

# Inwieweit veranlasst das Neue Steuerungsmodell zu Änderungen des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsverfahrensgesetzes?

Jan Ziekow

## Inhaltsübersicht

I.	Organisation und Verfahren als Steuerungsansätze	349
1.	Organisation	350
2.	Verfahren	353
II.	Das Neue Steuerungsmodell als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung	356
1.	Verantwortungstrennung und -dezentralisierung	357
2.	Das Produkt als Kern der Outputsteuerung	358
3.	Kontraktmanagement	359
4.	Controlling	362
5.	Qualitätsmanagement	363
III.	Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens	364
1.	Innen- und Außenperspektive der Verwaltungsmodernisierung	364
2.	Vernetzte Verantwortungskreise als Impulsgeber für das Verwaltungsverfahren	366
3.	Wandlungen des materiellen Verwaltungsrechts und Prozessdualisierung	369
4.	Dezentralisierung	370
5.	Outputorientierung	371
6.	Kontraktmanagement	373
7.	Controlling	374
8.	Qualitätsmanagement	375
IV.	Rechtliche Regelungen	376
1.	Verwaltungsverfahrensrecht	376
2.	Veränderungen des Rechtsschutzes	383
V.	Schlussbetrachtung	385

## I. Organisation und Verfahren als Steuerungsansätze

Führt man die Frage nach den Einwirkungen einer Einführung des Neuen Steuerungsmodells auf das Verwaltungsverfahren zurück auf die Kategorien

»Organisation« und »Verfahren« als Steuerungsansätze, so werden charakteristische Bewertungsunterschiede deutlich. Während *Rüdiger Voigt* der Verfahrenssteuerung bescheinigte »der bislang »modernste« rechtliche Steuerungstyp« zu sein<sup>1</sup>, verstehen sich als die Ansätze des New Public Management und seiner deutschen Variante, des Neuen Steuerungsmodells, gerade als Abkehr vom »Überkommenen«, zu dem insbesondere die Steuerung über Verfahren gehören soll.<sup>2</sup> Charakteristisch sind diese Bewertungsunterschiede insofern, als es *Voigt* allein um die Bewertung *rechtlicher*, mithin instrumentell homogener, Steuerungstypen geht, während das Neue Steuerungsmodell gerade »auf die Abkehr von direkter Steuerung durch festgelegte Regeln und Verfahren« setzt.<sup>3</sup> Der Ansatz ist also ein anderer: Dem Neuen Steuerungsmodell ist es nicht um die Optimierung regulativer Steuerung, sondern deren Ersetzung – oder besser Überwölbung – durch ein Modell ganzheitlicher, managerialistischer Steuerung mittels eines Instrumentenmixes zu tun. Das Verfahren kommt hierdurch als Steuerungsmedium nicht in Fortfall, wird aber integriert. Primäres Steuerungsmedium wird die Organisation – nicht im Sinne einer gegliederten Struktur, sondern einer vernetzten Wirkungseinheit. Nach der Steuerungslogik des Neuen Steuerungsmodells schirmt der ganzheitliche Ansatz den Durchgriff auf einzelne Steuerungsmedien weitgehend ab. Organisation und Verfahren sind nicht mehr nebeneinander stehende – wenngleich nicht unverbundene – Steuerungsoptionen, sondern nur in ihrer gegenseitigen Verflechtung und weitergehend der Verkoppelung mit anderen Faktoren erfassbar.

## 1. Organisation

Die Beschreibung von Organisation als Steuerungsmedium greift den von *Schuppert*<sup>4</sup> formulierten Gedanken der *strukturellen Steuerung* durch (Verwaltungs-)Organisation auf. Dieser Gedanke knüpft an die Einsicht in die Eigenständigkeit der Organisation an. Versteht man Organisationen »als korporative Akteure . . ., als Handlungs- bzw. Kommunikationszusammenhänge, die aufgrund sinnhaft aufeinander bezogener Kommunikationen und Hand-

1 *Rüdiger Voigt*, Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument, HiMon-DB 72/1986, S. 14.

2 Vgl. *Werner Jann*, Neues Steuerungsmodell, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 82 (87); *Eckhard Schröter/Hellmut Wollmann*, New Public Management, in: a.a.O., S. 71 (77).

3 *Jann* (Anm. 2) S. 87.

4 *Gunnar Folke Schuppert*, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 217 (233).

lungen sich bilden und erhalten«<sup>5</sup>, so verändert steuerndes Einwirken auf die Organisation den Rahmen, in dem jene Zusammenhänge arrangiert sind<sup>6</sup>. Solches Einwirken zeitigt daher nicht notwendig die Konsequenz einer Veränderung der Inhalte von Entscheidungen der Organisation. Beeinflusst wird vielmehr der Zusammenhang, innerhalb dessen die Entscheidung zustande kommt.<sup>7</sup>

Entsprechend multidimensional stellt sich die Perspektive der Organisationssteuerung dar. Der verfasste Kommunikations- und Handlungszusammenhang bietet eine Vielzahl von Ansatzpunkten, an denen isoliert oder kombiniert steuerndes Einwirken ansetzen kann.<sup>8</sup> Der Wahl der Organisationsform kommt dabei weichenstellende Bedeutung zu, determiniert sie doch die mögliche Steuerungsleistung der steuernden Instanz.<sup>9</sup> Sie wird geleitet durch Kriterienbündel<sup>10</sup>, die durch Ebenen-, Sektoren- und Organisationstypwahlentscheidungen umzusetzen sind<sup>11</sup>. Soweit die Diskussion über eine Staats- und Verwaltungsmodernisierung in der jüngeren Zeit an organisatorischen Bezügen ansetzte, wurde deutlich, dass der Sektorenverschränkungen einbeziehenden Sektorenwahl eine Scharnierfunktion zukommt.<sup>12</sup> Die Entscheidung, in welcher Leistungstiefe eine öffentliche Leistung und ob sie mit anderen Organisationen gemeinsam, durch eine aus der bisherigen Organisation verselbständig ausgegliederte Einheit oder durch einen vollständig nichtstaatlichen Aufgabenträger erbracht werden soll,<sup>13</sup> bestimmt maßgebend die Bedingungen künftiger Organisationssteuerung<sup>14</sup>. Der diese Bedingungen vor der Folie öffentlicher Aufgaben kennzeichnende Begriff ist der der Verantwortung. Der Steuerungshorizont, vor dem die Organisationswahlentscheidung zu treffen ist, wird nicht zuletzt durch das Maß staatlicher Verantwortung für die tatsächliche Erbringung des durch die Aufgabe Geforderten bestimmt. In der Diskussion zu den Erscheinungsformen von Verantwortungsteilung ist

5 *Hans-Heinrich Trute*, Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 249 (254).

6 *Gunnar Folke Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 582 f.

7 *Trute* (Anm. 5) S. 256 ff.

8 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource – Einleitende Problemskizze*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 9 (19).

9 Vgl. *Roman Loeser*, *System des Verwaltungsrechts*, Bd. 2, 1994, S. 77.

10 Dazu etwa *Schuppert* (Anm. 6) S. 616 ff. m. N.

11 *Gunnar Folke Schuppert*, *Institutional Choice im öffentlichen Sektor*, in: Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, 1994, S. 647 ff.

12 *Schuppert* (Anm. 6) S. 612 ff.

13 *Christoph Reichard*, *Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung*, in: Budäus (Hrsg.), *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, 1998, S. 121.

14 *Nikolaus Müller*, *Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional choice)*, 1993, S. 308.

jenes Maß in die Typen der Erfüllungs-, der Gewährleistungs- und der Auf-  
fangverantwortung gestuft worden, denen entsprechend dichte Steuerungs-  
vorbehalte korrespondieren.<sup>15</sup>

Organisationsbezogene Modernisierungsansätze der jüngeren Zeit waren in  
einem Schwerpunkt an einer Neujustierung der Verteilung von Verantwor-  
tung orientiert. Stichworte sind hier verschiedene Beispiele materieller Privati-  
sierungen<sup>16</sup>, gemischtwirtschaftlicher Unternehmen<sup>17</sup> und anderer Formen  
organisatorisch verfestigter Public Private Partnerships<sup>18</sup> bzw. anderer For-  
men funktionaler Privatisierung<sup>19</sup>. Als andere – durchaus verschieden ge-  
wichtige – Schwerpunkte können die Schaffung privatrechtsförmig organi-  
sierter Verwaltungstrabanten durch formale Privatisierungen<sup>20</sup> oder die Reor-  
ganisation der unmittelbaren Staatsverwaltung durch die Reduzierung von  
Behörden, die Zusammenlegung von Sonderbehörden oder die aufgabenbezo-  
gene Neuorganisation von Mittelinstanzen<sup>21</sup> bezeichnet werden.

- 15 Vgl. *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433 (442); *ders.*, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: *Kirchhof/Lehner/Raupach/Rodi* (Hrsg.), Staat und Steuern. FS für Klaus Vogel zum 70. Geb., 2000, S. 47 (52 ff.); *Schuppert* (Anm. 6) S. 404 ff. Zur Diskussion um den Prozess der Verantwortungsteilung vgl. u. III 1.
- 16 Zum Begriff *Christoph Gusy*, Privatisierung und parlamentarische Kontrolle, ZRP 1998, S. 265 (267); *Jörn Axel Kämmerer*, Privatisierung, 2001, S. 22 ff.; *Lerke Osterloh*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), S. 204 (210); *Franz-Joseph Peine*, Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, DÖV 1997, S. 353 (354 ff.); *Reiner Schmidt*, Privatisierung und Gemeinschaftsrecht, Verw. 1995, S. 281 (283); *Friedrich Schoch*, Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1993, S. 377 (378).
- 17 *Ralph Becker*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, 1997; *Thomas Posch*, Grundrechtsschutz gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen, 2000; *Günter Püttner*, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl. 1984, S. 125 ff.; *Rupert Scholz*, Grundrechtsschutz gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen, in: *Pfister/Will* (Hrsg.), Festschrift für Werner Lorenz zum 70. Geburtstag, 1991, S. 213 ff.
- 18 *Bettina Böhm*, Öffentlich-private Partnerschaften in der kommunalen Stadtentwicklung, 1999; *Rolf Stober* (Hrsg.), Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften, 2000; *Peter J. Tettinger* (Hrsg.), Rechtlicher Rahmen für Public-Private-Partnerships auf dem Gebiet der Entsorgung, 1994; *Werner Heinz/Carola Scholz*, Public Private Partnership im Städtebau, 1996; *Rolf Kyrein*, Baulandentwicklung in Public Private Partnership, 2000.
- 19 *Martin Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999; *Udo Di Fabio*, Privatisierung und Staatsvorbehalt, JZ 1999, S. 585 (588 f.); *Christoph Gröpl*, Privatisierung von Messen, Märkten und Volksfesten, GewArch 1995, S. 368 (371).
- 20 *Schoch* (Anm. 16) S. 380 ff.; *Thomas Vollmöller*, Formelle Privatisierung als eigenverantwortliche Entscheidung der Gemeinden, ThürVBl 1996, S. 193 ff.; *Christoph Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, S. 110 ff.
- 21 S. dazu *Götz Konzendorf* (Hrsg.), Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeption und Umsetzung, 2000; *Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*, Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung, 2000.

## 2. Verfahren

Mit der Steuerung durch Organisation teilt die Steuerung durch Verfahren die Qualität als strukturelle Steuerung.<sup>22</sup> Wie das organisatorische wirkt das Verfahrensarrangement nicht auf den Inhalt, sondern den Entstehungskontext der Verwaltungsentscheidung ein. Von seiner Grundstruktur her lässt sich das Verfahren als soziales System zur Reduzierung von Komplexität begreifen. Typologisch ist es durch die Ungewissheit seines Ausgangs charakterisiert, die in Form von abzuarbeitenden Verhaltensalternativen den Handlungszusammenhang prägt.<sup>23</sup> Die Beendigung der Ungewissheit ist Ziel des Verfahrens. Das Verfahren ist zwar konzeptionell ergebnis-, nicht jedoch zieloffen. Verfahren sind nicht zweckfrei, sondern dienen der Erstellung einer Entscheidung.<sup>24</sup> Insoweit ist das Verfahren ein Prozess der Selektion unter vorhandenen Alternativen, ein Prozess permanenter Informationsgewinnung und -verarbeitung.<sup>25</sup> Verfahren kann daher verstanden werden als Strukturierung eines Kommunikationsprozesses zwischen mehreren Beteiligten zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, nämlich der Findung einer Entscheidung.<sup>26</sup>

Allerdings ist das Verfahren der öffentlichen Verwaltung nicht lediglich Entscheidungsfindungsmodus, sondern zuvörderst Formung staatlicher Herrschaftsausübung<sup>27</sup>, ist Vermittler zwischen Verfassungsvorgaben und Verwaltungsrealität<sup>28</sup> und notwendige Schaltstelle für die soziale Realität des materiellen Verwaltungsrechts. Das Verwaltungsverfahren ist deshalb Wirklichungsmodus des Verwaltungsrechts,<sup>29</sup> Handlungsgefüge zwischen Verwaltung und Bürger oder zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten. Die in diesem Handlungsgefüge von der Verwaltung zu erbringende Bewältigungsleistung hat *Rainer Wahl* plastisch in das Bild des magischen Vielecks gefasst.<sup>30</sup> Entsprechend der Multifunktionalität des Verfahrens sieht sich die

22 *Schuppert* (Anm. 6) S. 560.

23 *Niklas Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1978, S. 38 ff.

24 Vgl. *Rudolf Fisch*, Administrative Entscheidungen bei Vorhaben für technische Großanlagen, in: *Fisch/Beck* (Hrsg.), Abfallnotstand als Herausforderung für die Öffentliche Verwaltung, 1995, S. 59 (62 ff.); *Hermann Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, S. 210.

25 *Hill* (Anm. 24) S. 210 f.; *Friedrich Schoch*, Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht, *Verw.* 1992, S. 21 (23).

26 Vgl. *Hill* (Anm. 24) S. 211.

27 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: *Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann*, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, S. 1 (8 f.).

28 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Der Rechtsstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 1987, § 24 Rn. 75.

29 *Rainer Wahl*, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, *VVDStRL* 41 (1983), S. 151 (153 f.).

30 *Wahl* (Anm. 29) S. 157.

Verwaltung bei ihrem Handeln einer Vielzahl von Anforderungen gegenüber. Wenngleich nicht zu verkennen ist, dass das Verständnis des Verfahrens der öffentlichen Verwaltung – selbst wenn es aus der Enge des § 9 VwVfG befreit wird – im Kern auf einen die Grenzen der Organisation überschreitenden Kommunikationszusammenhang mit Organisationsexternen hinweist,<sup>31</sup> so ist unter der Steuerungsperspektive an den Gedanken des Verfahrens als soziales System anzuknüpfen. Wenn die Einwirkung auf dieses System, die Steuerung durch Verfahren, als strukturelle Steuerung zu begreifen ist, so korrespondiert damit die Erfassung des gesamten Sets von Verhaltensarrangements als Verfahren. Auf die Nähe zum schließlich zu erstellenden Verfahrensprodukt kann es für die Frage der Einwirkung auf den Entstehungskontext nicht ankommen. Der Steuerungsgehalt des Verfahrens erschließt sich nur bei einem weiten Verfahrensbegriff, der im wesentlichen dem des Leistungsprozesses entspricht.

Unter Leistungs- oder Geschäftsprozessen versteht man Abfolgen von Tätigkeiten zur Schaffung von Produkten und Dienstleistungen, die in einem direkten Beziehungszusammenhang stehen und in ihrer Summe den Erfolg des Unternehmens bewirken.<sup>32</sup> Leistungsprozesse sind dabei nicht nur die Produkterstellungsprozesse, die die Erbringung von Produkten für einen Kunden außerhalb der Verwaltung betreffen. Einbezogen sind auch die Serviceprozesse als die Produkterstellungsprozesse laufend unterstützende indirekte Funktionen und Dienstleistungen für interne Kunden in der Verwaltung sowie die Steuerungsprozesse, d.h. die gesamte Verwaltung betreffenden zukunftsgerichteten Leistungsprozesse.<sup>33</sup> Bestandteile der Leistungsprozesse sind daher nicht allein auslösende Ereignisse wie z.B. Anträge, die bearbeitenden Tätigkeiten und das Produkt für den Kunden, sondern ebenso Eingangsgrößen wie Budgets oder Informationen, Zielvereinbarungen und das Controlling.<sup>34</sup> Einwirkungen auf das in diesem Sinne verstandene Verwaltungsverfahren finden sich an zahlreichen Stellen. Genannt seien nur die verschiedenen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren<sup>35</sup>, welche bis in Abläufe ohne unmittelbaren Bürgerbezug wie die Zusam-

31 Vgl. *Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl. 2000, § 9 Rn. 4; *Magnus Riedl*, in: Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 1999, § 9 Rn. 3 ff.; *Paul Stelkens/Heribert Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 2001, § 9 Rn. 103.

32 *Thomas Gross/Roland Traummüller*, Office Automation, Workflow Management und Groupware: Bürounterstützung im Wandel, in: Traummüller (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, S. 1 (2); KGSt-Bericht 8/1998, Geschäftsprozessoptimierung: Eine Wegbeschreibung, S. 10 f.

33 *Felix Schiedner*, Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse, 1998, S. 75 f.

34 *Schiedner* (Anm. 33) S. 72, 76.

35 Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 17.5.1990, BGBl 1990 I S. 926 ff.; Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Ber-

menarbeit zwischen verschiedenen Behörden hineinreichten<sup>36</sup>, die Ausgliederung von Verfahrensvorschriften zur Erledigung durch Private<sup>37</sup>, projektbezogene Verfahrensmaßnahmen wie Projektmanagement<sup>38</sup> oder Mediation<sup>39</sup> sowie umfassendere Ansätze von Leistungsprozessoptimierung wie Lean Management, Total Quality Management oder Business Process Reengineering<sup>40</sup>.

Der Steuerungsansatz des Neuen Steuerungsmodells geht über eine strukturelle Organisations- oder Verfahrenssteuerung hinaus und verkoppelt eine Vielzahl von auch isoliert zu steuernden Ansätzen zu einem ganzheitlichen Managementansatz.

lin vom 16.12.1991, BGBl 1991 I S. 2174 ff.; Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22.4.1993, BGBl 1993 I S. 466 ff.; Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege vom 17.12.1993, BGBl 1993 I S. 2123 ff.; Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12.9.1996, BGBl 1996 I S. 1354 ff.; Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9.10.1996, BGBl 1996 I S. 1498 ff.; Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1.11.1996, BGBl 1996 I S. 1626 ff. Dazu insbes. *Annette Guckelberger*, Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Zwischenbilanz, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 17 ff.

- 36 Vgl. *Thorsten Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001; *Jan Ziekow/Thorsten Siegel*, Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001.
- 37 *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Verfahrensprivatisierung als Modernisierung, DVBl. 1996, S. 225 ff.; *ders./Schneider* (Hrsg.), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht, 1996; *Olaf Reidt*, § 4b BauGB – Die Einschaltung Dritter in die Bauleitplanung, NVwZ 1998, S. 592 f.; *Gerd Schmidt-Eichstaedt*, Die Einschaltung Dritter in das Bauleitplanverfahren, in: Ziekow (Hrsg.), Bauplanungsrecht vor neuen Herausforderungen, 1999, S. 131 ff.; *Frank Stollmann*, Die Einschaltung Dritter im neuen Städtebaurecht, NuR 1998, S. 578 ff.
- 38 *Martin Böckel*, Projektmanagement im Verwaltungsverfahren, DÖV 1995, S. 102 ff.
- 39 *Jan Gerrit Buddäus*, Funktion mittlerunterstützter Aushandlungsprozesse für die Lösung der typischen Interessenkonflikte bei raumbezogenen Planungen, 2000; *Matthias Hellriegel*, Mediation im Umweltrecht, 2002; *Wolfgang Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, 1990; *Bernd Holznapel*, Die Einschaltung Dritter in Verwaltungsverfahren, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 279 ff.; *Bernd Köster*, Mediation in der Bauleitplanung?, DVBl. 2002, S. 229 ff.; *Ulrich Ramsauer*, Mediation im Umweltrecht, in: Breidenbach/Henssler (Hrsg.), Mediation für Juristen, 1997, S. 161 ff.; *Heike Schiller*, Mediation im Verwaltungsrecht – Instrument neuer Behördenkultur?, VBIBW 2001, S. 396 ff.; *Thorsten Siegel*, Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung, in: Ziekow (Hrsg.), Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung, 2002, S. 77 ff.; *Volkmar Wagner/Matthias Engelhardt*, Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung, NVwZ 2001, S. 370 ff.
- 40 *Lothar Beyer*, Reengineering, in: Blanke/von Banderer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 118 ff.; *August-Wilhelm Scheer/Marcus Nüttgens/Volker Zimmermann*, Business Process Reengineering in der Verwaltung, in: Scheer/Friederichs (Hrsg.), Innovative Verwaltung 2000, 1996, S. 11 ff.; *Ulrich Nießen*, Business Process Reengineering und Total Quality Management in der öffentlichen Verwaltung, 2000; *Frieder Naschold/Jörg Bogumil*, Modernisierung des Staates, 2. Aufl. 2000, S. 182 ff., 194 ff.



## II. *Das Neue Steuerungsmodell als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung*

Wenn es um die Untersuchung der Folgewirkungen des Neuen Steuerungsmodells für Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrenrecht geht, so ist zunächst zu konstatieren, dass es *das* Neue Steuerungsmodell in der Verwaltungspraxis nicht gibt. Unter dem Label »Neues Steuerungsmodell« firmiert vielmehr eine Vielzahl verschiedener Reforminitiativen, die aus dem ganzheitlichen Ansatz einzelne Instrumente herauslösen und zu individuell-pragmatischen Sets zusammenstellen.<sup>41</sup> Dabei sind die einzelnen Elemente zu Recht »als bloße – ideale – Gegenentwürfe zu den eklatanten oder behaupteten Mängeln der derzeitigen Steuerungspraxis« bezeichnet worden.<sup>42</sup> Das Neue Steuerungsmodell ist – jedenfalls im Entwurf der KGSt – kein Steuerungsvorbild mit universalistischem Anspruch, sondern nur eine »Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen ... für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen«<sup>43</sup>. Allein im Sinne eines solchen leitbildhaften Bedingungs-zusammenhangs können die Elemente des Neuen Steuerungsmodells gewürdigt werden.

Das Modell ist schon häufig dargestellt worden und soll deshalb hier nur in den Grundzügen skizziert werden. Grundlegender Ansatz des Neuen Steuerungsmodells ist die Verbesserung der Steuerung der Verwaltung durch Entzerrung der Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung<sup>44</sup>, der Übergang von der Detail- zur Globalsteuerung. Wesentliche Gesichtspunkte sind der Wechsel von einer input- zu einer outputorientierten Betrachtungsweise in Form der Produktorientierung, des Qualitätsmanagements, die Erstellung eines an den Produktkatalog angelehnten Budgets sowie die Kongruenz von Sach- und Ressourcenverantwortung. Die Verantwortung für das Budget wird dezentralisiert und dem für die Erreichung des Sachziels Verantwortlichen übertragen. Dem entspricht eine dezentrale Organisationsstruktur mit abgeflachten Hierarchieebenen, wobei die Koordination der dezentralisierten Einheiten nicht mehr im Wege einseitig-hierarchischer Anordnungen, sondern primär über Zielvereinbarungen erfolgt. Sie werden zunächst zwischen Politik und Verwaltung über die zukunftsgerichteten Zielvorgaben getroffen, wobei der Verwaltung das »Wie« der Zielverwirklichung überlassen bleibt. Die Zielformulierung und -evaluation wird durch Einrichtung eines Controlling-

41 Jann (Anm. 2) S. 88 f.

42 Jann (Anm. 2) S. 83.

43 KGSt-Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, S. 15.

44 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 16 f.



systems mit einem zielbezogenen Berichtswesen gestützt. Den gewandelten Anforderungen an das Personal soll ein umfassendes Personalmanagement Rechnung tragen, das im Wege der Personalentwicklung den Einsatz der Personalressourcen optimiert, einen kooperativen Führungsstil verwirklicht und Strategien der Mitarbeitermotivation entwickelt.<sup>45</sup>

Versteht man in diesem Sinne das Neue Steuerungsmodell als kooperative Verantwortungsordnung, die sich auf den Säulen Dezentralisierung, Kooperation, Kommunikation und Transparenz aufbaut, so wird es im folgenden darum gehen, die für das Redesign der Leistungsprozesse besonders relevanten, vielfältig miteinander vernetzten Elemente näher zu erfassen. Es sind dies:

1. die Dezentralisierung von Verantwortung nach dem AKV-Prinzip;
2. die produktorientierte Outputsteuerung;
3. das Kontraktmanagement;
4. das Controlling;
5. das Qualitätsmanagement.

## 1. Verantwortungstrennung und -dezentralisierung

Ausgangspunkt der Verantwortungsorganisation durch das Neue Steuerungsmodell ist die Steigerung des Steuerungsvermögens der jeweiligen politischen Führung gegenüber der die politischen Vorgaben vollziehenden Verwaltung. Die Politik werde durch eine Detailsteuerung der Verwaltungstätigkeit zwangsläufig überfordert und von ihrer Hauptaufgabe, der Setzung politischer Ziele, abgelenkt.<sup>46</sup> Im Kern soll sich die Politik auf die Bestimmung des »Was« öffentlicher Leistungen konzentrieren, während die Festlegung des »Wie« der Leistungserbringung durch die Verwaltung erfolgt. Bestandteile der Festlegung des »Was« der Leistungen sind vor allem die grundlegenden Entscheidungen über die Leistungstiefe etc., die Erteilung von Aufträgen zur Erbringung von definierten Produkten an die Verwaltung sowie die laufende

45 Vgl. in diesem Zusammenhang *Helmut Klages*, Leistungsmotivation durch Anreize?, in: ders., *Verwaltungsmodernisierung: »harte« und »weiche« Aspekte*, 3. Aufl. 1999, S. 143 ff.; ders., *Modernisierung der Personalentwicklung*, in: ders., a.a.O., S. 125 ff.; ders./*Thomas Gensicke*, Anreize als Instrument der Motivierung von Mitarbeitern, *Die innovative Verwaltung* 5/1997, S. 30 ff.; dies., Führungsstil der Verwaltung im Wandel, *VOP* 8/1996, S. 34 ff.; *Rainer Pitschas*, Verwaltungsmodernisierung im Gegenlicht der rechtsstaatlich-demokratischen Amts- und Dienstverfassung, *VM* 1998, S. 324 ff.; *Rudolf Fisch/Hermann Hill* (Hrsg.), *Personalmanagement der Zukunft, Person-Team-Organisation*, 2. Aufl. 2001; *Werner Korintenberg*, *Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung*, 1997, S. 69 ff.; *Rainer Pitschas*, *Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement*, *Verw.* 1999, S. 1 (10 ff.); *Christoph Reichard*, *Personalmanagement*, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl. 2001, S. 180 (183 ff.).

46 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 16.

Kontrolle der Erfüllung dieser Aufträge und die Übertragung von Produktbudgets und Handlungsspielräumen.<sup>47</sup> Instrumentell erfolgen diese »Was«-Vorgaben in Form von Zielvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements (u. II. 3.).

Innerhalb der Verwaltung setzt sich dieser Ansatz insofern fort, als sich die Verwaltungsspitze weitestgehend auf eine mit den jeweiligen Facheinheiten im Kontraktmanagement abgesicherte Globalsteuerung zurückzieht. Prinzip ist es dabei, die Managementverantwortung möglichst weit nach unten, d.h. bis auf einzelne Mitarbeiter zu verlagern. Die Verantwortung für das Leistungsergebnis soll das Motivations- und Kreativitätspotential der Mitarbeiter aktivieren sowie deren besondere Problemnähe und Sachkenntnis nutzen. Zu der Kompetenz und der Verantwortung für die zu erfüllende Aufgabe hinzutreten muss die Ressourcenverantwortung. Die Bewirtschaftung der Ressourcen durch die jeweils fachlich verantwortliche Einheit stärkt das Kostenbewusstsein.<sup>48</sup> Das entsprechende Informationsbedürfnis wird durch ein die entsprechenden Daten berücksichtigendes Haushalts- und Rechnungswesen befriedigt.<sup>49</sup>

## 2. Das Produkt als Kern der Outputsteuerung

Die Globalsteuerung der und innerhalb der Verwaltung soll vor allem als Outputsteuerung erfolgen. Die Steuerung über den Input, d.h. die Zuweisung von Ressourcen ohne Festlegung der damit zu erbringenden Leistungen, soll durch eine produktbezogene Budgetierung abgelöst werden. Auch die Outputsteuerung kommt nicht ohne Input aus, bliebe doch die Festlegung zu erreichender Leistungsziele ohne Zurverfügungstellung der hierfür benötigten Ressourcen sinnlos. Der Ansatz der Outputsteuerung besteht vielmehr darin, eine Zuordnung von Inputs zu Outputs herzustellen.<sup>50</sup> Ermöglicht wird diese Zuordnung durch die Bestimmung von Produkten, worunter die KGSt die entsprechend den Abnehmererwartungen zu Steuerungszwecken zusammengefasst und nach festgelegten Kriterien beschriebenen Leistungen der Verwaltung versteht.<sup>51</sup> Das Produkt wird gleichsam zum archimedischen Punkt

47 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 16.

48 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 17 ff.

49 Vgl. dazu nur *Klaus Lüder*, Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens, 2. Aufl. 1999; *ders.*, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, 2001.

50 *Sybilie Stöbe-Blossey*, Output-Steuerung des Verwaltungshandelns, in: *Blanke/von Bandermer/Nullmeier/Wewer*, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 367 (368 f.).

51 KGSt-Bericht 10/1995, Das Neue Steuerungsmodell, S. 14; KGSt-Bericht 1/1996, Produktpläne und Produktbeschreibungen für die Kommunalverwaltung; s. noch *Andreas Hoffjan/Carsten Junga*, Produkte als Kernelemente im Neuen Steuerungsmodell, VM 1996, S. 43 ff.; *Andreas Osner*, Ist das Produkt das Maß aller Dinge im Neuen Steuerungsmodell?, Die neue Verwaltung 4/1996, S. 22 ff.

des Neuen Steuerungsmodells, verknüpfe es doch alle relevanten Informationen und mache die Verwaltung transparent und steuerbar: »Art, Menge, Qualität und Kosten der Produkte entscheiden über Bürgernähe, Leistungskraft und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Effektivität und Effizienz der Verwaltung lassen sich am Produkt dingfest machen.«<sup>52</sup> Durch die Zuordnung der Produktkosten und weiterer Produktinformationen entstehen Produktbudgets.<sup>53</sup> Der durch das Produkt verkoppelte Zusammenhang von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung zielt auf eine Effizienzsteigerung durch Optimierung der produktbezogenen zugewiesenen Ressourcen.<sup>54</sup> Geht man davon aus, dass Leitlinien der Produktdefinition sowohl die Steuerungsinteressen von Politik und Verwaltungsführung als auch die Kundeninteressen der Bürger unter Berücksichtigung der Spezifika des Produkts, das beispielsweise bei sozialen oder kulturellen Dienstleistungen je nach personellem Kontext inhaltlich variiert,<sup>55</sup> so hat eine darüber hinausgehende Berücksichtigung von Impacts und Outcomes im Rahmen der Outputsteuerung keinen Platz<sup>56</sup>. Produktsteuerung ist im Kern output-, nicht outcomeorientiert.<sup>57</sup> Outcomes können jedoch in Zielvereinbarungen benannt, dadurch auch Maßstab für die Leistungserbringung durch die Verwaltung und im Rahmen eines strategischen Ziel-Controllings evaluiert werden.<sup>58</sup> Eine weitergehende Outcomeorientierung würde jedoch dem Prinzip einer klaren Zuordnung von Ergebnisverantwortung widersprechen.<sup>59</sup>

### 3. Kontraktmanagement

Die Steuerung der Verwaltung erfolgt über die Definition von Zielen und die dialogische Konkretisierung im Wege von Zielvereinbarungen<sup>60</sup>, die sowohl die zu erbringenden Leistungen und Produkte als auch die hierfür zur Verfügung zu stellenden Budgets umfassen.<sup>61</sup> Das Kontraktmanagement beruht auf

52 KGSt-Bericht 10/1995 (Anm. 51) S. 14.

53 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 21.

54 Stöbe-Blossey (Anm. 50) S. 369.

55 Hermann Hill, Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 65 (78).

56 Anders wohl Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung (Anm. 15), S. 60.

57 Vgl. Malte Spitzer, Produkte als Informationsträger, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 376 (382).

58 Klaus Lüder, Verwaltungskontrolle aus sozial- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 45 (56).

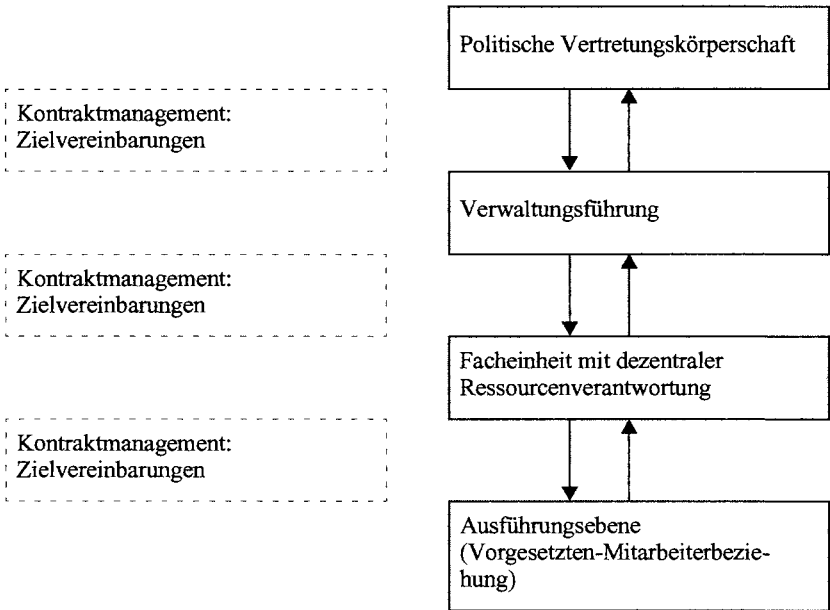
59 Stöbe-Blossey (Anm. 50) S. 374 f. Ebenso Lüder (Anm. 58) S. 56.

60 Hermann Hill, Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Morlok/Windisch/Müller (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 18 (46).

61 Vgl. KGSt-Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, S. 10; sowie Anita Guth, Zielvereinbarungen, VM 1999, S. 96 ff.; Hermann Hill, Zur Verände-

dem Gedanken aufeinander aufbauender Steuerungskreise zwischen Politik und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung, die zwar in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen, jedoch auf allen Ebenen Verantwortungsspielräume offen halten:<sup>62</sup>

### Mehrebenensystem des Kontraktmanagements<sup>63</sup>



In diesem Sinne ist Kontraktmanagement »eine Aufeinanderfolge von Zielvereinbarungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Verwaltung, in welche die Ergebnisse verwaltungsinterner Zielerreichungskontrollen sukzessive eingehen können, so dass Lernprozesse, die sich in der Verwaltung vollziehen, unmittelbar in die Politik rückgekoppelt werden. Die

Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement, in: Ziekow (Hrsg.), Handlungsspielräume der Verwaltung, 1999, S. 139 ff.; Gunnar Robert Schwarting, Die Veränderung von Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement, in: Ziekow (Hrsg.), a.a.O., S. 131 ff.; Maximilian Wallerath, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, S. 57 ff.

62 Reinhard Bahn Müller/Karin Tondorf, Zielvereinbarungen als Instrument der Verwaltungsreform – Erfolgsvoraussetzungen von zielorientierten Leistungsabsprachen im öffentlichen Dienst –, unveröff. Projektbericht 2001, S. 8.

63 Bahn Müller/Tondorf (Anm. 62) S. 7.

Politik nimmt damit am Lernprozess der Verwaltung teil. Deren Wissen kann politisch wirksam werden und dazu beitragen, dass der politische Entscheidungsprozess ›intelligenter‹ wird. Umgekehrt kommt der Verwaltung mit der Möglichkeit selbständiger Reaktionen auf die Ergebnisse von Zielerreichungskontrollen ein eigenständiger Verantwortungsspielraum zu. Sie kann dann ungeachtet der weiterbestehenden Letztverantwortung der Politik von einem unselbständigen, nur ›mechanisch‹ operierenden Erfüllungsgehilfen zu einem ›Mitspieler‹ werden, der im Rahmen seiner Ausführungsverpflichtungen seine Eigenkenntnisse und -kräfte in den Dienst des allgemeinen Wohls aktiv und eigenverantwortlich zum Einsatz bringen kann.«<sup>64</sup> Das Kontraktmanagement richtet mithin durch seine kaskadenförmige Stufung von der politischen bis hin zur ausführenden Ebene die Kontraktpartner jeder Stufe auf die vereinbarten Ziele hin aus, die auch als Outcome-Ziele formuliert sein können.<sup>65</sup> Die Verpflichtung auf Output-(oder Outcome-)Ziele ermöglicht es, die Erfüllung der Zielvorgaben an außerhalb der Verwaltungsorganisation stehende private Vertragspartner weiterzureichen und diese damit in das Kontraktmanagement einzubinden.<sup>66</sup> Dies macht deutlich, dass das System des Kontraktmanagements mehr ist als eine Abfolge inhaltlich mit den Adressaten abgestimmter, auf gegenseitiger Information beruhender Weisungen<sup>67</sup>. Entscheidend ist die Erfassung des Kontraktmanagements als permanente, auf Kommunikation und konsensuale Weiterentwicklung angelegte Prozessstruktur. Die Aufnahme von Gründen, Motiven und Abwägungsbelangen für die Zielverwirklichung in die Zielvereinbarung eröffnet die Chance einer regelmäßigen aufgabenkritischen Überprüfung. Die Berichterstattung über die erfolgte Zielverwirklichung führt zu einer Diskussion und ggf. Reformulierung der Zielvereinbarung.<sup>68</sup>

Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Umsetzungspraxis hinter dem Reformmodell weit zurück ist: Die zentrale Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wird in aller Regel nicht durch eine Zielvereinbarung besetzt, so dass es an einer Formulierung der strategischen Ziele der Verwaltung fehlt. Innerhalb der Verwaltungen werden Zielvereinbarungen ganz überwiegend nicht auf das Alltagsgeschäft der Verwaltung, sondern nur auf Schwerpunktziele bezogen. Verwaltungsinterne Zielvereinbarungen bleiben meist mündlich und vertraulich und können deshalb keinerlei Steuerungsfunktion für die Gesamtverwaltung erfüllen.<sup>69</sup> Hier wird nochmals besonders augenfällig, dass die realen Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf

64 *Bahn Müller/Tondorf* (Anm. 62) S. 6 f.

65 *Jann* (Anm. 2) S. 87.

66 *Jann* (Anm. 2) S. 86 f.

67 So aber *Hill* (Anm. 61) S. 142.

68 *Hill* (Anm. 61) S. 142 ff.

69 *Bahn Müller/Tondorf* (Anm. 62) S. 139 ff.

das Verwaltungsverfahren – selbst im o. I 2 beschriebenen Sinne – gering sind und sich die Überlegungen der vorliegenden Untersuchung allein am *Modell* orientieren können.

#### 4. *Controlling*

Integraler Bestandteil eines auf Dezentralisierung basierenden Steuerungsansatzes wie des Neuen Steuerungsmodells ist die Generierung, Bereitstellung und Vermittlung steuerungsrelevanter Informationen für die verschiedenen Führungsebenen.<sup>70</sup> In diesem Sinne ist das Controlling in der öffentlichen Verwaltung ein System der Führungsunterstützung<sup>71</sup>, das nicht allein Vorgänge, Ergebnisse, Zahlen und Daten berichtet, sondern diese Informationen in einer Bewertungen ermöglichenden Weise aufbereitet.<sup>72</sup> Mit Blick auf die outputorientierte Steuerung ist die Erfüllung der Zielvereinbarungen ebenso wie die Überwachung des Budgets vom Controlling umschlossen. Während das Ziel-Controlling sich auf die *Effektivität* der Zielerreichung unter Einschluss von Outcome-Zielen bezieht, hat das Budget-Controlling die Input-Output-Relation, d.h. die *Effizienz* im Blick.<sup>73</sup> Wesentlich dabei ist die Zukunftsgerichtetheit des Controllings. Zwar ist die verwaltungsinterne Kontrolle der Rechts- und Fachaufsicht keineswegs auf eine retrospektive Korrektur beschränkt, sondern kann ebenso prozessbegleitend und -stützend verstanden werden.<sup>74</sup> Jedoch unterscheidet sich das Controlling insofern von der Kontrolle, als es sich nicht auf einen Soll/Ist-Vergleich einzelner Verwaltungshandlungen bezieht, sondern ein umfassendes Informationsmanagementsystem installiert, das dezentrale Verantwortlichkeit koordiniert und die Steuerung der Gesamtorganisation erleichtert.<sup>75</sup>

Obwohl der Ansatz des Controllings im Grundsatz ein ganzheitlicher ist, lässt sich zwischen strategischem und operativem Controlling unterscheiden: Wäh-

70 *Walter Richter*, Controlling und Berichtswesen, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 392 (394). Vgl. zum Controlling noch *Uwe Bähr*, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, 2002; *Hermann Hill*, Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, Controlling 1996, S. 232 ff.; *ders./Helmut Klages*, Controlling im Neuen Steuerungsmodell, 1996; *Herbert König*, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, VOP 1994, S. 158 ff.; *Klaus Lüder*, Verwaltungscontrolling, DÖV 1993, S. 265 ff.; *Ralph-Peter Rembor*, Controlling in der Kommunalverwaltung, 1997; *Thomas R. Wolf*, Politisches Controlling im kommunalen Kontraktmanagement, VR 1999, S. 131 ff.

71 *Wulf Damkowski/Claus Precht*, Public Management, 1995, S. 153.

72 *Richter* (Anm. 70) S. 394.

73 *Stöbe-Blossey* (Anm. 50) S. 372.

74 *Rainer Pitschas*, Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement, DÖV 1998, S. 907 (908 ff.).

75 Vgl. *Kurt Promberger*, Verwaltungscontrolling, in: Strehl (Hrsg.), Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, 1993, S. 89 (91).

rend das strategische Controlling langfristig auf die Weiterentwicklung des Handlungsrahmens der Verwaltung hin ausgerichtet ist, also den Fokus darauf richtet, ob »die richtigen Dinge« getan werden, bewegt sich das operative Controlling in einem vorgegebenen Ziel-, Ressourcen- und Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Leistungserstellung der Verwaltung verbessert werden soll; es fragt danach, ob »die Dinge richtig« getan werden. Im Mittelpunkt des strategischen Controlling steht die Steigerung der Effektivität, wohingegen das operative Controlling im Kern Effizienzkontrolle ist.<sup>76</sup> Zentrales Instrument des Controlling im Sinne eines Informationsmanagementsystems ist eine Einrichtung eines Berichtwesens, durch das in einem formalisierten Verfahren die steuerungsrelevanten Informationen für die Führungsebene aufbereitet und bereitgestellt werden. Flankierend werden eventuelle Handlungsbedarfe erzeugende Einzelinformationen weitergeleitet.<sup>77</sup>

## 5. Qualitätsmanagement

Die KGSt versteht das Qualitätsmanagement, das auf einer laufenden systematischen Ermittlung der Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an die behördlichen Dienstleistungen beruht und auf eine Umgestaltung der Leistungsprozesse mit dem Ziel direkter Abnehmerorientierung abzielt, als Unterfall der Outputsteuerung.<sup>78</sup> Orientiert man sich an den Gedanken des »Total Quality Managements«, so geht es nicht um die Einhaltung selbstdefinierter Qualitätsstandards. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Initiierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, der durch verschiedene Instrumente des aktiven und systematischen Beschwerdemanagements vom Bürger als Kunden Orientierungspunkte für die Qualität öffentlichen Handelns gewinnen soll.<sup>79</sup> Im Unterschied zum internen Controlling setzen die Instrumente des Qualitätsmanagements auf eine Bewertung der Leistungserbringung aus Kundensicht.<sup>80</sup>

76 Richter (Anm. 70) S. 395 ff. Dazu auch Klaus Gohlke/Horst Meyer, Strategisches Controlling als Instrument zur Führungsunterstützung des Rates, VR 1997, S. 189 ff.

77 Richter (Anm. 70) S. 397 f.

78 KGSt-Bericht 5/1993 (Anm. 43) S. 22. Zum Qualitätsmanagement vgl. auch KGSt-Bericht 6/1995, Qualitätsmanagement; Hermann Hill, Qualität in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill/Klages (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, 1993, S. 13 ff.; Maria Oppen, Qualitätsmanagement, 1995; Martin Raulf, Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, VOP 1995, S. 389 ff.

79 Vgl. Stephan von Bandemer, Qualitätsmanagement, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 414 (416 ff.). Vgl. noch Josef Bernhart, Erfahrungen mit Total Quality Management, VOP 1-2/1996, S. 58 ff.; Raimund Hirschfelder/Edgar Lessel, Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, VOP 1994, S. 352 ff.

80 Malte Spitzer, Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 144 (146).



### III. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens

#### 1. Innen- und Außenperspektive der Verwaltungsmodernisierung

Soweit die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens in Rede stehen, gebietet es bereits der o. 1 2 beschriebene umfassende Begriff des Verwaltungsverfahrens, sich nicht auf die Binnenperspektive der Verwaltung zu beschränken, sondern die Außenbeziehungen zum Bürger einzubeziehen. Dies ist schon deshalb notwendig, um der notwendigen Erweiterung des New Public Management-Ansatzes um die Governance-Perspektive gerecht werden zu können.

Was die Governance-Perspektive meint, verdeutlicht wohl am besten die Entwicklung des häufig als Kronzeuge für ein geglücktes New Public Management zitierte »Tilburger Modell«<sup>81</sup>. In Tilburg hat man die Konsequenz aus den negativen Folgen der Introversion des New Public Management-Ansatzes gezogen und einen Umschwung hin zu einem an externer Kommunikation orientierten Ansatz vollzogen. Die zunehmende Diskrepanz zwischen einer beträchtlichen Zufriedenheit mit der Qualität der kommunalen Dienstleistungen und einer deutlich geringeren Zufriedenheit mit der Qualität der lokalen Demokratie soll in Tilburg durch eine verstärkte Hinwendung zu einer bürgerbezogenen Nachfrage- und Problemorientierung überbrückt werden.<sup>82</sup> Governance meint in diesem Sinne eines Gegenbegriffs zu New Public Management »ein Konzept . . ., das die Umweltbeziehungen öffentlicher Verwaltung thematisiert, also die Verbindungslinien zu Bürger und Zivilgesellschaft, zu Unternehmen und Marktwirtschaft, zu Politik und Demokratie«<sup>83</sup>.

Im Kern ist die Erfassung des Governance-Ansatzes als »Gegenbegriff« zum New Public Management-Zugang nicht als alternierendes Steuerungskonzept zu verstehen, sondern als konzeptionelle Abgrenzungen bezeichnende Ergänzung des New Public Management.<sup>84</sup> Insbesondere hat die Konzentration des

81 Zum Tilburger Modell *Rolf Krähmer*, Das Tilburger Modell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, 1992.

82 *Frank Hendriks/Pieter Tops*, Der Wind des Wandels: New Public Management in der niederländischen Gemeindeverwaltung, *VerwArch* 92 (2001), S. 560 (571 ff.).

83 *Klaus König*, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, *DÖV* 2001, S. 617 (621 f.). Vgl. noch Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (2001) 428 endgültig vom 25.7.2001, Europäisches Regieren, Ein Weissbuch; *Beate Kohler-Koch/Rainer Eising*, The Transformation of Governance in the European Union, 1999; *Klaus König/Markus Adam* (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, 2001; OECD, Governance im 21. Jahrhundert, 2001; *Christian Theobald*, Zur Ökonomik des Staates: good governance und die Perzeption der Weltbank, 2000.

84 *Elke Löffler*, Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, *VM* 2001, S. 212 (214).

New Public Management auf die Reform öffentlicher Bürokratien nicht zwangsläufig zu einer Steigerung der Steuerungsfähigkeit der Politik geführt. Die Institutionalisierung eines ökonomischen Modellen folgenden Informationstransfers läuft nicht gleichsinnig zu der politischen Meinungs- und Entscheidungsbildung. Die Governance-Perspektive fordert der Verwaltung Kooperationsfähigkeit, die Optimierung der Außenbeziehungen ab.<sup>85</sup>

Nichts anderes gilt für den Gedanken der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, der Ausdruck einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger ist. Der vom Grundgesetz verfasste Staat steht in einer Gesamtverantwortung mit der Gesellschaft zur Erfüllung der zu bewältigenden Aufgaben.<sup>86</sup> Insoweit lässt sich von einer Verantwortungsgemeinschaft von Staat und Bürgern sprechen.<sup>87</sup> Verantwortungsteilung beinhaltet mithin ein Zweifaches: eine Arbeitsteilung zwischen staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren bei der Erledigung von im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben sowie die Organisation von Kooperationsarenen zur Realisierung dieser Arbeitsteilung.<sup>88</sup> Verantwortungsteilung ist daher nicht statisch auf die einmalige Zuweisung von Aufgaben, sondern dynamisch auf Koordinierung von durch unterschiedliche Handlungsrationalitäten geprägte Rollen angelegt,<sup>89</sup> ist kein Rückzug des Staates von der Aufgabenerfüllung, vielmehr ein »Formwandel staatlicher Machtausübung«, der durch »das Zusammenwirken, die Kombination von gesellschaftlicher Selbstregulierung und politischer Steuerung« bestimmt ist.<sup>90</sup> Modus zur Verwirklichung dieses Formwandels ist die Kooperation zwischen selbstregulativen Potentialen und Steuerungsinstanzen, zwischen Privaten und Verwaltung. Ohne eine solche Kooperation ist eine steuernde Beeinflussung von gesellschaftlicher Selbstregulierung kaum möglich.<sup>91</sup> Verantwortungsteilung und Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sind unmittelbar aufeinander bezogen. Neben die Steuerung durch hoheitliches Gebot tritt die Steuer-

85 Löffler (Anm. 84) S. 213 f.

86 Rainer Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, S. 237 f.; Peter Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, 1984, S. 161; Jan Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, 1997, S. 386 ff.

87 Pitschas (Anm. 86) S. 237 f.

88 Hoffmann-Riem, *Verantwortungsteilung* (Anm. 15), S. 52; Hans-Heinrich Trute, *Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, in: Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und »schlanke« Staat*, 1999, S. 13.

89 Trute (Anm. 88) S. 13 f.

90 Renate Mayntz, *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*, in: von Beyme/Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, 1996, S. 148 (163). Vgl. hierzu noch Udo Di Fabio, *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*, VVDStRL 56 (1997), S. 235 ff.; Matthias Schmidt-Preuß, *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*, VVDStRL 56 (1997), S. 160 ff.

91 Hoffmann-Riem, *Verantwortungsteilung* (Anm. 15), S. 50.

nung durch Kooperation.<sup>92</sup> Diese Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft steht in einem Bezug zur Implementation eines wirkungsorientierten Verwaltungsmanagements.<sup>93</sup>

## 2. Vernetzte Verantwortungskreise als Impulsgeber für das Verwaltungsverfahren

Die Dezentralisierung von Verantwortungseinheiten und Abflachung von Hierarchieebenen verabschiedet nicht inneradministrative hierarchische Zuordnungen, sondern setzt auf die Abkehr von einem Detailzugriff der höheren Hierarchieebene auf die Entscheidung der nachgeordneten, und zwar sowohl hinsichtlich der Ressource Information als auch bezüglich der Festlegung von Entscheidungsinhalten.<sup>94</sup> Der Übergang von der Detail- zur Globalsteuerung verteilt Verantwortung: Die dezentralisierten Verantwortungseinheiten konzentrieren Aufgabe, Erledigungskompetenz sowie Ressourcen- und Ergebnisverantwortung.<sup>95</sup> Wolfgang Hoffmann-Riem hat zu Recht hervorgehoben, dass dieser Wandel eine wechselseitige Verhaltenssicherheit der verschiedenen Hierarchieebenen voraussetzt.<sup>96</sup> Die Neuverteilung der Verantwortung zwischen zentraler und dezentralisierter Verwaltungsebene weist der letzteren ein hohes Maß selbstregulativer Verantwortung zu, das einer Einbettung in eine auf Kooperation und Koordination setzende Organisation von Verantwortungswahrnehmung bedarf. Eine solche Kooperation in der Verantwortung vermag die notwendige Vertrauenskultur zu erzeugen und zu stabilisieren.<sup>97</sup>

Versucht man, diese Überlegungen mit den früheren zur Verantwortungsteilung zwischen Verwaltung und Gesellschaft (o. III 1) zusammenzuführen, so ließe sich von zwei miteinander vernetzten Verantwortungskreisen sprechen. Den einen Kreis bildet die durch das Neue Steuerungsmodell eingerichtete dezentralisierte Verantwortungsordnung. Deren prägende Elemente sind Kooperation, Kommunikation und Transparenz.<sup>98</sup> Sie beherrschen auch den

92 Vgl. aus der umfangreichen Literatur nur Peter Arnold, Kooperatives Handeln der nicht-hoheitlichen Verwaltung, in: Dose/Voigt (Hrsg.), Kooperatives Recht, 1995, S. 211 ff.; Arthur Benz, Kooperative Verwaltung, 1994; Nicolai Dose, Die verhandelnde Verwaltung, 1997; Helge Rossen, Vollzug und Verhandlung, 1999.

93 Rainer Pitschas, Dienstleistungsverwaltung und serviceorientierte Rechtskonkretisierung, BayVBl. 2000, S. 97 (99).

94 Wolfgang Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle – Perspektiven, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 325 (344).

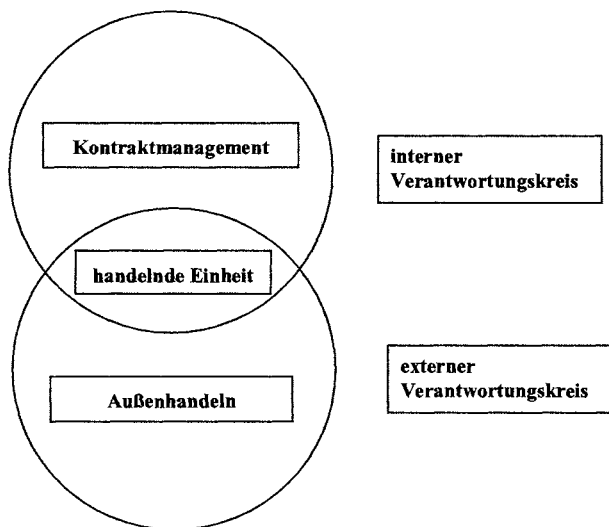
95 Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung (Anm. 15), S. 56.

96 Hoffmann-Riem (Anm. 94) S. 364.

97 Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung (Anm. 15), S. 57 ff.

98 Jan Ziekow, Modernisierung des Verfahrensrechts, in: König/Merten (Hrsg.), Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2000, S. 69 (76).

zweiten Verantwortungsbereich, der die Beziehungen der Verwaltung zu ihrer Umwelt, insbesondere zum Bürger umfasst. Schnittstelle dieser Verantwortungsbereiche ist die nach dem AKV-Prinzip verantwortliche dezentralisierte Einheit. Ihre Aufgabe ist es, die Steuerungsmodi des einen Schaltkreises für das Handeln im anderen Schaltkreis operabel zu machen:



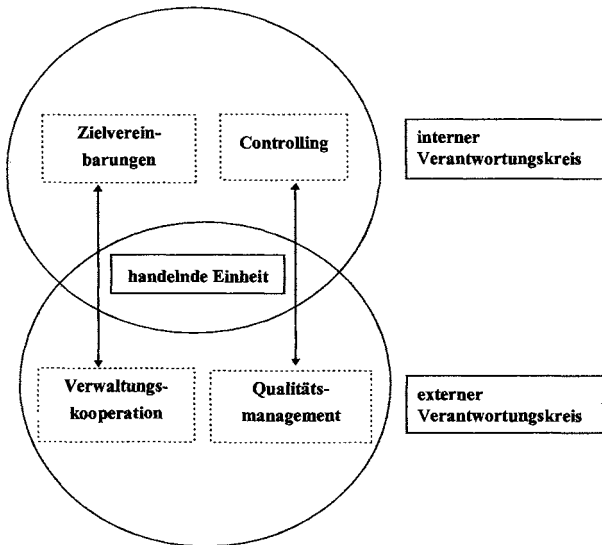
Als Verantwortungsbereiche lassen sich diese beiden miteinander vernetzten Schaltkreise deshalb bezeichnen, weil es in beiden Bereichen um die Verteilung von Verantwortung geht: zum einen zwischen Politik und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung auf dezentralisierte Einheiten, zum anderen zwischen Verwaltung und Bürgern bei der Wahrnehmung von im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben. Allerdings darf die Gliederung in zwei Verantwortungsbereiche nicht dahingehend missverstanden werden, dass hierdurch die tradierte Unterteilung in Innenrecht und Außenrecht<sup>99</sup> aufgegriffen würde. Dies würde dem o. I 2 dargelegten ganzheitlichen Verständnis des Verwaltungsverfahrens zuwiderlaufen. Das Modell vernetzter Verantwortungsbereiche soll vielmehr den Blick darauf lenken, dass jenes Verständnis des Verwaltungsverfahrens

99 Dazu Hans-Uwe Erichsen, Der Innenrechtsstreit, in: ders./Hoppe/von Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger, 1985, S. 211 (213 ff.); Walter Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 2. Aufl. 1996, § 69 Rn. 26 ff.; Klaus Lange, Innenrecht und Außenrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 307 ff.

die Restrukturierung des administrativen Binnenbereichs mit der Reformulierung der Außenbeziehungen der Verwaltung zusammenführt. Gerade der umfassende Verfahrensbegriff lässt es als sinnvoll erscheinen, Anforderungen, die aus den beiden Verantwortungskreisen auf das Verfahren einwirken, in das ganzheitliche Modell zu integrieren.

Beispiel für eine hiermit in Bezug genommene instrumentelle Korrelation sind das Qualitätsmanagement im externen und das Controlling im internen Verantwortungskreis. *Hermann Hill* hat dies auf den Punkt gebracht, indem er die Instrumente des Qualitätsmanagements als »bürgergesteuertes Verwaltungscontrolling« bezeichnet hat<sup>100</sup>. In der Tat macht ein in Permanenz durchzuführendes Qualitätsmanagement nur dann Sinn, wenn es mit dem Controlling der Verwaltung verbunden wird.

Entsprechendes gilt für das Verhältnis von Kontraktmanagement und Verwaltungskooperation: Wesentliches Mittel zur Implementation des Neuen Steuerungsmodells als kooperative Verantwortungsordnung ist das Kontraktmanagement. Konsentiierte Zielvereinbarungen grenzen Verantwortung ab und schaffen einen »kooperativen Verantwortungsverbund«<sup>101</sup>. Im externen Verantwortungskreis entspricht dem die Verwaltungskooperation zwischen Verwaltung und Privaten (s. dazu o. III 1).



100 Zitiert nach *Spitzer* (Anm. 80) S. 146.

101 *Hoffmann-Riem*, Verantwortungsteilung (Anm. 15), S. 61.

### 3. Wandlungen des materiellen Verwaltungsrechts und Prozeduralisierung

Ein wesentlicher Ausgangspunkt für Änderungen des Verwaltungsverfahrens sind die in der Konsequenz des Neuen Steuerungsmodells liegenden Änderungen des materiellen Verwaltungsrechts. Insoweit fordert das Neue Steuerungsmodell einen Paradigmenwechsel. Der Steuerung durch Zielvereinbarungen entspricht auf normativer Ebene ein Übergang von der Konditional- zur Aufgaben- oder Konzeptsteuerung.<sup>102</sup> Die gesetzgeberische Formulierung von Zielen wird im Wege von Zielvereinbarungen konkretisiert. Der Wechsel von der legislativen Handlungsprogrammierung zu einem von der Verwaltung auszufüllenden offenen Konkretisierungsrahmen führt zur Offenheit der Lösungsmodi im Einzelfall. Gegenüber der Wahl einer Handlungsform tritt die situationsgerechte und dialogisch angelegte Erreichung des gesteckten Ziels in den Vordergrund.<sup>103</sup>

Nimmt man auch hier das Modell vernetzter Verantwortungskreise in den Blick (o. III 2), so müssen die durch die Verantwortungsdezentralisierung im internen Verantwortungskreis entstandenen, einer Detailsteuerung entzogenen Handlungsspielräume einerseits und die durch den Wandel der normativen Programmierung im externen Handlungskreis angelegte Konkretisierungsoffenheit andererseits instrumentell verarbeitet werden. Insoweit kann dem Ansatz von *Rainer Pitschas* gefolgt werden, der für die zu leistende Institutionalisierung von Subjektivität die Anerkennung einer individualisierten Maßstabsbildungskompetenz eingefordert hat.<sup>104</sup> Diese Maßstabsbildungskompetenz konstituiert sowohl verwaltungsintern als auch im Außenverhältnis Handlungsfreiräume, die einer individualisierten Konkretisierung bedürfen.<sup>105</sup>

Mit der Rücknahme der materiellen legislatorischen Determinierung der Verwaltungsentscheidung einher gehen muss eine prozedurale Regulierung.<sup>106</sup> Sie öffnet Flexibilitätsspielräume<sup>107</sup>, indem sie Entscheidungsverfahren konstituiert und Kommunikationsarenen organisiert<sup>108</sup>. In dieser spezifischen In-

102 *Daniel Kettiger*, Wirkungsorientierte Gesetzgebung, VM 2001, S. 226 (230). Vgl. zur Typologie *Reiner Schmidt*, Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 67 ff.

103 Vgl. *Hill* (Anm. 61) S. 140.

104 *Pitschas* (Anm. 93) S. 102.

105 *Pitschas* (Anm. 93) S. 102.

106 Zum Gedanken der Prozeduralisierung vgl. etwa *Graf-Peter Calliess*, Prozedurales Recht, 1999; *Thomas Vesting*, Prozedurales Rundfunkrecht, 1997.

107 Vgl. *Karl-Heinz Ladeur*, Selbstorganisation sozialer Systeme und Prozeduralisierung des Rechts, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 187 (203).

108 Vgl. *Klaus Eder*, Prozedurales Recht und Prozeduralisierung des Rechts, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 155 (156); *Evelyn Hagenah*, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 487 (492).

bezugnahme der Kompetenzen aller Beteiligten begegnet das Prozeduralisierungskonzept sowohl den sich aus der Verantwortungstrennung und -dezentralisierung (dazu u. III 4) im Neuen Steuerungsmodell als auch den sich durch den Ansatz des Qualitätsmanagements (dazu u. III 8) ergebenden Folgerungen.

Allerdings ist zu beachten, dass die Interessen der Beteiligten nicht selten zu einer konditionalen Programmierung tendieren. Sie ermöglicht es der Politik, eine gleichbleibende Produktqualität weitgehend zu präformieren,<sup>109</sup> ermöglicht der Verwaltung insbesondere bei routinisierten Vorgängen eine schnelle und kostengünstige Verfahrensdurchführung<sup>110</sup> und erzeugt gegenüber dem Kunden Erwartungssicherheit. Notwendig ist daher eine Differenzierung der legislativen Programmierungsdichte nach der Aufgaben- und Entscheidungsstruktur.<sup>111</sup>

#### 4. Dezentralisierung

Durch die Dezentralisierung werden für den Bürger als Kunden die Verantwortlichkeiten transparent. Es werden Spielräume für ein auf Kommunikation aufbauendes konsensorientiertes Verwaltungshandeln eröffnet, das dem traditionellen öffentlich-rechtlichen Denken in Kategorien der Subordination nicht mehr in vollem Umfang entspricht. Der Übergang zur Konzeptsteuerung verlangt die Organisation von Kommunikationsarenen mit dem Bürger als Kunden, die einen Dialog über die situationsgerechte Zielerreichung ermöglichen.

Der Dezentralisierungsansatz konkretisiert sich in der integrierten Sachbearbeitung, bei dem *ein* Ansprechpartner für die komplette Betreuung eines Anliegens des Bürgers bereitsteht.<sup>112</sup> Vorbilder sind einerseits die Bürgerbüros, wie sie in vielen Kommunen eingerichtet sind,<sup>113</sup> andererseits das behördliche Projektmanagement bei der Verwirklichung von Großvorhaben. Notwendig ist der Übergang von der Art- zur Mengenteilung bei der Gestaltung der Arbeitsabläufe im größtmöglichen Umfang. Während bei der Arteilung ein Bearbeiter nur einen spezifizierten Schritt eines mehrteiligen Ablaufs ausführt,

109 Maximilian Wallerath, Die Änderung der Verwaltungskultur als Reformziel, Verw. 2000, S. 351 (375).

110 Andreas Voßkuhle, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht in der Informationsgesellschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 349 (393 f.).

111 Wallerath (Anm. 109) S. 375.

112 Schiedner (Anm. 33) S. 75.

113 S. nur Gudrun Klee-Kruse, BürgerBüros als innovative kommunale Serviceagenturen, 1995; Dieter Kraemer/Harald Kaufung, Bürgerämter sind nur der Anfang, VR 2000, S. 200 ff.; Gerd B. Müller, Einrichtung von Bürgerbüros/Verbesserung der Dienstleistungsorientierung, DÖD 2000, S. 16 ff.



liegt bei der Mengenteilung der gesamte Arbeitsablauf gleichsam in einer Hand.<sup>114</sup> Hierdurch werden zum einen die Leistungsprozesse durch Reduzierung der Transport-, Liege- und bei jedem weiteren Bearbeiter desselben Vorgangs jeweils neu anfallenden Einarbeitungszeiten prozessorientiert optimiert.<sup>115</sup> Zum anderen ermöglicht die Konzentration der Bearbeitung einen kompetenten Dialog des Bearbeiters mit dem Kunden über dessen Anliegen. Soweit sich jedenfalls partiell eine Beibehaltung der Arteilung als notwendig erweist, könnte dem Konzentrationsgedanken dadurch Rechnung getragen werden, dass der nach außen allein zuständige »Verfahrensmanager« ggf. erforderliche weitere Schritte wie die Einholung verschiedener Genehmigungen organisiert und produktorientierte Bearbeitungsteams<sup>116</sup> gebildet werden. Hierdurch wird gleichzeitig die Produktorientierung gestärkt, indem sich die Produktverantwortung in einer gesamtheitlichen Produktbearbeitung fokussiert.<sup>117</sup> Konsequenz dessen ist eine selbstregulative und situative Verfahrensgestaltung der dezentralisierten Einheiten,<sup>118</sup> die lediglich über das Controlling und die ggf. anschließende kooperativ veranlasste Korrektur in Zielvereinbarungen an übergeordnete Gesamtstrategien rückgekoppelt wird.

## 5. Outputorientierung

Soweit sie das Verwaltungsverfahren betrifft bedeutet Outputorientierung vor allem die Ziel- und Ergebnisorientierung der Ablauforganisation, ihre Ausrichtung auf das erreichbare Optimum. Outputorientierung beinhaltet mithin ein Gebot zur Optimierung des Verfahrens. Dabei ist zu beachten, dass der Faktor »Zeit« im Verwaltungsverfahren<sup>119</sup> nur einer unter mehreren optimierbaren Parametern ist<sup>120</sup>. Die Erzielung einer möglichst kurzen Durchlaufzeit ist keineswegs der für die Qualität des Produkts allein beherrschende Gesichtspunkt.<sup>121</sup> Hinzu tritt vielmehr der Gesichtspunkt der Kosten für Verwaltung und Kunden.

114 Klaus Deckert/Ferdinand Wind, Das Neue Steuerungsmodell, 1996, S. 113.

115 Deckert/Wind (Anm. 114) S. 115 ff.

116 Ausführlich Schiedner (Anm. 33) S. 150 ff.

117 Vgl. Schiedner (Anm. 33) S. 134.

118 Arno Scherzberg, Die öffentliche Verwaltung als informationelle Organisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 195 (204 f.).

119 Dazu Sandra Stefanie Eversberg, Der Zeitfaktor im bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1999; Paul Kirchhof, Verwalten und Zeit, 1975; Clemens Oertel, Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1992; Paul Rombach, Der Faktor Zeit im umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994.

120 Darstellung einiger der zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren in Betracht kommenden Maßnahmen bei Jan Ziekow, Zügige Verwaltungsverfahren, in: ders. (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 51 (67 ff.).

121 A. A. Deckert/Wind (Anm. 114) S. 99.

Die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in dezentralisierten Bearbeitungseinheiten setzt den Kern der Outputorientierung in der Optimierung des Ressourceneinsatzes (vgl. schon o. II 2). Effizienz im Sinne der Zielerreichung bei einem bestimmten Wirksamkeitsgrad unter Einsatz der minimal dafür erforderlichen Ressourcen<sup>122</sup> ist eines der zentralen Leitmotive des Neuen Steuerungsmodells. In Verbindung mit der Öffnung der Konkretisierungsmaßstäbe für die handelnden Verwaltungseinheiten (o. III 3) stehen effizienzorientiertes Handeln ermöglichende Optionen zur Verfügung. Das im Neuen Steuerungsmodell vorgesehene Verbleiben nicht in Anspruch genommener Ressourcen bei den Betriebseinheiten setzt Anreize, die Optionenauswahl unter Effizienzgesichtspunkten auszuüben.<sup>123</sup> Die Bewertung der Effizienz steht im Mittelpunkt des operativen (Budget-) Controllings (s. o. II 4). Gleichwohl ist auch die Effizienz nur eines der zu optimierenden Elemente. Das einseitige Abstellen auf Effizienz würde die umfassend zu denkende Optimierungsaufgabe verfehlen.<sup>124</sup> Die Effizienzgesichtspunkte sind vielmehr ins Verhältnis zu anderen Aspekten wie beispielsweise der durch das Qualitätsmanagement ermittelten Interessenrelationen (u. III 8) zu setzen. Je mehr diese anderen Gesichtspunkte bereits bei der Produktdefinition berücksichtigt wurden, desto mehr tritt bei der Leistungserbringung deren Effizienz in den Vordergrund. Diese Notwendigkeit, Effizienzkriterien flexibel handhaben zu können, weist auf eine eingeschränkte Möglichkeit der verbindlichen Definition von Effizienzanforderungen hin (dazu u. IV 1).

Für die Ausfüllung dieses Optimierungsgebots stehen verschiedene Verfahren wie das top down ansetzende Process Reengineering<sup>125</sup> oder das der bottom up-Perspektive verpflichtete Kaizen-Prinzip zur Verfügung. Ihr Ziel muss es sein, die eine situationsgerechte Bewältigungsleistung erleichternde »Verfahrensouveränität« der Behörde zu erhöhen.<sup>126</sup>

122 Wolfgang Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einleitende Problemskizze, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11 (17). Eingehend zur Begrifflichkeit Eberhard Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung –, in: ebda., S. 245 (246 ff.).

123 S. zu diesem Zusammenhang Hoffmann-Riem (Anm. 122) S. 51.

124 Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem, Organisationsrecht als Steuerungsressource – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 355 (389); Rainer Pitschas, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im »schlanken Staat«, VM 1996, S. 163 (165).

125 Vgl. dazu Anm. 40 und Klaus Lenk, »Business Process Re-Engineering«: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?, in: Traummüller (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, S. 27 ff.

126 Hill (Anm. 55) S. 88.

## 6. Kontraktmanagement

Konkretisieren Zielvereinbarungen dialogisch die im legislatorischen Programm offen gelassenen Handlungsspielräume (o. III 3), so bleibt daneben für hierarchisch determinierte Verwaltungsvorschriften klassischen Typs kaum noch Raum. Einseitig-hierarchische Steuerung, die die Autonomiespielräume der dezentralisierten Einheiten verengt, liegt quer zu den Grundbedingungen des Neuen Steuerungsmodells. Das von der politischen bis auf die Sachbearbeiterebene heruntergezonte Kontraktmanagement lässt kein Bedürfnis für den Erlass von Verwaltungsvorschriften offen. Eine Ausnahme kann lediglich für solche Verwaltungsvorschriften gelten, deren Erlass in einem besonderen Verfahren ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist (vgl. § 48 BImSchG) oder die als allgemeine Verwaltungsvorschriften koordinierende Wirkung für mehrere Verwaltungen eröffnen sollen.<sup>127</sup>

Der Vorschlag, aus einer Typisierung der unterschiedlichen Arten und Inhalte von Zielvereinbarungen ein Rechtsregime für Innenrechtsverträge zu entwickeln,<sup>128</sup> schließt an die Vorgehensweise nach Referenzgebieten<sup>129</sup> an. Doch ist davon auszugehen, dass sich im politischen Prozess klare und messbare Zielsetzungen kaum entwickeln lassen. Wegen der Notwendigkeit der Berücksichtigung einer Vielzahl von Referenzsystemen lässt sich eine klare Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs nicht herstellen.<sup>130</sup> Das Kontraktmanagement ist insbesondere der Ort, die Leistungen nicht nur über Output-, sondern auch über Outcome-Ziele in Zielvereinbarungen zu definieren.<sup>131</sup>

Als Beispiel kann der für das Neue Steuerungsmodell zentrale Gesichtspunkt der Effizienz (s. o. III 5) dienen. Effizienzvorgaben lassen sich in Zielvereinbarungen nicht in einer für die dezentralisierte Einheit verbindlichen Weise konkretisieren. Das Neue Steuerungsmodell setzt auf Selbstregulierung der Aufgabenwahrnehmung durch diese Einheiten innerhalb des im Haushaltsplan ausgewiesenen Budgets. Der mit der Einheit von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung eröffnete Rahmen situativer Konkretisierung würde

127 Vgl. für den Erlass von »Globalrichtlinien« *Hoffmann-Riem* (Anm. 124) S. 385.

128 So *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskontrolle: Einleitende Problemskizze, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungskontrolle*, 2001, S. 9 (43).

129 Dazu *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert* (Hrsg.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 11 (14 f.); *ders.*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 8 ff.

130 *Jörg Bogumil*, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, *VerwArch* 93 (2002), S. 129 (131).

131 *Frank Nullmeier*, Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: *Blanke/von Baudemer/Nullmeier/Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl. 2001, S. 357 (361 f.).

konterkariert, wenn die Bearbeitungseinheit die Effizienzbewertung nicht in vollem Umfang selbst zu leisten hätte. Ob sie ihr Budget ausschöpft oder versucht, über Effizienzsteigerungen Einsparungen zu erzielen, die ihr verbleiben, liegt in ihrer Einschätzung. Die zur Beurteilung der Angemessenheit des ausgewiesenen Budgets für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderlichen Informationen werden im Controlling transportiert und können zu budgetbezogenen Reaktionen führen. Innerhalb des Budgetrahmens aber sind spezifizierte Effizienzvorgaben systemfremd.

Die Leistungspflichten der dezentralisierten Verwaltungseinheiten lassen sich kaum in einem Maße spezifizieren und operationalisieren, dass eine sanktionsauslösende Beurteilung der Zielerreichung möglich wäre.<sup>132</sup> Kontraktmanagement ist in diesem Sinne eine »weiche« Steuerung, die sich zwar als Verfahren der Zielformulierung verstetigen, jedoch nicht in einer Dichte systematisieren lässt, die einen Anknüpfungspunkt für ein generalisiertes Verfahrenskonzept darstellen könnte. Als kontraktmanagementadäquate Sanktionen kommen insbesondere Berichtspflichten, qualifizierte Begründungslasten sowie Revisionsklauseln in Betracht.<sup>133</sup>

## 7. Controlling

Das Neue Steuerungsmodell führt zu neuen Akzentsetzungen gegenüber dem tradierten Kanon von Verwaltungskontrollen. Mechanismen der Selbstkontrolle innerhalb der dezentralisierten Einheiten gewinnen gegenüber hierarchisch verorteten Kontrollen an Bedeutung.<sup>134</sup> Selbst wenn man davon ausgeht, dass die klassische Rechtsaufsicht auch für eine entlang des Neuen Steuerungsmodells restrukturierte Verwaltung unverzichtbar bleibt,<sup>135</sup> führt die notwendige Abkehr von der Konditionalsteuerung (o. III 3) zu einer Rücknahme der inhaltlichen Maßstäbe der Rechtsaufsicht. Eine detailscharfe fachaufsichtliche Einflussnahme auf die Einzelentscheidungen lässt sich mit dem Gedanken einer Globalsteuerung der verantwortlichen Einheiten nicht vereinbaren.<sup>136</sup> Die Instrumente inneradministrativer Kontrollen sind unter diesen Bedingungen einem Redesign zu unterziehen, das die Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen durch das Controlling in eine Beaufsichtigung der Strukturbedingungen des Verwaltungshandelns einbezieht.<sup>137</sup>

132 Trute (Anm. 5) S. 279.

133 Schmidt-Aßmann (Anm. 128) S. 43.

134 Schmidt-Aßmann (Anm. 128) S. 27 f.

135 So Schmidt-Aßmann (Anm. 128) S. 43.

136 Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem, Finanzkontrolle der Verwaltung durch Rechnungshof und Parlament, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 73 (78); Schmidt-Aßmann (Anm. 128) S. 43.

137 Pitschas (Anm. 74) S. 913 ff.; Schmidt-Aßmann (Anm. 128) S. 43.

Der Verantwortungsteilung im Neuen Steuerungsmodell (o. III 2) entspricht es, von einem Vorrang der Selbstkorrektur bei der operativen Kontrolle auszugehen.<sup>138</sup> Das Lernen aus Fehlern muss in den definierten Verantwortungsstrukturen erfolgen.<sup>139</sup> Instrumentell kann für diesen Lernprozess auf die Elemente des Qualitätsmanagements (u. III 8) zurückgegriffen werden. Erst dann wenn ein Fehler strategische Relevanz erlangen kann, verdichtet sich die Struktur- zu einer operativen Aufsicht. Entsprechende kommunikationsbasierte Abgrenzungsverfahren lassen sich im Rahmen des Kontraktmanagements entwickeln.

## 8. Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement kristallisiert sich vor allem im Zugang der durch die bürgerschaftliche Öffentlichkeit bestimmte Kundenseite zur Gestaltung der Leistungsprozesse. Nicht allein die Leistungserbringer stehen in einer besonderen Qualitätsverantwortung, denn Qualität kann nicht als ausschließlich durch die Verwaltung definierte Eigenschaft der Produkte verstanden werden. Vor der Folie einer Rücknahme punktgenauer Fachkontrollen und eines Übergangs zu einer controllingunterstützten Globalsteuerung kann Qualitätsmanagement auch eine – ergänzende – Kontrolle durch die Empfänger von Verwaltungsleistungen sicherstellen, soweit es um die – mit den öffentlichen Interessen an der Leistungserbringung nicht notwendig identischen – Kundeninteressen geht.<sup>140</sup> Das Bestreben um Qualität bezieht sowohl die öffentlichen Interessen als auch die Bedarfe, Interessen und Wertvorstellungen der Bürger mit ein und verlangt die systematische Ermittlung von Kundeninteressen, beispielsweise durch Bürger- und Kundenbefragungen. Im weiteren sind Verfahren vorzusehen, die die Implementation dialogisch mit den Kunden entwickelter Entscheidungsparameter sicherstellen.<sup>141</sup> Beispiele sind die Einführung periodischer Berichtspflichten gegenüber der allgemeinen oder einer näher spezifizierten Öffentlichkeit und die hierauf fußende gemeinsame Erarbeitung von Qualitätsstandards,<sup>142</sup> beispielsweise in Diskussionsforen.

Während die Etablierung solcher allgemeiner Foren insbesondere für eine strategische Überprüfung der Verwaltungsaufgaben<sup>143</sup> und ihrer Erfüllungs-

138 Vgl. Sybille Stöbe-Blossey, *Schlanke Verwaltung (Lean Administration)*, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl. 2001, S. 262 (269). Die Korrelation von Verantwortung und Kontrolle betont zu Recht Hoffmann-Riem (Anm. 94) S. 338 ff.

139 Hoffmann-Riem, *Verantwortungsteilung* (Anm. 15), S. 59.

140 Trute (Anm. 5) S. 282 f.

141 Pitschas (Anm. 93) S. 100.

142 Trute (Anm. 5) S. 283.

143 Vgl. zum Gesichtspunkt der Aufgabenkritik in diesem Zusammenhang Hill (Anm. 55) S. 80. Allgemein zur Aufgabenkritik Hans Peter Bull, *Wiedergewinnung von Handlungsspiel-*

modalitäten genutzt werden können, setzt ein aktives Beschwerdemanagement eher operativ an. Ziel ist die lernende Organisation.<sup>144</sup> Beschwerden von Bürgern werden systematisch in einen Prozess der permanenten Weiterentwicklung und Verbesserung integriert. Eine externalisierte Verhaltenssicherheit kann dabei durch die Fixierung erreichter Fortschritte durch verbindliche Verfahrensvorgaben erreicht werden. Beispielsweise können bestimmte Bearbeitungsstandards wie z. B. Bearbeitungsfristen garantiert werden,<sup>145</sup> solange sichergestellt ist, dass hierdurch nur erreichte Stufen im fortgeführten Verbesserungsprozess gesichert werden sollen<sup>146</sup>.

Begreift man Qualitätsmanagement als dialogische Begleit- und Folgebetrachtung von Verwaltungshandeln, so ist es als umfassendes System der planvollen Ermittlung und Verarbeitung von Kundeninteressen, Fehlern und Qualitätsmängeln zu verstehen. Die Verarbeitungsaufgabe fordert dabei zum einen eine fehlerfreundliche Gestaltung von Organisation und Verfahren. Fehler dürfen nicht als pathologisches Extrem, sondern müssen als in Rechnung zu stellender Normalfall der täglichen Abläufe begriffen werden. Wesentlich ist, dass auch tatsächlich die Möglichkeit besteht, aus Fehlern zu lernen. Zum anderen können informationstechnische Lösungen genutzt werden, um seitens der Verwaltung Kundeninteressen kennenzulernen und auf das eigene Leistungsangebot rückzubeziehen sowie Kundenpflege zu betreiben. Die Einrichtung eines Citizen Relationship Management vermag eine entsprechende Verstetigung der Beziehungspflege zu unterstützen.<sup>147</sup>

#### IV. Rechtliche Regelungen

##### 1. *Verwaltungsverfahrensrecht*

Für die Frage nach den verwaltungsverfahrenrechtlichen Aufnahmebedarfen des Neuen Steuerungsmodells ist der o. I. skizzierte Steuerungsansatz des Modells zu beachten, der gerade auf die Abkehr von regulativer Verfahrenssteuerung setzt. Die normative Verfestigung einzelner Instrumente liegt durchaus

räumen durch Aufgabenkritik?, in: Ziekow (Hrsg.), Handlungsspielräume der Verwaltung, 1999, S. 33 ff.; Gisela Färber, Instrumente und Bedingungen für eine wirksame Aufgabenkritik, in: Jann/König/Landfried/Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geb., 1998, S. 189 ff.

144 Rainer Pitschas, Organisationsrecht als Steuerungsressource in der Sozialverwaltung, in: Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 151 (161).

145 Hill (Anm. 55) S. 81.

146 Vgl. für Berlin Andreas Chmel, Das Neue Berliner Verwaltungsmanagement, 1999, S. 110.

147 Vgl. Hinrich Bonin, Citizen Relationship Management, VM 2001, S. 216 ff.

quer zum ganzheitlichen Ansatz des Neuen Steuerungsmodells. Das Verfahrensrecht wird daher im wesentlichen nur öffnend und Optionen anbietend wirken können.

Ob es wirklich einer rechtlichen Verarbeitung des Kontraktmanagements hinsichtlich der Einordnung, der Verbindlichkeit und des Leistungsstörungenregimes bedarf, darf bezweifelt werden.<sup>148</sup> Andere europäische Staaten, die ihre Bürokratien nach den Ansätzen des New Public Management restrukturiert haben, interpretieren Kontraktmanagement als organisierte Verhandlungskultur ohne Sanktionsmechanismen. Zielvereinbarungen sind in diesem Verständnis Mittel der *Kontakt*-, nicht der Kontraktsteuerung.<sup>149</sup> Die Vorstellung einer Justitiabilität von Zielvereinbarungen<sup>150</sup> wird deren kooperativem Anliegen nicht gerecht. Innerhalb eines ganzheitlichen Steuerungskreislaufs kann eine Fehlerfolgenregelung nur in einer kooperativen Bilanzierung und Korrektur bestehen.<sup>151</sup> Entsprechende Korrektur- und Sanktionsmöglichkeiten sind in der Zielvereinbarung selbst vorzusehen.<sup>152</sup> Mindestfolge muss eine gemeinsame Ursachenanalyse sein, deren Ergebnisse in die folgende Zielvereinbarung einfließen müssen.<sup>153</sup> Umgekehrt muss auch die Erreichung der vereinbarten Ziele festgehalten und materiell oder immateriell honoriert werden.<sup>154</sup> Sinnvoll zu regeln – nicht im Verwaltungsverfahrensgesetz, sondern in den jeweiligen Fachgesetzen – wären allenfalls die Grundelemente von Zielvereinbarungen und deren Fehlerfolgenkorrektur im Sinne der Zurverfügungstellung eines Handlungsrahmens, d. h. ohne die Eröffnung einer gerichtlichen Kontrollmöglichkeit.

Wie die Entwicklung der Dogmatik zur Wirkung von Verwaltungsvorschriften<sup>155</sup> zeigt, sind die aus Zielvereinbarungen im Verhältnis zu Verwaltungs-

148 Für die rechtliche Verbindlichkeit der Kontrakte etwa *Janbernd Oebbecke*, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1998, S. 853 (858 f.) Dagegen *Hermann Pünder*, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, DÖV 1998, S. 63 ff.; *Olaf Otting*, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung, VR 1997, S. 361 (362 f.); *Thomas R. Wolf*, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordÖR 1999, S. 131 ff.

149 *Werner Jann*, Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, Verw. 2000, S. 325 (346).

150 So etwa *Oebbecke* (Anm. 148) S. 859.

151 *Hill* (Anm. 61) S. 146 f.

152 *Jens-Peter Schneider*, Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht, in: Schmidt-ABmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 103 (131 f.).

153 *Bahn Müller/Tondorf* (Anm. 62) S. 155.

154 *Bahn Müller/Tondorf* (Anm. 62) S. 155.

155 *Annette Guckelberger*, Zum methodischen Umgang mit Verwaltungsvorschriften, Verw. 2002, S. 61 (65 ff.); *Hans Jarass*, Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, JuS 1999, S. 105 (107 ff.); *Steffen Kautz*, Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften und ihre unterschiedliche Bindungswirkung, GewArch 2000, S. 230 (231 ff.); *Anna Leisner*, Verwaltungsgesetzgebung durch Erlasse, JZ 2002, S. 219 (221 ff.); *Fritz Ossenhühl*, Autonome Rechtssetzung der Verwaltung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 65 Rn. 44 ff.; *Achim Rogmann*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, 1998.



externen entspringenden Wirkungen ohne weitere Regelungsnotwendigkeit dogmatisch verarbeitbar. Beispiele sind Zielvereinbarungen, die die Konkretisierung von Rechtspositionen des Bürgers betreffen. Es bestehen keine größeren Schwierigkeiten, die zur Behandlung von Verwaltungsvorschriften entwickelten Ansätze für die Zielvereinbarungen mit Außenrechtsbezug fortzudenken.<sup>156</sup>

Dem Gedanken der Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten, die über Zielvereinbarungen und nicht über detaillierte Weisungen im Einzelfall gesteuert werden, könnte in anderer Weise im Verwaltungsverfahrensgesetz Rechnung getragen werden. Zum einen könnte der bereits in mehreren Vorschriften (etwa den §§ 71 d, 71 e und 78 VwVfG) anklingende Ansatz eines für ein Begehren des Bürgers nach außen einheitlich zuständigen behördlichen Ansprechpartners mit Blick auf das Dezentralisierungskonzept des Neuen Steuerungsmodells aufgegriffen werden (s. dazu o. III 4). Regelungsstandort einer solchen Zielvorstellung könnte beispielsweise der § 10 VwVfG sein. Zum anderen könnte dem Gedanken einer dezentralisierten Verantwortung durch Unterbreitung einer Angebotsordnung Rechnung getragen werden, die eine Umsetzung der intern eröffneten Handlungsspielräume nach außen erleichtert. Kooperatives Zusammenwirken zwischen der Verwaltung und Privaten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglicht situationsgerechte und flexible Lösungen im Einzelfall<sup>157</sup> und kann als die Verlängerung des Kontraktmanagements über die Verwaltungsorganisation hinaus verstanden werden (vgl. o. II 3). Die für eine solche Öffnung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für die Etablierung kooperativer Routinen in Betracht kommenden Maßnahmen sind an anderer Stelle entwickelt worden<sup>158</sup> und seien hier nur kurz zusammengefasst. Im wesentlichen handelt es sich um folgendes:

- Erstens die Aufnahme strukturierender, aber nicht verbindlicher Regelungen für informale Kooperationen – unabhängig davon, ob diese in verbindliche Handlungsformen münden sollen oder nicht. Diese Regelungen gelten unabhängig von der Zuordnung des Kooperationsgegenstandes zum privaten oder zum öffentlichen Recht. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens (*hier*) im Sinne des § 9 VwVfG, für dessen Beibehaltung im übrigen wegen des Zusammenhangs der darauf aufbauenden Regelungen gewichtige Gründe sprechen,<sup>159</sup> wird dadurch von Erweiterungsdruck entlastet.

156 Vgl. Hill (Anm. 61) S. 148: »... nach Art einer Ermessens- oder Abwägungskontrolle«.

157 Zur Indienstellung kooperativen Verwaltungshandelns für die Ziele des Neuen Steuerungsmodells Rüdiger Nolte, Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Instrument der Grundwassersanierung, 2001, S. 99.

158 Jan Ziekow, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, in: ders. (Hrsg.), Public Private Partnership, Bd. 2, 2002.

159 Kritisch hingegen Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Perspektiven der Systembildung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 405 (420).

- Zweitens eine deutliche Flexibilisierung und Reduzierung der Fehleranfälligkeit des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Tendenz ist hier eine Rücknahme der Regelungsdichte auf das verfassungsrechtlich zwingend Gebotene und eine stärkere Akzentuierung der für die Kooperationspartner gegebenen Notwendigkeit, adäquate Lösungen in der Kooperation selbst zu entwickeln.
- Drittens die Zurverfügungstellung eines Rechts des Verwaltungskooperationsvertrags, die Kooperation unabhängig von der Zuordnung des Vertragsgegenstands zum öffentlichen Recht oder zum Privatrecht erleichtern und gestalten soll. Ein wesentliches Instrument ist hier die Verantwortungsbilanz, durch die die Behörde vor Abschluss eines Verwaltungskooperationsvertrags ihre in der Verwaltungskooperation bestehende Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe im Verhältnis zu dem privaten Kooperationspartner bewertet.

Mehrere der im Rahmen eines solchen Verwaltungskooperationsrechts umzusetzenden Regelungsansätze enthalten mit Blick auf den internen Verantwortungsbereich des Neuen Steuerungsmodells verallgemeinerungsfähiges Potential.

Beispiel ist die Anknüpfung an den von *Jens-Peter Schneider* so bezeichneten Gedanken der nachvollziehenden Amtsermittlung. Im Verwaltungsrecht finden sich mehr und mehr Regelungen, die den Privaten verstärkt in die Konkretisierung des Sachverhalts einbinden. Bekanntestes Beispiel ist die in § 6 UVPG statuierte Pflicht des Trägers des Vorhabens, der Behörde zu Verfahrensbeginn die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens vorzulegen. Die für die Erfüllung dieser Vorlagepflicht erforderlichen tatsächlichen Grundlagen hat der Vorhabenträger selbstständig zu ermitteln. Die Beschäftigung der Behörde mit dem Tatsachenmaterial setzt erst ein, wenn der Vorhabenträger das von ihm zusammengestellte Material vorgelegt hat. Nunmehr hat die Behörde in sog. nachvollziehender Amtsermittlung die Angaben des Antragstellers zu prüfen: Sie darf sich dabei nicht auf eine reine Plausibilitätskontrolle anhand der vorgelegten Unterlagen und damit auf eine im Wesentlichen ungeprüfte Übernahme der Angaben beschränken, sondern muss diese kritisch würdigen und zumindest stichprobenartig Kontrollermittlungen vornehmen.<sup>160</sup>

Zahlreiche Vorschriften sehen vor, dass ein Anlagenbetreiber auf seine Kosten Messungen, Prüfungen oder Sachverständigengutachten veranlassen muss (vgl. §§ 26, 28 ff. BImSchG, § 40 Abs. 3 KrW-/AbfG, § 19i Abs. 2

<sup>160</sup> *Jens-Peter Schneider*, Nachvollziehende Amtsermittlung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, 1991, S. 126 ff.; *ders.*, Kooperative Verwaltungsverfahren, *VerwArch* 1996, S. 38 (55 f.).

WHG, § 3 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG). Darüber hinaus sind Pflichten zur Dokumentation und Mitteilung bestimmter Vorgänge an die Behörde vorgesehen (vgl. § 27 BImSchG, §§ 42, 43 KrW-/AbfG, § 12 Abs. 1 Nr. 5 AbfG, §§ 7 ff. StörfallVO). Diese Regelungen beruhen auf dem Charakter des Verwaltungsverfahrens als Prozess der Informationsgewinnung und -verarbeitung (o. I 2). Sie sind im wesentlichen Reaktion auf die »Informationskrise« der Verwaltung vor der Realität komplexer Wissensgenerierung.<sup>161</sup> Als »Einbruchstelle für Subjektivität« ist die Rekonstruktion des Sachverhalts in besonderem Maße auf Kommunikation und Informationsaustausch zwischen den Beteiligten angewiesen.<sup>162</sup> Durch kommunikative Interaktion vermittelte intersubjektivität ist insoweit der Versuch der Herstellung von Objektivität. Kooperative Sachverhaltskonkretisierung ist daher Ausdruck einer Verantwortungsteilung (dazu o. III 1), indem sie den Privaten in die behördliche Verantwortung für die Ermittlung des Tatsachenmaterials einbezieht.

Gleichwohl können in der rechtlichen Bewertung behördlicher und privater Beitrag zur Sachverhaltsermittlung nicht vollständig gleichgewichtig sein. Der Untersuchungsgrundsatz ist im rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verankert<sup>163</sup> und daher nicht aufgebbar. Die Verwaltung kann sich aus der Verantwortung für die Erstellung einer entscheidungstragenden Tatsachengrundlage nicht zurückziehen. Die Behörde darf sich nicht auf die ungeprüfte Übernahme des informationellen Kooperationsbeitrags des Privaten beschränken, sondern muss nach den Grundsätzen der nachvollziehenden Amtsermittlung eine Kontrolle der privaten Konkretisierungsleistung durchführen.

Für die Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für die Gestaltung von vertraglichen Beziehungen zwischen der Verwaltung und Privaten ist vorge schlagen worden<sup>164</sup>, die Zusammenarbeit der Vertragspartner bei der Sachverhaltsermittlung im Gesetz zu verankern. Die Partner sollen so früh wie möglich erörtern, welche Tatsachen von dem Vertragspartner der Behörde zu ermitteln und welche Methoden und Dokumentationsmöglichkeiten dabei zu verwenden sind sowie welche Nachweise und Unterlagen von ihm erbracht werden. Die Behörde überprüft den von ihrem Vertragspartner ermittelten Sachverhalt und stellt, soweit dies erforderlich ist, eigene Ermittlungen an. Es

161 S. Voßkuhle (Anm. 110) S. 352 ff.

162 Rainer Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219 (287); vgl. auch Wolfgang Hoffmann-Riem, Ermöglichung von Flexibilität und Innovationsoffenheit im Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 9 (35 ff.); Voßkuhle (Anm. 110) S. 369.

163 Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsverfahrensrecht, 4. Aufl. 1998, § 1 Rn. 9.

164 Ziekow (Anm. 158).

ließe sich daran denken, diese Verstärkung des Prinzips der kooperativen Sachverhaltskonkretisierung in § 24 VwVfG zum Grundsatz zu erheben. Dies gilt über den Abschluss von Verträgen und der Beantragung begünstigender Verwaltungsakte hinaus auch für die Eingriffsverwaltung. Dass der dem Bürger über Rechtspositionen gewährleistete Rechtsschutz durch die ihm eingeräumte Möglichkeit, möglichst frühzeitig kommunikativ eingebunden zu werden, verstärkt wird, ist wiederholt herausgestellt worden.<sup>165</sup>

Ein weiteres anschlussfähiges Element des Verwaltungskooperationsrechts ist der Versuch, Zukunftsoffenheit der vereinbarten Regelung mit der weitestmöglichen Aufrechterhaltung der Kooperation zu vereinbaren. Wenn das Neue Steuerungsmodell die Verwaltung als lernende Organisation etablieren will (o. III 8), so lässt sich dies verwaltungsverfahrenrechtlich insbesondere an zwei Punkten implementieren:

Der erste ist die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Behörde und Kunde von einem punktuellen Kontakt zu einer dialogischen Struktur. Es ließe sich beispielsweise daran denken, das Fehlerfolgenregime für Verwaltungsakte als Optionenmodell auszugestalten. Die kooperative Beseitigung von Fehlern sollte grundsätzlich in die Kommunikationsstruktur einbezogen werden. Dem Privaten könnten Anreize dafür offeriert werden, sich an der Fehlerbeseitigung zu beteiligen. Zu denken wäre beispielsweise an Mitwirkungsmöglichkeiten in Aufhebungsverfahren nach §§ 48, 49 VwVfG, eine reale Chance zur Einflussnahme auf den Inhalt der Entscheidung bei einer nachgeholten Anhörung oder eine eingeschränkte Aufhebbarkeit begünstigender Verwaltungsakte. In letzter Konsequenz liegt es in der Logik einer solchen dialogischen Struktur, auf die Bestandskraft des Verwaltungsakts zu verzichten.

Dies ergibt sich auch aus einer anderen Überlegung: Der mit dem Übergang zur Konzeptsteuerung (o. III 3) verbundene Verlust der Bedeutung der Wahl einer Handlungsform bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Rolle des konditional programmierten Verwaltungsakts. Ganzheitliche Modelle, wie sie bisher schon in der planerischen Abwägung<sup>166</sup> bekannt waren, fordern von der Verwaltung komplexe Zielintegrationen. Entsprechend der kooperativ offenen Struktur der von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Bürger zu erbringenden Konkretisierungsleistung muss das Verfahren auch zukunfts-

165 *Helmuth Schulze-Fielitz*, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, DVBl. 1994, S. 657 (664); *Stelkens/Schmitz* (Anm. 31) § 9 Rn. 21.

166 Zur planerischen Abwägung *Johannes Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, 1995; *Christian Heinze*, Das planungsrechtliche Abwägungsgebot, NVwZ 1986, S. 87 ff.; *Martin Ihler*, Die behördlichen Abwägungsspielräume bei Bauleitplanung und Planfeststellung, JuS 1990, S. 7 ff.; *Jan-Dirk Just*, Ermittlung und Einstellung von Belangen bei der planerischen Abwägung, 1996; *Ulf Sieg*, Abwägung bei der straßenrechtlichen Planfeststellung, ZUR 1994, S. 84 ff.

fen für Wandlungen der Verhältnisse und neue Lösungen sein. Die mit der Handlungsform des Verwaltungsakts auf das engste verknüpfte Bestandskraftlehre steht damit auf dem Prüfstand.<sup>167</sup>

Allerdings dürfte nicht für alle Bereiche des Verwaltungshandelns ein Verzicht auf die Bestandskraft empfehlenswert sein. Es bedarf einer exakten Analyse, in welchen Bereichen die durch die Bestandskraft vermittelte Verhaltenssicherheit sowohl für die Verwaltung als auch für deren Kunden gegen eine Flexibilisierung spricht.<sup>168</sup> Jedoch lässt sich aus den obigen Ausführungen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis dahingehend entwickeln, dass die flexible und zukunfts offene Gestaltung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Kunde die Regel, die Möglichkeit der Berufung auf die Bestandskraft die Ausnahme ist.

Der zweite Punkt, an dem der Gedanke der lernenden Organisation verwaltungsverfahrenrechtlich aufgegriffen werden kann, ist der gesetzliche Hinweis auf ein Qualitätsmanagement im Sinne einer dialogischen Begleit- und Folgenbetrachtung von Verwaltungshandeln. Die skizzierte kooperative Fehlerbeseitigung im Einzelfall könnte zu einem System der planvollen Ermittlung und Verarbeitung von Fehlern und Qualitätsmängeln fortentwickelt werden. Doch ist es wenig sinnvoll, einzelne Instrumente des Qualitätsmanagements im Verwaltungsverfahrensgesetz als verbindlich vorzugeben. Ein – etwa in § 10 VwVfG verankerter – Hinweis auf die Notwendigkeit der Etablierung eines Qualitätsmanagements unter beispielhafter Anführung einzelner Elemente ist insoweit ausreichend. In welcher Weise die einzelne Behörde ein Qualitätsmanagementsystem installiert, kann in den Details ihr überlassen bleiben. Wesentlich ist vor allem, dass das Ziel des Qualitätsmanagements, einen kontinuierlichen Prozess der Sicherung und Verbesserung der Qualität von Verwaltungsleistungen unter Einbeziehung der Bürger-/Kunden- sowie der öffentlichen Interessen zu entfalten, zum Ausdruck kommt.

Eine solche qualitätsmanagementbezogene Regelung böte auch Gelegenheit, die dem Neuen Steuerungsmodell inhärenten Effizienzgesichtspunkte aufzu-

167 Zur Reversibilität von Verwaltungsentscheidungen vgl. *Udo Di Fabio*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im künftigen Umweltrecht, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, 1997, S. 199 (208 f.); *Arndt Schmehl*, Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt zwischen Stabilität und Flexibilität, 1998. Zur Bedeutung der Bestandskraftlehre für die Figur des Verwaltungsakts vgl. u. a. *Friedrich Schoch*, Der Verwaltungsakt zwischen Stabilität und Flexibilität, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 199 ff.

168 Vgl. *Jan Ziekow*, Handlungsspielräume der Verwaltung und Investitionssicherheit, in: ders. (Hrsg.), Handlungsspielräume der Verwaltung, 1999, S. 67 ff.; s. auch *Christoph Gusy*, Der Wandel präventiver Schutzgewährung in der staatlichen Finanzkrise, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 175 (180).

nehmen und ggf. zu akzentuieren. Die Effizienzorientierung erfolgt dadurch, dass die zuständige Organisationseinheit ihren Produktionsprozess hinsichtlich der Input-Output-Relation optimiert (o. III 5). An dieser Prozessoptimierung müssen effizienzbezogene Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz ansetzen. Der aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen abgeleitete und der Verfahrensgestaltung bereits de lege lata zugrunde liegende Grundsatz der Verfahrenseffizienz<sup>169</sup> greift insoweit zu weit, enthält er doch eine weiter gefasste Zweck-Mittel-Relation<sup>170</sup>. Die Berücksichtigung ressourcenbezogener Effizienzgesichtspunkte könnte durch eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetzestext erleichtert und gestärkt werden.

Eine weitgehende Abkoppelung des Verwaltungshandelns von materiellen gesetzlichen Standards und Hinwendung zu einer Prozeduralisierung muss durch die Setzung und strikte Beachtung von Verfahrensstandards kompensiert werden. Die dialogische Maßstabsbildung und Rechtskonkretisierung bedarf schon aus grundrechtlicher Perspektive der Umhegung durch Verfahrensarrangements. Schutzstandards zugunsten des durchaus nicht immer freiwillig in den Dialog mit der Verwaltung tretenden Bürgers oder von Drittbe betroffenen bleiben unverzichtbar.

## 2. *Veränderungen des Rechtsschutzes*

Wenn die Vorstellung richtig ist, dass der breitflächige Übergang von der Konditional- zur Aufgaben- bzw. Konzeptprogrammierung in der Logik des Neuen Steuerungsmodells liegt (o. III 3), so ist darauf zu achten, dass hiermit kein Abbau des Rechtsschutzes des Einzelnen einhergeht.<sup>171</sup> Aus der Sicht des Rechtsschutzes stellt sich insbesondere das Problem der Überprüfbarkeit der offenen Zielkonkretisierung. Die Einhaltung der innerorganisatorischen Zielvereinbarungen ist durch den Bürger nicht erzwingbar. Die administrative Konkretisierung konzeptueller normativer Vorgaben wird sich von den Gerichten nur auf die Einhaltung des Konzeptrahmens kontrollieren lassen. Soweit die Konzeptsteuerung auf die Einräumung (materieller) subjektiver öffentlicher Rechte verzichtet und nur objektiv zu verwirklichende Ziele formuliert, stellt sich das Problem der fehlenden Klagebefugnis, sofern nicht grundrechtliche Positionen in Rede stehen. Die Kompensation erweiterter Handlungsspielräume der Verwaltung könnte in der Erweiterung der Elemente objektiver Rechtskontrolle durch die Verwaltungsgerichte bestehen.

169 Stelkens/Schmitz (Anm. 31) § 9 Rn. 76 ff.

170 Vgl. Stelkens/Schmitz (Anm. 31) § 9 Rn. 79.

171 Voßkuhle (Anm. 110) S. 400.

Gedacht werden könnte beispielsweise an eine Zielerreichungsklage, die das »Ob« des Konkretisierungserfolgs justiziabel macht und hinsichtlich des »Wie« die Verwaltung zu einer Überprüfung im Dialog mit dem Bürger unter gerichtlicher Mediation veranlasst.<sup>172</sup>

Insoweit anschlussfähig ist die Regelung des § 113 Abs. 3 VwGO<sup>173</sup>, nach der das Verwaltungsgericht den angefochtenen Verwaltungsakt aufhebt und die erforderliche weitere Sachaufklärung von der Behörde vorgenommen wird. Liegt § 113 Abs. 3 VwGO der Gedanke fehlender Spruchreife, die wegen besonderer Gründe besser durch die Behörde hergestellt werden kann, zugrunde,<sup>174</sup> so lässt sich dies auf die nur im Dialog zwischen Behörde und Bürger zu entfaltende Zielkonkretisierung übertragen. Das Gericht verweist die Beteiligten entweder auf eine autonome Rekonstruktion des Dialogs oder übernimmt selbst die Rolle des neutralen Mittlers, der den bereits einmal gescheiterten Dialog organisiert. Gegebenenfalls könnte diese organisatorische Funktion auch einer anderen Stelle in der Verwaltung als derjenigen, die zunächst entschieden hat, übertragen werden.<sup>175</sup>

Schließlich muss der verstärkten Prozeduralisierung eine wirksame gerichtliche Verfahrenskontrolle korrespondieren. Die durch verfahrensrechtliche Rahmensetzung sicherzustellende, integrierende und konfliktlösende, rechtsschöpfende Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zur akzeptanzfähigen Optimierung der Entscheidung innerhalb des rechtlichen Gestaltungsspielraums<sup>176</sup> muss einforderbar sein. Die bloß tatsächliche Möglichkeit des Bürgers, sich gegenüber der Verwaltung kommunikativ einzubringen, reicht insoweit nicht aus.<sup>177</sup> Subjektiv-rechtlich unterfütterte Verfahrenspositionen bedürfen der Erweiterung und müssen prozessual durchgesetzt werden können.<sup>178</sup> Die dem entgegenstehende Bestimmung des § 44a VwGO ist aufzuheben.

172 Vgl. zum Gedanken der Mediation durch gerichtliche Verhandlung *Karsten-Michael Ortloff*, Rechtspsychologie und Verwaltungsgerichtsbarkeit: das Rechtsgespräch in der mündlichen Verhandlung, NVwZ 1995, S. 28 (29).

173 S. in diesem Zusammenhang *Thomas Groß*, Ökonomisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Verwaltungsprozessrechts, Verw. 2001, S. 371 (392).

174 *Michael Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, 2001, § 113 Rn. 46.

175 Dazu *Ziekow* (Anm. 98) S. 78.

176 So treffend *Thomas Würtenberger*, Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?, VVDStRL 58 (1999), S. 139 (166 f.).

177 A. A. *Gerhard Hofe*, Grundfragen zur Ökonomisierung von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im schlanken Staat, VM 1998, S. 4 (7).

178 *Kettiger* (Anm. 102) S. 230; *Voßkuhle* (Anm. 110) S. 402.



## V. *Schlussbetrachtung*

Hält man die Prämisse für zutreffend, dass die Einführung von New Public Management-Ansätzen in Deutschland – anders als in anderen europäischen Staaten – auf die Etablierung eines nachhaltigen Systems gerichtet ist<sup>179</sup>, so formuliert das Neue Steuerungsmodell Änderungsbedarfe an das Verwaltungsverfahren. Die bisherigen Implementationserfahrungen deuten allerdings darauf hin, dass Verwaltung und Verwaltungsrecht mit der Umsetzung der in der Logik des Modells liegenden Folgerungen überfordert sein könnten. Es darf skeptisch beurteilt werden, ob sich der angedeutete Wandel zu einer weitgehenden Prozeduralisierung tatsächlich vollziehen wird. Gleiches gilt für das Gebot konsequenter Verfahrensoptimierung unter Effizienzgesichtspunkten oder die vollständige Verwirklichung eines herabgezogenen Kontraktmanagements. Es steht deshalb zu befürchten, dass Neues Steuerungsmodell und legalistische Steuerung wechselseitig beträchtlichen Reibungsverlusten ausgesetzt sein werden. Das Verwaltungsverfahrenswort wird hier wenig bewirken können, sondern sich auf das Angebot öffnender Optionen beschränken müssen. Ob und inwieweit die Verwaltung diese Optionen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells nutzt, bleibt eine Frage der Kulturgebundenheit der Verwaltung.

179 So Hendrik/Tops (Anm. 82) S. 578.

