

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 958**

**Das Neue Steuerungsmodell  
auf Bundes- und Länderebene  
sowie die Neuordnung der öffentlichen  
Finanzkontrolle in der  
Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Sabine Dahm**



**Duncker & Humblot · Berlin**

SABINE DAHM

Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene  
sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle  
in der Bundesrepublik Deutschland

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 958

Das Neue Steuerungsmodell  
auf Bundes- und Länderebene  
sowie die Neuordnung der öffentlichen  
Finanzkontrolle in der  
Bundesrepublik Deutschland

Von

Sabine Dahm



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Universität Trier  
hat diese Arbeit im Jahre 2002  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-11263-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinem Mann*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2002 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Eingereicht worden war sie im Wintersemester 2001/2002. Für die Veröffentlichung wurde die zwischenzeitlich ergangene Literatur insoweit berücksichtigt, als dies sinnvoll erschien.

Für die wohlwollende Betreuung meiner Arbeit, die ich während eines Teils meiner beiden Erziehungsurlaube gefertigt habe, bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gerhard Robbers, vielmals zu Dank verpflichtet. Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendlar danke ich für die sehr zügige Erstattung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt auch dem Land Rheinland-Pfalz, das mich freundlicher Weise durch ein „Wiedereinstiegsstipendium“ unterstützt hat. Hierdurch wurde die Fertigstellung meiner Arbeit wesentlich erleichtert.

Die Thematik meiner Arbeit erforderte es, möglichst viele fachliche Informationen aus dem Bereich des Bundes und der Länder zu erhalten. Besonders hilfreich war insoweit die mir gewährte Unterstützung der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sowie der Freien und Hansestadt Hamburg. Darüber hinaus haben mir namentlich auch der Direktor des Prüfungsamtes der Bundesanstalt für Arbeit, Herr Rainer Dietz, der Präsident des Rechnungshofes Baden-Württemberg, Herr Martin Frank, der Präsident des Kraftfahrt-Bundesamtes, Herr Wolfgang Barth, sowie Frau Silvia Winands von der nordrhein-westfälischen Landtagsverwaltung viele weiterführende Informationen und Hinweise gegeben. Hierfür an dieser Stelle nochmals mein besonderer Dank.

Ohne den großen Rückhalt meiner Familie wäre mir die Anfertigung meiner Dissertation neben der Betreuung meiner beiden Kinder allerdings nicht möglich gewesen. Mein sehr herzlicher Dank gilt daher vor allem meinem Mann, dem ich diese Arbeit widme, aber auch meinen Schwiegereltern und Eltern.

Herrn Dr. Florian R. Simon (LL. M.) vom Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Inverlagnahme meiner Arbeit.

Braunschweig, im Juli 2003

*Sabine Dahm*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung in die Thematik und Abgrenzung</b> .....	25
--	----

## *1. Kapitel*

<b>Das Neue Steuerungsmodell als Kern der Diskussion über eine umfassende Verwaltungsmodernisierung</b> .....	30
I. Das Neue Steuerungsmodell – Seine Entstehung und sein Inhalt .....	30
II. Die postulierte Notwendigkeit neuer Steuerungselemente für die öffentliche Verwaltung .....	33
1. Die Beseitigung der ökonomischen Defizite der öffentlichen Verwaltung durch den Einsatz neuer Steuerungselemente .....	34
a) Die bestehende Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zu wirtschaftlichem Handeln .....	34
aa) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und die Effizienz des Verwaltungshandelns .....	35
bb) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und die Effektivität des Verwaltungshandelns .....	38
(1) Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Erfolgskontrollen .....	38
(2) Die Praktizierung der Erfolgskontrolle beim Bund und bei den Ländern .....	40
b) Die Defizite der öffentlichen Verwaltung bei der Beachtung ihrer Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln .....	41
c) Die vom Neuen Steuerungsmodell angestrebte Stärkung der ökonomischen Kompetenz der öffentlichen Verwaltung durch die neuen Steuerungsinstrumente .....	42
aa) Die Bereitstellung des für ökonomische Entscheidungen erforderlichen Datenmaterials .....	42
bb) Das neue Haushaltsverfahren .....	42
cc) Das Benchmarking .....	43
2. Die Stärkung der Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung .....	45
III. Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im einzelnen .....	46
1. Die Ergänzung des kameralistischen Rechnungswesens durch die Kosten- und Leistungsrechnung .....	46
a) Das kameralistische Rechnungswesen am Beispiel der Bundesverwaltung .....	46

aa)	Die kameralistische Buchführung gemäß §§ 71 ff. BHO	46
bb)	Die kameralistische Rechnungslegung	47
cc)	Die Stärken und die Schwächen des kameralistischen Rechnungswesens	48
b)	Die Kosten- und Leistungsrechnung	49
aa)	Die Kostenartenrechnung	50
bb)	Die Kostenstellenrechnung	50
cc)	Die Kostenträgerrechnung	51
(1)	Die Definition der Produkte der öffentlichen Verwaltung	51
(2)	Die Personalkosten als bestimmender Faktor der Kostenträgerrechnung	53
dd)	Die Leistungsrechnung	53
c)	Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung	54
aa)	Die gänzliche Umstellung vom kameralistischen Rechnungswesen auf die kaufmännische, doppelte Buchführung (Doppik) mit Kosten- und Leistungsrechnung	54
bb)	Die Ergänzung der Kameralistik um die Kosten- und Leistungsrechnung (sog. erweiterte Kameralistik)	55
2.	Der Abschluß von Zielvereinbarungen bzw. Zielvorgaben im Rahmen des Kontraktmanagements	57
a)	Das Kontraktmanagement zwischen Legislative und Exekutive	58
b)	Das Kontraktmanagement innerhalb der öffentlichen Verwaltung	59
c)	Die Stärke und Schwäche des Kontraktmanagements	60
3.	Die Budgetierung und die dezentrale Ressourcenverantwortung	60
a)	Die Budgetierung	60
aa)	Die Änderung der Haushaltsaufstellung durch die Budgetierung am Beispiel des Bundes	61
bb)	Die Änderung des Haushaltsvollzugs durch die Budgetierung am Beispiel des Bundes	62
(1)	Die Globalisierung	63
(2)	Die gegenseitige Deckungsfähigkeit	64
(3)	Die Übertragbarkeit	64
b)	Die dezentrale Ressourcenverantwortung	65
aa)	Die dezentrale Ressourcenverantwortung im Verhältnis von übergeordneter zu nachgeordneter Behörde	66
bb)	Die dezentrale Ressourcenverantwortung innerhalb einer Behörde	67
cc)	Die Stärken und Schwächen der dezentralen Ressourcenverantwortung	68
4.	Das Controlling	69
a)	Die Definition von Controlling	69
aa)	Das strategische Controlling	70
bb)	Das operative Controlling	70

b)	Die organisatorische Einbindung des Controllings .....	71
aa)	Die Einbindung des Controllings als Stabsfunktion .....	71
bb)	Die Einbindung des Controllings in der Linie .....	71
cc)	Die Einbindung des Controllings als neue Querschnittseinheit .....	72
dd)	Die Einbindung des Controllings in der Verwaltungspraxis ...	72
c)	Die praktische Umsetzung des Controllings .....	73
aa)	Die Entwicklung von Kennzahlen .....	73
(1)	Die Quantitätskennzahlen .....	73
(2)	Die Qualitätskennzahlen .....	74
bb)	Das Berichtswesen .....	75
(1)	Die Standardberichte .....	75
(2)	Die Abweichungsberichte .....	76
(3)	Die Ad-hoc-Berichte .....	76
d)	Das politische Controlling .....	76
aa)	Die Planung .....	77
bb)	Die Steuerung .....	77
cc)	Die Kontrolle .....	77
dd)	Das Berichtswesen .....	77
IV.	Das Neue Steuerungsmodell im Kontext zur allgemeinen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion .....	78
1.	Die Handlungsfelder der Verwaltungsmodernisierung .....	79
a)	Die Binnenrationalisierung .....	79
b)	Die Privatisierung .....	79
c)	Die Deregulierung und die Aufgabenkritik .....	80
d)	Die Abbaupolitik .....	80
2.	Die bereits in Angriff genommenen Reformen .....	81
a)	Die Reform des öffentlichen Haushaltsrechts .....	81
aa)	Die Grundsätze des kameralistischen Haushaltswesens .....	81
(1)	Der Grundsatz der Haushalts-Einheit (§§ 8 HGrG, 11 BHO) .....	82
(2)	Der Grundsatz der Vollständigkeit (§§ 8, 12 Abs. 1 HGrG, 11 BHO) .....	82
(3)	Der Grundsatz der Gesamtdeckung (§§ 7 HGrG, 8 BHO) ..	82
(4)	Der Grundsatz der sachlichen Spezialität (§ 12 HGrG i.V.m. § 17 Abs. 1 BHO) .....	83
(5)	Der Grundsatz der Klarheit, Wahrheit und Genauigkeit des Etats (§ 2 HGrG) .....	83
(6)	Der Grundsatz der Öffentlichkeit des Haushaltes als Anforderung des Demokratieprinzips gemäß Art. 20 Abs. 1 GG .....	83
(7)	Der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltes (Art. 110 Abs. 2 GG, §§ 9 HGrG, 1 BHO) .....	84
bb)	Die durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz erfolgten Änderungen .....	84

(1) Die Flexibilisierung der Übertragbarkeit von Ausgaben ...	84
(2) Die Flexibilisierung der Deckungsmöglichkeiten .....	85
(3) Die Lockerung des Grundsatzes der Gesamtdeckung .....	85
(4) Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung .....	85
(5) Die Notwendigkeit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen .....	85
(6) Die outputorientierte Budgetierung und die Möglichkeit der doppelten Buchführung .....	86
b) Die Reform des öffentlichen Dienstrechts .....	86
aa) Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) .....	87
(1) Die Stärkung des Leistungsprinzips .....	87
(2) Die Steigerung der Mobilität und Flexibilität .....	88
(3) Die Erleichterung der Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung .....	89
(4) Die Verringerung des vorzeitigen Ruhestandes .....	89
bb) Die Bewertung der Dienstrechtsreform von 1997 .....	90
(1) Die schon vom Adressatenkreis begrenzte Wirkung des Reformgesetzes .....	90
(2) Die Zweifel an der Motivationssteigerung der Beamten ...	91
c) Die Aufgabenkritik .....	92
aa) Die inhaltlichen Ebenen der Aufgabenkritik .....	93
(1) Die normative Ebene .....	93
(2) Die administrative Ebene .....	93
(3) Die judikative Ebene .....	94
bb) Die Aufgabenkritik auf Bundesebene .....	94
cc) Die Aufgabenkritik in den Ländern .....	94
d) Die Modernisierung der technischen Ausstattung .....	95
V. Der „Paradigmenwechsel“ der öffentlichen Verwaltung: Vom Max-Weber-Bürokratiemodell zur Management-Verwaltung .....	95
1. Das Max-Weber-Bürokratiemodell .....	96
2. Die „Management-Verwaltung“ .....	99
a) Die als Vorbild für die öffentliche Verwaltung dienenden aktuellen Managementmodelle der privaten Wirtschaft .....	101
aa) Das „Lean Management“ .....	101
bb) Das „Total Quality Management“ .....	102
b) Die bereits in der Vergangenheit in der öffentlichen Verwaltung erprobten Managementkonzepte der privaten Wirtschaft .....	102
aa) Das „Management by Objectives“ .....	103
bb) Das „Harzburger Modell“ bzw. „Management by Delegation“ .....	103
3. Die Auswirkungen der „Managerisierung“ der öffentlichen Verwaltung und des Neuen Steuerungsmodells auf das Max-Weber-Bürokratiemodell .....	104

VI. Die Ansätze der Verwaltungsmodernisierung auf Bundes- und Länderebene unter besonderer Berücksichtigung der neuen Steuerungsinstrumente . . . . .	106
1. Die Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene . . . . .	107
a) Die unmittelbare Bundesverwaltung . . . . .	107
aa) Die obersten Bundesbehörden . . . . .	107
(1) Die organisatorischen Maßnahmen . . . . .	107
(2) Die Einführung von moderner Informationstechnik . . . . .	108
(3) Die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten . . . . .	108
bb) Die Bundesoberbehörden am Beispiel des Kraftfahrt-Bundesamtes . . . . .	108
b) Die mittelbare Bundesverwaltung am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit . . . . .	110
aa) Die Organisation der Arbeitsverwaltung . . . . .	110
bb) Das Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ . . . . .	111
(1) Die Steigerung der Kundenorientierung durch den Wandel von der Sparten- zur Teamorganisation . . . . .	111
(2) Die Steigerung der Effizienz und Effektivität durch Einführung des Neuen Steuerungsmodells . . . . .	113
(3) Die Steigerung der Mitarbeitermotivation . . . . .	115
2. Die Verwaltungsmodernisierungsbemühungen der Länder unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells . . . . .	115
a) Baden-Württemberg . . . . .	116
b) Bayern . . . . .	116
c) Berlin . . . . .	117
d) Brandenburg . . . . .	117
e) Bremen . . . . .	118
f) Hamburg . . . . .	119
g) Hessen . . . . .	120
h) Mecklenburg-Vorpommern . . . . .	120
i) Niedersachsen . . . . .	121
j) Nordrhein-Westfalen . . . . .	121
k) Rheinland-Pfalz . . . . .	123
l) Saarland . . . . .	123
m) Sachsen . . . . .	124
n) Sachsen-Anhalt . . . . .	124
o) Schleswig-Holstein . . . . .	125
p) Thüringen . . . . .	126

## 2. Kapitel

**Verfassungs- und verwaltungsrechtliche  
sowie verwaltungsorganisatorische und -politische Aspekte  
des Neuen Steuerungsmodells** 128

- I. Die verfassungsrechtlichen Aspekte der verschiedenen Elemente des Neuen Steuerungsmodells ..... 128
1. Das Neue Steuerungsmodell und das parlamentarische Budgetrecht gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ..... 128
- a) Das Kontraktmanagement und das parlamentarische Budgetrecht .. 131
- aa) Die Kontrakte zwischen Legislative und Exekutive außerhalb des Haushaltsverfahrens gemäß Art. 110 GG ..... 131
- bb) Die Kontrakte im Rahmen des Haushaltsplans ..... 133
- cc) Die an die Kontrakte zu stellenden inhaltlichen Anforderungen 135
- (1) Die Freiwilligkeit der Einführung des Kontraktmanagements sowie der Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Bestimmtheit von Zielvorgaben durch das Parlament .... 135
- (2) Das Kontraktmanagement und der Schutz der parlamentarischen Minderheit ..... 136
- b) Die Budgetierung und das parlamentarische Budgetrecht ..... 138
- aa) Die „Globalisierung“ – ein Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialität? ..... 138
- bb) Die gegenseitige Deckungsfähigkeit ..... 142
- cc) Die Übertragbarkeit von Ausgaberesten ..... 144
- (1) Der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts, Art. 110 Abs. 2 GG ..... 144
- (2) Exkurs: Der Grundsatz der Jährlichkeit und die Möglichkeit mehrjähriger Haushalte ..... 146
- (3) Die Übertragbarkeit von Ausgaberesten und die vom parlamentarischen Budgetrecht gezogene Grenze der Einschränkung des Entscheidungsspielraums der Legislative ..... 148
- (4) Die Verpflichtung zur Rechnungslegung gemäß Art. 114 Abs. 1 GG als Voraussetzung der Entlastung der Bundesregierung gemäß Art. 110 GG und das Recht des Parlaments zur Haushaltskontrolle ..... 152
- (a) Die Rechnungslegung bzw. Entlastung der Bundesregierung gemäß Art. 114 Abs. 1 bzw. Art. 110 Abs. 2 GG ..... 152
- (b) Die Funktion der Haushaltskontrolle bei Einführung des Neuen Steuerungsmodells ..... 153
- dd) Die Kumulation von Globalisierung, gegenseitiger Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaberesten ..... 154
- ee) Die Einwände der Befürworter des Neuen Steuerungsmodells gegen den Vorhalt der Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts gemäß Art. 110 Abs. 2 GG durch die Budgetierung .. 156

c)	Die Kompensation der Einschränkungen des parlamentarischen Budgetrechts durch das Kontraktmanagement und das Controlling	159
aa)	Die Zwei-Stufen-Theorie von Linck	159
bb)	Die Machtverschiebung zugunsten der Exekutive trotz der neuen Steuerungsinstrumente des Kontraktmanagements und des Controllings	160
d)	Die Kompensation durch die Einführung des Instruments des parlamentarischen Auftrags sowie die Erweiterung des Instruments des parlamentarischen Zustimmungsvorbehalts	162
e)	Die Möglichkeit eines endgültigen oder vorübergehenden Verzichts des Parlaments auf den bisherigen Umfang seines Budgetrechts?	166
aa)	Die Änderung des Grundgesetzes	167
bb)	Die Experimentierklausel	167
2.	Die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 GG	169
a)	Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG	170
aa)	Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG	171
bb)	Die Frage der Rechtmäßigkeit der stärkeren Betonung ökonomischer Aspekte bei Ermessensentscheidungen	173
(1)	Das Wesen von Ermessensentscheidungen	173
(2)	Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit	174
cc)	Die Beachtung grundgesetzlicher Normen (z.B. Art. 3 GG; Art. 33 GG) bei dezentralen Personalentscheidungen	175
b)	Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	176
aa)	Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die Gewährung staatlicher Leistungen und das Erfordernis der Gesetzesgrundlage	177
(1)	Die gesetzlichen Pflichtleistungen	177
(2)	Die gesetzlichen Ermessensleistungen	178
(3)	Die nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen	180
bb)	Die Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen und die Organisationsgewalt der Exekutive bzw. der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes	181
(1)	Die Organisationsgewalt der Exekutive	182
(2)	Der institutionelle Gesetzesvorbehalt	182
(3)	Der Verzicht auf Einzelweisungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells und der institutionelle Gesetzesvorbehalt	183
c)	Die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsnormen bei der Einführung finalorientierter Normen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells	185
d)	Die Unparteilichkeit und parteipolitische Neutralität der öffentlichen Verwaltung – Die Bekämpfung der Korruption	187



aa)	Die Unparteilichkeit der öffentlichen Verwaltung .....	187
bb)	Die parteipolitische Neutralität der öffentlichen Verwaltung ...	188
cc)	Die Bekämpfung der Korruption .....	189
e)	Das neue Verhältnis zwischen Exekutive, Legislative und Judikative unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit .....	190
3.	Die Beachtung des Demokratieprinzips gemäß Art. 20 Abs. 2 GG ....	192
a)	Die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung ....	193
b)	Der Grundsatz der demokratischen Legitimation und die Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen .....	194
aa)	Die verschiedenen Komponenten der demokratischen Legitimation der öffentlichen Verwaltung .....	195
bb)	Die demokratische Legitimation der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen .....	197
4.	Das Neue Steuerungsmodell und das grundgesetzlich determinierte Verhältnis von Staatsbürger und Staat – Die öffentliche Verwaltung als „Service-Unternehmen“ und der Staatsbürger als „Kunde“ .....	198
a)	Die unterschiedlichen Ziele von Staat und Privatunternehmen ....	199
b)	Der Unterschied zwischen Leistungen der öffentlichen Verwaltung und privatwirtschaftlichen Leistungen .....	200
aa)	Die fehlende Wahlmöglichkeit des Staates hinsichtlich Leistungsart und Leistungsadressaten .....	200
bb)	Die Differenzierung bei der Leistungserbringung nach der Höhe des vom Bürger zu zahlenden Entgelts .....	201
(1)	Die freiwilligen staatlichen Leistungen außerhalb eines Verwaltungsverfahrens .....	202
(2)	Die freiwilligen Zusatzleistungen zu staatlichen Leistungen	203
(3)	Die Erbringung staatlicher Leistungen in einem Verwaltungsverfahren .....	203
cc)	Der Staatsbürger als „Kunde“? .....	204
(1)	Der Staatsbürger .....	204
(2)	Der Kunde .....	205
(3)	Die Unterschiede zwischen Staatsbürger und Kunde .....	206
5.	Zusammenfassung .....	207
II.	Die einfachgesetzlichen Aspekte des Neuen Steuerungsmodells .....	208
1.	Das Verhältnis von Beamten und Arbeitnehmern zu ihrem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells .....	208
a)	Die Rechtsnatur der im Rahmen des Kontraktmanagements getroffenen Zielvereinbarungen .....	209
aa)	Die verwaltungsinterne Zielvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag? .....	210
bb)	Die verwaltungsinterne Zielvereinbarung als sog. Quasi-Vertrag oder unvollkommener Vertrag? .....	211
cc)	Die auf gegenseitiger Information und Fachgespräch beruhende Weisung .....	212

b)	Die Auswirkungen von Zielvereinbarungen auf das öffentliche Dienst- und Arbeitsrecht .....	213
c)	Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Haftungsrecht .....	214
aa)	Die Amtshaftung .....	214
bb)	Der Regreß des Staates gegen seine Amtswalter .....	215
(1)	Der Verzicht auf Regreß des Staates gegen den Amtswalter .....	217
(2)	Die Erhöhung des Maßstabes für das Vorliegen von Organisationsverschulden im Regreßverfahren .....	218
2.	Der Datenschutz und das Neue Steuerungsmodell .....	218
a)	Die datenschutzrechtliche Relevanz der Arbeitszeiterfassung der Mitarbeiter .....	219
aa)	Die Abwägung zwischen dem Recht der öffentlichen Verwaltung auf Einführung einer Arbeitszeiterfassung zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 13 BDSG und dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Mitarbeiter .....	220
bb)	Der Abschluß von Dienstvereinbarungen .....	222
cc)	Die Kontrolle der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften sowie der getroffenen Dienstvereinbarungen .....	223
b)	Die Mitarbeiterbefragungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells .....	224
3.	Die Beteiligung des Personalrates .....	225
a)	Die Grundvoraussetzungen der Zusammenarbeit von Personalvertretung und Dienststellenleitung bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells .....	225
b)	Die Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Anhörungsrechte des Personalrats bei Implementierung des Neuen Steuerungsmodells bzw. den sich daraus ergebenden sonstigen Modernisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung .....	226
aa)	Die Mitbestimmungsrechte des Personalrats .....	227
bb)	Die Mitwirkungsrechte des Personalrats .....	230
cc)	Die Anhörungsrechte des Personalrats .....	231
dd)	Die besondere personalvertretungsrechtliche Relevanz von Arbeitszeiterfassung und Zielvereinbarungen .....	231
(1)	Die Arbeitszeiterfassung .....	232
(2)	Die Zielvereinbarungen .....	234
III.	Die Politik und das Neue Steuerungsmodell sowie seine verwaltungsmäßigen, personellen und finanziellen Auswirkungen .....	235
1.	Die Politik und das Neue Steuerungsmodell .....	235
2.	Der durch die Implementierung des Neuen Steuerungsmodells verursachte Verwaltungsaufwand .....	237
3.	Die personelle Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung als Folge des Neuen Steuerungsmodells – das Ende des „Juristenprivilegs“? .....	238
4.	Die Kosten und der finanzielle Nutzen des Neuen Steuerungsmodells ..	239
IV.	Die Ergebnisse in der Zusammenfassung .....	241

## 3. Kapitel

**Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das  
System der externen und internen Finanzkontrolle** 245

I.	Die externe Finanzkontrolle im weiteren Sinne .....	245
	1. Die Finanzkontrolle durch die Legislative .....	245
	2. Die Kontrolle durch die Gerichte .....	246
	3. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit .....	248
	4. Die externe Finanzkontrolle im engeren Sinne .....	249
	a) Der Bundesrechnungshof .....	249
	aa) Die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofes .....	249
	bb) Die Unterstützungsfunktion des Bundesrechnungshofes für das Parlament .....	251
	cc) Die Schwachstellen der Arbeit des Bundesrechnungshofes ...	251
	(1) Die Sonderstellung der Sozialversicherung .....	251
	(2) Die Prüfungslücken auf Grund internationaler Verpflichtungen .....	252
	(3) Die fehlende Möglichkeit einer rechtlichen Sanktionierung	252
	(4) Die Kritik an der Personalpolitik des Bundesrechnungshofes	253
	(5) Die Stichprobenartigkeit der Prüfungen .....	254
	dd) Der/die Präsident(in) des Bundesrechnungshofes als Beauftragte(r) für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung .....	254
	b) Die Landesrechnungshöfe .....	255
	c) Der Europäische Rechnungshof und die interne europäische Finanzkontrolle .....	256
	aa) Der Europäische Rechnungshof .....	256
	bb) Die interne europäische Finanzkontrolle .....	257
	d) Die Vorprüfung der öffentlichen Verwaltung .....	258
	aa) Die Vorprüfung auf Bundesebene .....	259
	(1) Die Vorprüfungsstellen vor der Umorganisation der Finanzkontrolle im Jahre 1998 .....	259
	(2) Die grundsätzliche Umorganisation der Vorprüfung im Jahre 1998 .....	260
	bb) Die Besonderheiten der Vorprüfung bei der mittelbaren Bundesverwaltung am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit .....	260
	(1) Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit .....	261
	(2) Die Rechtsgrundlagen der Arbeit des Vorprüfungsamtes ..	262
	(3) Der Wandel im Selbstverständnis des Vorprüfungsamtes ..	262
	cc) Die Vorprüfung auf Länderebene .....	264
	(1) Die Bundesländer mit sog. einstufiger Finanzkontrolle .....	264
	(2) Die Bundesländer mit sog. zweistufiger Finanzkontrolle ..	265
	e) Kurze Zusammenfassung der Vor- und Nachteile des derzeitigen Systems der externen Finanzkontrolle .....	265

aa) Die Vorteile .....	265
bb) Die Nachteile .....	265
II. Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die externe Finanzkontrolle .....	266
1. Die Bestandsgarantie der externen Finanzkontrolle .....	267
2. Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die Binnenstruktur der Rechnungshöfe .....	268
a) Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells bei den Rechnungshöfen .....	268
b) Die notwendige Veränderung der Personalstruktur der Rechnungshöfe .....	269
3. Die Beteiligung der Rechnungshöfe am Modernisierungsprozeß der öffentlichen Verwaltung .....	270
4. Die Veränderungen in der Prüftätigkeit der externen Finanzkontrolle ..	272
a) Die formalen Erleichterungen der Prüftätigkeit .....	273
aa) Die Verbesserung der Prüfgrundlagen durch eine verbesserte Datenlage .....	273
bb) Das sinnvolle Maß des Zugriffs der externen Finanzkontrolle auf die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings .....	273
b) Die inhaltlichen Veränderungen der Prüftätigkeit .....	275
aa) Die Einbindung der externen Finanzkontrolle in die Rechtmäßigkeitsprüfung des Verwaltungshandelns .....	275
bb) Der Wandel von der einzelfallbezogenen Belegprüfung zur rechnungsunabhängigen Überprüfung ganzer Verwaltungsabläufe, Organisationsformen und Behördenstrukturen .....	277
cc) Die wachsende Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen als Folge der beabsichtigten Finalsteuerung des Verwaltungshandelns .....	278
dd) Die Prüfung der „Programmierung“ staatlichen Handelns durch das Kontraktmanagement .....	280
ee) Die Evaluation der neuen Steuerungsinstrumente .....	281
(1) Die Wirtschaftlichkeit der neuen Steuerungsinstrumente ..	281
(2) Die Kosten-Nutzen-Frage der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente .....	282
ff) Die Rolle der externen Finanzkontrolle beim sog. Benchmarking .....	282
5. Der Ausgleich struktureller Schwächen der externen Finanzkontrolle durch das Neue Steuerungsmodell .....	283
a) Die Ergänzung der ex post-Kontrolle .....	283
b) Die Kompensation der begrenzten Prüfkapazität der externen Finanzkontrolle durch neue Steuerungsinstrumente .....	284
6. Der größer werdende Entscheidungsspielraum der öffentlichen Verwaltung und der „politische“ Rechnungshof .....	285
III. Die interne Finanzkontrolle .....	286
1. Der Beauftragte für den Haushalt .....	287

2. Die Fachebene .....	288
3. Die Innenrevision .....	289
a) Die Innenrevision auf Bundesebene .....	290
aa) Die Innenrevision in der unmittelbaren Bundesverwaltung ....	291
bb) Die Innenrevision in der mittelbaren Bundesverwaltung am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit .....	291
(1) Der Ämterprüfdienst der Bundesanstalt für Arbeit als Vor- läufer der heutigen Innenrevision .....	292
(2) Die Aufgaben und Organisation der Innenrevision der Bundesanstalt für Arbeit .....	293
b) Die Innenrevision auf Länderebene .....	295
4. Die Stärken und Schwächen der internen Finanzkontrolle .....	296
IV. Die Funktion der internen Finanzkontrolle im Neuen Steuerungsmodell ...	298
1. Das Verhältnis der Innenrevision zur Budgetierung und zur dezentralen Ressourcenverantwortung .....	298
2. Das Verhältnis der Innenrevision zum Controlling .....	299
V. Zusammenfassung .....	300
1. Die verschiedenen Kontrollinstanzen zur Überwachung des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung .....	300
2. Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die externe Finanzkontrolle .....	301
3. Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die interne Finanzkontrolle .....	302

#### *4. Kapitel*

<b>Zusammenfassung</b>	303
I. Die rechtlichen Aspekte des Neuen Steuerungsmodells .....	303
II. Die organisatorischen Aspekte des Neuen Steuerungsmodells .....	305
III. Die politischen Aspekte des Neuen Steuerungsmodells .....	307
IV. Fazit .....	309
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	310
<b>Anhang 1</b> .....	329
<b>Anhang 2</b> .....	336
<b>Anhang 3</b> .....	350
<b>Anhang 4</b> .....	351
<b>Anhang 5</b> .....	363
<b>Anhang 6</b> .....	389
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	395

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
Bay VBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BSGE	Entscheidung des Bundessozialgerichts
BT	Bundestag
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des BVerfG
bzw.	beziehungsweise
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselben
Diss.	Dissertation
DÖD	Der öffentliche Dienst
Dok.	Dokument
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EU	Europäische Union
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende

ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
Gesch.Z.	Geschäftszeichen
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. E.	im Ergebnis
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
LSA	Land Sachsen-Anhalt
m. E.	meines Erachtens
M. M.	Mindermeinung
m. w. Nw.	mit weiteren Nachweisen
Nds. VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
o. g.	oben genannte(r)
Rdnr.	Randnummer
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SGB	Sozialgesetzbuch
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
unv.	unveröffentlicht
Urt.	Urteil
v.	von/vom
VBl.BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verw.Archiv	Verwaltungs-Archiv
vgl.	vergleiche
VOP	Verwaltung Organisation Personal
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
z. B.	zum Beispiel

ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zust.	zustimmend





## **Einführung in die Thematik und Abgrenzung**

Versuche, die staatliche Aufgabenerfüllung so auszugestalten, daß sie den an sie gestellten Anforderungen besser gerecht werden kann, hat es zu allen Zeiten gegeben. Infolgedessen ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland immer wieder Gegenstand von Reformdiskussionen gewesen<sup>1</sup>. Bereits im 18. und 19. Jahrhundert hatte die öffentliche Verwaltung in Deutschland eine Position der relativen Eigenständigkeit zwischen Gesellschaft, Monarchen und Parlament erreicht. Dies führte zwar zu einer gewissen Isolierung, ermöglichte jedoch recht nahtlos die Bewältigung des Übergangs von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie und von dieser wiederum zur Demokratie<sup>2</sup>. Viele der heute noch bestehenden Strukturen und Methoden der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung stammen aus der Entstehungszeit des liberalen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert<sup>3</sup>. Das 20. Jahrhundert erlebte – nicht zuletzt infolge der beiden Weltkriege – tiefgreifende Krisen sowie die völlige Veränderung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die es auch von staatlicher Seite entsprechend zu reagieren galt. Bemerkenswerterweise wurde jedoch nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 die Kontinuität der deutschen Verwaltungsgeschichte nicht unterbrochen<sup>4</sup>. Zwar erfolgten gewisse personelle Veränderungen sowie krisenbedingt eine Ausweitung der öffentlichen Aufgaben. Im Grundsatz blieben die vorgefundenen Verwaltungsstrukturen aber bestehen<sup>5</sup>.

Die lang eingeübte Bereitschaft der Verwaltung, sich lediglich reaktiv an veränderte Strukturen anzupassen, wurde zunehmend nicht mehr als ausreichend angesehen. So verlangte der Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse und Auffassungen auch eine neue Bewertung von Kompetenzen, Organisation und Personal der öffentlichen Verwaltung. Es wurde der Begriff der „Verwaltungsreform“ geboren, der in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts die Fachdiskussion bestimmte. Dahinter stand politisch der Wunsch, neue Zielsetzungen für die öffentliche Verwaltung zu definie-

---

<sup>1</sup> *Seibel*, Wolfgang, Verwaltungsreformen, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, S. 88.

<sup>2</sup> *König*, Klaus, *Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements*, S. 55.

<sup>3</sup> *Ellwein*, Thomas, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, S. 346.

<sup>4</sup> *Seibel*, Wolfgang, S. 88.

<sup>5</sup> *Ellwein*, Thomas, S. 346.

ren und aktiv den Verwaltungsbereich zu gestalten, anstatt die Veränderungsprozesse der Verwaltung selbst zu überlassen<sup>6</sup>. Außerdem setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß Verwaltungsreform nicht eine einmalige und situativ bedingte, sondern vielmehr eine ständige Herausforderung ist<sup>7</sup>.

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich derzeit in einem Veränderungsprozeß, der in seinen Auswirkungen weitreichender und tiefgreifender als jemals zuvor ist. Dieser Veränderungsprozeß hat vielfältige Ursachen. Beispielfhaft seien hier insbesondere genannt:

- Die Entwicklung weg von der Produktionsgesellschaft hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft<sup>8</sup>. Ob der Dienstleistungsbereich tatsächlich auf Dauer eine tragfähige Alternative zum Produktionsbereich darstellt, ist derzeit noch nicht endgültig absehbar.
- Die Globalisierung der Märkte, d.h. die zunehmende Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften<sup>9</sup>. Dies bedeutet auch eine Verschärfung der Konkurrenzsituation<sup>10</sup> bei sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Folgen hiervon sind z.B. eine kontinuierlich anwachsende Arbeitslosigkeit und damit verbunden der stetige Anstieg der Soziallasten. Daher muß eine entsprechende Neubewertung der Standortfaktoren Deutschlands vorgenommen werden<sup>11</sup>.
- Die zunehmende internationale Verflechtung Deutschlands, wie sie z.B. in der Abgabe von nationalen Kompetenzen an die EU und in den unmittelbaren Auswirkungen von EU-Entscheidungen oder Strukturprogrammen auf Deutschland deutlich wird.

---

<sup>6</sup> *Ellwein*, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 353 f.

<sup>7</sup> *Voelkner*, Jürgen, in: *Mattern*, Karl-Heinz, Allgemeine Verwaltungslehre, S. 164 ff. mit einem kurzen Überblick über die verschiedenen Entwicklungs- und Reformphasen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland seit der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949; *Müller*, Nikolaus, Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 46; *Braschos*, Fritz, „Verwaltungsmodernisierung“, neuer Wein in alten Schläuchen? – Die Rolle des öffentlichen Dienstes zwischen Reform und Anpassung, ZBR 1988, S. 380 ff.

<sup>8</sup> *König*, Klaus, Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, S. 9.

<sup>9</sup> v. *Plate*, Bernard, Grundelemente der Globalisierung, in: *Informationen zur politischen Bildung* 263, 2. Quartal 1999, S. 3 ff., 4.

<sup>10</sup> *Lang-Neyjahr*, Roland, Globalplayer mit Chancen, in: *Bundesarbeitsblatt* 9/1997, S. 15 ff.; *Deckert*, Klaus/Wind, Ferdinand, Das Neue Steuerungsmodell, S. 37; *Oettle*, Karl, Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, in: *Die Verwaltung* 1999, S. 291 ff., 293.

<sup>11</sup> *Böhret*, Carl, Verwaltungsmodernisierung im funktionalen Staat: Chancen und Risiken, Teil II, Ist der Staat noch zu retten?, S. 4.

- Die bislang weder gesellschaftlich noch wirtschaftlich hinreichend aufgearbeitete deutsche Wiedervereinigung<sup>12</sup>.

Aufgrund der stetig ansteigenden Staatsverschuldung<sup>13</sup> und angesichts der vorgenannten großen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht, erfolgt eine Focussierung der Diskussion in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung auf die Möglichkeiten der Effizienzsteigerung des Ressourceneinsatzes. Gleichzeitig ist aber auch ein zum Teil zwiespältiges gesellschaftliches Anspruchsdenken gegenüber der öffentlichen Verwaltung festzustellen. Dieses äußert sich darin, daß immer mehr gesellschaftliche Probleme dem Staat zur Lösung überlassen werden. Offensichtlich sind die eigentlich zunächst berufenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte hierzu nicht mehr willens oder selbst in der Lage. Allerdings erwartet man von der öffentlichen Verwaltung trotz Zunahme der zu erledigenden Aufgaben und sinkender Finanzausstattung ein „unbürokratisches und bürgernahes Handeln“. Hierunter werden vor allem die Zügigkeit der Entscheidung, die Freundlichkeit der Behandlung und die Unkompliziertheit des Verwaltungsverfahrens verstanden. Außerdem ist zu konstatieren, daß der Bürger mehr denn je bereit ist, „seine Rechte“ mit gerichtlicher Hilfe durchzusetzen<sup>14</sup>.

Eine Zäsur bildete die Wiedervereinigung. Da die wirtschaftliche Bewältigung der Auswirkungen der deutschen Einheit mit einer wirtschaftlichen Strukturkrise zusammenfiel, entstand in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ein enormer Druck nach interner Rationalisierung<sup>15</sup>. Dies erklärt, weswegen die aktuelle Verwaltungsmodernisierungsdiskussion – anders als die vorangegangenen Diskussionen – sehr stark von wirtschaftlichen Gesichtspunkten geprägt ist.

In den letzten Jahren sind eine Fülle von Überlegungen angestellt worden, wie die öffentliche Verwaltung sowohl in ökonomischer als auch in gesellschaftlicher Hinsicht am besten den an sie gestellten Herausforderungen gerecht werden könnte. Gefordert wird eine umfassende Verwaltungsmodernisierung. Diese wird weit verbreitet unter dem Gesichtspunkt der Implementierung von Modellen der privaten Wirtschaft betrachtet. Als

---

<sup>12</sup> *Rehm*, Hannes, Neue Finanzierungsinstrumente – Chancen der Haushaltsentlastung; in: Müller, Udo (Hrsg.), Haushaltsreform und Finanzkontrolle, S. 68; *Oettle*, Karl, Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, in: Die Verwaltung 1999, S. 291 f., 293.

<sup>13</sup> Siehe zum Anstieg des öffentlichen Schuldenstandes: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/29 vom 23.11.1998, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1997, S. 53.

<sup>14</sup> *Laux*, Eberhard, Probleme der Verwaltungsmodernisierung, in: Martin Morlok/Windisch, Rupert/Miller, Manfred (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, S. 51.

<sup>15</sup> *König*, Klaus, Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, S. 47.