

Inhaltsübersicht

A. Einleitung und Begriffsbestimmungen	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. Privatisierungsmodelle in Deutschland	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
C.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Privatisierungen	81
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
D.	Vereinbarkeit der Privatisierungsmodelle mit diesen Maßstäben	136
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

A. Einleitung und Begriffsbestimmungen	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. Privatisierungsmodelle in Deutschland	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
C.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Privatisierungen	81
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 Verwaltungshelfer)	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
D. Vereinbarkeit der Privatisierungsmodelle mit diesen Maßstäben	136
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
E. Fazit	297
Literaturverzeichnis	299
Sachverzeichnis	324