

Stefan Vogel

Dr. iur. Rechtsanwalt  
Privatdozent an der Universität Zürich

# Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten

Grundprobleme der Verwaltungsorganisation –  
Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen  
und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern  
der öffentlichen Verwaltung

Schulthess § 2008

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXVII
Materialien.....	LXIII

## ALLGEMEINER TEIL..... 1

<b>§ 1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1. Zu Methodik und Zielsetzung.....	1
1.1. Gesamtdarstellung .....	1
1.2. Einheit und Systematik .....	1
1.3. Gliederung der Thematik .....	2
1.4. Organisationsdilemmata .....	2
2. Einheit der Verwaltung.....	3
2.1. Begriff der Verwaltung.....	3
2.1.1. Verwaltung im funktionellen / materiellen Sinn .....	3
2.1.2. Verwaltung im organisatorischen Sinn .....	9
2.2. Begriff der Einheit der Verwaltung .....	10
2.2.1. Einheit im Allgemeinen (etymologischer Ansatz) .....	10
2.2.2. Verwaltungsbezogene Einheit .....	11
2.2.2.1. Definitionsversuche .....	11
2.2.2.2. Verwandte Begriffe.....	12
2.3. Rechtliche Tragweite .....	13
2.3.1. Kontroverse Diskussion anlässlich der Staatsrechtslehrertagung von 1987	13
2.3.2. Weitere Stimmen .....	14
2.3.2.1. Aus Deutschland .....	14
2.3.2.2. Aus der Schweiz.....	16
2.4. Fazit .....	16
3. Geschichtliche Entwicklung der modernen Verwaltung .....	17
3.1. Bis zur französischen Revolution .....	17
3.2. Das 19. Jahrhundert .....	20
3.3. Zeit der Weltkriege .....	22
3.4. Gegenwart .....	23
4. Faktoren und Elemente der zunehmenden Pluralisierung der Verwaltung....	24
4.1. Auf Seiten der Gesellschaft .....	24
4.1.1. Systemdifferenzierung (?) .....	24
4.1.2. Aufgabenverschiebung.....	25

4.1.3. Erwartungen .....	25
4.1.4. Gegentrends .....	26
4.2. Auf Seiten der Verwaltung .....	26
4.2.1. Wachstum .....	26
4.2.2. Eigendynamik .....	27
5. Problemstellung .....	29
<b>§ 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Einheitsgedankens .....</b>	<b>31</b>
1. Unmittelbare Verankerung in Verfassungen als Ausnahme .....	31
2. Herleitung aus verfassungsrechtlichen Prinzipien .....	31
2.1. Einheit des Staates / der Staatsgewalt .....	31
2.1.1. Unteilbarkeit der staatlichen Souveränität .....	31
2.1.2. Staat als verfassungsbasierte Rechtseinheit .....	33
2.2. Hierarchieprinzip .....	36
2.2.1. Verfassungsrechtliche Verankerung .....	36
2.2.2. Durchbrechungen .....	37
2.2.2.1. Überlagerung durch Kollegial- und Departementalprinzip .....	37
2.2.2.2. Autonome / unabhängige Verwaltungsstellen .....	38
2.2.2.3. Föderalismus .....	42
2.2.2.4. Volkswahl .....	44
2.3. Demokratieprinzip .....	44
2.3.1. Grundlagen .....	44
2.3.2. Anforderungen an die Staats- und Verwaltungsorganisation .....	47
2.3.3. Verhältnis zum Föderalismus .....	48
2.4. Transparenzgebot .....	49
2.5. Sachgerechtigkeitsgebot .....	50
3. Fazit .....	51
<b>§ 3 Organisationsrechtliche Grundlagen .....</b>	<b>53</b>
1. Organisation .....	53
1.1. Begriff .....	53
1.2. Merkmale .....	54
1.2.1. In struktureller Hinsicht .....	54
1.2.1.1. Äussere Verfasstheit .....	54
1.2.1.2. Innengestaltung .....	55
1.2.2. In inhaltlicher Hinsicht .....	56
1.3. Gebräuchliche Strukturtypen der Binnenorganisation .....	57
1.3.1. Definition .....	57
1.3.2. Einlinienorganisation .....	57
1.3.3. Mehrlinienorganisation (funktionale Organisation) .....	57
1.3.4. Stablinienorganisation .....	58
1.3.5. Matrixorganisation .....	58
1.3.6. Projektorganisation .....	58
1.4. Trägerschaft / Einbindung .....	59

- 1.5. Fazit ..... 60
- 2. Verwaltungsorganisationsrecht..... 60
  - 2.1. Definition ..... 60
  - 2.2. Regelungsgegenstand / -inhalt ..... 61
  - 2.3. Regelungs-dichte / Bestimmtheit ..... 63
  - 2.4. Regelungsstufe / -organ ..... 64
  - 2.5. Formen und Möglichkeiten der Befristung..... 68
  - 2.6. Reformprozesse..... 69
- 3. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen ..... 71
  - 3.1. Funktion der Organisationsformen ..... 71
  - 3.2. Ordnungsraster ..... 72
    - 3.2.1. Behördenübersicht gemäss VwVG / RVOV ..... 72
    - 3.2.2. Das 4-Kreise-Modell ..... 72
  - 3.3. Relative Flexibilität bei der Formenausgestaltung und -wahl ..... 76
    - 3.3.1. Kein rechtlicher, sondern nur faktischer Numerus clausus..... 76
    - 3.3.2. Unschärfe Auswahlkriterien..... 78
      - 3.3.2.1. Vorschriften des übergeordneten Rechts ..... 78
      - 3.3.2.2. Auswahlkriterien ..... 79
  - 3.4. Fazit ..... 81
- 4. Ausgangspunkt: Konzepte – Strukturprinzipien – Organisationsformen ..... 82

**BESONDERER TEIL..... 83**

**1. Abschnitt: Konzepte..... 83**

**§ 4 Verschiedene Organisationsmodelle ..... 83**

- 1. Ebene der Konzepte und Visionen..... 83
- 2. Bürokratiemodell ..... 84
  - 2.1. Grundlagen..... 84
  - 2.2. Kritische Würdigung..... 86
    - 2.2.1. Stabile, aber relativ unflexible Arbeitsstruktur ..... 86
    - 2.2.2. Normative Steuerung und ihre Grenzen ..... 87
    - 2.2.3. Beschränkungen in der Aussenorientierung..... 88
- 3. Betriebsmodell (New Public Management)..... 92
  - 3.1. Grundlagen..... 92
    - 3.1.1. New Public Management und seine Vorläufer ..... 92
    - 3.1.2. Verhältnis zum Bürokratiemodell ..... 94
  - 3.2. Kritische Würdigung..... 94
    - 3.2.1. Verschiedene Legitimationsebenen..... 94
    - 3.2.2. NPM als apolitisches Steuerungsmodell ..... 97
    - 3.2.3. Leistungsgrenzen des NPM-Instrumentariums ..... 99
    - 3.2.4. Nur gezielter Einsatz in geeigneten Bereichen..... 100
- 4. Personalbezogene Modelle ..... 101



5.3.3.1.1. Grundlagen .....	123
5.3.3.1.2. Mangelnde Zieladäquananz der zur Verfügung stehenden Mittel .....	124
5.3.3.2. Kooperationen im Allgemeinen .....	126
5.3.3.3. Kritische Würdigung .....	127
5.3.3.3.1. Verschiedenheit der Partner.....	127
5.3.3.3.2. Langfristige Bindung .....	128
5.4. Gewährleistungsstaat (gesteuerte Selbstregulierung / -verwaltung).....	129
5.4.1. Grundlagen .....	129
5.4.2. Kritische Würdigung .....	131
5.4.2.1. Aufgabenentlastung.....	131
5.4.2.2. Akzeptanz.....	131
5.4.2.3. Flexibilität, Sachgerechtigkeit .....	131
6. Radikale Rückzugsmodelle .....	132
6.1. Grundlagen.....	132
6.2. Privatisierung.....	132
6.3. Der „entzauberte“ Supervisionsstaat .....	133
6.4. Kritische Würdigung.....	134
6.4.1. Rolle der Politik?.....	134
6.4.2. Ausmass des Staatsversagens .....	135
7. Fazit .....	136

## **2. Abschnitt: Strukturprinzipien .....137**

### **§ 5 Hierarchische Einbindung und Autonomie ..... 137**

1. Verwaltungshierarchie.....	137
1.1. Grundlagen.....	137
1.1.1. Hierarchie als Hauptmerkmal einer Linienorganisation .....	137
1.1.2. Konzentration / Dekonzentration .....	138
1.2. Ziele .....	140
1.2.1. Rechtsstaatliche Garantiefunktionen.....	140
1.2.2. Demokratische Kontrolle der Verwaltung .....	141
1.2.2.1. Hebefunktion der Regierung.....	141
1.2.2.2. Parlamentarische (demokratische) Kontrolle der Regierung .....	144
1.2.2.3. Hierarchie als Demokratiemittler.....	146
1.2.3. Leistungsfähigkeit .....	147
1.3. Auswirkungen auf den Verwaltungsablauf.....	149
1.3.1. Steuerung.....	149
1.3.1.1. Allgemeines.....	149
1.3.1.2. Dienstbefehle und Weisungen .....	150
1.3.1.3. Leistungsvereinbarung als neues Führungsmittel .....	151
1.3.2. Dienstaufsicht .....	154
2. Autonomie / Unabhängigkeit von Aufgabenträgern.....	156
2.1. Grundlagen.....	156
2.1.1. Begriffe.....	156
2.1.1.1. Autonomie - Unabhängigkeit - (Sachliche) Dezentralisierung .....	156
2.1.1.2. Abgrenzung.....	158

2.1.2.	Verhältnis zur rechtlichen Verselbstständigung.....	160
2.1.3.	Rechtfertigungsbedürftigkeit.....	160
2.2.	Voraussetzungen der Einräumung von Autonomie / Unabhängigkeit.....	162
2.2.1.	Genügende gesetzliche Grundlage .....	162
2.2.2.	Interessenabwägung .....	164
2.2.2.1.	Notwendigkeit einer Interessenabwägung .....	164
2.2.2.2.	Rechtfertigendes öffentliches Interesse .....	164
2.2.2.2.1.	Distanzwahrung, Interessenentkopplung .....	164
2.2.2.2.2.	Schutz vor politischer Vereinnahmung .....	165
2.2.2.2.3.	Fachliche Indikation .....	168
2.2.2.2.4.	Leistungsbezogene Gesichtspunkte (New Public Management).....	169
2.2.2.2.5.	Gesellschaftliche Öffnung der Verwaltung.....	172
2.2.2.2.6.	Autarke Entscheidungsprozesse.....	174
2.2.3.	Beschaffenheit des betroffenen Aufgabenkreises .....	174
2.2.3.1.	Auswirkungen auf die Privaten.....	174
2.2.3.2.	Politische Tragweite.....	175
2.2.3.3.	Individuell-konkreter Charakter .....	176
2.2.4.	Korrekturmaßnahmen.....	176
2.2.4.1.	Demokratische Kontrollelemente.....	176
2.2.4.2.	Kollegialprinzip .....	177
2.2.4.3.	Begrenzung der Kompetenzen .....	178
2.2.4.4.	Wettbewerbsmechanismen.....	178
2.2.4.5.	(Sonder-)Aufsichtsorgane / Rechtsschutz.....	179
2.3.	Auswirkungen auf den Verwaltungsablauf.....	179
2.3.1.	Steuerung.....	179
2.3.2.	Aufsicht .....	181

## § 6 Eigene Rechtspersönlichkeit (Rechtsträgerschaft)..... 185

1.	Grundlagen.....	185
1.1.	Begrifflichkeit.....	185
1.2.	Modifikation der Zurechnungsverhältnisse .....	185
1.3.	Öffentlich-rechtliche Basis .....	186
1.4.	Teil der Verwaltungsorganisation.....	187
1.5.	Organe.....	188
1.5.1.	Funktion.....	188
1.5.2.	Besetzung .....	189
1.6.	Verhältnis zur Verwaltungsunabhängigkeit.....	190
2.	Auswirkungen auf den Verwaltungsablauf.....	191
2.1.	Rechtsstellung der juristischen Personen .....	191
2.1.1.	Rechtsfähigkeit.....	191
2.1.2.	Handlungsfähigkeit .....	192
2.2.	Finanzrecht.....	195
2.3.	Aufsicht.....	195
2.3.1.	Umfang.....	195
2.3.2.	Mittel .....	196
3.	Gründungs- / Abspaltungsvorgang und Auflösung .....	197

3.1.	Anforderungen .....	197
3.2.	Fehlerhafte Gründung .....	200
3.3.	Auflösung.....	200
4.	Teilrechtsfähigkeit .....	201
5.	Ziele .....	202
5.1.	Formelle Abtrennung vom Staatskörper .....	202
5.2.	Unmittelbare Teilnahme am Rechtsverkehr .....	202
5.3.	Weitere Ziele.....	203
<b>§ 7</b>	<b>Monokratische und kollegiale Struktur .....</b>	<b>205</b>
1.	Monokratische Entscheidungsfindung .....	205
1.1.	Grundlagen.....	205
1.2.	Auswirkungen auf den Verwaltungsablauf.....	206
1.2.1.	Verinnerlichter Entscheidungsvorgang.....	206
1.2.2.	Beschränkte Verarbeitungskapazität .....	207
1.3.	Ziele .....	207
1.3.1.	Schnelle und flexible Handhabung klarer Fälle .....	207
1.3.2.	Personifizierung staatlicher Tätigkeit .....	207
1.3.3.	Konzentration der Entscheidung .....	208
2.	Kollegiale Entscheidungsfindung.....	209
2.1.	Grundlagen.....	209
2.1.1.	Begriff des Kollegiums .....	209
2.1.2.	Mehrgliedrigkeit .....	210
2.1.3.	Mitglieder.....	210
2.1.4.	Entscheidfindungsaufgabe.....	212
2.1.5.	Verfahren.....	213
2.1.6.	Verhältnis zur Verwaltungsunabhängigkeit .....	215
2.2.	Auswirkungen auf den Verwaltungsablauf.....	216
2.2.1.	Hohe Verfahrenskomplexität, Langsamkeit .....	216
2.2.2.	Geringe Führungskraft / Verwischung der Verantwortung.....	216
2.2.3.	Aufsicht .....	218
2.3.	Ziele .....	219
2.3.1.	Einheitsstiftende Funktion.....	219
2.3.2.	Analysierungs-, Bewertungs- und Verarbeitungsfunktion .....	220
2.3.3.	Mässigende und disziplinierende Funktion.....	222
2.4.	Voraussetzungen .....	223
2.4.1.	Allgemeines.....	223
2.4.2.	Gesetzliche Grundlage .....	223
2.4.3.	Interessenabwägung .....	224
<b>3. Abschnitt:</b>	<b>Organisationsformen .....</b>	<b>225</b>
<b>§ 8</b>	<b>Ämter: Grundbausteine der Zentralverwaltung .....</b>	<b>225</b>
1.	Begriff .....	225

2.	Struktur .....	226
2.1.	Hierarchische Einbindung.....	226
2.2.	Organisatorische Subeinheit .....	227
2.3.	Zuständigkeit.....	229
2.3.1.	Kriterien .....	229
2.3.2.	Exkurs zu zwei Modifikationsmöglichkeiten .....	230
2.3.2.1.	One-Stop-Government .....	230
2.3.2.2.	Örtliche Dekonzentration.....	231
3.	Schaffung und Auflösung .....	233
4.	Zwecksetzung .....	233
5.	Abgrenzung zu Unter- und Spezialformen .....	234
5.1.	Querschnittsämter .....	234
5.2.	Stabsstellen .....	235
5.3.	Mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführte Stellen („FLAG“-Ämter) ..	237
5.4.	(Teil-)Autonome Stellen .....	238
5.5.	Provisorische / nicht permanente Stellen.....	238
<b>§ 9</b>	<b>Beauftragte.....</b>	<b>239</b>
1.	Begriff.....	239
2.	Struktur .....	240
2.1.	Organisationsaufbau .....	240
2.2.	Eingliederung.....	241
2.2.1.	Kommissarischer Beauftragter .....	241
2.2.2.	Beauftragter mit Sonderstatus .....	241
3.	Schaffung und Auflösung .....	242
4.	Zwecksetzung .....	243
4.1.	Kontrollbeauftragte.....	243
4.1.1.	Ombudsbeauftragte .....	243
4.1.2.	Andere Formen.....	244
4.2.	Interessenbeauftragte .....	244
4.3.	Verwaltungsbeauftragte.....	246
<b>§ 10</b>	<b>Verwaltungskontrollstellen.....</b>	<b>247</b>
1.	Begriff.....	247
1.1.	Zugehörigkeit zur Verwaltung.....	247
1.2.	Verwaltungsgerichtete Tätigkeit.....	248
1.3.	Kontrolle als rationalitätsstiftendes Element.....	248
2.	Struktur .....	251
2.1.	Innerer Organisationsaufbau .....	251
2.2.	Verwaltungsunabhängigkeit .....	251
3.	Schaffung und Auflösung .....	252
4.	Zwecksetzung .....	252

4.1. Gewährleistungsfunktion .....	252
4.2. Systemschutz.....	252
4.3. Zur Finanz- / Rechnungskontrolle im Besonderen .....	253
<b>§ 11 Kommissionen.....</b>	<b>255</b>
1. Allgemeines .....	255
1.1. Abgrenzung.....	255
1.2. Grundlagen.....	256
2. Behördenkommissionen .....	257
2.1. Begriff.....	257
2.1.1. Entscheidkörper.....	257
2.1.2. Administrative Vollzugsgremien.....	257
2.1.3. Wurzeln .....	259
2.2. Struktur .....	260
2.2.1. Mitglieder .....	260
2.2.2. Unabhängigkeit.....	261
2.2.3. Sekretariat.....	261
2.3. Schaffung und Auflösung .....	262
2.4. Zwecksetzung.....	262
2.4.1. Bezogen auf die kollegiale Struktur .....	262
2.4.1.1. Gewährleistung der Entscheidqualität und -richtigkeit.....	262
2.4.1.2. Verbesserung der Akzeptanz.....	263
2.4.2. Bezogen auf die Verwaltungsunabhängigkeit .....	264
3. Verwaltungskommissionen (Beiräte) .....	265
3.1. Begriff.....	265
3.2. Struktur .....	266
3.2.1. Mitglieder .....	266
3.2.2. Verhältnis zur Linie.....	267
3.3. Schaffung und Auflösung .....	268
3.4. Zwecksetzung.....	271
3.4.1. Partizipation an Verwaltungsentscheiden .....	271
3.4.2. Verbesserung der Entscheidungsfindung.....	273
3.4.3. Keine Kooperationsplattform.....	274
<b>§ 12 Anstalten, Einrichtungen und Stiftungen.....</b>	<b>275</b>
1. Abgrenzung.....	275
1.1. Anstaltsbegriff .....	275
1.1.1. Grundlagen .....	275
1.1.2. Kritik am klassischen Ansatz .....	277
1.1.3. Notwendigkeit der Differenzierung zwischen Träger- und Betriebsebene .....	277
1.2. Verhältnis zwischen Anstalt und Stiftung .....	281
2. Öffentlich-rechtliche Anstalten.....	281
2.1. Begriff.....	281
2.2. Rechtsfähigkeit .....	282

2.3. Externe Vernetzung / Abhängigkeit der Anstalt.....	282
2.4. Organe.....	283
2.5. Gründung und Auflösung .....	285
2.5.1. Errichtung.....	285
2.5.2. Einlagen.....	287
2.5.3. Aufhebung .....	288
2.6. Zwecksetzung.....	289
2.6.1. Schaffung eines besonderen Vermögensträgers / Haftungssubjekts.....	289
2.6.2. Keine Kooperations- / Selbstverwaltungsplattform .....	289
3. Einrichtungen.....	290
3.1. Begriff.....	290
3.2. Keine Rechtsfähigkeit.....	291
3.3. Keine eigenen Organe.....	292
3.4. Verhältnis zu den Betroffenen .....	292
3.4.1. Besonderes Rechtsverhältnis? .....	292
3.4.2. Benutzungsordnung.....	294
3.5. Schaffung und Auflösung .....	295
3.6. Zwecksetzung.....	295
3.6.1. Autonomisierung der Aufgabenerfüllung .....	295
3.6.2. Bildung eines Sondervermögens .....	296
4. Öffentlich-rechtliche Stiftungen .....	297
4.1. Begriff.....	297
4.1.1. Wurzeln .....	297
4.1.2. Wesen (Abgrenzung zur Anstalt).....	297
4.1.3. Nichtrechtsfähige Stiftungsvermögen und Fonds .....	303
4.1.4. Abgrenzung von der privatrechtlichen Stiftung mit „öffentlicher“ Zwecksetzung .....	303
4.1.5. Fazit.....	304
4.2. Organe.....	304
4.3. Gründung und Auflösung .....	304
4.4. Zwecksetzung.....	305
4.4.1. Relativ undeutliches Profil .....	305
4.4.2. Sozialisierung und Erhalt von öffentlichem Kulturbesitz .....	305
4.4.3. Förderungsaufgabe .....	306
<b>§ 13 Körperschaften .....</b>	<b>307</b>
1. Begriff.....	307
1.1. Entstehung .....	307
1.2. Mitgliedschaftliche Verfassung als zentrales Definitionsmerkmal .....	308
1.3. Nähe zum Privatrecht.....	311
2. Erscheinungsformen .....	312
2.1. Eingrenzung auf die Verwaltungsstufe.....	312
2.2. Zwei Grundtypen .....	314
2.2.1. Subordinationsrechtliche Körperschaft.....	314

2.2.2. Koordinationsrechtliche Körperschaft .....	314
3. Organe.....	315
4. Gründung und Auflösung .....	318
4.1. Anforderungen an den Gründungsakt .....	318
4.1.1. Verschiedene Vorgehensmöglichkeiten .....	318
4.1.2. Grundrechtsdimension.....	320
4.2. Auflösung.....	320
5. Zwecksetzung .....	321
5.1. Zusammenarbeit von Gemeinwesen, insb. Zweckverbände .....	321
5.2. Öffentlich-rechtliche Genossenschaften .....	323
5.3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften .....	324
5.4. Verkammerung sozialer Gruppierungen .....	324
6. Körperschaftsähnliche Zusammenschlüsse (ohne Rechtspersönlichkeit) ....	326
6.1. Auffangfunktion.....	326
6.2. Struktur .....	326
6.2.1. Vertragliche Basis .....	326
6.2.2. Gemeinsame Zwecksetzung (affectio societatis) .....	327
6.3. Einsatzmöglichkeiten.....	328
6.3.1. Kooperations- und Koordinationsgremien .....	328
6.3.1.1. Verwaltungsübergreifende Projekte.....	328
6.3.1.2. Interkantonale Konferenzen .....	328
6.3.2. Auffangordnung für im Entstehen begriffene oder mangelhafte Körperschaften .....	329
<b>SCHLUSSBETRACHTUNGEN .....</b>	<b>331</b>
<b>§ 14 Zusammenfassung / Folgerungen.....</b>	<b>331</b>
1. Kernsätze der Darstellung.....	331
2. Weiterführende Thesen.....	338