorf 1998
- Davis, Glyn (2003): A Contract State? New Public Management in Australia; in Koch, Reiner/Conrad, Peter: New Public Service; Verlag Th. Gabler Wiesbaden 2003, S. 177 - 197
- Deutscher Bundestag (1998): „Schlanker Staat“: Die nächsten Schritte – Unterrichtung durch die Bundesregierung; Drucksache 13/10145 vom 19.03.1998
- Deutscher Bundestag (2001): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz – BesStrG) – Gesetzentwurf der Bundesregierung; Drucksache 14/6390 vom 21.05.2001
- Deutscher Städtetag (1997): Stadtvermessung, Geoinformation, Liegenschaften - 50 Jahre Fachkommission „Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen“ im Deutschen Städtetag; Deutscher Städtetag, Köln 1997, Reihe E Heft 25 DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz
- Diederich, Helmut (1989): Ziele Öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1856-1867
- Dörner, Dietrich/Orth, Christian (2003): Bedeutung der Corporate Governance für Unternehmen und Kapitalmärkte; in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter: Deutscher Corporate Governance Kodex – Ein Handbuch für Entscheidungsträger; Schäffer-Poeschel Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart 2003, S. 3 ff
- Dommach, Hermann (2005) in Heuer, Ernst (2005): Kommentar zum Haushaltsrecht, 40. Ergänzungslieferung; Verlag Luchterhand, München, 2005
- Edeling, Thomas (2001): Grenze als Problem – Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Politik; in Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter/Reichard, Christoph: Öffentliche Unternehmen – Entstaatlichung und Privatisierung?; Verlag Leske und Budrich, Opladen, 2001, S. 9-14
- Edeling, Thomas (2003): Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen; in Harms, Jens/Reichard, Christoph: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 235-252
- Ehlers, Dirk (1986): Die Entscheidung der Kommunen für eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation ihrer Einrichtungen und Unternehmen; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 21, 1986, S. 897-905
- Ehlers, Jan Philipp (2003): Aushöhlung der Staatlichkeit durch die Privatisierung von Staatsaufgaben?; Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main-Berlin-Bern u.a., 2003
- Eichhorn, Peter (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Band 150); Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997
- Eichhorn, Peter (2001): Öffentliche Dienstleistungen; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001
- Eiteneyer, Helmut/Witt, Frank-Jürgen (1989): Produktgestaltung öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1314-1320
- Elmhorst, Bernd/Sellge, Hartmut (1997): Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen“ (LGN) gegründet; in: Nachrichten aus der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (Nachr. Nds. VuKV); Heft 2, 1997, S. 61-67
- Engelsberger, Max (1994): Subsidiarität und Unternehmenskultur im öffentlichen Vermessungswesen; in: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV); Heft 12, 1994, S. 642-647

- Erhardt, Manfred (1989): Öffentliche Aufgaben; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1003-1011
- Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang (1992): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. neubearbeitete Auflage; Walter de Gruyter Berlin, New York 1992
- Eyermann, Erich/Geiger, Harald/Happ, Michael u.a. (2000): Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 11. überarbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck München 2000
- Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (2002): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand; Nomos Baden-Baden 2002
- Faller, Peter (1989): Öffentlichkeitsarbeit und Werbung öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1221-1227
- FIDES Treuhandgesellschaft (1995): Bericht über die begleitende Tätigkeit der „FIDES“ Treuhandgesellschaft Reifenrath & Co., Bremen, bei der Umwandlung der Kataster- und Vermessungsverwaltung, Bremen, in einen Betrieb gemäß § 26 Abs. 1 LHO; FIDES Treuhandgesellschaft, Bremen 1995 (unveröffentlicht)
- Fiedler, Jobst (1998): in Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank u.a.: Handbuch der Verwaltungsreform: Leske und Budrich, Opladen, 1998, S. 93-102
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (1997): Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben - Hinweise für die Praxis, 1. Auflage; Schwerin 1997
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2000): Leitlinien zur Errichtung und Steuerung eines Landesbetriebes, Stand 30. Oktober 2000; (unveröffentlicht)
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen (2000): Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen – Einführung eines modernen betriebswirtschaftlich orientierten Immobilienmanagements – Errichtung des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“; Düsseldorf, Gemeinsame Kabinettsvorlage vom 5. Dezember 2000
- Fisch, Rudolf (2000): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven; in: König, Klaus: Verwaltung und Verwaltungsforschung: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 211), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2000, S. 117-163
- Fischer, Hans-Georg (2003): Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse; in: Recht im Amt, Heft 4, 2003, S. 163-167
- Fornfeld, Martin/Oefinger, Peter (2002): Produktkonzept zur Öffnung des Geodatenmarktes; MICUS Management Consulting GmbH, Düsseldorf 2002
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003): Hessischer Ehrgeiz – Als erstes Flächenland will die Landesregierung in Wiesbaden die Kameralistik abschaffen/von Rüdiger Soldt; 7. Februar 2003
- Frederick, Jörg (2002): Keine Haushaltskonsolidierung ohne Paradigmenwechsel; in: Innovative Verwaltung, Sonderheft 1, 2002, S. 36-38
- Freie Demokratische Partei (2003): Liberale Leitlinien für eine Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Beschlüsse des 95. Landesparteitages am 05. Januar 2003 in Stuttgart
- Freie und Hansestadt Hamburg (2003): Kaufmännisches Rechnungswesen hält Einzug in der Hamburger Verwaltung; Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg, 5.8.2003
- Freundenberg, Dierk (1997): Das Neue Steuerungsmodell in einer Landesverwaltung - Vorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung; in: Verwaltung und Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, Heft 2, 1997, S. 76-83
- Freund, Matthias (2003): Infrastrukturgewährleistung in der Telekommunikation; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 4, 2003, S. 408-415
- Friedl, Uwe (1999): Besteuerung öffentlicher Unternehmungen in unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen; in: Verwaltungsrundschau (VR), Heft 5, Mai 1999, S. 149-152
- Friedrich, Peter/Kosinski, Janusz A. (2002): Regionaler Wettbewerb im Rahmen der Erweiterung der EU mit Hilfe öffentlicher Unternehmen; Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr München 2002
- Fuchs, Frank/Köhler, Uwe (2002): Bilanz der Thüringer Katasterämter; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 15, 2002, S. 13-15

- Fuchs, Manfred (1989): Betriebskammeralistik; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 132-140
- Gallander, Christine (2002): Fünf Jahre Winterseminar – Maßgeschneiderte Fortbildung für die Führungskräfte in der Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung – Mitteilungsblatt, Heft 14, 2002, S. 12-13
- Gensicke, Thomas (1998): Anreize als Instrument der Motivierung von Mitarbeitern; in Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte 2. Auflage, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 181), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1998, S. 97-107
- Gerum, Elmar (1989): Personalwirtschaft öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1253-1262
- Giefers, Hans-Werner/Ott, Hans (2000): Die Gesellschaft Bürgerlichen Rechts, 4. überarbeitete und ergänzte Auflage; Rudolf Haufe Verlag, Freiburg Berlin, 2000
- Görlich, Hans-Peter (1997): Der dornenreiche Weg zum schlanken Staat; in: Mitteilungen des DVW-Landesverbandes Hessen/Thüringen, Heft 2, 1997, S. 2-20
- Gröpl, Christoph (1998): Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 12, 1998, S. 1251-1263
- Gröpl, Christoph (2003): Verfassungsrechtliche Fragen einer Flexibilisierung und Dezentralisierung der Personalbewirtschaftung; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 6, März 2003, S. 231-238
- Gross, Thomas (1999): Das Kollegialprinzip in der öffentlichen Verwaltung; Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 1999
- Groß, Thomas (2002): Was bedeutet „Fachaufsicht“?; in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 12, 2002, S. 793-800
- Gusy, Christoph (1996): Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe - Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 14, 1996, S. 573-583
- Guth, Anita (1999): Zielvereinbarungen - Chancen und Risiken aus dem Blickwinkel von Beschäftigten; in: Verwaltung und Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, Heft 2, 1999, S. 96-99
- Hadeler, Thorsten/Arentzen, Ute (2000): Gabler Wirtschaftslexikon 15. Auflage; Verlag Th. Gabler Wiesbaden 2000
- Hahn, Heiner/Wilkens, Klaus (2000): Buchhaltung und Bilanz, Teil B Bilanzierung, 2. neu bearbeitete Auflage; Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München, 2000
- Hamel, Winfried (1989): Wirtschaftspläne; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1819-1824
- Hampel, Gerhard (1978): Vermessungswesen und Daseinsvorsorge; in: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV), Heft 12, 1978, S. 583-592
- Hanus, Michael/Rettenmaier, Klaus (2002): Doppik und KLR „spielend“ erlernen; in: Innovative Verwaltung, Heft 5, 2002, S. 43-45
- Harms, Jens (2003): Reform des öffentlichen Finanzmanagements – Stand und Perspektiven; in Harms, Jens/Reichard, Christoph: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 145-162
- Haylbronner, Kay (2003): Private Töchter öffentlicher Auftraggeber und die Anwendbarkeit des EG-Vergaberechts; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 13, 2003 S. 534-542
- Heimlich, Jörn (2000): Zur Zulässigkeit der Werbung von Hoheitsträgern am Beispiel der öffentlichen Feuerwehr; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 7, 2000, S. 746-750
- Heinbuch, Holger/Bohne, Jochen (2004): Sind Stadtwerke Inhouse-fähig?; in: Neue Verwaltungszeitschrift (NVwZ), Heft 2, 2004, S. 177-178
- Heinke, Peter (2003): Die Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzaufweisungen auf die Qualität des Katasters, dargestellt am Beispiel der Entwicklung des Vermessungs- und Katasterwesens im ehemaligen Herzogtum Gotha; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 17, 2003, S. 1-3
- Heinzel, Susanne (2002): Doppische Elemente prägen die Verwaltung von morgen; in: Innovative Verwaltung, Sonderheft 1, 2002, S. 8-10
- Hessisches Immobilienmanagement (2001): Mieter-Vermieter-Modell, Modellbeschreibung; Hessisches Immobilienmanagement, Wiesbaden 2001

- Hessischer Rechnungshof (2000): Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen; Darmstadt 2001
- Hessischer Rechnungshof (2001): Bemerkungen 2001 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen; Darmstadt 2002
- Hessischer Rechnungshof (2002): Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen; Darmstadt 2003
- Heuer, Ernst (2005): Kommentar zum Haushaltsrecht, 40. Ergänzungslieferung; Luchterhand, München 2005
- Hill, Hermann (1999): Zur Veränderung von Handlungsspielräumen durch Kontraktmanagement; in: Verwaltung und Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, Heft 2, 1999, S. 75-78
- Hill, Hermann/Frey, Michaela (1997): Motivationsinstrumente für eine Innovation der öffentlichen Verwaltung; in: Verwaltung und Management – Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, Heft 1, 1997, S. 7-13
- Hochschul-Informationssystem GmbH (2001): Stellung der Hochschulen im Liegenschaftsmanagement der Länder - Sachstandsbericht; in: Kurzinformation Bau und Technik, Heft B4, 2001, S. 1-25
- Hofmann, Hans (1997): Philosophie einer neuen Staatstätigkeit; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 10, 1997 S. 15-18
- Industrie- und Handelskammer Berlin (2003): Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand: [www.berlin.ihk.de/Resource/druckversion.jsp?OID=6443](http://www.berlin.ihk.de/Resource/druckversion.jsp?OID=6443) vom 01.05.2003
- Innenministerium Niedersachsen (1996): Umgestaltung des Niedersächsischen Landesverwaltungsamtes - Projektbericht zu Projekt 6, Landesvermessung; 1996
- Institut der Wirtschaftsprüfer (2004): IDW Prüfungsstandards (IDW PS), IDW Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS); IDW Verlag, Düsseldorf 2004
- Irmer, Andreas (2001): Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument – effizienzsteigernde Organisationsformen für den öffentlichen Sektor im Lichte der neuen Institutionenökonomik; Dissertationsschrift, Technische Universität Darmstadt 2001
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1996): Handbuch des Staatsrechts 2. durchgesehene Auflage; C.F. Müller Verlag Heidelberg 1996
- Jann, Werner (2004a): Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?; in Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert u.a.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren; edition sigma, 2004, Berlin, S. 9-21
- Jann, Werner (2004b): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene; in Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert u.a.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren; edition sigma, 2004, Berlin, S. 100-111
- Jann, Werner (2004c): Neues Steuerungsmodell; in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 74-84
- Jann, Werner (2005): Verwaltungswissenschaft und Managementlehre; in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 50-60
- Janson, Bernd (1989): Landesunternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 873-884
- Janssen, Karl (2003): Den Haushalt durch Personaleinsparungen konsolidieren?; in: Innovative Verwaltung, Heft 1-2, 2003, S. 39-41
- Jasper, Ute/Marx, Friedhelm (1997): Einführung Vergaberecht; in Beck-Texte Vergaberecht, Verlag C.H. Beck, München 1997, S. IX-XXXII
- Jauernig, Othmar/Stürner, Rolf/Schlechtriem, Peter u.a. (1991): Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 6. neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 1991
- Jung, Hans (2000): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre 6. unwesentlich veränderte Auflage; Oldenbourg Verlag München, Wien 2000
- Justizministerium Baden-Württemberg (1998): Prüfung der Privatisierung des Landesbetriebes Vermessung und Anfrage zur Beilehung Privater mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen; Stuttgart 1998 (unveröffentlicht)

- Kaczorowski, Willi (2001): Der Trend von der Behörde zum Landesbetrieb; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 11, 2001, S. 16-19
- Karehnke, Helmut (1973): Betriebe gemäß § 26 der Bundeshaushaltsordnung; in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Heft 3, 1973, S. 167-175
- Kataster und Vermessung Bremen (1995): Begründung zum Gesetz über Gebühren für die Fortführung des Liegenschaftskatasters aufgrund grundbuchlicher Veränderungen, 1995 (unveröffentlicht)
- Kelling, Otto (2002): Die Zukunft der kommunalen Betriebe - Öffentliche Unternehmen stärken ihre Marktkompetenz; in: innovative Verwaltung (iv), Heft 10, 2002, S. 41-43
- Keilmann, Dr. Ulrich (2000): Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 1, 2000, S. 8-13
- Kempen, Bernhard (2002): Schranken der Privatisierung - Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes; Lehrstuhl für öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität zu Köln 2002
- Kirchhof, Ferdinand (1997): Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource – Neue Steuerungstechniken im Staatshaushalt zum Abbau eines strukturellen Defizits; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 18 (1997), S. 749-757
- Klages, Helmut (1997a): Von der Leitungsspanne zur Koordinationsspanne? Anmerkungen zur Führungsorganisation in der modernisierten Verwaltung; in Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 172), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 209-214
- Klages, Helmut (1997b): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – eine Zwischenbilanz; in Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 172), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 37-62
- Klages, Helmut (1997c): Leistungsmotivation durch Anreize? Ein Wegweiser zu richtigen Antworten; in Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 172), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 143-158
- Klages, Helmut (1997d): Neue Herausforderungen und Möglichkeiten der Leistungsmessung und Beurteilung; in Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 172), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997; S. 159-174
- Klein, Hans H. (1965): Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 21-22, 1965, S. 755-759
- Klöppel, Reinhard (1994): Anwendbarkeit und Anwendungsgrenzen von Management-Methoden in der Hessischen Kataster- und Vermessungsverwaltung; in: Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV); Heft 12, 1994, S. 678-696
- Knack, Hans Joachim/Busch, Jost-Dietrich/Clausen, Wolfgang u.a. (2004): Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar; Carl Heymanns Verlag, Köln Berlin Bonn München 2004
- Knies, Annegret (2000): Das Beamtentum und seine Bedeutung für die Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 9, 2000, S. 1-13
- Koch, Rainer/Peter Conrad (2003): New Public Service; Verlag Th. Gabler Wiesbaden 2003
- Köhler, Uwe (1999): Erste Erfahrungen mit der Kosten- und Leistungsrechnung; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 6, 1999, S. 3-6
- Köhler, Uwe (1999): Bilanz der Thüringer Katasterämter; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 6, 1999, S. 1-3
- Köhler, Uwe/Rottenkolber, Elvira (2000): Aspekte der Personalstruktur der Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung; in: Thüringer Kataster- und Vermessungsverwaltung - Mitteilungsblatt, Heft 9, 2000, S. 13-19
- König, Herbert (1989): Verwaltungsreformen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1738-1744
- König, Klaus (1998): Rückzug des Staates - Privatisierung der öffentlichen Verwaltung; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 22, 1998, S. 963-968
- König, Michael (1999): Die Privatisierung im Landesorganisationsrecht; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 8, 1999, S. 322-329
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse; 2003

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Mitteilung der Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa; ABl. C 17/4 vom 19.01.2001
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): Das neue Steuerungsmodell; KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln
- Kopp, Ferdinand (2003): *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 8. wesentlich überarbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 2003
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (2003): *Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar*, 13. neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck München 2003
- Kopstahl, Erwin (1997): Begrüßungs- und Antrittsrede anlässlich der LGN-Gründungsveranstaltung am 07.04.1997; in: *Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (Nachr. d. Nds. VuKV)*, Heft 3, 1997, S. 106-111
- Kraft, Alfons/Kreutz, Peter (1997): *Gesellschaftsrecht*, 10. überarbeitet und erweiterte Auflage; Luchterhand Verlag, Neuwied, 1997
- Kramer, Urs (2003): Landesverwaltung durch Bundesbehörden? Die Aufgabenwahrnehmung durch andere Verwaltungsträger; in: *Verwaltungsrundschau (VR)*, Heft 4, 2003, S. 122-126
- Krell, Gertraude (1997): Perfekte Unternehmen und defizitäre Verwaltungen?; in: *Verwaltung, Organisation, Personal (VOP)*, Heft 8, 1997 S. 22-23
- Kremer, Eduard (2003): Der E-Mail-Verwaltungsakt; in: *Verwaltungsrundschau (VR)*, Heft 4, 2003, S. 114-116
- Kropf, Bruno (1998): Überwachungsorgane öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: *Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft*; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1533-1544
- Krüger, Ingo (1992): Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in betriebswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht; in: *Verwaltungsrundschau*, Heft 1, 1992, S. 26-30
- Kummer, Klaus (1998): Lösungsstrategien für ein bezahlbares amtliches Vermessungswesen - Die Konzeption des Landes Sachsen-Anhalt; in: *Vermessungswesen und Raumordnung*, Heft 4, 1998, S. 174-190
- Kunczik, Michael (2002): *Public Relations – Konzepte und Theorien*; Böhlau Verlag, Köln 2002
- Kurandt, Friedrich (1966): Zur Erinnerung an die Gründung der preußischen Katasterverwaltung im 1. Januar 1865; in: *Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV)*, Heft 1, 1966, S. 1-14
- Lancelle, Eike (2002): Die Bildung von Landesbetrieben – eine Strategie zur Modernisierung von Behörden; in: *format b*, Heft 5, 2002; S. 1
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2002): Statusbericht; 07.05.2002 (unveröffentlicht)
- Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (2003): Die LBK Hamburg Gruppe im Überblick; [www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm](http://www.lbk-hh.de/struktur/lbk.htm) vom 30.07.2003
- Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (2002): Bericht 2002 des Landesgewerbeamts Baden-Württemberg; Stuttgart 2002
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2003): Jahresbericht 2003 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2002; Düsseldorf 2003
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2001): Bemerkungen 2001 des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landshaushaltsrechnung 1999; Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2001
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Jahresbericht 2002; Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2002
- Landesregierung Brandenburg (2002a): Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in geeigneten Bereichen der Landesverwaltung, Kabinettsbeschluss vom 13. August 2002
- Landesregierung Brandenburg (2002b): Führen von Behörden, Einrichtungen und Landesbetrieben mit Zielvereinbarungen, Kabinettsbeschluss 1133/02 vom 03. Dezember 2002
- Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (2003): Bericht über die Ergebnisse der Betriebsbuchführung (Kostenträgerrechnung); LGB, Potsdam, 2003 (unveröffentlicht)
- Landtag Baden-Württemberg (2002a): Drucksache 13/1509 vom 14.11.2002 – Neuorganisation der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
- Landtag Baden-Württemberg (2002b): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses – Staatshaushaltsplan 2002/2003, Einzelplan 07: Wirtschaftsministerium; Drucksache 13/657



- Landtag Brandenburg (2000): Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (HStrG 2000) – Begründung, Landtagsdrucksache 3/810
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2004): Entwurf eines Organisationsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesorganisationsgesetz - LOG M-V); Drucksache 4/1306
- Landtag Niedersachsen (2002): Haushaltsplan für die Jahre 2002 und 2003 - Einzelplan 08, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr; Landtag Niedersachsen 2002
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2000): Plenarprotokoll 13/10 vom 28.09.2000 - Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ und zum Erlass personalvertretungsrechtlicher Regelungen; Landtag Nordrhein-Westfalen 2000
- Landtag Sachsen-Anhalt (2002): Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002 - Einzelplan 11, Ministerium der Justiz; Landtag Sachsen-Anhalt 2002
- Landtag Schleswig-Holstein (1994): Bericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung; Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 13/2270
- Landtag Thüringen (2000): Plenarprotokoll 3/30 vom 16.11.2000 - Mündliche Anfrage zum Thüringer Liegenschaftsmanagement; Landtag Thüringen 2000
- Larenz, Karl (1987): Lehrbuch des Schuldrechts - Band I, Allgemeiner Teil, 14. neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 1987
- Laux, Eberhard (1993): Randbemerkung - Unternehmen Stadt?; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 12, 1993, S. 523-524
- Leinemann, Ralf (2001): Die Vergabe öffentlicher Aufträge, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage; Carl Heymann Verlag, Köln Berlin Bonn München 2001
- Lemke, Harald (2003): Positionspapier zur Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Hessischen Landesverwaltung; Wiesbaden 2003 (unveröffentlicht)
- Lieber, Hasso/Iwers, Steffen Johann/Ernst, Martina (2003): Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar; Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden 2003
- Linhart, Helmut (1994): Allgemeine Rechtskunde; Schriften der Bayerischen Verwaltungsschule, Band A 4, überarbeitete Auflage, München 1994
- Loeser, Roman (1991): Das Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung - Öffentliche Verwaltung im Rahmen unterschiedlicher Rechtsformen; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991
- Lorse, Jürgen (2001): Das Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur - Baustein für ein zukunftsorientiertes Personalmanagement?; in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), Heft 3, 2001, S. 73-79
- Lucht, Harald (1998): Von der Behörde zum Wirtschaftsbetrieb - Verwaltungsumbau im Kataster- und Vermessungswesen in Bremen - eine Zwischenbilanz; in: Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 1, 1998, S. 1-11
- Lüder, Klaus (1985): Betriebswirtschaftliche Organisationstheorie und öffentliche Verwaltung, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 46), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1985
- Lühr, Henning (2004): Neue Verwaltungssteuerung in Bremen; in Hill, Hermann: Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2004, S. 167-182
- Luhmann, Niklas (1956): Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre; in: Verwaltungsarchiv, Heft 4, 1956, S. 303-313
- Maaßen, Renate (1997): Rede anlässlich der LGN-Gründungsveranstaltung am 07.04.1997; in: Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (Nachr. d. Nds. VuKV), Heft 3, 1997, S. 112-114
- Mast, Claudia (2002): Unternehmenskommunikation - Ein Leitfaden; Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft, Stuttgart, 2002
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman u.a. (1999): Grundgesetz - Kommentar, in 5 Ordnern, 8. Auflage; C.H. Beck, München 1999
- Maurer, Hartmut (1992): Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarbeitete und ergänzte Auflage; C.H. Beck, München 1992
- Mehlich, Harald (2002): Electronic Government - die elektronische Verwaltungsreform, Grundlagen-Entwicklungsstand-Zukunftsperspektiven; Verlag Thomas Gabler GmbH, Wiesbaden 2002

- Meier, Wolfgang (1998): Das Versorgungsreformgesetz 1998 - die gesetzgeberische Umsetzung des Versorgungsberichtes der Bundesregierung; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 12, 1998, S. 1246-1259
- Meinert, Markus (2000): Rechtsaspekte des Werbeverbots der ÖbVermIng - Litfasssäulen, Hyperlinks und Audiosequenzen vor Gericht; in: Vermessung Brandenburg, Heft 1, 2000, S. 31-39
- Meinert, Markus (2003): Selbstverwaltung contra Staatsverantwortung - der ÖbVI im Strudel oder auf der Welle der Reformen; in: Vermessung Brandenburg, Heft 2, 2003, S. 10-22
- Meinhold-Henschel, Sigrid/Dumont du Voitel, Roland (1997): Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 12, 1997, S. 19-21
- Meixner, Hans Eberhard (2000): Ist die öffentliche Verwaltung unfähig für Reformen ?; in: Der öffentliche Dienst (DöD), Heft 10, 2000, S. 217-226
- Menge, Falko (2003): Produktbenchmarking in der Geotopographie; Hannover 2003 (unveröffentlicht)
- Menne-Haritz, Angelika (1997): Geschäftsordnungen und Verwaltungsmodernisierung; in: Verwaltung und Management - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, Heft 1, 1997, S. 14-18
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1969): Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Handeln im Wettbewerbsrecht; in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) , Heft 1/2, 1969, S. 1-6
- Meyer-Teschendorf, Klaus G./Hofmann, Hans (1997): Zwischenergebnisse des Sachverständigenrates „Schanker Staat“; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 7, 1997, S. 268-277
- Mießner, Peter (2005) in Piduch, Erwin Adolf (2005): Bundeshaushaltsrecht – Kommentar zu den Artikeln 91a, 91b, 104a, 109 bis 115 des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung, 40. Lieferung der 1. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln 2005
- Miller, Manfred (1995): Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 149), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1995
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2000): Kabinetttvorlage Nr. 155/00 - Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz - HStrG 2000); Potsdam 2000
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003a): Leitlinie zur Errichtung und Führung eines Landesbetriebes im Land Brandenburg vom 19. Dezember 2003; Potsdam 2003
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2003b): Steuerrechtliche Behandlung von Landesbetrieben; Ministerium der Finanzen 2003 (unveröffentlicht)
- Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2003): Beteiligungsbericht 2003 – Bericht über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen; Mainz 2003
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2003): Versicherungspflicht bei Landesbetrieben; Ministerium des Innern 2003 (unveröffentlicht)
- Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (2001): Dokumentation zur Veranstaltung „Zukunftsfähige Forstwirtschaft in Schleswig-Holstein“; Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein 2001
- Model, Otto/Creifelds, Carl/Lichtenberger, Gustav (1994): Staatsbürgertaschenbuch; 27. neubearbeitete Auflage, Verlag C.H. Beck, München 1994
- Möllering, Hermann/Bauer, Hans (1990): Niedersächsisches Vermessungs- und Katastergesetz - Kommentar; Kommunal- und Schulverlag GmbH Co, Wiesbaden 1990
- Möllering, Hermann/Kummer, Klaus (1998): Vermessungs- und Katasterrecht Sachsen-Anhalt - Kommentar; Kommunal- und Schulverlag GmbH & Co, Wiesbaden 1998
- Möschel, Wernhard (1998): Der Staat auf dem Rückzug; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Mai 1998, Nr. 124, S. 15
- Motzke, Gerd/Pietzcker, Jost/Prieß, Hans-Joachim (2001): Beck'scher VOB-Kommentar - Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A; Verlag C.H. Beck, München 2001
- Mühlenkamp, Holger (1994): Öffentliche Unternehmen; Oldenbourg Verlag, München Wien 1994
- Müller, Bernhard/Kreis-Muzzolini, Angela (2003): Public Relations für Kommunikations-, Marketing- und Werbeprofis; Verlag Huber, Frauenfeld Stuttgart Wien 2003

- Muth, Michael (1995): Abgrenzung: Fachaufsicht - Sonderaufsicht - Kommunalaufsicht; Brandenburg Kommunal, Heft 13, 1995, S. 8-10 ff
- Muth, Michael/Plumbaum, Werner/Wendt, Manfred u.a. (2004): Kommunalrecht in Brandenburg, Potsdamer Kommentar zur Gemeindeordnung, Amtsordnung und Landkreisordnung, 9. Ergänzungslieferung; Carl Link Deutscher Kommunal Verlag, Kronach - München - Bonn - Potsdam 2004
- Niedersächsisches Finanzministerium (2000): Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz (NVersRücklG) vom 16.11.1999 - Berechnung und Zuführung der Versorgungsrücklage gem. § 6 NVersRücklG für den Bereich der Landesbetriebe; Erlass vom 31.03.2000, Geschäftszeichen 12 2 - 00 23.43 (2)
- Niedersächsisches Finanzministerium (2001): Liegenschaftsmanagement des Landes - Abschluss von Überlassungsvereinbarungen/Bilanzierung der LHO-Betriebe; Erlass vom 13.05.2001, Geschäftszeichen 23/2300(3)-3F
- Niedersächsisches Finanzministerium (2003): Finanzstatus März 2003 - Niedersächsische Haushalts- und Finanzpolitik im Ländervergleich; Niedersächsisches Finanzministerium 2003
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2003): Bericht zum Projektauftrag „Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung“; Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung, Heft 4, 2003, S. 10 ff
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1996): Forschung aus Mitteln Dritter; Erlass vom 29.11.1996, Geschäftszeichen 405.1-04 311 (654)
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1997): Durchführung von Routineuntersuchungen auf dem Gebiet der Umweltsanierung und -hygiene - Erhebung von marktüblichen Entgelten; Erlass vom 09.07.1997, Geschäftszeichen 21.2 - 71109-60
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (1999): Wirtschaftsführung der gemäß § 26 LHO geführten Landesbetriebe - Abführung der Versorgungslasten an den Einzelplan 13; Erlass vom 01.09.1999, Geschäftszeichen 12.8 - 04 032 (99)
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2000): Durchführung der Unfallversicherung für Angestellte und Arbeiter des Landes – Beitragserhebung durch die Landesunfallkasse Niedersachsen; Erlass vom 07.11.2000, Geschäftszeichen 12.1.5 – 04 032 (2000)
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2001): Liegenschaftsmanagement des Landes Niedersachsen - Bilanzierung der Landesbetriebe; Erlass vom 20.08.2001, Geschäftszeichen 12.2.4 – UNI 2001
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002): Tarifvertrag über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – Erhebung von Sanierungsgeldern durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL); Erlass vom 10.09.2002, Geschäftszeichen 12.2.3 – 04 032 VBL-Sanierung
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (1998): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung; Niedersächsischer Landesrechnungshof 1998
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (1999): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung; Niedersächsischer Landesrechnungshof 1999
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2000): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung; Niedersächsischer Landesrechnungshof 2000
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2003): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung; Niedersächsischer Landesrechnungshof 2003
- Niedersächsischer Landtag (2001): Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen – Drucksache 14/2200 vom 01.02.2001; Niedersächsischer Landtag 2001
- Noé, Heinz (2004): Neue Verwaltungssteuerung in Hessen; in Hill, Hermann: Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, S. 149-160
- Oechsler, Walter A. (2003): Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagement; in Koch, Rainer/Conrad, Peter: New Public Service; Verlag Th. Gabler Wiesbaden 2003, S. 201-217
- Ordnance Survey of Northern Ireland (2003): Corporate Plan 2003/Business Plan 2003/2004
- Osterloh, Marlis (2002): Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung - Möglichkeiten, Chancen und Grenzen; in: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), Heft 4, 2002, S. 161-168
- Pabst, Hans-Joachim/Schwartzmann, Rolf (1998): Privatisierte Staatsverwaltung und staatliche Aufsicht; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) Heft 8, 1998, S. 315-323

- Penski, Ulrich (1999): Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 3, 2/1999, S. 85-96
- Peine, Franz-Joseph (1997): Grenzen der Privatisierung - verwaltungsrechtliche Aspekte; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 9, 1997, S. 353-365
- Peine, Franz-Joseph (2002): Zukunft der Staatsaufgaben; Schriftenreihe der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg - Heft 3, Neu Fahrland 2002
- Peiner, Wolfgang (2003): Die Bedeutung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens für die Verwaltungsreform; Hamburg 2003
- Pfitzer, Norbert/Oser, Peter (2003): Deutscher Corporate Governance Kodex - Ein Handbuch für Entscheidungsträger; Schäffer-Poeschel Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart 2003
- Pittelkow, Michael (2002): Die Rechnungslegung im öffentlich-rechtlichen Konzern; in: Innovative Verwaltung (iv); Sonderheft 1, 2002, S. 26-27
- Platzeck, Matthias (2003): Die Verwaltung der Verwaltung muss erheblich verringert werden; in: Innovative Verwaltung (iv), Heft 6, 2003, S. 11-13
- Plumbaum, Werner/Boldt, Andreas/Liedtke, Frank/Brügmann, Karl-Heinz (1999): Eigenbetriebe in Brandenburg – Kommentar zum Eigenbetriebsrecht mit Kommunal-, Handels- und Steuerrecht; Carl Link/Deutscher Kommunalverlag Kronach, München, Bonn, Potsdam 1999
- Pohle, Klaus/Werder, Axel von (2001): Die Einschätzung der Kernthesen des German Code of Corporate Governance (GCCG) durch die Praxis; in: Der Betrieb (DB), Heft 21, 2001, S. 1101-1107
- Potthoff, Erich (1989): Geschäftsführung; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 494-502
- Prigge, Rolf (2004): Die Steuerung öffentlicher Unternehmen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen; in Hill, Hermann: Aufgabekritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2004, S. 97-116
- Proeller, Isabella (2002): Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus; Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart-Wien 2002
- Pünder, Hermann (1998): Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 2, 1998, S. 63-71
- Püttner, Günter (1969): Die öffentlichen Unternehmen - Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand; Verlag Gehlen, Bad Homburg v.d.H., Berlin Zürich 1969
- Püttner, Günter (1989): Rechtsformen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1379-1390
- Püttner, Günter (1993): Die Staatsorganisation – Lernbuch zum Staatsrecht, 2. Auflage; C.H. Beck, München 1993
- Püttner, Günter (1983): Öffentliche Unternehmen als Instrument staatlicher Politik; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 17, September 1983, S. 697-704
- Raffée, Hans/Fritz, Wolfgang/Wiedmann, Klaus-Peter (1989): Marketing öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 943-952
- Rebmann, Kurt/Säcker, Franz-Jürgen/Rixecker, Roland (2003): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 2a; Verlag C.H. Beck, München 2003
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haus-halts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1998; Hamburg 2000
- Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Dienst der Zukunft (2003): Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission; Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2003
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung 2. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage; de Gruyter Berlin New York 1987

- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus; in Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 1994, S. 41 [
- Reichard, Christoph (1998a): Was nützen Experimentierklauseln?; in „Acht-Modellkommunen-Newsletter“ Nr. 6/1998, S. 2-8, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam
- Reichard, Christoph (1998b): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung; in Budäus, Dietrich: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, S. 121-153
- Reichard, Christoph (2000): Marketisation of Public Services in Germany; für Schröter, H./Wollmann, H.: Public Sector Modernization in Britain and Germany; Macmillan, Houndsmill, London 2000
- Reichard, Christoph (2001): New Approaches to Public Management: für König, K./Siedentopf, H.: Public Administration in Germany; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001
- Reichard, Christoph (2002a): Governance öffentlicher Dienstleistungen; in: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph: Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder; Linz 2002, S. 25-42
- Reichard, Christoph (2002b): Verwaltung als öffentliches Management; in König, Klaus: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002, S. 255-277
- Reichard, Christoph (2003): Das Konzept des Gewährleistungsstaates; Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirates der GÖW; [www.uni-potsdam.de/u/ls\\_puma/!Publikationen/online.html](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!Publikationen/online.html) vom 12.12.2005
- Reichard, Christoph (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern; in Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert u.a.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren; edition sigma, 2004, Berlin, S. 87-99
- Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von/Redeker, Martin u.a. (2000): Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, 13. überarbeitete Auflage; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln 2000
- Reidt, Olaf/Stickler, Thomas/ Glahs, Heike (2000): Vergaberecht – Kommentar; Verlag Otto Schmidt, Köln 2000
- Reinermann, Heinrich (1992): Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung; Die Öffentliche Verwaltung (DÖV); Heft 4, 1992, S. 133
- Reinermann, Heinrich (1994): Neue Managementformen in der öffentlichen Verwaltung; Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV); Heft 12, 1994, S. 627
- Riegger, Bodo/Weipert, Lutz (1995): Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts – Band 1, Verlag C.H. Beck, München 1995
- Rienaß, Udo (1998): Erstickt die Reform an der eigenen Bürokratie? Berliner Erfahrungen und Denkanstöße beim Einsatz der Reforminstrumente; Verwaltung, Organisation und Personal (VOP), Heft 1-2, 1998, S. 12
- Ringleb, Henrik-Michael/Kremer, Thomas/Lutter, Marcus u.a. (2003): Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex, Kodex-Kommentar; Verlag C.H. Beck, München 2003
- Robl, Karl (1989): Öffentliche Aufträge; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1012-1019
- Röber, Manfred (2001): Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art; Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ B 32-33/2001 zur Zeitschrift „Das Parlament“, Bundeszentrale für politische Bildung 2001 ([www.bpb.de/publikationen/ZG29I7,0,0,Das\\_Parteibuch\\_Schattenwirtschaft\\_der\\_besonderen\\_Art.html](http://www.bpb.de/publikationen/ZG29I7,0,0,Das_Parteibuch_Schattenwirtschaft_der_besonderen_Art.html) vom 27.09.2004)
- Röber, Manfred (2003): „Vollkasko-Mentalität und Rosinenpickerei“; Tagesspiegel (Berlin) 13. September 2003, S. 10
- von Rohr, Urs Rudolf (2001): eGovernment und Auswirkungen auf die Verwaltung; in Gisler, Michael/Spahni, Dieter: eGovernment - eine Standortbestimmung, 2. aktualisierte Auflage; Haupt Verlag, Bern-Stuttgart-Wien 2001, S. 120-134
- Ronellenfisch, Michael (1999): Staat und Markt – Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben; Die Öffentliche Verwaltung (DÖV); Heft 17, 1999, S. 705
- Rother, Petra (2003): Wer eine Reise macht ... – AVO Staatssekretäre ließen sich repräsentative Modelle anderer Länder vorführen; in: format b, Heft 1, 2003; S. 4
- Rüfner, Wolfgang (1989): Anstalten des öffentlichen Rechts; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 8-14
- Runau, Heinz (1989): Management öffentlicher Unternehmen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 935-943

- Rupp, Hans Heinrich (1989): Rechts- und Fachaufsicht; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1989, Sp. 1374-1379
- Ruter, Rudolf X./Müller-Marqués Berger, Thomas (2003): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen; in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter: Deutscher Corporate Governance Kodex - Ein Handbuch für Entscheidungsträger; Schäffer-Poeschel Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart 2003, S. 405 ff
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1998): Abschlussbericht Band 1 bis 3, 2. unveränderte Auflage; Geschäftsstelle des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, Bonn 1998
- Schapper, Claus-Henning (1997): Rede anlässlich der Gründung des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen am 07.04.1997; Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (Nachr. d. Nds. VuKV), Heft 3, 1997, S. 102
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle (2003): New Public Management, 2. überarbeitete Auflage; Verlag Paul Haupt, Bern Stuttgart Wien 2003
- Schenk, Emil/Didinger, Otmar/Hünerfeld, Lothar (2000): Die Reform im Landesvermessungsamt Rheinland-Pfalz; Nachrichtenblatt der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz (Nachr. Verm. RP), Heft 2, 2000, S. 73
- Schily, Otto/Heesen, Ralf/Bsirske, Frank (2005): Neue Wege im öffentlichen Dienst – Eckpunkte für eine Reform des Beamtenrechts; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 7/8, 2005, S. 217-221
- Schimanke, Dieter (1989): Sondervermögen; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1445-1451
- Schmidt, Jürgen (2002): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 6. neu bearbeitete und erweiterte Auflage; Erich Schmidt Verlag, Berlin 2002
- Schmidt, Karsten (2001): Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 4; Verlag C.H. Beck/Verlag Franz Vahlen, München 2001
- Schönherr, Hansjörg (1997): Landesbetrieb Vermessung Baden-Württemberg – mit neuem Schwung in die Zukunft; in: Zeitschrift für Ingenieure und Techniker im öffentlichen Dienst, Heft 12, Dezember 1997, S. 222-230
- Scholl, Peter (1997): Die staatliche Vermessungsverwaltung Baden-Württemberg im Wandel zum Landesbetrieb Vermessung; in: Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 5+6, 1997, S. 243-249
- Scholz, Rupert (1978): Wettbewerbsrechtliche Klagen gegen Hoheitsträger: Zivil- oder Verwaltungsrechtsweg?; in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 1/2, 1978, S. 16-18
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Helmut (2005): New Public Management; in Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Neuauflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 63-74
- Schumacher, Paul/Augustesen, Jens/Benedens, Niels Peter u.a. (1998): Kommunalverfassungsrecht Brandenburg: Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (GO), Landkreisordnung für das Land Brandenburg (LKrO), Amtsordnung für das Land Brandenburg (AmtsO), Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG), Kommentare; Kommunal- und Schul-Verlag GmbH Co KG, Wiesbaden 1998
- Schuppert, Gunnar Folke (1980): Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft; in: Verwaltungsarchiv, Heft 4, 1980, S. 309-344
- Schuppert, Gunnar Folke (1995): Rückzugs des Staates? - Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 18, 1995, S. 761-770
- Schuppert, Gunnar Folke (1998): Staatsaufsicht im Wandel; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 19, 1998, S. 831-838
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft – Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre 1. Auflage; Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2000
- Semmler, Jochen (1997): Verwaltung auf dem Weg zum Unternehmen; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 4, 1997, S. 22-24
- Senator für das Bauwesen der Hansestadt Bremen (1995): Umwandlung der Kataster- und Vermessungsverwaltung in einen Betrieb nach § 26 Abs. LHO; Vorlage für die Sitzung des Senats am 25. April 1995, Bremen 11.4.1995
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (2001): 125 Jahre Berliner Vermessungsverwaltung 1876 - 2001; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin 2001

- Siepmann, Heinrich/Siepmann, Ursula (1996): *Verwaltungsorganisation*, 5. überarbeitete Auflage; Schriftenreihe *Verwaltung in Praxis und Wissenschaft*, Band 18, Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, Köln 1996
- Sinn, Hans-Werner (2004): *Die Wahrheit über deutsche Beamte*; Bild-online, 06. Oktober 2004
- Sirleschtov, Antje (2002): *Reformen, die nichts kosten - Kosten, die nichts bringen*; Tagesspiegel, Berlin 30.09.2002, S. 2
- Staatskanzlei des Landes Brandenburg - Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung (2003): *Arbeitshilfe zur Erstellung und zum Abschluss von Zielvereinbarungen*; Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Potsdam 2003
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (1996): *Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft – Reform der Landeskulturverwaltung nach den Methoden des Business Reengineering*; *voran - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz*, Heft 3, 1996
- Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2003): *Landesbetrieb – Schreckgespenst oder Chance*, Ein Erfahrungsbericht aus dem Erlebniswald Trappenkamp; in „*Projekte und Perspektiven – Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein*“, Landesregierung Schleswig-Holstein, Kiel, Heft 1/2003
- Stadermann, Peter (1989): *Landesverwaltungen*; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: *Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft*; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 884-897
- Staehele, Wolfgang H. (1994): *Management*, 7. überarbeitete Auflage; Verlag Franz Vahlen München 1994
- Stelkens, Ulrich (2003): *Zum Erfordernis einer Staatshaftung gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts*; in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, Heft 1, 2003, S. 22-31
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (2001): *Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar*, 6. neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 2001
- Stober, Rolf (2005): *Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst – Zur Konnexität zwischen Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung*; in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Heft 6, 2005, S. 181-192
- Stöter, Uwe (2000): *Der „öffentliche Betrieb“ als Definiendum*; in: *Verwaltungsrundschau*, Heft 11, 2000, S. 361-368
- Stratthaus, Gerhard (2003): *Baden-Württemberg will flexibleres Tarifrecht*; in: *Stuttgarter Zeitung* 23.05.2003, S. 4
- Streitferdt, Lothar (1989): *Eigenwirtschaftlichkeit*; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter (1989), Sp. 305-312
- Strobel, Erich (1992): *Vermessungsrecht für Baden-Württemberg – Vermessungsgesetz mit Erläuterungen und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen*, 2. neubearbeitete Auflage; Verlag Konrad Wittwer, Stuttgart 1992
- Struwe, Jochen (2002): *Beteiligungsmanagement und -controlling*; Landesakademie für öffentliche Verwaltung, Neu Fahrland 2002
- Thomas, Heinz/Putzo, Hans/Reichold, Klaus u.a. (2003): *Zivilprozessordnung – Kommentar*, 25. neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 2003
- Thüringer Landtag (2000a): *Aufbau eines Thüringer Liegenschaftsmanagements – Kleine Anfrage und Antwort des Thüringer Finanzministeriums*; Landtagsdrucksache 3/932 vom 01.09.2000
- Thüringer Landtag (2000b): *Bericht des Thüringer Finanzministeriums über den Stand des Aufbaus eines modernen Liegenschaftsmanagements in der Landesverwaltung – Unterrichtung durch die Landesregierung*; Landtagsdrucksache 3/1021 vom 02.10.2000
- Thüringer Landtag (2001): *Arbeit des Landesbetriebes Thüringer Liegenschaftsmanagement – mündliche Anfrage und Aussprache im Landtag*; Landtagsdrucksache 3/1993 vom 16.11.2001 und Plenarprotokoll der 53. Sitzung der 3. Wahlperiode am 13.12.2001, S. 4471 ff
- Thüringer Landtag (2002a): *Unruhe im Katasterwesen - Antrag der Fraktion der SPD und Aussprache im Landtag*; Landtagsdrucksache 3/2352 vom 18.04.2002 und Plenarprotokoll der 63. Sitzung der 3. Wahlperiode am 23.05.2002, S. 5371 ff
- Thüringer Landtag (2002b): *Bericht „Unruhe im Katasterwesen“ – Unterrichtung durch die Landesregierung*; Landtagsdrucksache 3/3046 vom 27.12.2002
- Thüringer Landtag (2003a): *Unruhe im Katasterwesen - Antrag der Fraktion der PDS und Aussprache im Landtag*; Landtagsdrucksache 3/3151 vom 24.02.2003 und Plenarprotokoll der 81. Sitzung der 3. Wahlperiode am 07.03.2003, S. 7079 ff (2003a)
- Thüringer Landtag (2003b): *Thüringer Liegenschaftsmanagement – Kleine Anfrage und Antwort des Thüringer Finanzministeriums*; Landtagsdrucksache 3/3439 vom 30.06.2003 (2003b)

- Thüringer Landtag (2003c): Begründung zum Thüringer Gesetz zur Neuorganisation des Kataster- und Vermessungswesens; Landtagsdrucksache 3/3411 vom 25.06.2003
- Tiemann, Susanne (2000): Das öffentliche Vermessungswesen auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft?; in: FORUM, Heft 4, 2000, S. 422-427
- Tilly, Heinrich (2003): Dienstleistungen des öffentlichen Vermessungswesens und das EU-Recht; Fachvortrag zur gemeinsamen Dienstbesprechung der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure und der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Brandenburg am 12. September 2003 in Neuhardenberg, S. 3
- Tilly, Heinrich/Meinert, Markus/Rauch, Thomas (1998): Neuordnung des amtlichen Vermessungswesens im Land Brandenburg – alternative Organisations- und Steuerungsmodelle für die Vermessungs- und Katasterverwaltung, 2. Auflage; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 1998
- Treuberg, Hubertus Graf von/Zitzmann, Axel (2003): Präambel zum Deutschen Corporate Governance Kodex - Kommentar; in Pfitzer, Norbert/Oser, Peter: Deutscher Corporate Governance Kodex - Ein Handbuch für Entscheidungsträger; Schäffer-Poeschel Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart 2003, S. 19-35
- Uttlinger, Sigmund/Breier, Alfred/Kiefer, Karl-Heinz u.a. (2004): BAT Bundes-Angestellentarifvertrag Bund, Länder, Gemeinden; 181. Aktualisierung, Stand 7/2004, Verlagsguppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg München Berlin
- Vahlhaus, Björn (2002): Produktbenchmarking in der Geotopographie; Münster 2002 (unveröffentlicht)
- ver.di (2003a) (Vereinte Dienstleistungsgesellschaft - Landesbezirk Berlin-Brandenburg): Eckpunkte für zukunftsfähige Landesbetriebe Stand 07/2003; unveröffentlicht
- ver.di (2003b) (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft - Landesbezirk Baden-Württemberg): Gespräch zum Thema Landesbetriebe mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di am 27.05.2003
- Vialon, Friederich Karl (1951): Das Sondervermögen - Eine haushaltsrechtliche Betrachtung; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 5, 1951, S. 113-117
- Vollmuth, Hilmar (1994): Führungsinstrument Controlling 3. aktualisierte und erweiterte Auflage; WRS Verlag Wirtschaft, Recht und Steuern Planegg/München 1994
- von Baum, Florian/Fett, Bernhard/Marx, Fridhelm (2001): Verdingungsordnung für Leistungen VOL/A – Kommentar, 1. Auflage; Bundesanzeiger Verlag, Köln 2001
- Wais, Edgar (1982): Gefahr von Interessenkollisionen bei gleichzeitiger Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes und eines Aufsichtsratsmandats?; in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 23, 1982, S. 1263-1266
- Wallerath, Maximilian (1997): Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung; in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 2, 1997, S. 57-67
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft - vollständiger Nachdruck der Erstausgabe von 1922 (Jubiläumsausgabe zum 50. Jahrestag des Erscheinens der Erstausgabe); Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1972
- Weides, Peter (1989): Öffentliche Unternehmen und Rechtsprechung; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 1145-1152
- Weis, Hans-Christian (2001): Marketing. 12. Auflage; Friedrich Kiehl Verlag, Ludwigshafen, 2001
- Weiß, Wolfgang (2002a): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung; in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2002, S. 1167-1182
- Weiß, Wolfgang (2002b): Privatisierung und Staatsaufgaben – Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabelehre unter dem Grundgesetz; Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2002
- Werder, Axel von (2002): Der Deutsche Corporate Governance Kodex - Grundlagen und Einzelbestimmungen; in: Der Betrieb (DB), Heft 16, 2002, S. 801-810
- Werder, Axel von/Maly, Werner/Pohle, Klaus u.a. (1998): Grundsätze ordnungsgemäßer Unternehmensleitung (GoU) im Urteil der Praxis; in: Der Betrieb (DB), Heft 24, 1998, S. 1193-1198
- Westphal, Volker-Gerd (2003): Verwaltungsmodernisierung und Haushaltssicherung in Brandenburg - Anmerkungen zum Haushaltssicherungsgesetz 2003; Universitätsverlag Potsdam 2003
- Westerhoff, Horst Dieter (2000): Geoinformation - Staatliche Rahmenbedingungen für einen neuen Wirtschaftszweig; in: Geoinformationssysteme (GIS), Heft 1, 2000, S. 6-10
- Westermann, Harm Peter (1989): Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch – 1. Band, 8. neubearbeitete Auflage; Aschen-dorffsche Verlagsbuchhandlung, Münster 1989



- Winkelmann, Peter (2002): Marketing und Vertrieb, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage; Oldenbourg Verlag, München Wien 2002
- Wirtschaftsberatungs- und Revisionsgesellschaft mbH (2003): Bericht über die Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2002 und des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 2002 des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg; Leipzig 2003
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1994): Untersuchungsbericht zur Umwandlung der Vermessungs- und Katasterverwaltung in einen Landesbetrieb; 1994 (unveröffentlicht)
- Wittkämper, Gerhard W. (1989): Die technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltungsbereiche der Bundesrepublik Deutschland; Walhalla und Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Regensburg 1989
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf u.a. (2000): Verwaltungsrecht, Band 2, sechste, neubearbeitete Auflage; Verlag C.H. Beck, München 2000
- Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R. (1999): Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 10, 1999, S. 419-424
- Wunderer, Rolf (1997): Führung und Zusammenarbeit – Beiträge zu einer unternehmerischen Führungslehre; 2. vollständig überarbeitet und erweiterte Auflage; Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1997
- Zeiss, Friedrich (1989): Eigenbetriebe; in Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft; C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989, Sp. 282-294
- Ziegenbein, Klaus (1984): Controlling, 5. überarbeitete Auflage; Friedrich Kiehl Verlag, Ludwigshafen (Rhein) 1984
- Ziel, Alwin (1997): Zielsetzungen beim Umbau der Verwaltung; in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 6-7, 1997, S. 10-13
- Zöller, Richard/Geimer, Reinhold/Greger, Reinhard u.a. (1997): Zivilprozessordnung – Kommentar, 20. neubearbeitete Auflage; Verlag Otto Schmidt, Köln 1997

## 2 Rechtsvorschriften<sup>1052</sup>

- Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3310)
- Aktien-gesetz (AktG) vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3408)
- Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVObI. S. 243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2004 (GVObI. S. 153)
- Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112), zuletzt geändert durch Art. 40 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954)
- Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 16. Juli 2003 (GVBl. I S. 219), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Oktober 2003 (GVBl. I S. 273)
- Bremisches Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden (BremEBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. September 2001 (GBl. S. 287)
- Bundesangestelltentarifvertrag - West (BAT-West) vom 23. Februar 1961, zuletzt geändert durch den Euro-Tarifvertrag vom 30. Oktober 2001
- Bundesbahngesetz (BBahnG) in der am 1. Januar 1994 durch Artikel 8 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) außer Kraft getretenen Fassung
- Bundesbeamtengesetz (BBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 675), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 4. November 2004 (BGBl. I S. 2686)
- Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3390)

---

<sup>1052</sup> in der jeweils herangezogenen zuletzt geänderten Fassung

- Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17. Juni 1999 (BGBl. I S. 1334)
- Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935 (abgelöst durch die Gemeindeordnungen der Bundesländer)
- Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003 (Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex)
- Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, berichtigt BGBl. I 2003, S. 179), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 1653)
- Gebührengesetz für das Land Brandenburg (GebG Bbg) vom 18. Oktober 1991 (GVBl. S. 452), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 17. Dezember 2003 (GVBl. I S. 298, 304)
- Gemeindehaushaltsverordnung Niedersachsen (GemHVO) vom 17. März 1997 (GVBl. S. 90), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Mai 2003 (GVBl. S. 192),
- Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (GO Bbg) vom 15. Oktober 1993 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.11.1998 (GVBl. I S. 218)
- Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) vom 20. April 1892 (RGBl. S. 477), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3214)
- Gesetz für öffentliche Unternehmen (Janson-Entwurf); in Loeser, Roman: Organisationsgesetze vom ausgehenden Mittelalter zur Bundesrepublik Deutschland, 2. erweiterte Auflage (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 51), Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1987
- Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 7. Juni 1909 (RGBl. S. 499), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3220)
- Gesetz über das Liegenschaftskataster (Thüringer Katastergesetz - ThürKatG) vom 7. August 1991 (GVBl. S. 285), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. März 2005 (GVBl. S. 115, 122)
- Gesetz über den Eigenbetrieb GeoInformation Bremen Eigenbetrieb des Landes Bremen (BremGeoG) vom 4. Dezember 2001 (GBl. S. 386)
- Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz) vom 16. März 1976 (BGBl. I 1976 S. 581, 2088; BGBl. I 1977 S. 436), zuletzt geändert durch Art. 37 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022)
- Gesetz über die Abmarkung der Grundstücke (Thüringer Abmarkungsgesetz - ThürAbmG) vom 7. August 1991 (GVBl. S. 289)
- Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz - BbgVwGG) in der Fassung vom 22. November 1996 (GVBl. I S. 317)
- Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz - BbgVwGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1996 (GVBl. I S. 317)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 1997 (Haushaltsgesetz 1997 - HG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GVBl. I S. 370)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 (Haushaltsgesetz 2000/2001 - HG 2000/2001) vom 28. Juni 2000 (GVBl. I S. 74)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 (Haushaltsgesetz 2002/2003 - HG 2002/2003) vom 18. Dezember 2001 (GVBl. I S. 322)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Niedersachsen für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 (HG 2002/2003) vom 18. Dezember 2000 (GVBl. I S. 792)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2002 und andere Gesetze vom 19. Dezember 2001 (GVBl. I S. 876)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2003 vom 18. Dezember 2002 (GVBl. I S. 660)

- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2001 vom 1. Februar 2001 (GVBl. I S. 32)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2002 vom 15 Januar 2002 (GVBl. I S. 8)
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2003 und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 13. Dezember 2002 (GVBl. S. 797)
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 63 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848)
- Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (Vermessungs- und Katastergesetz Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 1990 (GVBl. S. 360)
- Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Land Brandenburg (Vermessungs- und Liegenschaftsgesetz - VermLiegG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Dezember 1997 (GVBl. I 1998 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2001 (GVBl. I. S. 298, 299)
- Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Land Bremen (Vermessungs- und Katastergesetz) vom 16. Oktober 1990 (GBl. S. 313)
- Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG Nordrhein-Westfalen) vom 10. Juli 1962 (GVBl. I S. 421), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2000 (GVBl. I S. 462)
- Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG Brandenburg) vom 04.06.1991 (GVBl. S.148), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2001 (GVBl. I S. 282, 283)
- Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG Brandenburg) vom 24. Mai 2004 (GVBl. S.186), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 186, 193)
- Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen (Publizitätsgesetz – PublG) vom 15. August 1969 (BGBl. I. S. 1189), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3414, 3415)
- Gesetz über Gebühren für die Fortführung des Liegenschaftskatasters aufgrund grundbuchlicher Veränderungen (Katasterfortführungsgebührengesetz - Kat-FortGebG) vom 12. Dezember 1995 (GBl. S. 525)
- Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 22. März 2004 (GVBl. I S. 59)
- Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und anderer dienstrechtlicher Vorschriften (Entwurfsstand August 2002)
- Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser (LBK Hamburg Gesetz - LBKHG) vom 11. April 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. September 1999
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 4. März 1998 (BGBl. I S. 786)
- Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz - BesStrG) vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2138)
- Gesetz zur Novellierung des Landesorganisationsrechts und zur Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003, Brandenburg (Referentenentwurf vom 2. Oktober 2003)
- Gesetz zur Novellierung des Landesorganisationsrechts, Brandenburg (Entwurfsstand Juni 2003)
- Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes (Dienstrechtsreformgesetz) vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322)
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S 2378, 2395), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076)
- Gesetz zur Sicherung des Landshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung (Haushaltssicherungsgesetz 2003 – HSichG 2003) vom 10.07.2003 (GVBl. I S. 194)
- Grundsteuergesetz (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965, zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790)
- Hamburgisches Gesetz über das Vermessungswesen (HmbVermG) vom 30. Juni 1993 (GVBl. S. 135)
- Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3408)

- Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004, Einzelplan 03, Ministerium für Inneres und für Sport des Landes Niedersachsen
- Hessische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 15. März 1999 (GVBl. I S. 248), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2003 (GVBl. I. S. 309)
- Körperschaftsteuergesetz (KStG) vom 31. August 1976 (BGBl. I S. 2597, 2599), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3416)
- Körperschaftsteuergesetz 1999 (KStG 1999) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1999 (BGBl. I S. 817), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2000 (BGBl. I S. 1850)
- Kündigungsschutzgesetz (KSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 19. November 2004 (BGBl. I S. 2902)
- Landesgesetz über die Umwandlung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz in den Landesbetrieb Daten und Information vom 16. Dezember 2002
- Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) vom 19. Oktober 1971, zuletzt geändert durch Gesetz vom 08. Mai 2003 (GVBl. S. 205)
- Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999 (GVBl. S. 158), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 02.07.2002 (GVBl. S. 284)
- Landeshaushaltsplan 2003/2004, Einzelplan 03 Thüringer Innenministerium
- Landesorganisationsgesetz des Saarlandes (LOG Saarland) vom 2. Juli 1969 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1997 (ABl. S. 410), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2004 (ABl. S. 1498).
- Landesorganisationsgesetz des Saarlandes (LOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1997 (ABl. S. 410), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2003 (ABl.)S. 2874)
- Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (LVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1984 (GBl. S. 101), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2001 (GBl. S. 189)
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 22. August 1996 (GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2004 (GVBl. S. 63, 69)
- Niedersächsische Verfassung (NdsVerf) vom 19. Mai 1993 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 1997 (GVBl. S. 480)
- Niedersächsisches Gesetz über das amtliche Vermessungswesen (NVerfG) vom 12. Dezember 2002 (GVBl. 2003, S. 5)
- Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2002 (GVBl. S. 286), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. Januar 2004 (GVBl. S. 33)
- Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) vom 7. Mai 1962 (GVBl. S. 43), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 20. November 2001 (GVBl. S. 701)
- Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Entwurf), Landtagsdrucksache 4/1306 vom 30. August 2004
- Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 4. November 2004 (BGBl. I S. 2686)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) der Schweiz vom 21. März 1997, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2002 (AS 2003 S. 187)
- Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 S. 17) in der nach 1945 als Bundes- bzw. Landesrecht weitergeltenden Fassung
- Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (ABl. Nr. L 195 v. 29.07.1980, S. 35)
- Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) - Arbeitsförderung - vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3242)
- Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3242)
- Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1999 (BGBl. I. S. 1270), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3310)

- Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (HBVerf) vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2003 (Brem.GBl. S. 167)
- Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HHVerf) vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2001 (HmbGVBl. S. 106)
- Verfassung des Freistaates Thüringen (ThVerf) vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2003 (GVBl. S. 494)
- Verfassung des Landes Baden-Württemberg (BWVerf) vom 11. November 1953 (GVBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juni 2000 (GVBl. S. 449)
- Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf) vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 398), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 1999 (GVBl. I S. 98)
- Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (NWVerf) vom 28. Juni 1950 (GV. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. März 2002 (GVBl. S. 108)
- Vermessungsgesetz Baden-Württemberg (VermG) vom 4. Juli 1961 (GBl. S. 201), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 1999 (GBl. S. 435)
- Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen im Land Brandenburg (BbgLStV) vom 12. Oktober 2001 (GVBl. II S. 586)
- Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsstufenverordnung - BbgLStV) vom 12.10.2001 (GVBl. II S. 586)
- Verordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsverordnung - EigV) vom 27. März 1995 (GVBl. II S. 314), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 28. November 2001 (GVBl. II S. 638, 639)
- Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen im Land Brandenburg (BbgLPZV) vom 12. Oktober 2001 (GVBl. II S. 588)
- Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen im Land Brandenburg (Brandenburgische Leistungsprämien- und -zulagenverordnung - BbgLPZV) vom 12.10.2001 (GVBl. II S.588)
- Verordnung über die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Jahresabschlussprüfungsverordnung - JapV) vom 13. August 1996 (GVBl. II S. 680)
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Art. 272 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304)
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetz vom 21. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3599)
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 8 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718)
- Vierte Richtlinie 78/660/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 (4. EG-Bilanzrichtlinie)
- Zivilprozessordnung (ZPO) vom 12. September 1950 (BGBl. S. 455, 512, 533), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 21 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3396)
- Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. ModernG) vom 13. April 2000

### 3 Verwaltungsvorschriften<sup>1053</sup>

- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (VV-LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2002 (GABl. S. 338)
- Anweisung über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (AnwVOBLB), RdErl. des Finanzministeriums VV 4430 - 6 - III C 2 vom 20.12.2000, zuletzt geändert mit RdErl. vom 30.10.2002 – VV 4430 – 6.1 – VI 5
- Betriebssatzung des Landesbetriebes Thüringer Liegenschaftsmanagement vom 6. Juli 2000 (Thüringer Staatsanzeiger 31/2000, S. 1636), zuletzt geändert durch Erlass vom 5. März 2004 (Thüringer Staatsanzeiger 13/2004, S. 894)

---

<sup>1053</sup> in der jeweils herangezogenen, zuletzt geänderten Fassung

- Betriebssatzung für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (Nds. Ministerialblatt 1997, S. 1281)
- Geschäftsweisung für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg vom 12. Juni 2002 (ABl. Nr. 28 2002, S. 642)
- Geschäftsordnung des Verwaltungsrates beim Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg vom 16. Juni 2003 (unveröffentlicht)
- Gewerbesteuer-Richtlinien (GewStR) vom 21. Dezember 1998 (BStBl. I Sondernummer 2 S. 91)
- Körperschaftsteuer-Richtlinien (KStR) vom 15. Dezember 1995 (BStBl. I 1996 Sondernummer 1)
- Regelungen für die Aufsicht über den Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung - Geschäftsordnung im Sinne von Ziffer 2.4 der VV zu § 26 LHO vom 18. Dezember 2002 (unveröffentlicht)
- Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 26. August 2002
- Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vom 17. September 2002
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) Teile A und B vom 12. September 2002
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Umwandlung der Vermessungsverwaltung in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO vom 21. Februar 1996 (GABI. S. 492) Baden-Württemberg
- Verwaltungsvorschrift Nr. 1 zu § 26 LHO des Landes Niedersachsen (VV-LHO) vom 17.04.2001 (Nds. MBl. S. 474)
- Verwaltungsvorschriften zu § 26 Abs. 1 und 4, 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO des Landes Hamburg (VV-Landesbetriebe)

### 3 Rechtsprechung

- BAG Urteil vom 28. März 1985, 2 AZR 113/84
- BAG Urteil vom 28. November 1956, GS 3/56
- BAG Urteil vom 3. Mai 1978, 4 AZR 698/76
- BGH Beschluss vom 22. März 1976, GSZ 2/75
- BGH Beschluss vom 12. Juni 2001, X ZB 10/01
- BGH Beschluss vom 27. November 2003, V ZB 43/03
- BGH Beschluss vom 7. Oktober 1991
- BGH Urteil vom 05. April 1984, III ZR 12/83
- BGH Urteil vom 26. Oktober 1961, KZR 1/61
- BVerfG Beschluss vom 06. Mai 1958, 2 BvL 37/56, 11/57
- BVerfG Beschluss vom 24. Juli 1962, 2 BvC 1/62
- BVerfG Beschluss vom 19.11.1985, 1 BvR 934/82
- BVerfG Urteil vom 01. Juli 1986, 1 BvL 26/83
- BVerfG Urteil vom 01. März 1979, 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78
- BVerfG Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83
- BVerfG Urteil vom 18. Juli 1967, 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62 und 2 BvR 139, 140, 334, 335/62
- BVerfG Urteil vom 28. Februar 1961, 2 BvG 1, 2/60
- BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 1992, 1 BvR 1863/96
- BVerwG Beschluss vom 08. Juli 1982, 2 BvR 1187/80 in DVBl. 1982 S. 940, 942
- BVerwG Beschluss vom 21. März 1995, 1 B 211/94 in NJW, Heft 44, 1995, S. 2938
- BVerwG Urteil vom 21. März 1958, VII C 6.57
- BVerwG Urteil vom 22. Februar 1972, I C 24.69
- BVerwG Urteil vom 21. April 1989, 7 C 48.88

EuGH Urteil vom 06. Juli 1982, Geltung und Anwendung der Art. 4, 90 Abs. 3, 145, 155 und 189 des EWG-Vertrages [

EuGH Urteil vom 18. November 1999, C-107/98

FG Düsseldorf, Urteil vom 3. Juni 2004, 12 K 210/02 H(L)

OLG Dresden, Urteil vom 9. Juni 1998, 14 U 3245/97

OLG Düsseldorf Beschluss vom 15. Oktober 2003, VII-Verg 50/03

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22. September 1997, 20 W 62/97

OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 17. Mai 1999, 6 W 56/99

OLG Nürnberg Urteil vom 1. Juni 2001, 6 U 93/01

VfGBbg Urteil vom 18. Juni 1998 – VfGBbg 27/97

VGH Mannheim Beschluss vom 18. März 1985, 9 S 991/84

#### **4 Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse**

Bericht über die Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2002 und des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 2002 der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg

Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.1996 des Landesbetriebes Kataster und Vermessung Bremen

Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2002 und des Lagebericht des Geschäftsjahrs 2002 des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen

Geschäftsbericht des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung Hamburg für das Geschäftsjahr 2004

Geschäftsordnung des Landesbetriebes Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen; Stand 01. Juli 2002

Jahresabschluss des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen zum 31.12.2002 einschließlich Anhang

Jahresabschluss des Landesbetriebes Geoinformation und Vermessung Hamburg zum 31.12.2004

Jahresabschluss des Landesbetriebes Kataster und Vermessung Bremen zum 31.12.1996

Jahresabschluss des Landesbetriebes Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2001 einschließlich Anhang

Jahresabschluss des Landesbetriebes Vermessung [Baden-Württemberg] zum 31.12.2002 einschließlich Anhang

Jahresabschluss der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg zum 31.12.2002 einschließlich Anhang

Jahresabschluss der Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen zum 31.12.2002

Lagebericht des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen für das Geschäftsjahr 2002

Lagebericht des Landesbetriebes Kataster und Vermessung Bremen für das Geschäftsjahr 1996

Lagebericht des Landesbetriebes Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen für das Geschäftsjahr 2001

Lagebericht des Landesbetriebes Vermessung [Baden-Württemberg] für das Wirtschaftsjahr 2002

Lagebericht der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg-Westfalen für das Geschäftsjahr 2002

Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes Geoinformation Bremen für die Jahre 2002/2003

Wirtschaftsplan des Landesbetriebes Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2003 (Jahreserfolgsplan, Finanzplan, Stellenübersicht)

Wirtschaftsplan des Landesbetriebes Vermessung [Baden-Württemberg] für die Jahre 2001, 2002, 2003 (Erfolgsplan, Finanzplan, Stellenübersicht)

Wirtschaftsplan der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg für das Wirtschaftsjahr 2002 (Erfolgsplan, Finanzplan, Stellenübersicht)

#### **5 Internetpräsentationen**

Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen: [www.blb.nrw.de/struktur.htm](http://www.blb.nrw.de/struktur.htm) vom 9.3.2004

Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB): [www.bfb-bund.de](http://www.bfb-bund.de) vom 18.09.2003

- Gewerkschaft Mess- und Eichwesen: [www.bte.dbb.de/meldungen/051102\\_0920.htm](http://www.bte.dbb.de/meldungen/051102_0920.htm) vom 02.08.2003
- Landesbetrieb Hessen-Forst: [www.hessen-forst.de](http://www.hessen-forst.de) vom 11.04.2004
- Hessisches Baumanagement [www.hessen-egovernment.de/dynasite.cfm?dssid=41&dsmid=505&dspaid=9230](http://www.hessen-egovernment.de/dynasite.cfm?dssid=41&dsmid=505&dspaid=9230) vom 14.10.2004
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen: [www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m\\_d68.htm](http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m_d68.htm) vom 02.08.2003
- Justizvollzugsanstalt Heinsheim: [www.jva-heinsheim.de/Arbeit/vaw.htm](http://www.jva-heinsheim.de/Arbeit/vaw.htm) vom 02.08.2003
- KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft [www.kpmg.de/topics/Sarbanes-Oxley\\_8452.htm](http://www.kpmg.de/topics/Sarbanes-Oxley_8452.htm) vom 12.11.2004
- Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK): [www.lbk-hh.de](http://www.lbk-hh.de) vom 30.07.2003
- Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB): [www.fhh.hamburg.de/stadt/Altuell/weitere-einrichtungen/landesbetrieb-erziehung-und-berufsbildung.de](http://www.fhh.hamburg.de/stadt/Altuell/weitere-einrichtungen/landesbetrieb-erziehung-und-berufsbildung.de) vom 02.08.2003
- Landesbetrieb Mess- und Eichwesen (LME) Nordrhein-Westfalen: [www.lbme.nrw.de/m1/home.html](http://www.lbme.nrw.de/m1/home.html) vom 02.08.2003
- Landesbetrieb für Straßebau des Saarlandes (LfS): [www.lfs.saarland.de/10594\\_10702.htm](http://www.lfs.saarland.de/10594_10702.htm) vom 30.07.2003
- Landesbetrieb für Straßen und Verkehr (LSV) Rheinland-Pfalz: [www.lsv.rlp.de/wir\\_ueber\\_uns1/main\\_tab.htm](http://www.lsv.rlp.de/wir_ueber_uns1/main_tab.htm) vom 30.07.2003
- Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) Rheinland-Pfalz: [www.lbbnet.de/dhtml1/d1.htm](http://www.lbbnet.de/dhtml1/d1.htm) vom 30.07.2003
- Landtag Nordrhein-Westfalen, Unterausschuss „Landesbetriebe und Sondervermögen“: [www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_I/I.1/Ausschuesse/A06\\_2/Aufgaben.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A06_2/Aufgaben.htm) und [www.landtag.nrw.de/WWW/GB\\_I/I.1/Ausschuesse/A06\\_2/aktuelles.htm](http://www.landtag.nrw.de/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A06_2/aktuelles.htm) vom 9.3.2004
- Bundesministerium der Finanzen: [www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001/daten/\\_private/daten/ep08/0807pz00.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001/daten/_private/daten/ep08/0807pz00.pdf) vom 18.09.2003
- Mitteldeutscher Rundfunk (mdr): [www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/282589.html](http://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/282589.html) vom 04.09.2002
- Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland Pfalz (LBB): [www.lbbnet.de/dhtml1/d22.htm](http://www.lbbnet.de/dhtml1/d22.htm) vom 14.10.2004
- Hessisches Immobilienmanagement (HI): [www.hi.hessen.de/profil/](http://www.hi.hessen.de/profil/) vom 14.10.2004
- Deutscher Bundestag: [www.bundestag.de/bic/hib/2002/2002\\_075/03.html](http://www.bundestag.de/bic/hib/2002/2002_075/03.html) vom 16.10.2004