

# Inhaltsübersicht

<b>A. Einleitung und Begriffsbestimmungen</b>	21
I. Privatisierung im rechtswissenschaftlichen Diskurs	21
II. Gegenstand der Untersuchung und Vorgehensweise	22
1. Gegenstand	22
2. Vorgehensweise	24
III. Forschungsbedarf	25
IV. Begriffsbestimmungen und Grundlagen der Privatisierungsterminologie	27
1. Privatisierung und Trägerschaft	28
2. Privatisierungsarten	30
3. Beleihung, Verwaltungshilfe und Public-Private-Partnership	35
<b>B. Privatisierungsmodelle in Deutschland</b>	44
I. Justizvollzug	44
1. Einführung und Vorgehensweise	44
2. JVA Hünfeld	45
3. JVA Burg	50
4. JVA Bremervörde	53
5. Weitere Anstalten	56
6. Zusammenfassung, Gründe und Ursachen	59
II. Maßregelvollzug	62
1. Einführung und Vorgehensweise	62
2. Niedersachsen	64
3. Hessen	66
4. Nordrhein-Westfalen	67
5. Brandenburg	68
6. Sachsen-Anhalt	69
7. Hamburg	70
8. Thüringen	71

9. Schleswig-Holstein .....	73
10. Bayern .....	73
11. Mecklenburg-Vorpommern .....	74
12. Bremen .....	75
13. Berlin .....	76
14. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen .....	78
15. Zusammenfassung, Gründe und Ursachen .....	78
<b>C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Privatisierungen .....</b>	<b>81</b>
I. Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG .....	83
1. Normgehalt und -zweck .....	83
2. Art. 33 Abs. 4 und Privatisierung .....	84
3. Hoheitsrechtliche Befugnisse .....	87
4. Ständige Aufgabe .....	92
5. In der Regel .....	95
II. Das Demokratieprinzip .....	98
1. Demokratieprinzip und demokratische Legitimation .....	98
2. Formen demokratischer Legitimation .....	100
3. Privatisierung und Demokratieprinzip .....	110
III. Das rechtsstaatliche Gewaltmonopol .....	128
1. Inhalt des staatlichen Gewaltmonopols .....	128
2. Gewaltmonopol und Privatisierung .....	130
<b>D. Vereinbarkeit der Privatisierungsmodelle mit diesen Maßstäben .....</b>	<b>136</b>
I. Justizvollzug: Rechtliche Ausgestaltungen der Privatisierungen .....	136
1. JVA Hünfeld; § 155 Abs. 1 S. 2 StVollzG und § 76 Abs. 1 S. 2 und 3 HStVollzG .....	136
2. JVA Burg; §§ 108 und 109 JVollzGB LSA .....	139
3. JVA Bremervörde; § 177 und 178 NJVollzG .....	141
4. Weitere Anstalten .....	143
5. Zusammenfassung .....	145
II. Justizvollzug: Verfassungsmäßigkeit der Privatisierungen .....	146
1. Art. 33 Abs. 4 GG .....	146
2. Demokratieprinzip .....	159

3. Gewaltmonopol .....	167
4. Ergebnis .....	169
III. Maßregelvollzug: Rechtliche Ausgestaltungen der Privatisierungen .....	170
1. Niedersachsen .....	172
2. Hessen .....	176
3. Nordrhein-Westfalen .....	183
4. Brandenburg .....	187
5. Sachsen-Anhalt .....	193
6. Hamburg .....	197
7. Thüringen .....	202
8. Schleswig-Holstein .....	207
9. Bayern .....	212
10. Mecklenburg-Vorpommern .....	217
11. Bremen .....	222
12. Berlin .....	226
13. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen .....	227
14. Gesamtvergleich der Regelungsmodelle .....	228
15. Zusammenfassung .....	230
IV. Maßregelvollzug: Verfassungsmäßigkeit der Privatisierungen .....	232
1. Art. 33 Abs. 4 GG .....	232
2. Demokratieprinzip .....	258
3. Gewaltmonopol .....	295
4. Ergebnis .....	295
E. Fazit .....	297
 Literaturverzeichnis .....	 299
Sachverzeichnis .....	324

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung und Begriffsbestimmungen</b>	21
I. Privatisierung im rechtswissenschaftlichen Diskurs	21
II. Gegenstand der Untersuchung und Vorgehensweise	22
1. Gegenstand	22
2. Vorgehensweise	24
III. Forschungsbedarf	25
IV. Begriffsbestimmungen und Grundlagen der Privatisierungsterminologie	27
1. Privatisierung und Trägerschaft	28
a) Privatisierung	28
b) Trägerschaft	29
2. Privatisierungsarten	30
a) Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)	30
b) Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)	31
c) Funktionale Privatisierung (Erfüllungsprivatisierung)	32
d) Weitere Arten und Zwischenformen	33
aa) Vermögensprivatisierung	33
bb) Verfahrensprivatisierung	34
cc) Finanzierungsprivatisierung	34
dd) Soziale Privatisierung	34
3. Beleihung, Verwaltungshilfe und Public-Private-Partnership	35
a) Beleihung	35
aa) Begriffsbestimmung	35
bb) Beleihung und Privatisierung	37
b) Verwaltungshilfe	39
aa) Begriffsbestimmung	39
bb) Abgrenzung zur Beleihung	40
c) Public-Private-Partnership	41
<b>B. Privatisierungsmodelle in Deutschland</b>	44
I. Justizvollzug	44
1. Einführung und Vorgehensweise	44

2. JVA Hünfeld .....	45
a) Entstehung der ersten teilprivatisierten JVA Deutschlands .....	45
b) Tätigkeitsbereiche des privaten Dienstleisters .....	48
3. JVA Burg .....	50
a) Entstehung .....	50
b) Tätigkeitsbereiche des privaten Dienstleisters .....	51
4. JVA Bremervörde .....	53
a) Entstehung .....	53
b) Tätigkeitsbereiche des privaten Dienstleisters .....	54
5. Weitere Anstalten .....	56
a) JVA Offenburg .....	56
b) JVA Heidering .....	57
c) JVA Augsburg, JVA Düsseldorf, JVA Brandenburg/Havel .....	58
6. Zusammenfassung, Gründe und Ursachen .....	59
II. Maßregelvollzug .....	62
1. Einführung und Vorgehensweise .....	62
2. Niedersachsen .....	64
3. Hessen .....	66
4. Nordrhein-Westfalen .....	67
5. Brandenburg .....	68
6. Sachsen-Anhalt .....	69
7. Hamburg .....	70
8. Thüringen .....	71
9. Schleswig-Holstein .....	73
10. Bayern .....	73
11. Mecklenburg-Vorpommern .....	74
12. Bremen .....	75
13. Berlin .....	76
14. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen .....	78
15. Zusammenfassung, Gründe und Ursachen .....	78
<b>C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Privatisierungen .....</b>	<b>81</b>
I. Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG .....	83
1. Normgehalt und -zweck .....	83
2. Art. 33 Abs. 4 und Privatisierung .....	84

3. Hoheitsrechtliche Befugnisse .....	87
a) Definition .....	87
b) Verwaltungshilfe und Art. 33 Abs. 4 GG .....	89
c) Bezugspunkt .....	91
4. Ständige Aufgabe .....	92
a) Die Aufgabe als Bezugspunkt der Ständigkeit .....	92
b) Die Übertragung als Bezugspunkt der Ständigkeit .....	93
c) Die Aufgabe und die Übertragung als Bezugspunkt der Ständigkeit .....	93
d) Vorzugswürdige Ansicht: Die Aufgabe als Bezugspunkt der Ständigkeit ..	94
5. In der Regel .....	95
a) Quantitative Voraussetzungen für eine Ausnahme .....	95
b) Qualitative Voraussetzungen für eine Ausnahme .....	96
II. Das Demokratieprinzip .....	98
1. Demokratieprinzip und demokratische Legitimation .....	98
2. Formen demokratischer Legitimation .....	100
a) Personelle Legitimation .....	100
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	103
aa) Weisungen .....	104
bb) Rechtsaufsicht .....	105
cc) Fachaufsicht .....	106
dd) Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften .....	106
ee) Selbsteintritts- und Letztentscheidungsrechte .....	107
c) Weitere Legitimationsfaktoren .....	107
d) Institutionelle und funktionelle Legitimation .....	109
3. Privatisierung und Demokratieprinzip .....	110
a) Formelle und funktionale Privatisierung .....	110
b) Beleihung .....	111
aa) Anforderungen an die gesetzliche Grundlage .....	112
bb) Aufsicht .....	115
(1) Art und Umfang .....	115
(2) Erforderlichkeit einer (gesetzlichen) Normierung .....	118
cc) Weitere Legitimationsfaktoren .....	120
dd) Beleihung juristischer Personen .....	120
c) Verwaltungshilfe .....	121
aa) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage .....	122
(1) Ausübung mittelbarer Staatsgewalt (durch selbständige Verwal-	
tungshelfer) .....	122

(2) Wesentlichkeitstheorie .....	124
(3) Zwischenergebnis .....	126
bb) Anforderungen an die gesetzliche Grundlage .....	126
cc) Weitere Faktoren der (sachlich-inhaltlichen) Legitimation, insb. Aufsicht .....	127
III. Das rechtsstaatliche Gewaltmonopol .....	128
1. Inhalt des staatlichen Gewaltmonopols .....	128
2. Gewaltmonopol und Privatisierung .....	130
a) Beleihung .....	130
b) Verwaltungshilfe und private Notrechte .....	131
aa) Zulässigkeit professioneller Nothilfe .....	132
bb) Sonderfall Privatisierung .....	133
<b>D. Vereinbarkeit der Privatisierungsmodelle mit diesen Maßstäben .....</b>	<b>136</b>
I. Justizvollzug: Rechtliche Ausgestaltungen der Privatisierungen .....	136
1. JVA Hünfeld; § 155 Abs. 1 S. 2 StVollzG und § 76 Abs. 1 S. 2 und 3 HStVollzG .....	136
a) Rechtsnatur des § 155 Abs. 1, insbesondere Satz 2 StVollzG .....	137
b) Rechtsnatur des § 76 Abs. 1 S. 2 und 3 HStVollzG .....	139
c) Zwischenergebnis .....	139
2. JVA Burg; §§ 108 und 109 JVollzGB LSA .....	139
3. JVA Bremervörde; § 177 und 178 NJVollzG .....	141
4. Weitere Anstalten .....	143
a) JVA Offenburg .....	143
b) JVA Heidering, JVA Augsburg, JVA Düsseldorf, JVA Brandenburg/Havel .....	145
5. Zusammenfassung .....	145
II. Justizvollzug: Verfassungsmäßigkeit der Privatisierungen .....	146
1. Art. 33 Abs. 4 GG .....	146
a) Art. 33 Abs. 4 GG und Verwaltungshilfe .....	146
b) Hoheitsrechtlicher Charakter der einzelnen privatisierten Tätigkeiten ...	147
aa) Gebäudemanagement: Reinigung und Instandhaltung der Anstalt, Wäscherei .....	148
bb) Verwaltungsmanagement: Post, Telefon, Schreibdienst, Rechnungswesen/Zahlstelle, Krankenfahrdienst, Betrieb der Kammer .....	149
cc) Versorgungsmanagement: Küche, Bibliothek, Gefangeneneinkauf, Friseur, Medizinische Versorgung .....	151
dd) Betreuungsmanagement: Werkdienste, Soziale Dienste, Sport und Freizeit .....	152

ee) Bewachungsmanagement: Wartung/Kontrolle von Sicherheitsanlagen, Hilfsdienste bei Nachtdiensten und bei der Außenpforte, Kontrollgänge, Monitorüberwachung, Hilfsdienste im Besucherbereich, Begleitung der Gefangenen .....	156
c) Zwischenergebnis .....	158
2. Demokratieprinzip .....	159
a) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für die realisierten Verwaltungshilfemodelle .....	159
b) Anforderungen an die gesetzliche Grundlage: Untersuchung der maßgeblichen Gesetze .....	161
aa) JVA Hünfeld: § 155 Abs. 1 S. 2 StVollzG und § 76 Abs. 1 S. 2 und 3 HStVollzG .....	161
bb) JVA Burg: §§ 108 und 109 JVollzGB LSA .....	163
cc) JVA Bremervörde: §§ 177 und 178 NJVollzGB .....	164
dd) JVA Offenburg (rückverstaatlicht): § 12 Abs. 2 BW JVollzGB I ...	164
ee) Zwischenergebnis .....	165
c) Weitere Faktoren der (sachlich-inhaltlichen) Legitimation .....	165
3. Gewaltmonopol .....	167
4. Ergebnis .....	169
III. Maßregelvollzug: Rechtliche Ausgestaltungen der Privatisierungen .....	170
1. Niedersachsen .....	172
a) Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	172
b) Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 05. 12. 2008 .....	172
c) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	174
d) Aufsicht .....	174
e) Ausschuss für Angelegenheiten der psychiatrischen Krankenversorgung, Besuchskommission .....	175
f) Beleihungsverträge .....	175
g) Graphische Darstellung .....	176
2. Hessen .....	176
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	176
b) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.01.2012 .....	177
c) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	179
d) Die sogenannte In-Sich-Beleihung .....	179
e) Aufsicht .....	181
f) Besuchskommission .....	181
g) Beleihungsverträge .....	182
h) Graphische Darstellung .....	182



3. Nordrhein-Westfalen .....	183
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	183
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	183
c) Aufsicht .....	185
d) Besuchskommission .....	185
e) Beleihungsverträge .....	185
f) Graphische Darstellung .....	186
4. Brandenburg .....	187
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	187
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	188
c) Aufsicht .....	190
d) Besuchskommission .....	190
e) Beleihungsverwaltungsakte und Beleihungsverträge .....	190
f) Graphische Darstellung .....	192
5. Sachsen-Anhalt .....	193
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	193
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	194
c) Aufsicht .....	195
d) Ausschuss für Angelegenheiten der psychiatrischen Krankenversorgung, Besuchskommissionen .....	195
e) Beleihungsvertrag .....	195
f) Graphische Darstellung .....	196
6. Hamburg .....	197
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	197
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	198
c) Aufsicht .....	198
d) Vorgaben für den Beleihungsakt .....	199
e) Aufsichtskommission .....	200
f) Beleihungsvertrag .....	200
g) Graphische Darstellung .....	201
7. Thüringen .....	202
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	202
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	202
c) Aufsicht .....	203
d) Vorgaben für den Beleihungsakt .....	203
e) Interventionsbeauftragte nach § 6 ThürMRVG .....	204
f) Besuchskommission .....	205

g) Beleihungsverträge .....	205
h) Graphische Darstellung .....	206
8. Schleswig-Holstein .....	207
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	207
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	209
c) Aufsicht .....	210
d) Anliegenvertretung .....	210
e) Beleihungsverwaltungsakte und -verträge .....	210
f) Graphische Darstellung .....	211
9. Bayern .....	212
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	212
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	213
c) Aufsicht .....	214
d) Vertraglich verpflichtete Personen .....	215
e) Maßregelvollzugsbeiräte .....	216
f) Beleihungsverwaltungsakt .....	216
g) Graphische Darstellung .....	217
10. Mecklenburg-Vorpommern .....	217
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	217
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	218
c) Aufsicht .....	219
d) Besuchskommission .....	220
e) Vorgaben für den Beleihungsakt .....	220
f) Graphische Darstellung .....	221
11. Bremen .....	222
a) Hintergründe zur Entstehung der gesetzlichen Grundlagen .....	222
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	222
c) Aufsicht .....	223
d) Besuchskommission .....	224
e) Beleihungsvertrag .....	224
f) Graphische Darstellung .....	225
12. Berlin .....	226
a) Hintergründe, Beschluss des Kammergerichts Berlin vom 14.06.2001 ..	226
b) Gesetzliche Grundlagen und Privatisierungsart .....	226
13. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen .....	227
14. Gesamtvergleich der Regelungsmodelle .....	228
15. Zusammenfassung .....	230

IV. Maßregelvollzug: Verfassungsmäßigkeit der Privatisierungen .....	232
1. Art. 33 Abs. 4 GG .....	232
a) Tatbestand des Art. 33 Abs. 4 GG .....	233
aa) Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse .....	233
bb) Ständige Aufgabe .....	236
b) Rechtfertigung einer Ausnahme: Sachlicher Grund .....	237
aa) Synergieeffekte mit der allgemeinen Psychiatrie („Verbundkonzept“) .....	237
(1) Systemvertrautheit der Patienten .....	238
(2) Personeller Austausch der Beschäftigten .....	239
(3) Verfassungsrechtliche Bewertung dieser Synergieeffekte ....	241
bb) Entlohnung des Fachpersonals .....	245
cc) Medizinisch-therapeutischer Charakter .....	247
dd) Zwischenergebnis .....	248
c) Rechtfertigung einer Ausnahme: Gewinnerzielungsverbot .....	249
aa) Gewinnerzielung als Gefahr für die Aufgabenerfüllung .....	249
bb) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Normierung des Gewinnerzielungsverbots .....	252
d) Rechtfertigung einer Ausnahme: Sicherstellung von Notdiensten .....	255
e) Zusammenfassung und Bewertung der Rechtslagen .....	256
f) Zwischenergebnis .....	257
g) Sonderfall: Berlin .....	258
2. Demokratieprinzip .....	258
a) Vorgaben des Demokratieprinzips an die Ausgestaltung der Rechtslagen .....	259
aa) Personelle Legitimation .....	259
(1) Träger .....	259
(2) Leitungsebene .....	260
(a) Privatisierbarkeit .....	260
(b) Sicherstellung personeller Legitimation .....	263
(3) Sonstige Beschäftigte .....	264
(a) Privatisierbarkeit .....	264
(b) Sicherstellung personeller Legitimation .....	264
(4) Zwischenergebnis .....	267
bb) Sachlich-inhaltliche Legitimation, insb. Aufsicht .....	267
(1) Träger .....	268
(2) Leitungsebene .....	270
(3) Sonstige Beschäftigte .....	270
(4) Zwischenergebnis .....	271
cc) Weitere Legitimationsfaktoren .....	272

(1) Gerichtliche Kontrolle .....	272
(2) Rechenschafts- und Berichtspflichten .....	273
dd) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Normierung dieser Anforderungen .....	274
ee) Zusammenfassung .....	276
b) Bewertung der einzelnen Rechtslagen .....	276
aa) Niedersachsen .....	277
bb) Hessen .....	278
cc) Nordrhein-Westfalen .....	279
dd) Brandenburg .....	280
ee) Sachsen-Anhalt .....	283
ff) Hamburg .....	285
gg) Thüringen .....	286
hh) Schleswig-Holstein .....	288
ii) Bayern .....	290
jj) Mecklenburg-Vorpommern .....	292
kk) Bremen .....	293
ll) Berlin .....	294
mm) Zwischenergebnis .....	295
3. Gewaltmonopol .....	295
4. Ergebnis .....	295
<b>E. Fazit .....</b>	<b>297</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>299</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>324</b>