

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

| | |
|--|----------|
| § 1 Einleitung | 1 |
| 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 |
| § 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Einheitsgedankens | 31 |
| 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 |
| § 3 Organisationsrechtliche Grundlagen | 53 |
| 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. Regelungsichte / 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. Unscharfe 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

| | | |
|------------|--|-----|
| 4.1. | Allgemeines | 101 |
| 4.2. | Teamprinzip | 102 |
| 4.2.1. | Grundlagen | 102 |
| 4.2.2. | Kritische Würdigung | 103 |
| 4.2.2.1. | Unsicherheitsfaktor Mensch | 103 |
| 4.2.2.2. | Verhältnis zur Hierarchie | 104 |
| 4.2.2.3. | Hohe technische Komplexität, geringe politische Tragweite | 104 |
| 4.3. | Mitbestimmung | 106 |
| 4.3.1. | Grundlagen | 106 |
| 4.3.2. | Kritische Würdigung | 106 |
| 4.3.2.1. | Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern der Privatwirtschaft | 106 |
| 4.3.2.2. | Stellenwert | 107 |
| 5. | Integrationsmodelle | 107 |
| 5.1. | Allgemeines | 107 |
| 5.2. | Demokratiemodelle | 108 |
| 5.2.1. | Responsive Verwaltung | 108 |
| 5.2.1.1. | Grundlagen | 108 |
| 5.2.1.2. | Kritische Würdigung | 109 |
| 5.2.1.2.1. | Gefahr einer Verpolitisierung der Verwaltung | 109 |
| 5.2.1.2.2. | Lediglich komplementäre Funktion | 110 |
| 5.2.2. | Repräsentative Verwaltung | 110 |
| 5.2.2.1. | Grundlagen | 110 |
| 5.2.2.2. | Kritische Würdigung | 111 |
| 5.2.2.2.1. | Praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung | 111 |
| 5.2.2.2.2. | Ambivalenz von Divergenzen in der Zusammensetzung | 111 |
| 5.2.3. | Milizprinzip | 112 |
| 5.2.3.1. | Grundlagen | 112 |
| 5.2.3.2. | Kritische Würdigung | 113 |
| 5.2.3.2.1. | Relativität der Vernetzungsfunktion | 113 |
| 5.2.3.2.2. | Spannungsverhältnis zum Hauptberuf | 113 |
| 5.2.3.2.3. | Kosten- / Nutzenüberlegungen | 114 |
| 5.2.3.2.4. | Grössentauglichkeit | 115 |
| 5.2.4. | Partizipative Verwaltung | 115 |
| 5.2.4.1. | Grundlagen | 115 |
| 5.2.4.2. | Kritische Würdigung | 117 |
| 5.2.4.2.1. | Bedingte Stärkung der Demokratie (Notwendigkeit gestufter Interessenkonkretisierung)..... | 117 |
| 5.2.4.2.2. | Vor- und Nachteile bei der Entscheidungsqualität..... | 119 |
| 5.3. | Partnermodelle (kooperative Verwaltung)..... | 119 |
| 5.3.1. | Grundlagen | 119 |
| 5.3.2. | Modelle grundlegender Vernetzung | 120 |
| 5.3.2.1. | Neokorporatismus | 120 |
| 5.3.2.2. | Governance | 121 |
| 5.3.2.3. | Kritische Würdigung | 122 |
| 5.3.2.3.1. | Marginalisierung nicht verteilter Gruppen / Güter..... | 122 |
| 5.3.2.3.2. | Zeithorizont | 122 |
| 5.3.3. | Operationell-praktische Modelle | 123 |
| 5.3.3.1. | Public Private Partnership (PPP)..... | 123 |

| | |
|--|-----|
| 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: Strukturprinzipien137

§ 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 |
| § 7 | Monokratische und kollegiale Struktur | 205 |
| 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 |
| 3. Abschnitt: | Organisationsformen | 225 |
| § 8 | Ämter: Grundbausteine der Zentralverwaltung..... | 225 |
| 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 |
| § 9 Beauftragte..... | 239 |
| 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 |
| § 10 Verwaltungskontrollstellen..... | 247 |
| 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 |
| § 11 Kommissionen..... | 255 |
| 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 Entscheidungsqualität 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 |
| § 12 Anstalten, Einrichtungen und Stiftungen..... | 275 |
| 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 |
| § 13 Körperschaften | 307 |
| 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 |
| SCHLUSSBETRACHTUNGEN | 331 |
| § 14 Zusammenfassung / Folgerungen..... | 331 |
| 1. Kernsätze der Darstellung..... | 331 |
| 2. Weiterführende Thesen..... | 338 |