

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 863

**Experimentierklauseln
für die Verwaltung und ihre
verfassungsrechtlichen Grenzen**

Zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG

Von

Volker Maaß



Duncker & Humblot · Berlin

Volker Maaß

**Experimentierklauseln für die Verwaltung
und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 863

Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen

Zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG

Von

Volker Maaß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Maaß, Volker:

Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungs-
rechtlichen Grenzen : zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG / Volker Maaß. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 863)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10558-3

D 188

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selnigow Verlagsservice, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10558-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

*Im Gedenken an meinen Vater
meiner Mutter gewidmet*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2001 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Dezember 2000 abgeschlossen und nur noch geringfügig verändert. Nicht mehr berücksichtigt wurde das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20. November 2000 (BGBl I, S. 1590 f.), welches am 01. Dezember 2000 in Kraft getreten ist und befristete Experimentierklauseln enthält, die es ermöglichen, im Rahmen von Modellvorhaben die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung und die Hilfe zur Arbeit flexibler anzuwenden und von Vorschriften über den Datenschutz, über die Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander sowie von Verfahrensvorschriften abzuweichen.

An dieser Stelle gilt es, vielen Menschen Dank zu sagen. Zuvörderst meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen, der die Arbeit in jedem Stadium in unvergleichlicher Weise gefördert und mir als seinem Wissenschaftlichen Mitarbeiter viel Vertrauen entgegengebracht und Freiraum gelassen hat. Kaum minder weiß ich den Beitrag von Herrn Univ.-Prof. Dr. Philip Kunig zu würdigen, der mit seinem Zweitvotum sofort zur Stelle war.

Christina Schulz hat nicht nur als Diskussionspartnerin einen erheblichen Anteil am Gelingen dieser Arbeit. Sie hat mich auch in mancher Motivationskrise gestützt. Meine Kolleginnen und Kollegen Svea von Hübbenet, Johannes Kroymann, André Lietzmann, Dr. Andreas Musil, Dagmar Neubauer, Sylvia Rosendahl, Benjamin Schulz-Masuch und Annett Witte haben mir durch ihre freundschaftliche Art das Leben in Berlin angenehm gestaltet und damit Rahmenbedingungen geschaffen, die ich nicht zu erhoffen wagte. Bedanken möchte ich mich bei Tanja Bolduan, die mir plan- und liebevoll zur Seite stand.

Nicht zuletzt danke ich dem Herausgeber der „Schriften zum Öffentlichen Recht“, Herrn Prof. Dr. Norbert Simon, für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe und dem Bundesinnenministerium für den gewährten Druckkostenzuschuss.

Hamburg, im Mai 2001

Volker Maaß

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Verwaltungsmodernisierung	19
II. Gang der Untersuchung	23

Teil 1

Experimentierklauseln für die Verwaltung – Begriff, Einordnung und Abgrenzung

I. Zum Begriff „Experiment“	26
II. Das Experiment in den Sozialwissenschaften	27
III. Experimentelle Rechtsetzung	29
1. Gesetzgebung als Experiment?	29
2. Experimentelle Rechtsetzung als Oberbegriff	30
a) Gesetzgebungsexperimente	30
b) Experimentelle Gesetzgebung	33
aa) Experimentiergesetze	34
bb) Experimentierklauseln	37

Teil 2

Anwendungsbereiche von Experimentierklauseln und von verwandten Klauseln

I. Anwendungsbereiche von Experimentierklauseln	40
1. Kommunalrecht	40
a) Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	40
b) Kommunalisierung der Aufgabenerledigung	43
c) Befreiung von Standards	45
2. Haushaltsrecht	46
3. Hochschulrecht	50
4. Schulrecht	53
5. Sozialrecht	55
a) Gesetzliche Krankenversicherung	55
b) Sozialhilferecht	58
c) Sozialrecht i. w. S.	60
6. Beamtenrecht	60
7. Evangelisches Kirchenrecht	61
II. Verwandte Klauseln	64
1. Baurecht	64
2. Personenbeförderungsrecht	66

3. Standardanpassungsgesetze	66
4. Arbeitsförderungsrecht	68

Teil 3

Verfassungsrechtliche Grenzen von Experimentierklauseln

I. Problemaufriss	70
II. Gelockerte Verfassungsbindung?	72
III. Rechtsstaats- und Demokratieprinzip	73
1. Allgemeines Rechtsstaatsprinzip	73
2. Bedeutung und Reichweite der Gewaltenteilung	75
3. Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur	76
a) Herleitung des Grundsatzes	77
b) Keine eindeutige Aufgabenzuweisung bei Experimentierklauseln	78
c) Strukturelle Merkmale eines Organs	80
d) Anwendung des Grundsatzes auf Experimentierklauseln	81
4. Schutz des Kernbereichs der Legislative	83
a) Unterschiedliche Abgrenzungstheorien	84
aa) Balancemodell	84
bb) Kernbereichsmodell	85
b) Eingriff in den Kernbereich der Legislative?	86
5. Vorbehalt des Gesetzes	87
a) Allgemeine Bedeutung	87
b) Terminologische Abgrenzungen	89
c) Reichweite des Gesetzesvorbehalts	90
aa) Eingriffsvorbehalt	91
bb) Totalvorbehalt	91
cc) Erweiterter Gesetzesvorbehalt	92
dd) Wesentlichkeitstheorie als Ausdruck des Demokratieprinzips	93
ee) Kritik an der Wesentlichkeitstheorie	95
ff) Operationable Kriterien zur Bestimmung des Wesentlichen	95
gg) Konsequenzen für den Kernbereich der Legislative	97
hh) Möglichkeit des Kompetenzverzichts	98
6. Anwendung der Wesentlichkeitstheorie	99
a) Wesentlichkeit des Experimentierens?	99
b) Kommunalrecht	100
aa) Experimentierklauseln in Verordnungen	100
bb) Experimentierklauseln in den Gemeindeordnungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	101
cc) Experimentierklauseln zur Kommunalisierung der Aufgabenerledigung	104
dd) Experimentierklauseln zur Befreiung von Standards	107
c) Haushaltsrecht	108
aa) Budgetierungsverfahren	108
bb) Konfliktlage zwischen den Grundsätzen der sachlichen und zeitlichen Spezialität und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip	109
cc) Praktische Konkordanz	110
dd) Auffassungen des Schrifttums	110

ee) Eigener Lösungsansatz	111
ff) Parlamentarische Einwilligung zur experimentellen Ausnahme?	113
gg) Anwendung des eigenen Lösungsansatzes auf die Experimentierklauseln	114
hh) Experimentierklauseln im Haushaltsrecht de lege ferenda	115
d) Hochschulrecht	115
e) Schulrecht	116
f) Sozialrecht	117
aa) §§ 63 ff. SGB V	117
bb) § 101 a BSHG	118
cc) § 21 GTK NW	121
g) Beamtenrecht	121
h) Evangelisches Kirchenrecht	122
i) Zwischenergebnis	122
7. Bestimmtheitsprinzip	123
a) Experimentierklauseln als Ermächtigung zur Verordnunggebung	125
b) Analogie zu Art. 80 I 2 GG?	126
c) Kommunalrecht	127
aa) Experimentierklauseln in formellen Gesetzen	127
(1) Experimentierklauseln zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	127
(2) § 25 a LVwG SH	130
(3) Standardöffnungsklausel des § 133 IV GO LSA	131
bb) Experimentierklauseln in Rechtsverordnungen	131
d) Haushaltsrecht	132
e) Hochschulrecht	133
f) Schulrecht	133
g) Sozialrecht	134
h) Beamtenrecht	135
i) Evangelisches Kirchenrecht	136
j) Zwischenergebnis	136
8. Gebot der Normenklarheit	136
a) Gebot der Kompetenzklarheit	137
b) Eindeutigkeit von Verweisungen	137
aa) § 133 IV GO LSA als dynamische Verweisung	138
bb) Verfassungsmäßigkeit der dynamischen Verweisung in § 133 IV GO LSA	140
(1) Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	140
(2) Bundesstaatsprinzip	141
(3) Publikationsgebot	141
(4) Rechtsfolge für § 133 IV GO LSA	142
cc) Folgerungen für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „dynamischen Experimentierklauseln“	142
c) Zwischenergebnis	142
9. Normenhierarchie	142
IV. Selbstverwaltung	143
1. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	143
2. Hochschulische Selbstverwaltung	145

3. Sonstige Selbstverwaltungen	146
a) Sozialversicherung	146
b) Kirche	147
c) Schule	148
4. Zwischenergebnis	148
V. Gleichheitssatz	149
1. Grundrechtsrelevante Experimentierklauseln	149
2. Verwaltungsinterne Experimentierklauseln	150
VI. Zusammenfassung	150

Teil 4

Handhabung der Experimentierklauseln in der Praxis

I. Verfahren	152
II. Genehmigungspraxis	153
III. Entscheidung der Genehmigungsbehörde	157
1. Verwaltungsaktqualität	157
2. Nebenbestimmungen	158
3. Ermessensentscheidung	159
IV. Anspruch auf Destination	162
V. Zusammenfassung	163

Teil 5

Referenzgebiet: § 7 a BerlHG

I. Hochschulrechtliche Entwicklungen	164
1. Bundesweite Entwicklungen	165
2. Berliner Entwicklungen	167
II. Inhalt und Zweck der Erprobungsklausel	169
III. Verfassungsmäßigkeit des § 7 a BerlHG	171
1. Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur	171
2. Vereinbarkeit mit der Wesentlichkeitstheorie	172
a) Grundrechtswesentlichkeit	172
b) Wesentlichkeit aufgrund der Regelung des Verhältnisses der Hochschulen zum Land	173
aa) Staatsaufsicht	173
bb) Sonstige das Verhältnis der Hochschulen zum Land betreffende Regelungen	175
3. Bestimmtheitsprinzip	175
4. Hochschulische Selbstverwaltung	175
IV. Verwaltungsrechtliche Umsetzung der Erprobungsklausel	176
1. Erprobungsmodell und Teilgrundordnung	176
2. Rechtsprobleme bei der Umsetzung der Erprobungsklausel	178
a) Verfahren	178
aa) Antrag der Hochschule	178

bb)	Entscheidung der Genehmigungsbehörde	179
cc)	Umsetzung des Modells	181
b)	Rechtmäßigkeit einzelner Abweichungen	183
aa)	Abweichungen von Regelungen mit Staatsbezug	184
bb)	Einführung von kaufmännischer Buchführung	184
(1)	Zulässigkeit der Einführung ohne Rückgriff auf § 7 a BerlHG	186
(2)	Zulässigkeit der Einführung nach Abweichung von § 88 BerlHG ..	187
(3)	Erforderlichkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 II 1 LHO Berlin	188
(4)	Spannungsverhältnis zwischen § 2 III 2 und § 7 a BerlHG	189
(5)	Ergebnis	190
cc)	Einführung eines Landeshochschulrats und von Hochschulräten	190
c)	Prozessuale Geltendmachung	192
V.	Zusammenfassung	192
Bewertung und Ausblick		194
Thesenartige Zusammenfassung		196
Literaturverzeichnis		200
Sachwortverzeichnis		218

Abkürzungsverzeichnis

a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AllMBl	Allgemeines Ministerialblatt der Bayerischen Staatsregierung
AO	Amtsordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbuSozPol	Arbeit und Sozialpolitik
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AZV	Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten
AZVO	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten in Berlin
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bbg.	Brandenburg
BerlHG	Berliner Hochschulgesetz
BezO	Bezirksordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKK	Die Betriebskrankenkasse
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremStGH	Bremischer Staatsgerichtshof
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands

CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Drs.	Drucksache
DUZ	Deutsche Universitätszeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EG	Europäische Gemeinschaft
EGZPO	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozeßordnung
Erl.	Erläuterung
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende
F. D. P.	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fn.	Fußnote(n)
FU	Freie Universität Berlin
GBI	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Habil.	Habilitation
HbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKO	Hessische Landkreisordnung
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HschG	Hochschulgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der, im Sinne des
i. V.	in Verbindung
i. V. m.	in Verbindung mit

i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR n. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
JR	Juristische Rundschau
jur.	juristische
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KABl	Kirchliches Amtsblatt
KAG	Kommunalabgabengesetz
KapAEG	Kapitalaufnahmeerleichterungsgesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJ	Kritische Justiz
KO	Kirchenordnung
KommG	Kommunalisierungsmodellgesetz
KrO	Kreisordnung
KSVG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz
KuR	Kirche und Recht
KV	Kommunalverfassung
l.	linke
LBG	Landesbeamtengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
Meckl.-Vorp.	Mecklenburg-Vorpommern
ModernG	Modernisierungsgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NachtragsHG	Nachtragshaushaltsgesetz
Nds.	Niedersachsen
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOG	Neuordnungsgesetz
Nr.	Nummer
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
r.	rechte
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rdnr.	Randnummer(n)
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz

RS	Rechtssammlung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern
S.	Satz, Seite(n)
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SchulVerfG	Schulverfassungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
sog.	so genannte(n)
Sp.	Spalte
TGO	Teilgrundordnung der Freien Universität Berlin
ThürVBl	Thüringische Verwaltungsblätter
u. Ä.	und Ähnliches
u. a.	und andere, unter anderem
UG	Universitätsgesetz
usw.	und so weiter
v.	von
v. H.	von Hundert
Verf.	Verfasser, Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienststrafhofs und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte
vgl.	vergleiche
Vgl.	Vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VuF	Verwaltung und Fortbildung
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissR	Wissenschaftsrecht
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZfSoz	Zeitschrift für Soziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z. T.	zum Teil

Einleitung

I. Verwaltungsmodernisierung

Experimentierklauseln für die Verwaltung sind eng mit dem Begriff der Verwaltungsmodernisierung verknüpft. Bestrebungen, die Verwaltung zu modernisieren, sind annähernd so alt wie die Verwaltung selbst.¹ Spätestens seit der Freiherr vom Stein in seiner Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 eine „Reform“ des preußischen Staates „an Haupt und Gliedern“ forderte und gemeinsam mit Hardenberg verwirklichte, stehen Verwaltungsreformen in Deutschland immer wieder auf der Tagesordnung.² Teile der damaligen Reformziele, wie die Verringerung der aufgeblähten Staatsbürokratie, den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung einzuräumen und die Bevölkerung stärker am Staatsleben zu beteiligen, haben noch heute Aktualität.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland gab es in regelmäßigen Abständen Versuche, die Verwaltung den Entwicklungen der Zeit anzupassen.³ Eine erste Reformphase nach dem zweiten Weltkrieg war davon geprägt, die Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen.⁴ Ende der 60er Jahre wurde versucht, Demokratiedefizite abzubauen, indem beispielsweise die Beteiligungsrechte der Bürger erweitert und die Organisationsformen bürgerfreundlicher ausgestaltet wurden.⁵ In etwa zehn Jahre später begann eine dritte Modernisierungsphase, in deren Mittelpunkt die Ökonomisierung von Staat und Verwaltung stand. Kennzeichnend waren Privatisierungen vielfältigster Art, dem Typ nach Aufgabenprivatisierung, Vermögensprivatisierung und Organisationsprivatisierung.⁶ Zugleich bestimmten Zielvorgaben wie Deregulierung, Rechtsvereinfachung sowie Personal- und Subventionsabbau die 80er Jahre.⁷ Die vergangene Dekade stand schließlich ganz im Zeichen interner Rationalisierung von

¹ Instruktiv *Helmut Spörlein*, Die Reform einer Verwaltung – einige Gedanken zur Verwaltungsreform in Niedersachsen, NdsVBl 1998, 177.

² Siehe *Maximilian Wallerath*, Kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsmodernisierung – eine Zwischenbilanz –, DVP 1998, 53.

³ Für den Bereich der Kommunen hierzu *Hellmut Wollmann*, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, Die Verwaltung 32 (1999), 345, 347 ff.

⁴ Siehe *Werner Thieme*, Wiederaufbau oder Modernisierung der deutschen Verwaltung, Die Verwaltung 26 (1993), 353 ff.

⁵ Vgl. *Wolfgang Seibel*, Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, Die Verwaltung 19 (1986), 137 ff.

⁶ Siehe *Klaus König*, „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, DÖV 1995, 349, 358.

⁷ Vgl. hierzu auch *Klaus König*, Prozedurale Rationalität – Zur kontraktiven Aufgabenpolitik der achtziger Jahre –, VerwArch 86 (1995), 1 ff.

Staat und Verwaltung.⁸ Damit folgte das vereinte Deutschland einer internationalen Entwicklung,⁹ die seit Anfang der 80er Jahre z. B. in Großbritannien, Neuseeland und Australien unter dem Begriff des „New Public Management“ firmiert.¹⁰ Zentrale Elemente dieses Managementkonzepts sind die Schaffung von selbstständigen, dezentralisierten Einheiten, eine ziel- und ergebnisbezogene Steuerung sowie die Orientierung an Organisationsstrukturen von Privatunternehmen. Mit letzterem Gedanken wird deutlich, dass ursprünglich für private Unternehmen konzipierte Managementmodelle, wie „Lean Management“¹¹ und „Total Quality Management“¹², auf den öffentlichen Sektor übertragen wurden.

Von der Verwaltungsmodernisierung werden alle Ebenen der staatlichen und unterstaatlichen Verwaltung erfasst.¹³ So haben sich auch auf lokaler Ebene Reformbemühungen in Managementmodellen niedergeschlagen.¹⁴ Das nach der niederländischen Stadt Tilburg benannte Tilburger Modell sieht vor, die Stadtverwaltung nach dem Vorbild eines privatwirtschaftlich operierenden Konzerns umzugestalten. In Deutschland sind diese Ansätze aufgenommen und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zu einem „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) entwickelt worden.¹⁵ Seither gibt es kaum eine Kommune in

⁸ Rainer Pitschas, Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement, Die Verwaltung 32 (1999), 1, 3.

⁹ Zur internationalen Entwicklung Klaus König, Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich, – Acht Thesen –, DÖV 1997, 265 ff.

¹⁰ Zu dessen Inhalt und Rechtsproblemen Manfred Miller, Rechtsprobleme modernen Verwaltungshandelns, LKV 1998, 421 ff. Die unterschiedlichen Entwicklungen in einzelnen europäischen Staaten sowie in Nordamerika, Neuseeland und Australien beschreibt Christoph Reichard, Internationale Trends im kommunalen Management, in: Gerhard Banner/ders. (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, 1993, S. 3, 8 ff.

¹¹ Vgl. zu diesem Begriff nur Dirk Bösenberg/Heinz Metzgen, Lean Management – Vorsprung durch schlanke Konzepte, 5. Auflage, 1995.

¹² Siehe zu den Begriffen „Neues Steuerungsmodell“, „Lean Management“ und „Total Quality Management“ Jürgen Wohlfarth, Kommunalrecht, 2. Auflage, 1998, S. 262 ff.

¹³ Zu Ansätzen einer neuen Verwaltung in Deutschland auf kommunaler, Landes- und Bundesebene ausführlich Klaus König/Joachim Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung, 1997, S. 56 ff. Auf Bundesebene gab es das Konzept des „schlanken Staates“, neuerdings das des „aktivierenden Staates“, vgl. Klaus König/Natascha Früchtnier, „Schlanker Staat“ zwischen Bonn und Berlin, VerwArch 90 (1999), 1 ff.; Christoph Reichard, Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“, VuF 27 (1999), 117 ff. Zu neuen Steuerungen in der Landesverwaltung, Ministerialverwaltung und auf der Ebene einer Bezirksregierung Dierk Freudenberg, Neues Steuerungsmodell in der Landesverwaltung, DVP 1998, 47 ff.; Hilmar Demuth, Die Ministerialverwaltung als Gegenstand der Verwaltungsreform, in: Martin Morlok/Rupert Windisch/Manfred Miller (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 75 ff.; Jürgen Diedrich, Neue Steuerung für eine Bezirksregierung, NWVB 1999, 325 ff.

¹⁴ Vgl. zuletzt Günther E. Braun, Konzept des integrierten Kommunalmanagements, Die Verwaltung 32 (1999), 377 ff.

¹⁵ Die Entwicklung erfolgte über mehrere Jahre in folgenden Berichten der KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 12/1991; Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, Fall-

Deutschland, welche nicht über ein NSM nachdenkt bzw. es – in unterschiedlichem Umfang – umsetzt.¹⁶ Die Kerngedanken „des“ NSM lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹⁷

- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement),
- dezentrale Gesamtverantwortung, d. h. Delegation von Entscheidungsbefugnissen in Bezug auf Ressourcen von der zentralen auf die Fachbereichsebene und Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- Ablösung der Input- durch eine Outputsteuerung, d. h. Orientierung an den von einer Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen (den „Produkten“ der Verwaltung), basierend auf einer Beschreibung der Leistungen samt Darstellung der Kosten, und nicht an den von einer zentralen Instanz zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen,
- Vorgabe eines Budgets für den Fachbereich,
- Steuerung und Controlling¹⁸,
- Qualitätsmanagement und Aktivierung von Wettbewerbselementen,
- Verhaltensreform und Qualifizierung der Mitarbeiter.

Die Zahl der verwaltungswissenschaftlichen Publikationen über die verschiedenen Reformmodelle ist unüberschaubar.¹⁹ Dagegen ist die juristische Auseinandersetzung mit der Reformbewegung vergleichsweise gering.²⁰ Noch schwächer ausge-

studie Tilburg, KGSt-Bericht 19/1992; Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993; Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht 6/1993; Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht 8/1994; Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 14/1994; Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 15/1994; Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, KGSt-Bericht 8/1995; Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht 10/1995.

¹⁶ So das Ergebnis einer Umfrage des Deutschen Städtetages, vgl. *Erko Grömig/Kersten Gruner*, Reform in den Rathäusern, Der Städtetag 1998, 581 ff. Vor- und Nachteile des NSM werden beleuchtet von *Michael Blume*, Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände, Der Gemeindehaushalt 1993, 1 ff. Zum Stand der Verwaltungsreform *Dietrich Budäus/Stefanie Finger*, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, Die Verwaltung 32 (1999), 313 ff.

¹⁷ Ähnlich und mit kurzer Erläuterung der entscheidenden Begriffe *Klaus Vogelsang/Uwe Lübking/Helga Jahn*, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Auflage, 1997, Rdnr. 988 ff.

¹⁸ Ausführlich zur „Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung“ *Stefan Machura*, Die Verwaltung 32 (1999), 403 ff.

¹⁹ Vgl. die Übersicht bei *Hermann Hill*, Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 65, 68, dort in Fn. 15.

²⁰ So die zutreffende Einschätzung von *Hill* (Fn. 19), S. 68. An neuerer Literatur sei verwiesen auf *Andreas Chmel*, Das Neue Berliner Verwaltungsmanagement, 1999; *Olaf Otting*, Neu-