

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze

A) Problem

Der Vollzug der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt im Freistaat Bayern ist gemäß Art. 95 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze – AGSG – den bayerischen Bezirken übertragen.

Um den veränderten wirtschaftlichen Anforderungen des Krankenhausmarktes gerecht zu werden, haben einige Bezirke damit begonnen oder stehen kurz davor, die bisher überwiegend als Eigenbetriebe geführten Bezirkskrankenhäuser in gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung umzuwandeln. Eine derartige Organisationsprivatisierung der Bezirkskrankenhäuser ist allerdings hinsichtlich der gesetzlich übertragenen Aufgabenerfüllung des hoheitlichen Maßregelvollzugs verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, wenn auch der Maßregelvollzug von den Bezirken im Rahmen einer (gemeinnützigen) Gesellschaft mit beschränkter Haftung durchgeführt werden soll. Hierfür bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage sowie einer hinreichend konkreten Ausgestaltung der Aufsichtsrechte.

B) Lösung

Die Bezirke erhalten durch die Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigung die Möglichkeit, die forensischen Einrichtungen auch in Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu betreiben. Hierdurch wird der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer gesetzlichen Legitimation Rechnung getragen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze

§ 1

Art. 95 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vom 8. Dezember 2006 (GVBl S. 942, BayRS 86-7-A) wird wie folgt geändert:

1. In Abs. 1 wird nach dem Wort „vollziehen“ der Klammerhinweis „(Maßregelvollzug)“ eingefügt.

2. Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Die Fachaufsicht über den Vollzug der Unterbringung im Maßregelvollzug obliegt dem Staatsministerium.“

3. Es werden folgende Abs. 6 bis 9 angefügt:

„(6) Der Bezirk kann die Aufgaben des Maßregelvollzugs nach Maßgabe der Abs. 7 bis 9 auf eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung übertragen (Beleihung).

(7) Gesellschafter können einzeln oder gemeinsam nur der Bezirk und dessen Kommunalunternehmen sein.

(8) ¹Im Gesellschaftsvertrag ist sicherzustellen, dass die Gesellschaft die Aufgaben des Maßregelvollzugs erfüllt. ²Der Abschluss und die Änderung des Gesellschaftsvertrags, der Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen sowie der Abschluss und die Änderung von Unternehmensverträgen bedürfen der Zustimmung des Staatsministeriums, soweit sie Belange des Maßregelvollzugs berühren.

(9) ¹Die Gesellschaft unterliegt hinsichtlich der ihr übertragenen Aufgaben des Maßregelvollzugs der Fachaufsicht des Staatsministeriums und der Rechtsaufsicht des Staatsministeriums des Innern. ²Die Bestimmungen der Bezirksordnung über die Rechts- und Fachaufsicht gelten entsprechend.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Mai 2007 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Der Maßregelvollzug im Freistaat Bayern ist gemäß Art. 95 Abs. 1 AGSG den bayerischen Bezirken übertragen und wird dort dezentral in 14 Einrichtungen, die überwiegend an allgemeinpsychiatrische Kliniken angegliedert sind, durchgeführt. Bislang haben die Bezirke diese psychiatrischen Kliniken einschließlich der forensischen Abteilungen überwiegend als Eigenbetriebe geführt. Um den veränderten Anforderungen des Krankenhausmarktes gerecht zu werden und auf diese Weise die organisatorischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Rechtsform des Privatrechts nutzen zu können, wurden die psychiatrischen Einrichtungen bei einigen Bezirken in gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung überführt. Um auch die hoheitlich tätigen forensischen Einrichtungen der Bezirke in diese Gesellschaften mit beschränkter Haftung aufnehmen zu können, ist eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung erforderlich, da andernfalls eine organisatorische Aufspaltung (forensische Einrichtung als Eigenbetrieb und psychiatrisches Allgemeinkrankenhaus als GmbH) entstehen würde. Eine derartige Aufspaltung würde im Hinblick auf die entstehenden Doppelstrukturen, wie beispielsweise bei der Personalverwaltung oder Buchführung, zu erheblichen Mehrkosten führen.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die vorgesehenen Umstrukturierungen der forensischen Einrichtungen der Bezirke hin zu privatrechtlichen Rechtsformen erfordern aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend eine gesetzliche Regelung.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Zu 1.

Die Anfügung bezweckt eine Legaldefinition des Begriffs Maßregelvollzug.

Zu 2.

Aufgrund der eingefügten Legaldefinition kann der Gesetzestext an dieser Stelle sprachlich gestrafft werden.

Zu 3.

1. Zu Abs. 6

Die Übertragung der bislang unmittelbar von Eigenbetrieben der Gebietskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben des Maßregelvollzugs auf juristische Personen des Privatrechts stellen sogenannte Organisationsprivatisierungen dar, da das Rechtssubjekt in eine Rechtsform des Privatrechts umgewandelt wird. Die herrschende Ansicht in der Rechtsprechung und Wissenschaft nimmt an, dass auch für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Rechtssubjekte des Privat-

rechts der Gesetzesvorbehalt beachtet werden muss¹, wonach alle grundrechtswesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber zu treffen sind. Demnach genügt eine Organisationsprivatisierung dem Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz nur durch eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, wobei einfach-gesetzliche Regelungen als zulässig erachtet werden².

Die Ausgestaltung des Maßregelvollzugs in einer Rechtsform des Privatrechts ist nur unter Beachtung verfassungsrechtlicher Grundsätze möglich. Die staatliche Gewährleistungspflicht für Leben und Gesundheit erfordert ein hohes Maß an Kontroll- und Aufsichtsbefugnis des Staates. Um diesen besonderen Anforderungen einer Organisationsprivatisierung im hoheitlichen Bereich gerecht zu werden, kann der Betrieb der forensischen Einrichtung nur in der privaten Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung erfolgen, da nur das GmbH-Gesetz insoweit ausreichend Freiheiten in Bezug auf die erforderliche Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages lässt. Beispielsweise ist es demnach möglich, wichtige unternehmenspolitische Entscheidungen der Zustimmung der Gesellschafterversammlung zu unterwerfen (§§ 37 Abs. 1, 45 GmbHG).

Um die künftige Aufgabenerfüllung durch die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ausreichend gesetzlich abzusichern, ist eine Beleihung dieser Gesellschaft als künftiger Aufgabenträger erforderlich. Durch diese Beleihung werden dem privaten Aufgabenträger aufgrund Gesetzes öffentlich-rechtliche Pflichten übertragen, deren Befolgung der staatlichen Aufsicht und dem dafür vorgesehenen Sanktionsinstrumentarium unterworfen ist.

2. Zu Abs. 7

Gesellschafter können nur der Bezirk und/oder dessen Kommunalunternehmen sein. Hierdurch wird klargestellt, dass sich der Bezirk als Aufgabenträger nicht der ihm obliegenden Aufgabe entledigt, sondern lediglich die Rechtsform der Aufgabenerfüllung wechselt. Statt wie bisher die Aufgabenerfüllung in Form eines bezirkseigenen Unternehmens durchzuführen, kann er sich künftig einer Organisationsform des Privatrechts, hier in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bedienen.

3. Zu Abs. 8

Eine in jedes Detail gehende gesetzliche Regelung der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages wäre zu weitgehend und würde den Erfordernissen der Praxis nicht gerecht werden. Die Bezirke erhalten durch die vorgesehene Regelung den gesetzlichen Auftrag, die notwendigen Regelungen im Gesellschaftsvertrag zu treffen, um so die Erfüllung der Aufgaben des Maßregelvollzugs sicherzustellen. Der Gesellschaftsvertrag muss daher bestimmte Mindeststandards wie unter anderem die Definition des Versorgungsauftrags, staatliche Zustimmungserfordernisse sowie die Notwendigkeit einer Heimfallregelung für den Fall der Insolvenz der Gesellschaft mit beschränkter Haftung umfassen. Wesentliche Unternehmensentscheidungen wie der Abschluss oder die Änderung des Gesellschaftsvertrages, der Erwerb oder die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen wie auch der Abschluss und die Änderung von Unternehmensverträgen (Beherrschungs-/Gewinnabführungsverträge) bedürfen, soweit Belange des Maßregelvollzugs betroffen sind, der staatlichen Zustimmung, um die erforderliche Aufsicht zu gewährleisten.

4. Zu Abs. 9

Aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt sich die zwingende Notwendigkeit einer entsprechenden staatlichen Aufsicht über die Gesellschaft. Da die aktuelle kommunalrechtliche Gesetzeslage in Bezug auf die notwendige staatliche Aufsicht über eine hoheitlich tätige Gesellschaft mit beschränkter Haftung unzureichend ist, ist es verfassungsrechtlich geboten, neben der allgemeinen Regelung über die Fachaufsicht im Maßregelvollzug gemäß Abs. 5 die staatlichen Aufsichtsrechte über die Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Einzelnen festzulegen.

Zu § 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

¹ BVerfG Beschl. v. 05.12.2002 - 2 BvL 5, 6/98; Kämmerer, Privatisierung 2001, S. 198

² Sandberger, Gutachten zu Rechtsfragen der Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen-Marburg v. 04.11.2005: http://www.uni-giessen.de/uni/informationen/Gutachten_Sandberger.pdf