



Mitteilungen

Landesbetriebe und Landesbehörden im Vergleich

Im Zusammenhang mit dem Umbau der Landesverwaltung hat die Landesregierung in den vergangenen Jahren die Bildung von Landesbetrieben nach § 26 LHO forciert. Damit verbunden war und ist die Erwartung, dass – besser als in der Landesbehörde gelänge – der Landeshaushalt entlastet, bestehende Organisationsstrukturen verschlankt und Abläufe optimiert werden. Des Weiteren wird ein zielgerichteteres und leistungsgerechteres Personalmanagement als selbstverständlich damit einher- und über die Möglichkeiten einer Landesbehörde hinausgehend apostrophiert. Gleichmaßen sei eine Steigerung der Effizienz und Effektivität in den Produktpaletten zu erwarten, so dass davon ausgegangen werden dürfe, auch die Finanzausstattungen der jeweiligen Landesbetriebe zur Disposition stellen zu können. Skeptiker verweisen darauf, dass diese Erwartungen in Beziehung zu den jeweils betroffenen Aufgaben und in ein Verhältnis zum ohnehin angestrebten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung zu setzen sind.

Kurz gesagt stellt sich mit Blick auf die einleitenden Bemerkungen die Frage:

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?

Reformen im Arbeits- und insbesondere im Dienstrecht, die erfolgte Lösung von der ausschließlichen und strikten Kameralistik durch Novellierungen im Haushaltsrechtsgrundsatzgesetz oder die Regelungen betreffend das Binnenverhältnis der Landesbehörden untereinander verfestigen den Eindruck, dass zahlreiche Neuerungen nicht des Landesbetriebes bedürfen, sondern auch in der Behörde umsetzbar wären, wenn der gegebene Gestaltungsspielraum nur ausgeschöpft wird. Kommt dann noch eine sehr umfassend kodifizierte und nicht disponible Aufgabenwahrnehmung hinzu, wird mancher Beteiligter am Umwandlungsprozess von der Behörde zum Betrieb nachdenklich.

Hinsichtlich der ersten o.g. Frage kann a-priori angenommen werden, 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.

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 a-priori konstatiert werden, dass umso weniger

Entwicklungspotenziale in Bezug auf ein betriebswirtschaftliches Handeln bzw. eine Annäherung an Handlungsformen privater Unternehmen im Landesbetriebsmodell stecken, je weiter eine Implementierung von Instrumenten und Strukturen des neuen Steuerungsmodells sowie des kaufmännischen Rechnungswesens in klassischen Behörden voranschreitet.

Der Versuch vorstehende Fragen durch eine vertiefende Betrachtung der in der vergangenen Dekade gebildeten Landesbetriebe im amtlichen Geobasisinformationswesen aber auch bezogen auf andere Verwaltungszweige zu erhellen, führt zu Ergebnissen, die das Landesbetriebsmodell nicht grundsätzlich auf das Abstellgleis stellen. Gerade außerhalb des Geoinformationswesens – konkret im Bau- und Liegenschaftsmanagement, in der Datenverarbeitung, im Gesundheitswesen, der Forstverwaltung oder im Mess- und Eichwesen – finden sich Ansätze, deren Etablierung für Landesbetriebe breitere Akzeptanz finden könnte. Dies betrifft tatsächlich weniger das Personalmanagement oder Fragen des Marketings und der Public Relations. Hier haben Landesbetriebe tatsächlich kaum Gestaltungsspielraum gegenüber Behörden. Vielmehr eröffnet der so genannte Funktionalbereich „Organisation“ die entscheidenden Perspektiven. Dort wie auch hinsichtlich des Finanzmanagements kann im Übrigen Anleihe beim kommunalen Eigenbetriebsrecht genommen werden, welches diesbezüglich deutlich verbindlicher und einheitlicher kodifiziert wird, als das Recht der Landesbetriebe. Im Einzelnen zeigen sich nachstehende Möglichkeiten.

Die Herausbildung der Geschäftsführung eines Landesbetriebes als eigenes Organ, verbunden mit nicht nur verwaltungsinternen, sondern gesetzlich verbrieften Rechten eröffnet die Möglichkeit, einerseits deren Unabhängigkeit zu stärken und somit willkürliche Einflussnahmen seitens des Trägers in abgegrenzte Verantwortungsbereiche auszuschließen, andererseits nimmt es die Leitung des jeweiligen Landesbetriebes in besonderem Maße in die Pflicht. Dies ist insbesondere bei Eigenbetrieben, der kommunalen Entsprechung der Landesbetriebe, zu beobachten. Um gleichwohl der Gefahr vorzubeugen, dass Eigenverantwortung je nach Ausgestaltung auch einer Abkopplung der Aufgabenerfüllung vom gesetzlichen Auftrag Vorschub leistet, besteht die Option, Geschäftsführungsbefugnisse befristet zuzuweisen. So beispielsweise ausdrücklich für den Geschäftsführer des Landesbetriebes „Daten und Information“.

Die Einrichtung einer kollegialen Geschäftsführung stände dem monokratischen Verwaltungsaufbau einer Behörde entgegen, ließe sich im Landesbetrieb jedoch ohne Bedenken realisieren. So finden sich im Bau- und Liegenschaftsmanagement der betreffenden nordrhein-westfälischen oder hessischen Landesbetriebe nach räumlicher oder fachlicher Zuständigkeit differenzierte Geschäftsführungskollegien – beispielsweise der technischen und der administrativen Geschäftsführung. Erstgenannte mit der Federführung für konkrete Projekte oder Bauvorhaben, Letztgenannte mit der Federführung für Personal-, Organisations- und Haushaltsfragen. Die Ausprägung solcher Geschäftsführungen muss jeweils im Kontext mit dem

Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeiten des jeweiligen Landesbetriebes, dem außerhalb der Landesverwaltung stehende Erlöspotenzial, dem verwalteten und eingesetzten finanziellen und personellen Volumen, dem Spezialisierungsgrad der wahrgenommenen Aufgaben, der Breite der wahrgenommenen Aufgaben sowie der räumlichen Ausdehnung des Landesbetriebes gesehen werden und kann dann eine erhebliche Entlastung der bisher alleinverantwortlichen Leitung bedeuten. Insoweit können sich die betreffenden Geschäftsführungsmitglieder auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und zum Erfolg des Betriebes beitragen.

Der Einsatz partizipativer Steuerungsmodelle birgt das Potenzial einer Rückführung der Verwaltung an ihren originären Auftraggeber, den Bürger. Auch dies wäre in der Behörde so nicht möglich. Beobachtet man die Legitimationskette des behördlichen Handelns im Einzelnen, so kann diese über die aufsichtlichen Weisungen der vorgesetzten Behörden – u.U. mehrere Instanzen mit jeweils internen administrativen und politischen Weisungsketten –, die jeweiligen Landesregierungen und diese wählenden und durch Gesetze zum Handeln bewegenden Parlamente bis hin zum wahlberechtigten Bürger zurückverfolgt werden, der mit seiner Stimme wiederum Einfluss auf die Zusammensetzung dieser Parlamente und damit die politische Willensbildung nimmt. Partizipative Steuerungsmodelle meint insoweit, dass Landesbetrieben wie im Falle der Geoinformation und Vermessung Hamburg ein Aufsichtsrat beigegeben wird, in dem Politik, Wirtschaft und Wissenschaft neben der Verwaltung vertreten sind. Auf diesem Wege werden

wesentliche Nutznießer der Aufgabenwahrnehmung im Geoinformationswesen wieder unmittelbar in die Steuerung der Aufgabenwahrnehmung eingebunden. Die Zusammensetzung solcher Steuerungsorgane, die auch als Verwaltungs- oder Beiräte in Erscheinung treten, muss selbstredend auf die von der konkreten Aufgabe betroffenen gesellschaftlichen Gruppen abgestimmt werden.

Letztlich einhergehend mit vorstehenden Möglichkeiten ist ein Überdenken der klassischen Aufsichtsbegriffe wie Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht. Diese stehen nur noch eng begrenzt im Einklang mit einer Konzentration der Landesbetriebe auf wirtschaftliche Tätigkeiten und der Stärkung der Eigenverantwortung der Betriebsleitung. Wenn der brandenburgische Gesetzgeber klarstellt, dass mit dem Erlass zur Errichtung eines Landesbetriebes auch der Umfang der Dienst- und Fachaufsicht zu regeln ist, bringt er bereits zum Ausdruck, dass im Falle der Landesbetriebe diese beiden Aufsichtsformen ungeeignet sind und ein neuer Aufsichtsbegriff zu finden ist. In den Verwaltungswissenschaften wurden beispielsweise Modelle einer Steuerungs- und einer Gewährleistungsaufsicht entwickelt. Bei der Aufsicht über juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts wird auch von Wirtschaftsaufsicht gesprochen. Der auf die Tiefe der Aufsicht Bezug nehmende Begriff der Steuerungsaufsicht scheint am Geeignets- ten für Landesbetriebe. Dieser verspricht in Abhängigkeit von den konkret im Landesbetrieb wahrzunehmenden Aufgaben gleichzeitig die notwendige Flexibilität für eine Ausgestaltung der Betriebe in einem Errichtungserlass ohne gleichzeitig jegli-

che fachliche und dienstliche Begleitung des Landesbetriebes durch die Aufsichtsbehörde auszuschließen. Entscheidend bleibt allein, dass sie ausschließlich steuernde Wirkung entfalten soll, aber gerade nicht in solche tatsächlichen oder rechtsgeschäftlichen Handlungen eingreift, die der Geschäftsführung eigentümlich und vorbehalten sein sollen.

Sämtliche vorstehend genannten Möglichkeiten dürften für eine Behörde so nicht auszuschöpfen sein. Insoweit eröffnen sich mit Blick auf die eingangs gestellte zweite Frage sehr wohl Potenziale für Landesbetriebe gegenüber Landesbehörden, die es wert sind weiter vertieft zu werden. Ähnlich könnte auch für den Funktionalbereich Finanzwirtschaft zusammengetragen werden. Gerade dann, so zeigt ein Vergleich der bestehenden Betriebe über Ländergrenzen hinweg, spielt die konkret

wahrgenommene Aufgabe eine immer größere Rolle. In besonderem Maße produktiv und weniger auf das ausschließliche Vorhalten von Gütern oder Leistungen ausgerichtete Landesbetriebe wie sie im Bau- und Liegenschaftsmanagement, im Mess- und Eichwesen oder im Gesundheitswesen auftreten, haben mit Blick auf ihre finanzielle Steuerung ein deutlich höheres Potenzial bei der Anwendung der Finanz- oder kaufmännischen Buchführung mit entsprechender Bilanzierung. Im Geoinformationswesen muss bei der Bildung und Führung von Landesbetrieben mit Blick auf die erste Eingangsfrage daher sorgfältig differenziert werden, welche Art von Leistungen oder Gütern dem Betriebsmodell unterworfen wird, wenn die in Betriebe gesteckten Erwartungen erfüllt werden sollen.

(Markus Meinert, Berlin)

Neuer Vorstand der BDVI-Landesgruppe Berlin gewählt

Die BDVI-Landesgruppe Berlin hat am 27. Februar 2007 einen neuen Vorstand gewählt. Vorsitzender der BDVI-Landesgruppe Berlin ist Herr ÖbVI Christof Rek. Die Geschäftsstelle der Berliner Landesgruppe ist nunmehr zu erreichen unter:

Maxstraße 3A
13347 Berlin
Telefon (0 30) 46 00 79 - 0
Fax (0 30) 46 00 79 - 99
E-Mail info@bdvi-berlin.de
Web www.bdvi-berlin.de

Weitere Mitglieder des Vorstandes sind als 1. Stellvertretender Vorsitzender Herr ÖbVI Dr. Wolfgang Guske, als 2. Stellvertretender Vorsitzender Herr ÖbVI Christian Heller und als 3. Stellvertretender Vorsitzender Herr ÖbVI Manfred Ruth.

In einem Schreiben sichert der neue Vorsitzende die Fortsetzung der guten, konstruktiven Zusammenarbeit der letzten Jahre zu.

(Silke Thomalla, LGB)