

Quo vadis, Landesbetrieb?

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einem wirtschaftlichen Wandlungsprozess. In nahezu sämtlichen Bereichen der Gesellschaft tragen sich rasch ändernde Rahmenbedingungen zur Notwendigkeit struktureller Reformen bei. Die Anforderungen einer hoch technisierten globalisierten Wissensgesellschaft erfassen auch die Gebietskörperschaften. Zugleich haben diese z. T. sich dramatisch zuspitzende Haushaltslagen zu verzeichnen. Diese Entwicklungen erfordern die Verbesserung von Abläufen und Strukturen der öffentlichen Verwaltung.

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums hat das Land Brandenburg in 2002 den Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“ (LGB) errichtet. Die Errichtung des Landesbetriebs ist im Lichte der Bemühungen um die Modernisierung der Landesverwaltung und der Haushaltssicherung zu sehen: Am 25. Juni 2003 hat der Landtag das Haushaltssicherungsgesetz 2003 (HSichG) beschlossen. Es enthält in Artikel 1 das „Gesetz über finanzpolitische Leitlinien und Vorgaben“ und in Artikel 2 das „Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung“ (Verwaltungsmodernisierungsgesetz – VerwModG). Danach ist die Landesverwaltung so umzugestalten, dass sie ihre Aufgaben kundenorientierter, bürgernäher und wirtschaftlicher wahrnehmen kann. Alle in Betracht kommenden Verwaltungsbereiche sollen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten.

Weiterhin unterliegen alle Aufgaben, für deren Wahrnehmung die Landesverwaltung zuständig ist, der Aufgabenkritik mit dem Ziel, die Wahrnehmung von Aufgaben auf die Kernkompetenzen staatlichen

Handelns zu beschränken. Aufgaben sollen durch Dritte erfüllt werden, wenn die Rechtsnatur der Aufgaben dies zulässt und gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen, insbesondere wenn die Erbringung durch Dritte wirtschaftlicher erfolgen kann. Ähnliches bestimmt auch das Landesorganisationsgesetz. Ist eine Vergabe an Dritte nicht möglich, kommt eine sonstige Kooperation in Betracht.

Der Entwurf der Landesregierung sah eine zeitliche Befristung des Gesetzes vor. Der Landtag sah jedoch verschiedene Aspekte des Gesetzes als so grundsätzlich an, dass er der zeitlichen Befristung des Gesetzes nicht gefolgt ist.

Im Folgenden sollen die Organisationsstrukturen sowie die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der LGB vorgestellt werden. Anschließend wird auf aktuelle Diskussionen im Rahmen der Aufgabenkritik eingegangen.

Entstehung

Das Land Brandenburg hat nach der „politischen Wende“ das Landesvermessungsamt zunächst als Landesoberbehörde errichtet und führte es in seinem Haushalt

gemeinsam mit den Kataster- und Vermessungsämtern. Im Zuge der Funktionalreform wurden die Aufgaben der staatlichen Kataster- und Vermessungsämter am 1.01.1995 auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Das Landesvermessungsamt war als Landesoberbehörde eine unselbstständige Verwaltungseinheit des Landes, die in die behördlichen Führungsstrukturen des Innenministeriums mit einem mehr oder weniger exakt abgegrenzten Geschäftsbereich eingebunden war.

Grundlagen der Errichtung des Landesbetriebs waren das „Gesetz zur Umwandlung des Landesvermessungsamts Brandenburg in einen Landesbetrieb“ vom 6. Dezember 2001 und der Erlass des Innenministeriums vom 12. Juni 2002 zur Errichtung des Landesbetriebs. Der Landesbetrieb hat seinen Sitz in Frankfurt (Oder) und unterhält Außenstellen in Potsdam, Eichwalde und Prenzlau.

Für die LGB gelten die bis dato gültigen Richtlinien, Erlasse, Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen für das Landesvermessungsamt fort, soweit sie nicht durch anderweitige Geschäftsanweisungen ersetzt oder gegenstandslos werden. Sofern der Landesbetrieb öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausführt, handelt er als Behörde für das Land Brandenburg.

Aufgaben des Landesbetriebs

Die LGB nimmt vor allem folgende Aufgaben wahr:

- Unterhaltung des Landesbezugssystems als Geobasis für einen Lage-, Höhen- und Schwerebezug
- Bereitstellung des topographisch-kartographischen Informationssystems
- Bereitstellung und Unterhaltung der Mess-, Auswerte- und Informations-

systeme der Vermessungs- und Katasterverwaltung

- Geodaten- und Grafik-Serviceleistungen
- Mitwirkung bei Aufgaben der Katasterbehörden
- Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI)
- Angelegenheiten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte
- Aus- und Fortbildung der Vermessungstechniker und Kartographen des Landes Brandenburg
- Mitwirkung bei vermessungstechnischen Arbeiten an den Bundes- und Landesgrenzen
- Durchführung von Kalibriermessungen

Das Ausführen von Liegenschaftsvermessungen und das Vornehmen von Grenzfeststellungen und Abmarkungen gehört grundsätzlich nicht zu den Kernaufgaben der LGB. Diese Aufgaben werden hauptsächlich von den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) wahrgenommen.

Rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen

Nach § 14 Abs. 1 des Landesorganisationsgesetzes (LOG) sind Landesbetriebe Bestandteil der unmittelbaren Landesverwaltung. Sie sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen.

Der Landesbetrieb besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist nicht insolvenzfähig.

Durch die Gründung des Landesbetriebs wird dessen Vermögen von dem übrigen Vermögen des Landes organisatorisch

getrennt und gesondert nachgewiesen. Der Landesbetrieb hat ein eigenes betriebliches Rechnungswesen, das nach handelsrechtlichen Grundsätzen eingerichtet ist und mit dessen Hilfe er die gesamte betriebliche Leistungserstellung (Produktion) und -verwertung zahlenmäßig erfasst, überwacht und auswertet. Dies geht über die Bestimmungen des § 74 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) hinaus, der Landesbetrieben grundsätzlich aufgibt „nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen“. Als Kapitalgesellschaft wäre die LGB nach den Größenmerkmalen des Handelsgesetzbuchs (HGB) eine große Kapitalgesellschaft. Insofern können die Bestimmungen der LHO nur als Mindestanforderung an die Rechnungslegung der LGB verstanden werden. Nach allgemeiner Auffassung hat die Rechnungslegung nach handelsrechtlichen Vorschriften neben der Dokumentation des Geschäftsgeschehens eine

- Kontroll- und
- Dispositionsfunktion sowie eine
- Rechenschafts- und Informationsaufgabe.

Als Kontrollinstrument dient das betriebliche Rechnungswesen der Betriebsleitung dazu, die Überwachung der Wirtschaftlichkeit und Rentabilität der betrieblichen Prozesse sowie die Zahlungsbereitschaft des Unternehmens sicherzustellen. Der Gesetzentwurf zur Umwandlung des damaligen Landesvermessungsamts in einen Landesbetrieb sieht die Erhöhung der Kostentransparenz als wichtigsten Aspekt der Umwandlung an (LT-Drs. 3/3231).

Das Rechnungswesen liefert als Dispositionsinstrument Zahlenmaterial als Grundlage für unternehmerische Planungen und Entscheidungen wie z. B. über Investitionen. Ferner dient das be-

triebliche Rechnungswesen in Form des Jahresabschlusses und des Lageberichts der jährlichen Rechenschaftslegung und der Information der Unternehmenseigner (Land), der Finanzbehörden oder evtl. der Gläubiger (Rechenschafts- und Informationsaufgaben).

Weiterhin hat der Landesbetrieb einen gesonderten Wirtschaftsplan für das jeweils nächste Jahr aufzustellen, der einen Erfolgs-, Finanz- und Stellenplan umfasst.

Durch die organisatorische Verselbstständigung wird die Unterstellung unter die allgemeine Verwaltung des Innenministeriums als Aufsichtsbehörde im Interesse wirtschaftlicher Zielsetzungen eingeschränkt, da die Dienst- und Fachaufsicht nicht jede Entscheidung ohne verbindliche Beratung mit dem Landesbetrieb an sich ziehen kann.

Die rechtliche Abgrenzung vom Land wird im Gegensatz zur organisatorischen Abgrenzung nicht erreicht. Von Bedeutung kann dies vor allem bei Investitionen sein. So kann die rechtliche Unselbstständigkeit in diesem Falle z. B. die Aufnahme von Darlehen erschweren, wenn der Landesbetrieb in Wettbewerb mit anderen wichtigen Vorhaben des Landes tritt. Hier könnte sich der Landesbetrieb der Argumentation ausgesetzt sehen, „der Landesbetrieb weiß sich schon selbst zu helfen“. Andererseits sichert sich der Landesbetrieb als rechtlich unselbstständiger Teil des Landes Brandenburg die günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten einer Gebietskörperschaft gegenüber einem vollständig rechtlich verselbstständigten Unternehmen.

Gemäß des Errichtungserlasses des Innenministeriums ist die Tätigkeit der LGB nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Sie nimmt vorwiegend hoheitliche Aufgaben

wahr und ist daher als Hoheitsbetrieb von der Körperschaftsteuer und von der Gewerbesteuer befreit. Die Steuerbefreiung gilt jedoch nicht, soweit die LGB Betriebe gewerblicher Art unterhält (z. B. Verkauf von Freizeitkarten, Kalendern etc.).

Nach dem Umsatzsteuergesetz unterliegen die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters mit Ausnahme der sog. Amtshilfe der Umsatzsteuer.

Organisation

Die Leitung des Landesbetriebs (Betriebsleitung) wird durch einen Geschäftsführer wahrgenommen, der auch Dienstvorgesetzter der Beamten und sonstigen Beschäftigten der LGB ist. Der Geschäftsführer vertritt das Land in den rechtlichen Belangen des Landesbetriebs vor Gericht. Die Führungsstruktur mit dem Geschäftsführer an der Spitze entspricht insofern weitgehend der Hierarchie einer öffentlichen Behörde, als die Fachbereiche ähnlich dem Organisationsprinzip eines Amtes in Dezernaten mit den jeweiligen Sachbearbeitern und ggf. Sachgebietsleitern untergliedert sind.

Die Dienst- und Fachaufsicht übt das zuständige Ministerium aus. Die enge Anbindung an die Landesverwaltung zeigt sich auch im Bereich des Personals. Das Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis der bei der LGB beschäftigten Angestellten, Arbeiter und Beamten besteht unverändert im Verhältnis zum Land

Brandenburg. Eine einem privaten Unternehmen selbstverständliche eigenständige

Die Tätigkeit der LGB ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Sie nimmt vorwiegend hoheitliche Aufgaben wahr und ist daher als Hoheitsbetrieb von der Körperschaftssteuer und von der Gewerbesteuer befreit.

Personaldisposition ist der LGB nur eingeschränkt möglich, da die Personalplanung des Landesbetriebs grundsätzlich vom Land vorgegeben wird. Mit der allgemein angestrebten Personalreduzierung in der öffentlichen Verwaltung

werden auch dem Landesbetrieb Auflagen zum Personalabbau auferlegt. Damit ist der Landesbetrieb in seinen Möglichkeiten beschränkt, auf sich ändernde Rahmenbedingungen mit der Einstellung und Ausbildung qualifizierten Personals zu reagieren.

Finanzierung

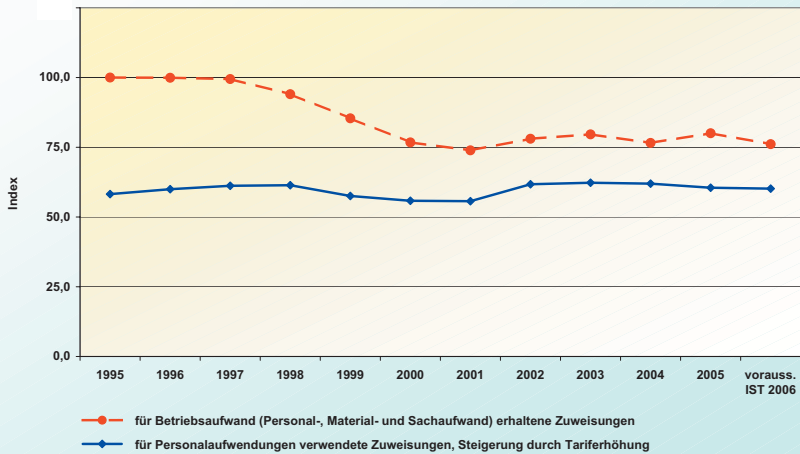
Wichtigster Auftraggeber der LGB bleibt auch mit ihrer Verselbstständigung das Land Brandenburg. Im begrenzten Umfang agiert der Betrieb auch gegenüber Dritten, so z. B. durch den Verkauf von topographischem Kartenmaterial. Die Arbeiten für Dritte übernimmt die LGB jedoch nur, soweit die Aufgaben für die Landesverwaltung nicht beeinträchtigt werden. Dementsprechend entfällt nur ein geringer Teil auf Umsätze mit Dritten. Die LGB

Der Landesbetrieb ist in seinen Möglichkeiten beschränkt, auf sich ändernde Rahmenbedingungen mit der Einstellung und Ausbildung qualifizierten Personals zu reagieren.

finanziert sich somit weitgehend über den Haushalt des Landes. Die Leistungen gegenüber dem Land werden nicht einzeln vergütet, sondern über ein mehr oder weniger pauschales Leistungs-

budget abgegolten. Derartige Pauschalbudgets entfalten nur eine begrenzt steuernde Wirkung. Insofern sieht die Geschäftsanweisung zum Errichtungserlass des Innenministeriums vor, dass die LGB

Darstellung der Gesamtzuweisungen und der Personalaufwendungen



Quelle: LGB, Dez.12

ihre Aufgaben auf der Grundlage von Servicevereinbarungen durch Aufträge gegen Einzel- und Pauschalvergütung erbringt. Die Umsetzung dieser Regelungen ist bis dato nur eingeschränkt gelungen. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung des Landes werden auch der LGB Einsparungen durch Senkung der Landeszuschüsse abverlangt, die durchaus als „handfest“ zu bezeichnen sind. Somit wird die Höhe dieser Zuschüsse und damit die wirtschaftliche Entwicklung der LGB wiederum wesentlich durch die Haushaltslage des Landes beeinflusst und nicht ausschließlich durch die Leistungsfähigkeit der LGB bestimmt.

Eine wesentliche Ausweitung der Umsätze mit Dritten ist im Hinblick auf den Vorrang der Aufgabenerfüllung für das Land kaum zu erwarten. Der LGB bleibt nur die Möglichkeit, das rückläufige Leistungsbudget des Landes über Kostensenkungen zu kompensieren. Die vorgesehene Abrechnung der Leistungen der LGB auf der Grundlage von Servicevereinbarungen und Aufträgen gegen Einzel- oder

Pauschalvergütung wird die Koppelung der Umsatzerlöse an die Haushaltslage des Landes nicht grundsätzlich auflösen. Hinzu kommt, dass für die wesentlichen Leistungen des Landesbetriebs Marktpreise nicht existieren und ein „gerechter“ Preis für die Leistungen gegenüber dem Land somit nicht ermittelbar ist. Das hat zur Folge, dass die Service- und Einzelvereinbarungen mit dem Land nur einen begrenzten Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsführung des Landesbetriebs liefern werden.

Die Geschäftsanweisung für den Landesbetrieb sieht ferner vor, dass Jahresüberschüsse grundsätzlich dem Landesbetrieb verbleiben, Fehlbeträge jedoch zu Lasten des Folgejahrs gehen. Ergibt sich darüber hinaus ein zusätzlicher, nicht im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs veranschlagter Mittelbedarf, ist die Aufsichtsbehörde zu unterrichten (§ 8 der Geschäftsanweisung).

Die LGB erzielte seit ihrer Errichtung durchweg positive Jahresergebnisse, auch

wenn der Errichtungserlass feststellt, dass die Tätigkeit der LGB nicht in erster Linie auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Im Falle einer wirtschaftlichen Schiefelage der LGB müsste gleichwohl auf den allgemeinen Haushalt des Landes zurückgegriffen werden. Zusammenfassend ergibt sich eine deutliche Abhängigkeit der LGB von der Haushaltslage des Landes. Die Problematik leistungsgerechter Entgelte oder Budgets kann ein noch so ausgetüfteltes betriebliches Rechnungswesen letztlich nicht auflösen. Ein Jahresgewinn kann aus erhöhten Zuschüssen des Landes resultieren, ein Verlust ist jedoch nicht zwangsläufig das Ergebnis schlechten Wirtschaftens der LGB. Darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass allein die Umstellung auf ein eigenständiges betriebliches Rechnungswesen nur einen begrenzten Beitrag zur Verbesserung ökonomischer Strukturen der LGB liefern kann.

Das eingangs zitierte Verwaltungsmodernisierungsgesetz sieht vor, dass die jeweilige Aufgabenwahrnehmung und -erfüllung zukünftig so zu gestalten ist, dass sie eine aktivierende Wirkung entfaltet (vgl. § 2 Abs. 4 VerwModG). Zur Umsetzung der Geschäftsanweisung, wonach Gewinne grundsätzlich dem Landesbetrieb verbleiben, und um die dargestellten Problemlagen im Sinne des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes zu entschärfen, wäre die Vereinbarung einer sog. Effizienzrendite in Ergänzung zu dem jährlichen Wirtschaftsplan erwägenswert. Die jährlich im Voraus verbindlich festgelegte Effizienzrendite spiegelt den vom Landesbetrieberwirtschafteten Vorteil gegenüber dem Wirtschaftsplan wider.

Die Problematik leistungsgerechter Entgelte oder Budgets kann ein noch so ausgetüfteltes betriebliches Rechnungswesen letztlich nicht auflösen.

Eine Effizienzrendite von 20 % besagt bei einem Jahresüberschuss von 100 T €, dass 80 T € dem Landesbetrieb zur weiteren freien Bewirtschaftung verbleiben (verbleibende Effizienzrendite), die übrigen

20 T € werden zu Gunsten des Landeshaushalts abgeschöpft. Eine solche Zielvereinbarung regelt,

- in welcher Höhe die Effizienzrendite abgeschöpft und
- auf welche Weise sie wann abgeschöpft wird.

Hierbei werden sowohl Belange des Landesbetriebs als auch des Haushalts des Landes Berücksichtigung finden müssen. Der Abschluss einer solchen Zielvereinbarung stünde im Einklang mit der Geschäftsanweisung, die bestimmt, dass Überschüsse „auf das nächste Jahr übertragbar“ sind, d. h. dem Landesbetrieb verbleiben können (§ 8 Abs. 4 der Geschäftsanweisung). Die Vereinbarung einer solchen Effizienzrendite bedeutet nicht die Einführung des Shareholder-Value-Prinzips „durch die Hintertür“, das verkennt, dass ein Unternehmen nicht nur die Interessen des Unternehmenseigners, sondern auch noch anderer Anspruchsgruppen wie Mitarbeiter, Kunden und Lieferanten, Finanzbehörden und Öffentlichkeit berücksichtigen muss. Vielmehr stellt eine solche Zielvereinbarung eine Umsetzung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes bzw. der Geschäftsanweisung dar. Der Landesbetrieb „weiß, woran er ist“. Nebenbei wird dem gefürchteten „Dezemberfieber“ Einhalt geboten, wonach zugewiesene und noch nicht verbrauchte Finanzmittel für nicht notwendige Zwecke verausgabt werden, da der Verbleib dieser Mittel im Betrieb ungewiss ist.

Die Privatisierungsalternative

Der Anteil der öffentlichen Hand an den volkswirtschaftlichen Ressourcen ist in der Bundesrepublik erheblich. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, die Staatsquote, lag in 2004 bei 48,6 Prozent [Statistisches Bundesamt, S. 660 ff.]. Finanziert wird dieser Anteil durch die Belastung des privaten Sektors in Form von Abgaben. In den letzten Jahren kennzeichnen weit reichende Modernisierungsprozesse den öffentlichen Sektor in Deutschland. Hervorgerufen durch neuartige Problemlagen innerhalb eines sich verändernden internationalen Umfelds, der stetig steigenden Bedeutung von Staat und Verwaltung als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb und den Wandel vom hierarchisch-steuernenden zum kooperativen Staat entsteht ein Modernisierungsdruck im öffentlichen Sektor [Löser-Priester, S. 22]. Seit den 70-er Jahren wächst das Haushaltsdefizit der öffentlichen Haushalte stetig an [Statistisches Bundesamt, S. 505 ff.]. Zusätzlich veränderte sich die Erwartungshaltung hinsichtlich der Qualität von Dienstleistungen des Staates, die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die staatliche Dienstleistungsproduktion nahmen zu. Der vormals definierte Umfang von Staatsaufgaben wird gegenwärtig auf den verschiedensten Ebenen neu festgelegt. Dies resultiert schlichtweg aus der Knappheit der öffentlichen Kassen und der Abkehr von einem „Übermaß an staatlicher Zuständigkeit“ [Löser-Priester, S. 22]. Die Stärkung des Prinzips der Eigenverantwortung und eine Schwächung der (so genannten) Mitnahmementalität innerhalb der staatlichen Fürsorge werden von allen politischen Parteien als mittelbare Ziele definiert. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ befürwortet eine Stärkung

des Privatisierungsgedankens auf allen staatlichen Ebenen [Sachverständigenrat, „Schlanker Staat“, S. 61]. Dem wurde z. B. mit Änderungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) Rechnung getragen. Nach § 7 BHO besteht eine Prüfpflicht des Bundes, inwieweit staatliche Aufgaben durch private Unternehmen erfüllt werden können. Die einzelnen Bundesländer haben ihre Haushalts- und Kommunalhaushaltsordnungen entsprechend angepasst. Weiterhin sollen sich die Bundesländer und die Gemeinden zu einem Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichten, der im Bedarfsfall zu privatwirtschaftlichen Lösungen führt [Kraffel/ Volhard, S. 959]. Den Privatisierungstendenzen wird hierdurch zusätzliche Schubkraft verliehen.

Der Privatisierungsbegriff

Der Begriff der Privatisierung wird in vielfältiger Weise benutzt, eine gesetzliche Normierung existiert nicht. Der Privatisierungsbegriff lässt sich in die Kategorien der formalen, der materiellen und der funktionalen Privatisierung aufteilen (vgl. Urteil: Die steuerliche Gleichbehandlung von kommunalen und privaten Unternehmen, vom 28.06.2001, Nr. 2 K 2261/ 98 SächsFG).

Privatisierungsarten

Staat

Gesellschaft

Formelle
Privatisierung

Funktionelle
Privatisierung

Materielle
Privatisierung

Grad der Aufgabenübertragung

Formale Privatisierung

Im Rahmen einer formalen Privatisierung oder einer Organisationsprivatisierung bleibt die Zuordnung einer Aufgabe als öffentliche Aufgabe unberührt, lediglich die Organisation der Aufgabe wird privatisiert. Hierbei werden die bislang unmittelbar von einer Gebietskörperschaft wahrgenommenen Aufgaben auf privatrechtliche Unternehmensformen übertragen. Dies sind i. d. R. Kapitalgesellschaften in Form der GmbH oder AG. Beispielsweise wurden die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn auf die Deutsche Bahn AG übertragen. Deren Eigentümer ist weiterhin der Bund. Mit der Errichtung einer Eigengesellschaft erfolgt keine Verlagerung der Verfügungsrechte in den privaten Sektor, sondern lediglich eine organisatorische Neuordnung innerhalb des öffentlichen Sektors. Die formale Privatisierung wird auch als „unechte oder Scheinprivatisierung“ kritisiert und in der Literatur z. T. aus dem Privatisierungsbegriff ausgeschlossen [Buse, S. 134]. Die Übertragung der LGB in eine GmbH oder AG, deren Alleingesellschafter das Land Brandenburg wäre, ist grundsätzlich möglich. Über die Höhe des Leistungsbudgets wären Vereinbarungen bzw. rechtlich verbindliche Verträge abzuschließen. Die Gesellschaft wäre Arbeitgeber sämtlicher Beschäftigten der LGB. Bei Liquidation bzw. Auflösung der Gesellschaft fielen die hoheitlichen Aufgaben der Landesvermessung auf das Land zurück. Insofern müsste die Gesellschaft mit ausreichenden Sicherheiten ausgestattet werden, die für den Landesbetrieb als nicht insolvenzfähiger Bestandteil der Landesverwaltung entbehrlich erscheinen. Im Falle der LGB

Die materielle Privatisierung scheidet für die LGB aus, da eine vollständige Entlassung des Landes aus der Aufgabenwahrnehmung nicht möglich ist.

sprechen gegen eine formale Privatisierung vor allem die wesentlich höheren Gründungskosten und fehlende Sicherheiten, z. B. in Form von Grundstücken und Gebäuden.

Materielle Privatisierung

Gegenüber der formalen stellt die materielle Privatisierung eine weitreichendere Option dar. Im eigentlichen Sinn beinhaltet dieses Modell die Entlassung der Aufgabenwahrnehmung aus der öffentlichen Trägerschaft und Verantwortung in den privaten Bereich. Darunter ist die vollständige Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen und damit eine Reduzierung des öffentlichen Leistungsangebots zu verstehen. In diesem Sinne verkaufte z. B. der Freistaat Bayern seine Anteile an der ehemaligen VIAG. Der Staat wird entlastet, er steht nicht länger in der Pflichterfüllung. Die materielle Privatisierung wird auch als Aufgaben- oder Vermögensprivatisierung bezeichnet [Löser-Priester, S. 49]. Zu unterscheiden ist dabei zwischen vollständiger und teilweiser Privatisierung. Bei letzterer verbleibt ein Teil der Geschäftsanteile bei der öffentlichen Hand. Eine materielle Privatisierung scheidet insofern für die LGB aus, als eine vollständige Entlassung des Landes aus der Aufgabenwahrnehmung nicht möglich ist.

Funktionale Privatisierung

Die funktionale Privatisierung ist im Unterschied zur materiellen und formalen Privatisierung nicht mit einem Wechsel der Rechtsform verbunden. Vielmehr wird darunter ein Vorgang gefasst, bei dem die öffentliche Hand bislang von ihr er-

füllte Aufgaben an selbstständige Dritte überträgt, ohne zugleich die Verantwortung für die Ausführung der Aufgabe an den Dritten zu übertragen (z. B. Betrieb und Bau einer Autobahn). Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung verbleiben bei der öffentlichen Hand, der selbstständige Dritte fungiert lediglich als Verwaltungshelfer. Folgende Grundformen der funktionalen Privatisierung können unterschieden werden:

- **Outsourcing**

Der Begriff Outsourcing findet in der allgemeinen Literatur nahezu inflationäre Verwendung und ergibt sich aus *Outsource Resource Using*, d. h. fremde Quellen und Kapazitäten nutzen. Ein Teil der für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen Leistungen wird nicht selbst erstellt, sondern von spezialisierten Privatunternehmen „eingekauft“.

- **Einschaltung Privater**

Hierbei werden Erfüllungsgehilfen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben als Verwaltungshelfer der öffentlichen Gebietskörperschaften eingeschaltet. Diese arbeiten nicht selbstständig, sondern führen Hilfstätigkeiten aus. Sie unterliegen den Weisungen der öffentlichen Verwaltung und handeln jeweils nach gesondertem Auftrag. Der öffentlichen Verwaltung bleibt nicht nur das Kontrollrecht, sondern er trägt auch ein eventuelles Ausfallrisiko der Leistungen [Völlmücke, S. 52]. Die Möglichkeiten der Einschaltung eines Erfüllungsgehilfen sind vielfältig. Für die öffentlichen Versorgungsaufgaben ist neben dem Betreibermodell, dem Betriebsführungsmodell und dem Kooperationsmodell das Beleihungsmodell von Bedeutung.

Als weiter gehende Beteiligung privater Stellen ist im Landesorganisationsgesetz die Beleihung fixiert. Durch die Beleihung werden Hoheitsaufgaben des Landes auf Privatpersonen übertragen, die selbst die Entscheidung über die jeweilige hoheitliche Maßnahme treffen. Das Institut der Beleihung stellt eine Ausnahme zu Artikel 33, Absatz 4 GG dar, wonach grundsätzlich nur Angehörige des öffentlichen Dienstes hoheitliche Aufgaben ausführen dürfen.

Neben den ÖbVI sind z. B. die Ingenieure des TÜV und anderer Prüfgesellschaften im Rahmen der regelmäßigen Kfz-Hauptuntersuchung, Bezirksschornsteinfeger und i. d. R. Notare beliebige natürliche Personen. Jüngstes Beispiel der Beleihung Privater mit Hoheitsaufgaben ist die Veräußerung der Landeskliniken in Brandenburg und die damit verbundene Übertragung der Durchführung des Maßregelvollzugs an Dritte unter Beteiligung verbleibender Landesbediensteter in den Landeskliniken.

Rechtmäßigkeit von Privatisierungen

Aus Gründen der wirtschaftspolitischen Neutralität enthält das Grundgesetz (GG) keine Regelungen zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf private Unternehmen [Arnim, S. 27 ff.]. Artikel 33 Abs. 4 GG schreibt jedoch vor, dass hoheitliche Aufgaben i. d. R. öffentlich Bediensteten zu übertragen sind. Dabei wird zwischen der Eingriffsverwaltung, deren Wahrnehmung sich über Gebote, Verbote und Anordnungen vollzieht, und der Leistungsverwaltung, dem Herstellen von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat selbst, unterschieden. Die Privatisierung (das Gegenteil von Verstaatlichung) von Hoheitsaufgaben im engeren Sinne (Ein-

griffsverwaltung) ist durch Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 1 GG ausgeschlossen. Hiervon sind staatliche Kernaufgaben in den Institutionen der Polizei, des Katastrophenschutzes, der Finanzämter, der Gerichte und der ministeriellen Aufgaben betroffen. Das Vorhalten der staatlichen Vermessungsverwaltung ist überwiegend dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzuordnen. Der Sicherheit und Ordnung dienende Teilbereiche sind jedoch dem Bereich der Eingriffsverwaltung zuzuordnen. Der Funktionsvorbehalt gem. Art. 33 Abs. 4 GG steht einer Privatisierung nicht entgegen [Arnim, S. 42]. Denn die Vorschrift regelt nur den Fall einer tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Staat, über deren Form und Umfang wird aber nichts ausgesagt. Werden also bestimmte Aufgaben vom Staat nicht mehr wahrgenommen, besteht für den Funktionsvorbehalt kein Raum mehr [Herbst, S. 83]. Schließlich ist für die rechtliche Betrachtung der Privatisierung öffentlicher Aufgaben Art. 114 Abs. 2 GG heranzuziehen, wonach der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu überprüfen hat. Daraus lässt sich ein Privatisierungsgebot ableiten, wenn private Anbieter in der Lage sind, den Bedarf wirtschaftlicher zu decken. Unwirtschaftliches Handeln ist somit rechtswidrig, wenn die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer potenziellen Privatisierung nachgewiesen werden würde [Arnim, S. 97].

Eine vollständige Privatisierung ohne Gewährleistungsverantwortung für die Qualität von Geobasisdaten scheidet jedoch insoweit aus, als die Datenqualität für die öffentliche Sicherheit und die

Wettbewerbsfähigkeit von Standorten prägend ist. Die Erhebung, Pflege und Bereitstellung von Geobasisdaten bilden eine wesentliche Voraussetzung für die Eigentumssicherung sowie für das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben. Die öffentliche Aufgabe besteht folglich in der Gewährleistung von Qualität und Vollständigkeit der Geobasisdaten.

Ausblick

Das Land Brandenburg hat im Zuge seiner Verwaltungsmodernisierung folgende Schwerpunkte bereits umgesetzt oder in Gesetzesvorhaben berücksichtigt:

- Zusammenführung von Oberbehörden und Landeseinrichtungen
- Rückbau oberer Genehmigungsinstanzen
- Verringerung der unteren Landesverwaltung durch Integration in obere Behörden
- Umwandlung von Fachbereichen in Landesbetriebe

Die Errichtung der LGB stellt eine Umsetzung zu den Reformen der Verwaltungsstrukturen des Landes Brandenburg dar. Der rechtlich und seinem Vermögen nach un selbstständige Landesbetrieb verfolgt ausschließlich Aufgaben des Landes Brandenburg.

In Form des Beleihungsmodells werden an die freiberuflich tätigen ÖbVI hoheitliche Aufgaben übertragen, die in der Berufsordnung (ÖbVIBO) definiert sind. Die LGB führt die Aufsicht über die ÖbVI nach Maßgabe dieser Berufsordnung. Die Vorteile der Übertragung von Aufgaben auf die Beliehenen sind:

- eine niedrigere Staatsquote, was al-

Die pauschale Argumentation der Überlegenheit privatwirtschaftlichen Handelns über das der öffentlichen Hand allein wird der Diskussion nicht gerecht werden.

lerdings per se noch keinen Wert darstellt

- die Ausweitung des Verursacherprinzips. Die Kosten werden direkt auf die Auftraggeber bzw. jeweiligen Grundeigentümer überwält [Carosio/ Nef, S. 4 ff.].

Der besondere Umstand, dass mit dem Berufsstand der ÖbVI Ressourcen zur Verfügung stehen, die die gleiche Ausbildung wie die Geodäten der öffentlichen Vermessungsverwaltung nachweisen müssen und die unter der Aufsicht (einschließlich der Zulassung und Bestellung) durch die LGB stehen, zeigt mögliche Privatisierungspotenziale auf. Dabei ist das operative Geschäft der Katastervermessung in Brandenburg schon weitgehend auf die ÖbVI übertragen. Die Möglichkeiten der Privatisierung sind vielfältig und bedürfen einer genauen Analyse des Soll- bzw. Ist-Zustands. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Ausschöpfung von Privatisierungspotenzialen nur mit und über die ÖbVI erschlossen werden kann.

Über die Frage, ob die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben der Leistungsverwaltung wirtschaftlich angemessen durch einen Landesbetrieb sichergestellt werden kann oder ob die Aufgaben „soweit wie möglich auf private Dritte übertragen“ werden sollen, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Während in Brandenburg und anderen Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) dem Modell Landesbetrieb Perspektiven eingeräumt werden, tendieren die Überlegungen anderen Orts zur Privatisierung [Giesen, S. 58 ff.]. Die pauschale Argumentation der Überlegenheit privatwirtschaftlichen Handelns über das der öffentlichen Hand allein wird der Diskussion nicht gerecht.

Für den Landesbetrieb spricht, dass die Voraussetzungen für die angestrebte Kostentransparenz geschaffen sind. Die Qualität und Vollständigkeit der erbrachten Leistungen können durch die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf den Betrieb weiterhin sichergestellt werden.

Literaturverzeichnis

Arnim, Hans Herbert von: Rechtsfragen der Privatisierung, Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote, Heft Nr. 82, hrsg. v. Karl-Breuer-Institut, Wiesbaden 1995.

Buse, Henning: Geeignete Rechtsformen für kommunale Krankenhäuser, Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Band 15, München 2000.

Carosio/Nef: Gutachten über die Bedeutung und Notwendigkeit des eidgenössischen Patents für Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer vom 24.08.2005 – erstellt im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates

Giesen, Thomas et. al.: Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen vom 18.10.2005 – erstellt im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung

Herbst, Heiner: Die Rolle eines Rechnungshofes, in: Staat und Privat, Grenzziehung - Grenzverschiebung?, hrsg. v. Brede, Helmut/Gottschalk, Wolf/Liekemeier, Norbert, Frankfurt am Main 1995, S. 59 - 97.

Kraffel, Jörg/Vollhard, Rüdiger: § 20, Privatisierung in öffentlichen Unternehmen, in: Arbeitshandbuch für Unternehmensübernahmen, hrsg. v. Semler/Vollhard, München 2001, S. 852 - 969.

Löser-Priester, Ingeborg: Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser und Partizipation der Beschäftigten, Eine Fallstudie zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes, Frankfurt am Main 2003.

Sachverständigenrat Schlanker Staat (Hrsg.), Abschlussbericht 1997, Band 1, Bonn 1997.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2004, Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004.

Völlmicke, Christine: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland, Potential, Umsetzung, Auswirkungen, Frankfurt am Main 1996.

