

**Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem
Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche
Zulässigkeit**

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts der Rechts-
und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Ulli Christian Meyer

St. Ingbert

Tag der Disputation: 17. Dezember 2001

Dekan: Univ. Prof. Dr. Klaus Grupp

Erstberichterstatter: Univ. Prof. Dr. Rudolf Wendt

Zweitberichterstatter: Univ. Prof. Wilfried Fiedler

Meiner Frau Claudia und meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2001/2001 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst Herrn Univ. Prof. Dr. Rudolf Wendt, der das Entstehen dieser Untersuchung vorbildlich betreut hat. Ebenso zu Dank verpflichtet bin ich den Mitarbeitern seines Lehrstuhls, insbesondere Frau Dr. Heike Jochum, ohne deren wissenschaftliche Diskussionsbereitschaft und organisatorisches Geschick eine Fertigstellung der Arbeit in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen wäre. Dank schulde ich ebenfalls Herrn Prof. Dr. Wilfried Fiedler für die Begleitung der Dissertation als Zweitberichterstatter, der überaus zügig und exakt eine Bewertung meiner Arbeit vornahm.

Wissenschaftlicher und orthographischer Rat wurde mir von vielen Freunden zuteil. Ich möchte mich bei diesen Personen bedanken, so bei Herrn Dipl. Theol. Pascal Rambaud, Herrn Rechtsreferendar Michael Schley, Herrn Rechtsanwalt Matthias Bayer, Herrn stud. jur. Kai Fries, Herrn Dipl. Pol. Bernhard Lehmann von Weyhe und Herrn Studienrat Christoph Müller.

Ein besonderer Dank gilt der Hanns-Seidel-Stiftung, die die Arbeit durch die Gewährung eines Stipendiums gefördert und so erst möglich gemacht hat.

Danken möchte ich an dieser Stelle auch meiner Familie. So meiner Schwester Anne, meinem Schwager Mats und meinem Neffen Victor für die Gewährung „schöpferischer Klausur“ in der Abgeschiedenheit der schwedischen Natur. Ein besonderes Wort des Dankes gilt meinen Eltern und meiner Frau Claudia. Ihre Unterstützung war Grundvoraussetzung meiner Promotion wie meines privaten und beruflichen Werdeganges.

Sankt Ingbert, im Dezember 2001

Ulli Meyer

A. Inhaltsverzeichnis

DAS NEUE STEUERUNGSMODELL – VEREINBARKEIT MIT DEM DEMOKRATIEPRINZIP UND KOMMUNALVERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT	1
A. INHALTSVERZEICHNIS.....	5
B. DIE DEBATTEN UM VERWALTUNGSREFORM UND EIN NEUES STEUERUNGSMODELL.....	8
C. DAS KAMERALISTISCHE HAUSHALTSSYSTEM	14
I. Begriff des Haushaltssystems.....	14
II. Instrumente des kommunalen Haushaltssystems	15
III. Ziele und Funktionen des kommunalen Haushaltssystems.....	17
IV. Die Grundsätze der kameralistischen Haushaltswirtschaft.....	19
V. Zielerfüllung des kameralistischen Haushaltes.....	23
D. INSTRUMENTARIEN DES NEUEN STEUERUNGSMODELLS	29
I. Grundkonzeption des Neuen Steuerungsmodells	29
II. Flexibilisierende Elemente	32
1. Begriff der Budgetierung.....	32
2. Bildung der Budgets	34
3. Dekonzentration und Gleichlagerung von Sach- und Ressourcenverantwortung.....	40
III. Steuerungselemente	44
1. Output-Steuerung.....	46
a) Begriff und Funktion.....	46
b) Inhalt des Produktes und Produktfindung.....	48
c) Problematik der Produktfindung und des Produktbegriffs.....	51
2. Kontraktmanagement.....	55
a) Konzeption des Kontraktmanagements.....	56
b) Inhalt des Kontraktes.....	59
3. Verwaltungscontrolling.....	65
a) Bisheriges System der Rechnungsprüfung.....	66
(1) Örtliche Rechnungsprüfung	66
(a) Prüfung der Jahresrechnung	67
(b) Prüfung des laufenden Haushaltsvollzuges	69
(2) Überörtliche Rechnungsprüfung	71
(3) Bewertung des bisherigen Systems der Rechnungsprüfung.....	72
b) Controlling im Sinne des Neuen Steuerungsmodells.....	73
(1) Funktionen des Controllings	74
(a) Informationsfunktion	75

(b) Steuerungs- und Regelungsfunktion	75
(c) Koordinationsfunktion	77
(2) Kosten-Leistungsrechnung und Berichtswesen als Instrumente des Controllings	77
(a) Kosten- Leistungs-Rechnung	78
(b) Berichtswesen	80
(3) Operatives und Strategisches Controlling.....	82
IV. Fazit	85

E. RECHTSNATUR DER POLITISCHEN LEISTUNGSVEREINBARUNG UND IHRE VEREINBARKEIT MIT DEN REGELUNGEN DES KOMMUNALSELBSTVERWALTUNGSGESETZES 86

I. Rechtliche Einordnung des Kontraktmanagements86

1. Kritik an der Kompetenzordnung des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes als Grundlage der verwaltungsrechtlichen Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung	88
2. Rechtsnatur des Kontraktes	92
a) Privatrechtlicher Vertrag	92
b) Öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG.....	94
(1) Anwendbarkeit des (Saarländischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes	95
(2) Tatbestandliche Voraussetzungen des § 54 SVwVfG	107
(a) Außenwirkung des Verwaltungsvertrages	107
(b) Ergebnis	108
c) Analoge Anwendung des § 54 SVwVfG.....	109
(1) Regelungslücke.....	109
(a) Verwaltungsvorschrift.....	110
(b) Geschäftsordnung	111
(c) Informelles Verwaltungshandeln	114
(d) Konsensualer Auftrag innerhalb der Verwaltung	118
(e) Ergebnis	119
(2) Vergleichbare Interessenlage	119
(a) Vertrag	120
(b) Einigung.....	120
(c) Rechtsfähigkeit der Einigenden	121
(d) Rechtsbindungswille	131
(e) Inhaltliche Anforderung an das Rechtsverhältnis des § 54 SVwVfG	132
(f) Ergebnis: Vergleichbarkeit mit den Tatbestandsmerkmalen des § 54 SVwVfG	136
(g) Vergleichbarkeit des Zwecks von politischer Leistungsvereinbarung und öffentlich-rechtlichem Vertrag	137
(3) Analogiefähigkeit des § 54 SVwVfG	139
(4) Ergebnis	140
(5) Anwendung der Vorschriften der §§ 55 bis 62 SVwVfG auf das Kontraktmanagement	140
(6) Ergebnis	159
(7) Exkurs: Weitere Einsatzgebiete der analogen Anwendung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG für konsensuales Handeln von Rat und Bürgermeister.....	160

II. Vereinbarkeit der politischen Leistungsvereinbarung mit den Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts 162

1. Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung als Handlungsform.....	162
2. Vereinbarkeit mit den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes	167
3. Rechtmäßigkeit in kompetenzrechtlicher Hinsicht.....	169
a) Kompetenz für die Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung	170
b) Kompetenz zur Übertragung von Kompetenzen	176
4. Ergebnis.....	185

F. VEREINBARKEIT DER STELLUNG VON BÜRGERMEISTER UND GEMEINDERAT IM NEUEN STEUERUNGSMODELL MIT ART. 28 ABS. 1 SATZ 2 GRUNDGESETZ 187

I.	Charakter des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.....	189
II.	Die Stellung von Gemeinderat und Bürgermeister im Neuen Steuerungsmodell und das Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.....	191
1.	Das Legitimationsobjekt: Die Ausübung von Staatsgewalt.....	192
2.	Das Legitimationssubjekt: Das Staatsvolk.....	194
3.	Die Legitimationsmodi: Rückführbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt auf den Willen des Volkes 196	
a)	Problematische Elemente des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi. 198	
(1)	Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen als Element des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi	198
(2)	Legitimationsmodus „Kundenorientierung“	214
(3)	Fazit	217
b)	Personell-organisatorische Legitimation	217
c)	Funktionell-institutionelle Legitimation.....	220
d)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	221
(1)	Sachlich-inhaltliche Legitimation von Bürgermeister und Gemeinderat in der konventionell verwalteten Kommune	222
(2)	Sachlich-inhaltliche Legitimation der Gemeindeorgane im Neuen Steuerungsmodell	236
(a)	Sachlich-inhaltliche Legitimation in Auftragsangelegenheiten.....	237
(b)	Sachlich-inhaltliche Legitimation in Selbstverwaltungsangelegenheiten.....	238
(c)	Ergebnis.....	247
e)	Hinreichendes Legitimationsniveau der Tätigkeit von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell	249
III.	Ergebnis: Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.....	254
G.	FAZIT DER ERÖRTERUNGEN.....	256
H.	LITERATURVERZEICHNIS	264
I.	INDEX	281

B. Die Debatten um Verwaltungsreform und ein

Neues Steuerungsmodell

Die Öffentliche Verwaltung ist weltweit in die Diskussion geraten.¹ Ihr wird vorgeworfen, sie sei ineffizient, ineffektiv, zu teuer, wenig bürgernah und zu starr.² Als Konsequenz wird ein „New Public Management“ gefordert, das die Reformbestrebungen der öffentlichen Hand in den angelsächsischen Ländern geprägt hat.³ Kennzeichnend für die Erörterung der Defizite der öffentlichen Administration und deren Beseitigung ist, dass auf Erklärungsmuster und Kategorien der Privatwirtschaft zurückgegriffen wird.⁴ Es bildete sich so eine marktwirtschaftlich inspirierte und orientierte Sicht des Handelns der öffentlichen Hand. Die Hauptforderungen dieser Reformbewegung werden besonders mit Beginn der 90er Jahre in einem interessanten internationalen Gleichklang erhoben⁵:

- ein professionelles und verantwortungsbewusstes Management
- die administrative Leistungsmessung an Hand der Instrumente und Standards (Output-Kontrolle)
- die Disaggregation, Verselbstständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten
- die Stärkung des Wettbewerbsgedankens

¹ Vgl. Klaus König, Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich –acht Thesen-, DÖV 1997, S. 265 (265); Christoph Reichard, Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Gerhard Banner, Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln, 1993, S. 3.

² Zur internationalen Entwicklung: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 41 ff.

³ Christoph Reichard, Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 263 f., vgl. Al Gore, Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review, New York, 1993.

⁴ Kai Masser, Der aktuelle Stand der Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand: Ein Test der Stadt Arnsberg, in: Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Aktuelle Tendenzen und Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung: Eine Dokumentation einer Fortbildungsveranstaltung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit der Stadt Arnsberg, 1. Aufl., Stuttgart, Berlin, Bonn, Budapest, Düsseldorf, Heidelberg, Prag, Sofia, Warschau, Wien, Zürich, 1998, S. 7 (16); Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 5. Aufl., Berlin 1996, S. 24.

⁵ Hellmut Wollmann, Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 1 (19).

- der Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente
- eine größere Disziplin und Sparsamkeit in der Ressourcen-Nutzung

Zu diesen Forderungen nach einer Reform der Binnenorganisation der Verwaltung treten Überlegungen zur Rolle des Staates in der Gesellschaft. Der Staat soll sich auf seine „Kernaufgaben“ konzentrieren,⁶ die besonders im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit, der Justiz sowie der Bildung gesehen werden. Eine soziale Absicherung soll der Staat künftig nur noch für menschliche Grundbedürfnisse gewähren.

Ein solches Leitbild hat Konsequenzen für die Stellung des Staates im Wirtschaftsleben und seine wirtschaftliche Betätigung. So weisen die Reformer dem Staat nicht die Rolle des aktiv Leistenden zu, der öffentliche Aufgaben selbst erbringt. Er soll vielmehr eine lediglich „gewährleistende“ Institution sein, die garantiert, dass bestimmte Leistungen von öffentlichem Interesse erbracht werden und der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Zur Erfüllung dieser Garantie soll er sich vorrangig der Privatwirtschaft bedienen, er selbst soll lediglich bei deren Unvermögen auftreten und die Aufgabe selbst erfüllen.⁷

Diese Bestrebungen zeigten sich auch in Deutschland und zwangen unter dem in den 90er Jahren erhöhten Finanzdruck „leerer Kassen“ zu einer umfassenden Analyse der Situation der Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden. In der Beurteilung der Situation wird dabei auf die traditionellen Vorteile der deutschen Verwaltung verwiesen. Wegen der Leistungsverlässlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Dezentralisation wird die öffentliche Verwaltung in Deutschland als zuverlässig, rechtssicher und unbestechlich angesehen.⁸ Diesen Vorzügen der deutschen Verwaltung werden ihre Nachteile gegenübergestellt. Ihr wird mangelnde Effizienz, zu geringe Bürgerfreundlichkeit („Kundenorientierung“) und bürokratische Erstarrung vorgeworfen. Zudem sei die Durchsetzung von wirtschaftlichem Handeln der öffentlichen Hand nicht ausreichend institutionalisiert.⁹

Weiterhin wird an der deutschen Verwaltung kritisiert, dass im Bereich des Verwaltungsmanagements bürokratische Instrumente insbesondere die Eigenverantwortung der Mitarbeiter, die Innovationskraft und die Dekonzentration/Dezentralisation der

⁶ Ulrich Penski, Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung, DÖV 1999, S. 85 (85/86).

⁷ Vgl. zur Entwicklung im Postwesen: Heike Jochum, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Lizenzversagungsgrundes § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG, Berlin 2001, zugl. Saarbrücken, Univ., Diss., 2000, S. 39 f.

⁸ Frieder Naschold, Marga Pröhl, Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, 1994, S. 367 ff.

⁹ Hellmut Wollmann, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, Die Verwaltung, 1999, S. 345 (353).

Verwaltung behinderten.¹⁰ Die Folge sei eine geringe Effizienz der Verwaltung. Besondere Bedeutung habe hier das Finanzsystem, die Aufstellung und der Vollzug der öffentlichen Haushalte. Als Gründe werden hierfür angeführt:

- die geringe Kostenermittlung, geringe Kostentransparenz und geringes Kostenbewusstsein
- die strikten Regeln der Kameralistik
- der Annuitätsgrundsatz des deutschen Haushaltswesens
- die „Input“-Steuerung (Steuerung durch Finanzvorgaben ohne klare inhaltliche Leistungsziele)
- das Auseinanderfallen von Fach- und Finanzverantwortung (Schlagwort der „organisierten Verantwortungslosigkeit“¹¹)

Die Kritiker machen geltend, dass diese Defizite gravierende Konsequenzen für Deutschland zur Folge hätten. Im globalen Wettbewerb sei von einem deutschen Vorbild in Sachen öffentlicher Verwaltung keine Rede mehr und die deutsche Öffentlichkeit blicke staunend auf die angelsächsischen Länder und deren „Reformverwaltungen“ wie in Christchurch (Neuseeland), Phoenix (USA) oder Tilburg (Niederlande).¹² Ja sogar von einer Modernisierungslücke¹³ ist die Rede, die Mängel in folgenden Bereichen betreffe: Attraktivität des Öffentlichen Dienstes, Motivation der Mitarbeiter, Strategie der kommunalen Entwicklung, Legitimität der gemeindlichen Leistungserbringung und Steuerung der Gemeindeverwaltung (Management).¹⁴

¹⁰ Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 5. A., Berlin, 1996, S. 15.

¹¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 57.

¹² Vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Carl-Bertelsmann-Preis 1993; Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh 1994; Günther W. Dill, Helmut Hoffmann, Modernisierung der Kommunen in Deutschland: Der Beitrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: Heinrich Reiner mann, F.F. Ridley, Jean-Claude Thoening, Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis - ein internationaler Vergleich, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 158/1998, St. Augustin, 1998, S. 9 ff; vgl. Erfahrungen in Skandinavien: Stefan Fölster, Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering (Schwedens Systemwechsel in Gefahr? Erfahrungen mit Privatisierung, Dezentralisierung und Dezentralisierung), in: Claudius H. Riegler, Frieder Naschold, (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden, 1997, S. 135 ff.

¹³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, 1993, S. 9 ff.

¹⁴ Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 5. Aufl., Berlin 1996, S. 14-16.

Die in Deutschland als ungenügend eingestufte Situation der öffentlichen Verwaltung führte zu einer umfangreichen Diskussion über „Verwaltungsmodernisierung“ in Deutschland.¹⁵ Die Kommunen, zu Beginn der 90er Jahre massiv mit defizitären Haushalten konfrontiert, suchten Auswege aus der strukturellen Unterdeckung ihrer Haushalte. Sie begannen unter Anleitung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt)¹⁶ eine intensive Debatte über Fragen der Verwaltungsmodernisierung und starteten verschiedene Vorhaben zur Verwaltungsreform.¹⁷ Die Diskussion um die Reformen in den Kommunen ist sehr weit gediehen. Die neuen Ideen zum Umbau der Kommunalverwaltung wurden systematisiert, zu einer Konzeption verbunden und unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle bekannt.¹⁸ Dabei wurde das Neue Steuerungsmodell in starker Anlehnung an betriebswirtschaftliche Modelle der Unternehmensführung entwickelt. Kernforderungen des Neuen Steuerungsmodells sind die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft, die qualitativ und quantitativ aussagekräftige Typisierung des Verwaltungshandelns und die Entwicklung eines leistungsfähigen Verwaltungscontrollings. Zusätzlich sollen die Verantwortungsbereiche innerhalb der Kommune getrennt werden, wobei der Gemeinderat künftig für strategische Entscheidungen, der Bürgermeister hingegen für deren operative Ausführung ohne Einflussmöglichkeit des Rates zuständig sein soll.

Ein solches Übertragen von Modellen aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung weckt jedoch auch Zweifel.¹⁹ So ist auf den entstehenden Rationalitätskonflikt hinzuweisen, zu dem die privatwirtschaftlichen „Rezepte“ in der öffentlichen Hand führen: Eigenwohlverpflichtung (Gewinnoptimierung) und Eigentümerbestimmung bei Unternehmen - Gemeinwohlverpflichtung und Demokratieprinzip beim Gemeinwesen des Grundgesetzes. Diese disparaten Zielrichtungen rufen Zweifel hervor, ob im Rahmen von Verwaltungsreformen die Schonung finanzieller Ressourcen über die Erfordernisse demokratische Legitimation gestellt werden dürfen. Die Kritik am Neuen Steuerungsmodell

¹⁵ Klaus König, „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, DÖV 1995, S. 349 (349 f.); Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse: Thesen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, StWiss 7 (1996), S. 469 f.

¹⁶ Zu Aufbau und Geschichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle: Eberhard Laux, Über kommunale Organisationspolitik, AfK 1995, S. 227 (238 f.).

¹⁷ Hermann Hill, Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Eberhard Schmidt-Aßmann, Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, 1997, S. 65 (71).

¹⁸ Hans Peter Bull, Neue Steuerungsmodelle als Teil der Verwaltungsreform? in: Jörn Ipsen, Verwaltungsreform - Herausforderung für Staat und Kommunen, Baden-Baden, 1996, S. 69 f.; Helmut Klages, Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"?, AfK 1995, 203 f.

¹⁹ Rudolf Wendt, Haushaltsrechtliche und gemeindewirtschaftsrechtliche Hemmnisse der kommunalen Aufgabenerfüllung, Der Landkreis 1994, S. 263 (264).

richtet sich dabei besonders gegen die Elemente der Budgetierung und des Kontraktmanagements.

Durch die Budgetierung wird das bisherige kameralistische Haushaltssystem zu Gunsten des Bürgermeisters und zu Lasten des Gemeinderates flexibilisiert. Dies geschieht, indem die strikten Vorgaben des Gemeinderates in Form der Haushaltstitel für das Handeln des Bürgermeisters gelockert werden. Künftig soll die Verwaltung mit dem Bürgermeister an ihrer Spitze Minder- und Mehrausgaben zwischen den Haushaltstellen selbstständig ausgleichen können. Damit verlieren die Festsetzungen des Gemeinderates im Haushalt sowohl quantitativ als auch qualitativ an Bedeutung.

Durch das Kontraktmanagement soll das bisherige System der Aufgabenzuweisung von Rat zu Bürgermeister dem Verhältnis von Auftraggeber-Auftragnehmer in der Privatwirtschaft nachgebildet werden. Statt wie bisher durch einseitige Beschlüsse eine verbindliche Rechtsfolge (Ausführung einer Maßnahme, Bereitstellen von Haushaltsmitteln) herbeizuführen, soll dies zwischen Rat und Bürgermeister künftig durch Vereinbarung geschehen. Zudem soll dem Gemeinderat auf Grund des Kontrakts keine Entscheidungsgewalt mehr für darin geregelte Einzelfälle zustehen.

Dieses neue Verfahren des Kontraktmanagements würde die bisherigen monokratischen Verwaltungen erheblich verändern und wirft in verfassungsrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Hinsicht Fragen auf.

So schmälert die Budgetierung den Einfluss des vom Volk gewählten Gemeinderates auf den Haushalt, was im Hinblick auf das Demokratieprinzip bedenklich anmutet, erscheint doch das Budgetrecht als das vornehmste Recht einer Volksvertretung.²⁰ Ähnlichen Bedenken sieht sich das Kontraktmanagement ausgesetzt. Die Festsetzung der Ziele öffentlicher Verwaltung durch Kontrakt und das Verbot des Einzeleingriffs führen dazu, dass der Rat den Haushalt nicht mehr alleine beschließen kann und von der Ausführung der Sachentscheidungen durch den Bürgermeister ausgeschlossen ist. Neben diesen Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit des Neuen Steuerungsmodells mit dem Demokratieprinzip ist beim Kontrakt zwischen Rat und Bürgermeister unklar, wie diese Vereinbarung verwaltungsrechtlich einzuordnen ist. In Betracht zu ziehen ist eine Einordnung des Kontrakts als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG²¹, als

²⁰ Zur historischen Dimension: Werner Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung – Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden, 1989, S. 31 ff.

²¹ **Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz (SVwVfG)** vom 15.12.1976 (ABl. S. 1151), Gesetz Nr. 1056 in der Fassung vom 27.3.1997 (Amtsblatt S. 410), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.6.2000 (Amtsblatt S. 1018), BS-Saar Nr.

Geschäftsordnung, als Verwaltungsvorschrift, als konsensualer Auftrag innerhalb der Verwaltung oder als informelles Verwaltungshandeln .

Diese Bedenken, welche die Vereinbarkeit des Neuen Steuerungsmodells mit dem Demokratieprinzip und die verwaltungsrechtliche Einordnung des Neuen Steuerungsmodells betreffen, sollen in dieser Arbeit erörtert und auf Stichhaltigkeit überprüft werden. Da das Neue Steuerungsmodell entwickelt wurde, um die Schwächen der bisherigen Haushaltswirtschaft zu beseitigen, werden im Interesse einer umfassenden Betrachtung zuerst die Schwachpunkte des bisherigen kameralistischen Haushaltssystems dargestellt. Dem schließt sich eine Vorstellung des Neuen Steuerungsmodells mit seinen einzelnen Elementen an. Darauf folgend soll versucht werden, die verwaltungsorganisatorisch bedeutendste Veränderung des Neuen Steuerungsmodells, das Kontraktmanagement zwischen Bürgermeister und Gemeinderat, in Kategorien des Verwaltungsrechts einzuordnen. Nach dieser Prüfung wird untersucht, ob dieser Kontrakt mit dem saarländischen Kommunalverfassungsrecht vereinbar ist. Im darauf folgenden Kapitel wird abschließend überprüft, ob das Neue Steuerungsmodell im Hinblick auf die Stellung des Bürgermeisters und des Gemeinderats mit dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG²² in Einklang steht.

200-2, **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG) vom 21.6.1977 (GBl. S. 227), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.11.1997 (GBl. S. 470); **Bayern:** Art. 54 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) vom 23.12.1976 (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.1999 (GVBl. S. 532); **Brandenburg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 26.2. 1993 (GVBl. S. 26), in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.8.1998 (GVBl. I S. 178); **Hessen:** § 54 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG) vom 1. 12.1976 (GVBl. S. 454, bereinigt 1977 S. 95), in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.3.1999 (GVBl. I S. 222); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 54 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V) vom 21.4.1993 (GVBl. S. 482) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.8.1998 (GVBl. S. 743); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) vom 28.11.1997 (GVBl. S. 489) in Verbindung mit § 54 (Bundes)Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, wird im folgenden abgekürzt ohne Zusatzbezeichnung verwendet) vom 25. 5. 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 9. 1996 (BGBl. I S. 1354), **Nordrhein-Westfalen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG) vom 21.12.1976 (GV-NW. S. 438), in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1999 (GVBl. S. 602); **Rheinland-Pfalz :** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG) vom 23.12.1976 (GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.1999 (GVBl. S. 407) in Verbindung mit § 54 VwVfG; **Sachsen:** § 54 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG) vom 21. 1. 1993 (GVBl. S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.3.1999 (GVBl. S. 161), **Sachsen-Anhalt:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG) vom 18. 8. 1993 (GVBl. S. 412), in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.1.1999 (GVBl. S. 108); **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18.4.1967 (GVBl. S. 131) in der Fassung vom 26.1992 (GVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.12.1999 (GVBl. S. 468); **Thüringen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) vom 7. 8. 1991 (GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. 12. 1998 (GVBl. S. 427).

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000, BGBl. I S. 1755; BGBl. III/FNA 100-1.

C. Das kameralistische Haushaltssystem

In der Diskussion um die Reform der Kommunalverwaltung wird betont, dass dem Bereich des öffentlichen Haushaltssystems eine zentrale Rolle zukomme. Als Neuerung ist das Konzept des Neuen Steuerungsmodells reflexiv, d. h. es wird entwickelt, weil die bisherigen Regelungen als mangelbehaftet beurteilt werden. Daher soll zunächst die Systematik und Funktionsweise des herkömmlichen Haushaltssystems erläutert werden.

Zu Beginn ist zu klären, was unter einem „Haushaltssystem“ zu verstehen ist. Darauf aufbauend sollen die Ziele ermittelt werden, die mit der kommunalen Finanzwirtschaft verfolgt werden. Hieraus leiten sich die Funktionen ab, welche die Instrumente des Haushaltswesens erfüllen sollen. Abschließend soll ermittelt werden, inwiefern die Regelungen in ihrer Anwendung die Funktion erfüllen, der sie dienen sollen. Die gewonnenen Ergebnisse bilden eine wichtige Grundlage, um die Ansätze des Neuen Steuerungsmodells beurteilen zu können.

I. Begriff des Haushaltssystems

In einem demokratischen Gemeinwesen hat die Frage, für welchen Zweck das vom Staat eingenommene Geld verwendet wird, eine herausragende Bedeutung. Ebenso wie die inhaltlichen Festlegungen des Staates unterliegen daher auch die finanziellen Belange des Staates einem umfangreichen Regelwerk. Sinn eines Haushaltes ist es, die voraussichtliche Finanzsituation einer Körperschaft für einen konkreten Zeitraum verbindlich zu erfassen und die Mittel in Bezug zu bestimmten Leistungen der Körperschaft zu setzen. Durch den Haushalt soll also eine Verklammerung von Aufgabenerfüllung und finanziellen Ressourcen stattfinden. Der Begriff des Systems in der Bezeichnung „Haushaltssystem“ zeigt an, dass er die Gesamtheit der organisatorischen und normativen Regelungen erfassen will, die der Ordnung staatlicher Finanzen dienen.

Die Verbindung von Beschreibung der geplanten Tätigkeit und den Finanzziele im Begriff des Haushaltssystems findet in der älteren finanzwirtschaftlichen Literatur Parallelen. So lässt sich auf die starke Ähnlichkeit abheben, die die vorangestellte Definition des

„Haushaltssystem“ mit dem Verständnis des Budgets bzw. des Etats bei Neumark hat.²³ Dieser umschrieb das Budget und den Etat als eine „nach bestimmten Gesichtspunkten vorgenommene Aufstellung geplanter Einnahme- und Ausgabeoperationen eines politischen Verbandes“. Ebenfalls den Planungs- und Steuerungscharakter des Haushaltsrechts erfasst Jèze in seiner Umschreibung des Staatsrechnungswesens. Dies sei die „Gesamtheit der auf Gesetz, Verordnung oder Gewohnheit beruhenden Grundsätze, die öffentliches Finanzgebaren regeln: Veranschlagung und Anordnung der Einnahmen und Ausgaben, Eingehung und Bezahlung der Ausgaben, Erhebung der Einnahmen, Verwaltung der Gelder und Sachgegenstände sowie Kontrolle“.²⁴

Auch in der neueren Literatur wird der Aspekt der Verklammerung von geplanter Handlung und prognostiziertem Finanzbedarf im Rahmen der Haushaltswirtschaft betont. Für die gesamtstaatliche Ebene wird dies im Begriff der „öffentlichen Finanzwirtschaft“ ausgedrückt, der die Gesamtheit aller staatlichen Aktivitäten im Rahmen der Beschaffung, Verwaltung und Verwendung öffentlicher Mittel umfasst.²⁵

Daher soll im folgenden unter Haushaltssystem die Verknüpfung von haushaltsrechtlichen Regeln zu einem ablauf- und aufbauorganisatorischen Bereitstellungsmechanismus im Dienste der Erfüllung der Staatsaufgaben verstanden werden.²⁶ Dass das Haushaltssystem die Leistungen des Staates und die finanziellen Ressourcen miteinander verknüpft, ist von besonderem Interesse bei der Untersuchung der faktischen Umsetzung des Kameralismus.

II. Instrumente des kommunalen Haushaltssystems

Das kommunale Haushaltssystem soll alle geplanten Einnahmen und Ausgaben einer Rechnungsperiode erfassen. Dies soll ein Rechenwerk ermöglichen, das in Deutschland seit dem Ende des ersten Weltkrieges als Haushaltsplan bezeichnet wird.²⁷ Gesetzeskraft erhält der Plan durch seine Feststellung in der Haushaltssatzung, die vom Gemeinderat beschlossen

²³ Fritz Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena, 1929, S. 4.

²⁴ Gaston Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen, 1927, S. 1, 9.

²⁵ Herbert Wiesner, *Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht*, 9. Aufl., Heidelberg, 1992, S. 18.

²⁶ Ebenso: Christian Winter, *Das Kontraktmanagement*, Baden-Baden, 1998, S. 29.

²⁷ Fritz Neumark, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, in: Wilhelm Gerloff, Fritz Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1. Band, 2. Aufl., Tübingen, 1952, S. 552.

wird, §§ 84 Abs. 1, 35 Nr. 15 Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG)²⁸. Die Haushaltssatzung beinhaltet gemäß § 84 Abs. 2 KSVG²⁹ die Festsetzungen

- des Haushaltsplanes unter Angabe des Gesamtbetrages der Einnahmen und der Ausgaben des Haushaltsjahres
- der vorgesehenen Kreditaufnahme (Kreditermächtigung) für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
- der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen (Verpflichtungsermächtigungen) für künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
- des Höchstbetrages der Kassenkredite
- der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind.

²⁸ Gesetz Nr. 778 vom 15. 1. 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 6. 1997, Amtsblatt S. 682, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. 10. 1998 (Amtsblatt S. 1035), BS Saar 2020-1; **in den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 79 Gemeindeordnung (BW-GemO) vom 25.7. 1955 in der Fassung vom 3. 10. 1983 (GBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. 11. 1999 (GBl. S. 435); **Bayern:** Art. 63 Gemeindeordnung (Bay-GemO) vom 25.1.1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.1.1993 (GVBl. S. 65), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.3.2000 (GVBl. 136); **Brandenburg:** § 76 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO) vom 15.10.1993 (GVBl. S. 398); zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.4.1999 (GVBl. I S. 90, 98). **Hessen:** § 94 Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.4.1993 (GVBl. I 1992 S. 533), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.12.1999 (GVBl. 2000 I S. 2); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern MV-KVerf vom 26.1.1994 (GVOBl. S. 249), geändert durch Gesetz vom 9.8.2000 (GVBl. S. 360); **Niedersachsen:** § 84 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) vom 4.3.1955 (GVBl. Sb. 15.126), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. 3. 1999 (NdS-GVBl. 1999, S. 74); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Gemeindeordnung (NRW-GemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV NRW 1994 S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.3. 2000 (GV. NRW., S. 245); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Gemeindeordnung (RPF-GemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.1994 (GVBl. S. 153), geändert durch Gesetz vom 9.11.1999 (GVBl. S. 395); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO) vom 21.04.1993 (GVOBl. S. 301), in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1999 (GVBl. S. 345); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) vom 5.10.1993 (GVBl. S. 568), geändert durch Gesetz vom 26.4.1999 (GVBl. S. 152); **Schleswig-Holstein:** § 77 Gemeindeordnung (SH-GemO) vom 14.3.1950 in der Fassung vom 1.4.1996 (GVOBl 1996, 321), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16.12.1997 (GVOBl. S. 474, bereinigt 1998 S. 35); **Thüringen:** § 55 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0) vom 16.08.1993 (GVBl 1993 S. 501); in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.4.1998 (GVBl. S. 73).

²⁹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 79 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 63 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KVerf); **Hessen:** § 94 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 84 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

III. Ziele und Funktionen des kommunalen Haushaltssystems

Das kommunale Haushaltssystem stellt eine Grundlage zukünftigen Handelns der Kommune dar, indem die erforderlichen Finanzen geplant und bereitgestellt werden. Die Entscheidung darüber, welche Einnahmen erzielt und welche Ausgaben getätigt werden sollen, ist die Basis kommunaler Aktivität im Rechnungsjahr, denn ohne Finanzmittel kann eine Maßnahme nicht durchgeführt werden. Die Bestimmung, wofür die Mittel der öffentlich-rechtlichen Körperschaft verwendet werden, bedarf in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes demokratischer Legitimation. Zu der Festlegung der finanziellen Aktivitäten tritt auch noch die Kontrolle ihrer Einhaltung.

In den Kommunen fallen dem demokratisch gewählten Gemeinderat diese Aufgaben der Festlegung und Kontrolle zu. Der Haushalt wird gemäß §§ 84 Abs. 1, 35 Nr. 15 KSVG als Haushaltssatzung durch den Gemeinderat beschlossen.³⁰ Das Ziel demokratischer Legitimation kommunalen Finanzgebarens schlägt sich in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes nieder³¹ und ist Ausfluss der Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) sowie der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Normen wie beispielsweise der Art. 118 und 121 der Verfassung des Saarlandes (SaarVerf).³²

³⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 79 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 63 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 94 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 84 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³¹ Herbert Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht, 9. Aufl., Heidelberg, 1992, S. 17.

³² Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsblatt. S. 1077) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.8.1999, Amtsblatt S. 1318; BS Saar 100-1; **in den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** Art. 71, 72 Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV-BW) vom 11.11.1953 (GBl. 1953 S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.6.2000 (GBl. S. 449); **Bayern:** Art. 83 Verfassung des Freistaates Bayern (LV-Bay) (GVBl. 1946, S. 333 zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.2.1998 (GVBl. 1998, 42); **Brandenburg:** Art. 97 Verfassung des Landes Brandenburg (LV-Brb) vom 20.8.1992, (GVBl. 1992 I S. 298); zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.4.1999 (GVBl. S. 98); **Hessen:** Art. 137 Verfassung des Landes Hessen (LV-Hess) vom 1.12.1946, (GVBl. 1946 S. 229), geändert durch Gesetz v. 20.3.1991 (GVBl. 1991, S. 102); **Mecklenburg-Vorpommern:** Art. 72 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV-MV) vom 23.5.1993 (GVBl. S. 249), geändert durch Gesetz vom 13.11.199 (GVBl. S. 537); **Niedersachsen:** Art.57 Niedersächsische Verfassung (LV-Nds) vom 19.5.1993 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch das Gesetz v. 21.11.1997 (GVBl. 1997, S. 480); **Nordrhein-Westfalen:** Art. 78 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV-NRW) vom 28. 6. 1950 (GV NW S. 127) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.11.1992 (GV NW 1992 S. 448); **Rheinland-Pfalz:** Art. 49 Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV-RPF) vom 18.5.1947 (GVBl. 1947 S. 209) zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.3.2000 (GVBl. S. 65); **Sachsen:** Art. 84, 86 Verfassung des Freistaates Sachsen (LV-Sachsen) vom 27.5.1992 (GVBl. S. 243); **Sachsen-Anhalt:** Art. 87, 89 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV-LSA) vom 16.7.1992 (GVBl. S. 600); **Schleswig-Holstein:** Art. 46 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV-SH) vom 13. 6. 1990 (GVBl. S. 391) zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.9.1998 (GVBl. 1998, 280); **Thüringen:** Art. 91, 95 Verfassung des Freistaates Thüringen (LV-Th) v. 25.10.1993 (GVBl. 1993 S. 625); zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.1997 (GVBl. S. 525).

Über die verfassungsrechtliche Dimension des Haushaltsrechts hinaus soll die Aufgabenerbringung der Kommunen durch die kommunale Haushaltswirtschaft gesichert werden. Dies betont im Saarland für die kommunale Finanzwirtschaft der § 82 KSVG³³. Diese Bestimmung verpflichtet die Kommunen, ihre Finanzen so zu planen, dass eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist, wozu das sachgerechte Nutzen der Einnahmequellen und ein effizientes Wirtschaften beitragen sollen. Zu diesen ökonomischen Zielen auf Gemeindeebene treten ferner übergeordnete Ziele hinzu, die die kommunalen Haushalte in den nationalen Rahmen gesamtwirtschaftlicher Stabilität einbinden, wie es durch §§ 1, 16 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) bestimmt wird.³⁴

Diese Ziele lassen verschiedene Funktionen des kommunalen Rechnungswesens erkennen.³⁵ Die öffentliche Finanzwirtschaft soll die Erbringung öffentlicher Leistungen gewährleisten. Daraus folgt, dass diese Leistungen im Haushalt sichtbar sein müssen. Der Haushalt besitzt insofern eine politische Programmfunktion, wonach er ein quantitativ exakter Ausdruck des politischen Handlungsprogramms und damit ein bedeutsames Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele ist. Folglich müssen sich die politischen Programme im Haushaltsplan widerspiegeln.

Zudem sind die Kommunen verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft an den Vorgaben für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum auszurichten. Dem Haushalt kommt daher eine wirtschaftliche und eine sozialpolitische Lenkungsfunktion zu. Damit aber Institutionen wie Länderministerien, Bundesministerien, Bundesbank, oder Statistische Ämter der Länder und des Bundes in der Lage sind, die Auswirkungen der kommunalen Haushaltswirtschaft abzuschätzen, müssen die Zahlen einheitlich geordnet sein. Nur dies ermöglicht es, die Haushaltskennzahlen der bundesdeutschen Kommunen zu vergleichen.

³³ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 77 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 61 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 74 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 92 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 43 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 82 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 75 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 93 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 72 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 90 Gemeindeordnung (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 75 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 53 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³⁴ Gesetz vom 8. 6. 1967, BGBl I, S. 582, zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 49 Postneuordnungsgesetz vom 14. 9. 1994, BGBl I, S. 2325, BGBl. III 707-3.

³⁵ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (140).

Um die beabsichtigten Leistungen planen zu können, muss der Haushalt einen Überblick darüber gewähren, welche Einnahmen und Ausgaben im kommenden Rechnungsjahr zu erwarten sind und ob sie deckungsgleich sein werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Körperschaft über Herkunft und Verwendung der geplanten Finanzmittel informiert.

Weiterhin soll die Verwaltung die öffentlichen Leistungen effizient und effektiv erbringen. Diese kosten- und leistungsmäßige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion erfordert einen messbaren Leistungserfolg, der in Beziehung zu den Mitteln gesetzt ist, die zu seiner Erreichung aufgebracht werden müssen. In der Konsequenz dessen muss der Verwaltungsprozess in Leistungs- und Kostengrößen dargestellt werden. Mit Hilfe dieser Kategorien soll das kommunale Handeln geplant und gesteuert werden. Zugleich dienen diese der Kontrolle der Verwaltungsaktivitäten in Hinblick auf Leistung und Kosten. Diese Anforderungen an die öffentlichen Haushalte dienen nicht nur dem Ziel, Leistungen effizient und effektiv zu erbringen. Sie sollen darüber hinaus auch sicherstellen, dass der Haushalt demokratisch legitimiert ist.

Im folgenden wird daher zu untersuchen sein, in welchem Maße der kameralistische Haushalt die politische Programmfunktion, die wirtschafts- und sozialpolitische Lenkungsfunktion, die kosten- und leistungsmäßige Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion sowie die finanzwirtschaftlichen Funktionen erfüllt.

IV. Die Grundsätze der kameralistischen Haushaltswirtschaft

Grundlage der bisherigen Haushaltswirtschaft der Kommunen ist die Kameralistik.³⁶ Darunter versteht man ein Buchführungsverfahren, das die Haushaltsansätze und die korrespondierenden Zahlen der jeweiligen Rechnungsperiode auf Konten verbucht sowie die Jahresabschlussdaten ermittelt.³⁷ Das Rechnungsziel des traditionellen kameralistischen Haushaltes liegt darin, Deckungserfolg und Deckungsverlauf darzustellen.³⁸ Die festgesetzten Ausgaben sollen durch festgesetzte Einnahmen gedeckt sein, der Haushalt soll im Saldo ausgeglichen sein. Es werden lediglich die eingehenden und ausgehenden

³⁶ Vgl. Johannes Hengstschläger, *Das Budgetrecht des Bundes. Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen*, Berlin, 1977; Reinhard Mußnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, Göttingen, 1976.

³⁷ Dierk Meyer-Pries, *Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management*, in: Michael Schöneich (Hrsg.), *Reformen im Rathaus*, Köln, 1996, S. 129 (144).

³⁸ Monika Kuban, *Kommunale Haushaltspolitik*, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth, *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden*, Bonn, 1998, S. 477 (480).

Geldströme (Einnahmen/Ausgaben brutto) erfasst, Veränderungen am Vermögen (Schulden, Abschreibungen) werden im Rechenwerk des kameralistischen Haushaltes nicht aufgeführt. Die rechtliche Basis des Haushaltswesens finden sich in Art. 109 -115 GG (insbes. Art. 109 Abs. 3 GG), dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz, HGrG)³⁹, der Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁴⁰ sowie im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, StWG). Im Landesrecht sind diese Grundsätze in den Landesverfassungen, den Haushaltsordnungen, den Gemeinde- bzw. Kreisordnungen und den Gemeindehaushaltsverordnungen ausgeformt. Im Saarland sind dies: die Art. 105 - 108 der Verfassung des Saarlandes⁴¹, das Gesetz betreffend Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO)⁴², das Kommunal selbstverwaltungsgesetz (KSVG)⁴³ und die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)⁴⁴. Die dort festgelegten Prinzipien lauten⁴⁵:

- **Jährlichkeit und Vorherigkeit:** Für jedes Haushaltsjahr ist ein Haushalt aufzustellen und festzustellen, § 84 Abs. 1 KSVG⁴⁶. Er ist vor Beginn des Haushaltsjahres zu verabschieden (Vorherigkeit), Art. 110 Abs. 2 GG.⁴⁷ Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr.
- **Zeitliche Spezialität:** Die veranschlagten Mittel stehen nur während der Geltungsdauer des Haushaltsplanes, d.h. im betreffenden Haushaltsjahr zur Verfügung. Ausgaben dürfen

³⁹ Gesetz vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. August 1998, BGBl. I S. 2512; BGBl. III/FNA 63-14.

⁴⁰ Gesetz vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 1999, BGBl. I S. 1334; BGBl. III/FNA 63-1.

⁴¹ Verfassung des Saarlandes (SVerf) vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert durch das Gesetz Nr. 1366 vom 27.3. 1996, Amtsblatt S. 422; BS Saar 100-1.

⁴² Gesetz Nr. 938 vom 3. November 1971, Amtsblatt S. 733, BS-Saar 630-2.

⁴³ Gesetz Nr. 778 vom 15. Januar 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997, Amtsblatt S. 682, zuletzt geändert durch das Gesetz Nr. 1386 vom 23. April 1997, Amtsblatt S. 538; BS Saar 2020-1.

⁴⁴ Verordnung vom 8. November 1973, Amtsblatt S. 777, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Januar 1998, Amtsblatt S. 150. In Anbetracht der Parallelität der Gemeindehaushaltsverordnungen der Bundesländer wird verzichtet, auf die Regelungen der anderen Bundesländer zu verweisen.

⁴⁵ Herbert Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht, 9. Aufl., Heidelberg, 1992, S. 66 ff.

⁴⁶ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 79 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 63 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 94 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 84 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁷ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krieffel, 1999, Art. 110 Rdnr. 16; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnrn. 689, 690.

nach Ablauf des Haushaltsjahres auf Grund des vorherigen Haushaltsplanes nicht mehr getätigt werden. Ausnahmen hiervon sind haushaltsrechtlich gesondert festzusetzen.

- **Einheit, Vollständigkeit und Fälligkeit:** Alle im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich fällig werdenden d. h. kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben sowie die benötigten Verpflichtungsermächtigungen sind zu veranschlagen (Art. 110 GG, § 11 BHO/LHO, § 85 Abs. 1 KSVG). Alle Positionen müssen in einen Haushaltsplan eingesetzt werden. Spezialpläne außerhalb des Haushaltsplanes sind nicht zulässig. Ausgaben, die nicht im Haushaltsplan aufgeführt sind, dürfen nicht getätigt werden.⁴⁸ Mit dieser Bestimmung soll gewährleistet werden, dass der gesamte Haushalt vom Gemeinderat kontrolliert werden kann.⁴⁹
- **Sachliche Spezialität und Einzelveranschlagung** (§ 12 HGrG): Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dagegen nach dem Zweck getrennt im Haushaltsplan aufzuführen (veranschlagen). Die Mittel dürfen nur für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck (Appropriationsklausel) und nur bis zu der festgesetzten Höhe verwendet werden. Ausnahmen bilden die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgabentiteln.
- **Nonaffektionsprinzip** (§ 7 HGrG): Die Einnahmen dienen unterschiedslos und ohne Zweckbindung der Deckung des Ausgabenbedarfes des Gesamthaushaltes (Gesamtdeckungsprinzip).⁵⁰
- **Bruttoverrechnung** (§ 12 HGrG): Die Einnahmen sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen; eine Saldierung ist nicht statthaft.⁵¹
- **Prinzip der Genauigkeit, der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit** (§ 5 HGrG): Nur solche Ausgaben dürfen im Haushaltsplan aufgeführt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich anfallen werden. Hierfür sind Haushaltspositionen mit größter Genauigkeit zu ermitteln und zu errechnen. „Stille Reserven“, d.h. bewusste Überschätzungen von Ausgaben bzw. Unterschätzungen von Einnahmen sind unzulässig. Diese Pflicht zum möglichst genauen Ansatz wird als Haushaltswahrheit bezeichnet. Zudem dürfen die

⁴⁸ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krieffel, 1999, Art. 110 Rdnr. 12.

⁴⁹ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 690.

⁵⁰ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krieffel, 1999, Art. 110 Rdnr. 15; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 691.

⁵¹ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krieffel, 1999, Art. 110 Rdnr. 12a.

Mittel für den gleichen Haushaltszweck nicht an verschiedenen Haushaltsstellen aufgeführt werden (Haushaltsklarheit).⁵² Die Haushalte der Kommunen sind bundesweit einheitlich gegliedert, um so eine Vergleichbarkeit der kommunalen Finanzsituation zu gewährleisten.⁵³

- **Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit** (§ 6 HGrG): Es ist das günstigste Mittel zu verwenden, um das angestrebte Ziel zu erreichen und den Zweck zu erfüllen (Wirtschaftlichkeit). Bei der Ermittlung der günstigsten Variante sollen nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die längerfristigen Kosten beachtet werden.
- **Haushaltsausgleich**: Die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes müssen in der Höhe identisch sein. Der Haushaltsplan muss also ausgeglichen sein.⁵⁴
- **Publizitätsgrundsatz**: Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich die Forderung, den Haushalt unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu verabschieden. Dieser Forderung wird durch Verabschiedung des Haushaltsplans als Teil der Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung des Gemeinderates Rechnung getragen. Nach öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung kann der Haushalt binnen einer siebentägigen Frist eingesehen werden, § 86 Abs. 4 KSVG. Teilweise ist bereits eine vorherige Auslegung des Haushaltssatzungsentwurfs vorgeschrieben.⁵⁵ Damit wird gewährleistet, dass der interessierte Bürger sich über das wirtschaftliche Verhalten der Gemeinde informieren kann.

⁵² Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 692.

⁵³ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krißtel, Art. 110 Rdnr. 17.

⁵⁴ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krißtel, 1999, Art. 110 Rdnr. 19; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 689; im **Saarland**: § 82 Abs. 3 KSVG; **in den anderen Bundesländern**: **Baden-Württemberg**: § 80 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern**: Art 64 Abs. 3 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg**: § 74 Abs. 3 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen**: § 92 Abs. 3 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern**: § 43 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen**: § 82 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen**: § 75 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz**: § 93 Abs. 3 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen**: § 72 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt**: § 90 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein**: § 75 Abs. 3 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen**: § 53 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁵⁵ **In den anderen Bundesländern**: **Baden-Württemberg**: § 81 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern**: Art 65 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg**: § 78 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen**: § 97 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern**: § 48 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen**: § 86 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen**: § 79 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz**: § 97 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen**: § 76 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt**: § 94 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein**: § 79 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen**: § 57 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

- **Bepackungsverbot** (Art. 110 Abs. 4 GG): Das Haushaltsgesetz darf nur solche Vorschriften enthalten, die sich auf Einnahmen und Ausgaben der Körperschaft (sachliches Bepackungsverbot) im Haushaltsjahr (zeitliches Bepackungsverbot) beziehen.⁵⁶
- **Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** (Art. 109 Abs. 2 GG): Die öffentlichen Haushalte müssen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 1 StWG) beachten, in dem sie ihre Einnahmen und Ausgaben an die wirtschaftliche Konjunktur anpassen.

Der Haushalt stellt das Planungsinstrument des Staates dar, welches darüber Auskunft gibt, wie der Staat beschlossene Aktivitäten mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen durchführen kann. Der Haushaltsplan wird in der Form eines Gesetzes bzw. einer Satzung beschlossen, das heißt mittels eines staatsgestaltenden Aktes, durch den die Volksvertretung einen finanziellen und inhaltlichen Rahmen für das Handeln der Exekutive setzt. Dadurch sollen die gewählten Volksvertreter das tatsächliche Handeln der ausführenden Gewalt steuern. Die kameralistischen Haushaltsgrundsätze normieren besondere Verfahrensregeln (insbesondere in Gestalt der sachlichen und zeitlichen Spezialität), die eine Bestimmungsmacht über öffentliches Finanzgebaren gewähren soll. Diese Bestimmungsmacht soll die Steuerung des Bundes, der Länder und Gemeinden durch demokratisch gewählte Volksvertretungen sicherstellen.

V. Zielerfüllung des kameralistischen Haushaltes

Nachdem die Grundsätze des kameralistischen Haushaltssystems erläutert sind, stellt sich die Frage, inwiefern die Ziele kommunaler Haushaltswirtschaft durch das bestehende kameralistische Rechnungswesen erreicht werden können.

Zuerst soll das kameralistische Haushaltssystem hinsichtlich der Erfüllung der politischen Programmfunktion betrachtet werden.

Die Erfüllung der politischen Programmfunktion setzt voraus, dass im Haushalt die von der Verwaltung im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungen erfasst und inhaltlich bestimmt

⁵⁶ Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Krefeld, 1999, Art. 110 Rdnr. 21.

werden.⁵⁷ Aufgegliedert ist der kameralistische Haushalt in Haushaltsstellen, die durch ihre Titel sachlich festgelegt sind. Allerdings umschreiben sie die öffentlichen Leistungen nicht hinsichtlich Qualität und Quantität. Stattdessen wird konkret definiert, wieviel in diesem Sachbereich ausgegeben werden darf. Bei der Haushaltsplanung wird ähnlich vorgegangen: Statt zuerst die Frage aufzuwerfen, „Welche Leistung soll erbracht werden?“ und danach zu fragen, „Wie viel Geld benötigt man hierfür?“ wird in diesem System umgekehrt vorgegangen. In der Regel werden als Grundlage der Planung die zur Verfügung stehenden Mittel genommen. Darauf aufbauend wird auf die Zahl der Leistungen geschlossen. Eine solche Input-Orientierung vernachlässigt die Bestimmung der konkreten Leistungen, die im Rahmen des Haushaltes ausgeführt werden sollen. Ein Grund für diese Art der Steuerung dürfte wohl sein, dass die monetären Werte besser operationalisierbar sind als die inhaltliche Präzisierung der Maßnahmen. Angesichts der Informationslücke, die durch mangelnde Definition der beabsichtigten Leistung entsteht, erfüllt der kameralistische Haushalt die politische Programmfunktion nur ungenügend.

Zudem soll der Haushalt eine wirtschafts- und sozialpolitische Funktion erfüllen, indem er den Akteuren staatlicher Wirtschaftspolitik die konjunkturpolitischen Informationen liefert. Die kommunalen Haushalte werden gemäß § 84 Abs. 3 KSVG⁵⁸ für ein Kalenderjahr aufgestellt, wobei maximal ein darauf folgendes Jahr im Rahmen eines Doppelhaushaltes in der Haushaltssatzung erfasst werden kann. Die konjunkturrelevanten Informationen aus kommunalen Haushalten sind jedoch mit einer hohen Unsicherheit behaftet, da die planende Kämmerei der Gemeinde nicht über empirisch abgesicherte lokale Konjunkturinformationen verfügt, wie dies bei Ländern und dem Bund der Fall ist. So werden die Kommunen oft unerwartet mit finanziell relevanten Problemen vor Ort konfrontiert, so z. B. die plötzliche Verringerung des Gewerbesteueraufkommens durch eine Absatzkrise eines örtlichen Großbetriebes. Ein Haushaltsjahr reicht allerdings für wesentliche Bestimmungen der volkswirtschaftlichen Daten nicht aus. Auch ein eventuelles zweites Haushaltsjahr in einem sogenannten „Doppelhaushalt“ vermag hieran nichts zu ändern, da die finanziellen Veränderungen über diesen langen Planungszeitraum von der Kämmerei mangels

⁵⁷ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (140).

⁵⁸ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 79 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 63 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO). **Hessen:** § 94 Abs. 1 Gemeindeordnung; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 84 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Abs. 5 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Informationen über die lokale Konjunkturentwicklung regelmäßig nicht abzuschätzen sind. Auch die von der Kommune nach § 90 KSVG⁵⁹ zu betreibende Finanzplanung kann diese Funktion nicht ausfüllen, da sie nicht verbindlich ist. Zudem ist der Informationsgehalt für Akteure außerhalb der staatlichen Konjunkturpolitik fraglich. Investitionen kommunaler Haushalte fließen zum größten Teil in den Hoch- und Tiefbau und kommen damit zum größten Teil der Bauwirtschaft zu Gute. Daher sind diese Investitionspläne in der Praxis fast ausschließlich für diese Branche von besonderem Interesse. Angesichts der geringen Höhe der Investitionen in einer Kommune haben die Investitionsansätze im Haushalt aber lediglich für die regionale Bauwirtschaft Relevanz. Insofern wird auch die wirtschaftspolitische Funktion durch die Kameralistik nur ungenügend ausgefüllt.

Als nächster Punkt soll untersucht werden, inwiefern die finanzwirtschaftliche Funktion durch den kameralistischen Haushalt erfüllt wird. Hier ist zu untersuchen, ob dieses finanzwirtschaftliche Rechensystem einen Überblick über Einnahmen und Ausgaben der Periode gewährt, der Haushaltsausgleich erreicht wird und die Kommune liquide bleibt. Die kommunalen Haushalte sind gemäß den § 85 Abs. 2 KSVG⁶⁰ und den §§ 1, 5 Abs. 3 GemHVO zu gliedern. Es ist demnach eine detaillierte Strukturierung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt, nach Arten der Einnahmen und Zweck der Ausgaben vorgeschrieben. Dieses Verfahren verbucht die Zahlungsvorgänge und vermittelt einen detaillierten Überblick über die ein- und ausgehenden Finanzströme der Körperschaft. Es erlaubt den Nachweis, in welchem Verhältnis Einnahmen und Ausgaben zueinander stehen (finanzwirtschaftliche Deckungsfunktion) und wie sich die Liquidität der Kommune (finanzwirtschaftliche Liquiditätsfunktion) entwickelt. In dieser Hinsicht gewährleistet die Kameralistik eine hinreichende Kontrolle der Haushaltsplanung, des Haushaltsvollzugs und der Liquidität der Körperschaft. Insofern erfüllt der kameralistische Haushalt die finanzwirtschaftliche Funktion zur Genüge.

⁵⁹ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 85 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 70 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 83 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 101 Gemeindeordnung; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 45 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 90 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 83 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 101 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 80 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 98 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 83 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 62 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 80 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 64 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 77 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 95 Gemeindeordnung; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 46 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 85 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 78 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 36 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 75 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 93 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-

Problematisch ist bei der Kameralistik aber, ob durch ihre Regeln die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion des Haushaltes hinsichtlich der Kosten und Leistungen der Kommune erfüllt werden. Eine Funktionserfüllung erfordert, dass zusätzlich zu Einnahmen und Ausgaben auch die verwaltungsinternen Kosten, der Ressourceneinsatz, das Leistungsergebnis sowie die Vermögensentwicklung in den Haushalt einfließen. Der kameralistische Haushalt informiert über Kapitalzufluss und Kapitalabfluss jeweils nach Entstehungsgrund bzw. Verwendungszweck geordnet. Dabei fehlen jedoch Detailinformationen über die jeweilige konkrete Maßnahme, welche aber gerade für eine umfassende Kostenanalyse unerlässlich sind. Damit wird im kameralistischen System keine Klarheit über die einzelne Maßnahme und deren Kosten erreicht. Die Konsequenzen hiervon treten bereits bei der Budgetaufstellung zu Tage. Da keine Gesamtkosten öffentlicher Leistungen ermittelt werden, kann der Budgetansatz nicht hinterfragt werden, er wird in der Regel unreflektiert aus dem Vorjahr übernommen.

Defizite bestehen auch im Bereich der Haushaltsplanung: Fachämter und die korrespondierenden Ausschüsse des Gemeinderates kooperieren in sogenannten „Fachbruderschaften“ gegen Kämmerei und Finanzausschuss in den Haushaltsberatungen, um für das eigene Sachgebiet ein Maximum an Finanzausstattung zu erhalten. Mit Möglichkeiten, die ausschließlich kooperierenden Interessengruppen zur Verfügung stehen, werden oftmals die geforderten höheren Haushaltsansätze zu Lasten anderen Fachrichtungen durchgesetzt. Sind Kürzungen im Haushalt bei der Planung absehbar, so versuchen die betroffenen Fachämter diese zu umgehen, in dem frühzeitig verwaltungsintern überhöhte Ansätze geltend gemacht werden. Werden diese ausschließlich durch die Kämmerei erwartungsgemäß gekürzt, verbleibt den Fachämtern im Ergebnis der ursprünglich anvisierte Betrag.⁶¹

Diese Probleme setzen sich beim Haushaltsvollzug fort. Da das Jahresergebnis einer Haushaltsstelle in der Regel den Maßstab für die erneute Veranschlagung vorgibt, ist die Motivation der Fachämter gering, die Haushaltsansätze zu unterschreiten. Denn dies wäre schließlich ein Indiz dafür, dass man auf dieser Position auch mit weniger Geld auskommen könnte - also wird gegen Ende des Rechnungsjahres im „Dezemberfieber“ das Geld buchstäblich in letzter Minute kassenwirksam ausgegeben. Kontraproduktiv wirkt sich auch

GemO); **Schleswig-Holstein:** § 78 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶¹ Gerhard Banner, Einführung in das Thema, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh, 1995, S. 17; Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (144 ff.).

die enge Bindung an den Haushaltsansatz aus: Nur für die eng begrenzte Maßnahme, die - durch die Haushaltsstelle vorgeben- definiert wird, dürfen die Mittel verwendet werden. Eine andere Verwendung ist unzulässig, auch wenn sie das Ziel wirtschaftlicher oder sparsamer erreichen würde. Hinzu kommt, dass auf Grund des Gesamtdeckungsprinzips eventuelle Mehreinnahmen des Fachbereiches dem Gesamthaushalt zufließen, der Fachbereich hingegen keinen erkennbaren Nutzen hiervon hat. Er muss vielmehr befürchten, dass ihm wegen der Mehreinnahmen eine höhere Veranschlagung der Einnahmen im nächsten Haushalt droht, denn das Rechnungsergebnis bildet oft die Grundlage der Veranschlagung im nächsten Haushalt. Das mindert die Motivation, mehr Einnahmen als geplant zu erzielen.

Ein weiterer Schwachpunkt ist die Kostenermittlung: Der Fachbereich weiß nicht, welche Kosten seine Entscheidung verursacht, da in der Regel mangels Kosten- und Leistungsrechnung keine verlässlichen Daten vorliegen. Lassen sich für eine bestimmte Maßnahme doch Kosten ermitteln, so bleibt es ohne Folgen für den Sachentscheider, ob sie geringer oder höher als ursprünglich geplant sind, solange sie im Rahmen des Haushaltsansatzes bleiben. Das mangelnde Kostenbewusstsein wird besonders deutlich, wenn zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Das Fachamt wird dann von der zentralen Verwaltung (in der Regel Hauptamt) zusätzliche Stellen und Technik anfordern, vom Personalamt geeignete Kräfte und von der Kämmerei die nötigen Gelder verlangen. Die zusätzlichen Kosten werden aber nicht in einer Haushaltsstelle dem Fachamt zugeordnet, sondern sie sind in den Sammelnachweisen und damit in der Rechnungsstelle der Gesamtverwaltung für Personal- und Sachkosten verborgen. Eine solche Trennung von Verantwortung für die Finanzen (Gesamtverwaltung) und für die Sachentscheidung (Fachamt) ist ein gravierender Nachteil und wurde von Gerhard Banner als „organisierte Unverantwortlichkeit“ bezeichnet, die zu unsachgemäßer Geldverwendung verleitet.⁶² Insofern ist am Kameralssystem zu kritisieren, dass zwar detailliert über Geldzufluss und -abfluss informiert wird, nicht aber über den Ressourcenbestand und Ressourcenverbrauch z. B. an Immobilien, Straßen oder Maschinenpark. Es blendet den wirtschaftlichen Erfolg kommunalen Handelns aus.

Als Fazit der Erörterungen zur Planungs- Steuerungs- und Kontrollfunktion lassen sich erhebliche Defizite bei der Erfüllung dieser zentralen Funktionen des öffentlichen Haushaltes feststellen. So gewährleistet der kameralistische Haushalt auf Grund mangelnder Erfassung der öffentlichen Leistungen keine Kostenklarheit und keine Leistungsklarheit. Zudem gibt

⁶² Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 57.

der kameralistische Haushalt nicht den Ressourcenverbrauch der Gemeinde wieder. Dies führt dazu, dass der Rat den Haushalt ohne ausreichende Informationen hinsichtlich Kosten und Leistungen erlässt. Zudem werden die Mitarbeiter lediglich zur Einhaltung der Haushaltsstelle motiviert, nicht aber zu wirtschaftlichem Handeln. Daher kann man davon ausgehen, dass der kameralistische Haushalt die Planungs- Steuerungs- und Kontrollfunktion nur ungenügend erfüllt.

In einer abschließenden Bewertung der Funktionserfüllung des kameralistischen Haushaltssystems lassen sich unterschiedliche Ergebnisse feststellen. So erfüllt die Kameralistik die finanzwirtschaftliche Funktion. Hinzu kommt, dass der Haushaltsvollzug für die politischen Kontrollgremien übersichtlich ist und damit die politische Kontrollfunktion erfüllt wird.

Diesen vom Kameralismus erfüllten Funktionen stehen auch weniger zufrieden stellen erfüllte gegenüber. So lassen sich im Rahmen des kameralen Systems komplexe qualitative und quantitative Charakterisierungen kommunaler Leistungen nur über umfangreiche Nebenrechnungen beseitigen.⁶³ Dadurch bleiben im status quo die öffentlichen Leistungen und deren Wirksamkeit unklar, womit die politische Programmfunktion nicht ausreichend erfüllt wird. Da aus diesem Grunde eine umfassende Kostenerfassung und -analyse nicht geleistet werden kann, sind der Ressourcenverbrauch wie die Ressourcenvermehrung der Verwaltung unbekannt. Hinzu kommt, dass ein Controlling auf kommunaler Ebene zur Zeit kaum betrieben wird. Damit wird auch der Bereich der Planung, Kontrolle und Steuerung des Verwaltungshandelns nicht ausreichend gewährleistet. Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunktion wird nicht zufriedenstellend ausgefüllt, wobei dies auch an dem geringen finanziellen Spielraum in kommunalen Haushalten liegen dürfte, der durch Personalkosten, Sozialhilfe und der Erhaltung der bestehende Immobiliensubstanz eingeschränkt wird. Dies dürfte sich auch bei anderen Rechnungssystemen nur unwesentlich ändern und kann daher im folgenden von untergeordneter Bedeutung sein.

Damit lässt sich feststellen, dass das bisherige kameralistische System des Haushaltskreislaufs von Planung, Aufstellung, Beschluss, Vollzug und Kontrolle den Erfordernissen einer sachgerechten Kosten- und Leistungskontrolle nicht genügt. In diesem Bereich sind besondere Reformschritte im Hinblick auf die kritisierte Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung notwendig.

⁶³ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (152).

D. Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells

1. Grundkonzeption des Neuen Steuerungsmodells

In der Diskussion um die Reform der öffentlichen Verwaltung wird versucht, mit einem „Neuen Steuerungsmodell“ auf die Mängel des bisherigen Haushaltssystems zu reagieren. Als gravierendste Probleme lassen sich dort die starren Regeln der Kameralistik ausmachen. Diese bewirken mit ihren Kontroll-, Regelungs- und Beteiligungsmechanismen einen bürokratischen und kostentreibenden Aufwand. Zugleich wird im Verhältnis der Akteure bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug sparsames Wirtschaften nicht belohnt und es werden keine Anreize zur Erwirtschaftung von Einsparungen gegeben.⁶⁴ Diese Mängel führen dazu, dass verschiedene Funktionen, die ein Haushalt erfüllen soll, nicht in vollem Maße erfüllt werden. Zwar werden die finanzwirtschaftliche Deckungsfunktion, die finanzwirtschaftliche Liquiditätsfunktion und die politische Kontrollfunktion hinreichend erfüllt.⁶⁵ Dem stehen allerdings Defizite bei der Erfüllung der politischen Programmfunktion und der Informationsfunktion bezüglich des Ressourcenverbrauchs und der Ausführung des Haushaltes gegenüber.

Als Reaktion hierauf will das Neue Steuerungsmodell die Regeln der Kameralistik durch Ausnahmen flexibler gestalten. Diese Neuerungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells betreffen die Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung (Aufbau und kompetenzrechtliche Struktur) und die Organisation von Bestimmung, Ausführung und Kontrolle öffentlicher Leistungen.

Was die Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung betrifft, ist besonders das Verhältnis von Fachämtern, zentralen „Querschnittsämtern“ und der Leitungsebene (Rat, Bürgermeister) zueinander von Bedeutung. Hier wird ein neues Leitbild des Verwaltungshandelns propagiert: die Steuerung auf Abstand. Demnach sollen die Kompetenzen zur Aufgabenerledigung gegenüber dem status quo weitgehend dezentralisiert und auf untere Einheiten delegiert werden und diese höhere Entscheidungsfreiheit erhalten. Praktisch umgesetzt werden soll diese kompetenzrechtliche Neuordnung durch Budgetierung, Dekonzentration (Verlagerung von Zuständigkeiten auf untergeordnete Ebenen der gleichen

⁶⁴ Beschluss des Sachverständigenrates der Bundesregierung, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, Bonn, 1997, S. 148.

⁶⁵ Vgl. C.III Ziele und Funktionen des kommunalen Haushaltssystems S. 17 ff.

Körperschaft) und Gleichlagerung von Sach- und Ressourcenverantwortung. Die zusätzliche Aufgabenzuweisung im Bereich des Haushaltsvollzuges an die kommunalen Verwaltungseinheiten soll durch eine organisatorische Umgestaltung der Verwaltung ermöglicht werden. Die Zahl der Fachämter soll reduziert werden, indem sie zusammengefasst werden und unter der Bezeichnung „Fachbereich“ eine größere Bandbreite verwandter Aufgaben der Kommune abdecken.

Die Freiräume untergeordneter Verwaltungsgliederungen korrespondieren mit den neuen Möglichkeiten des Einflusses und der Steuerung für die koordinierenden, übergeordneten Teile der Verwaltung. Mittel hierfür soll die Kategorisierung kommunalen Handelns in Produkte, Kontrakte und Controlling sein.

Das Produkt soll als zentraler Begriff des Neuen Steuerungsmodells die Leistungen der Organisationseinheiten erfassen, die nach den Erwartungen der Bürger und der Steuerung zusammengefasst werden.⁶⁶ Es stellt damit einen Beitrag zur Strukturierung der Arbeit der Verwaltung und der Informationen über sie dar. Das Produkt beschreibt zugleich das erstrebte Ergebnis und die Qualität öffentlicher Leistungen mit empirisch messbaren Kriterien. An diese Kategorisierung öffentlicher Leistungen knüpft die Produkt- bzw. Output-Steuerung an. Sie sieht vor, dass der ausführenden Verwaltungseinheit für die Ausführung der Produkte Gegenleistungen in Form von Sach-, Personal- und Finanzmitteln gewährt werden. Als Instrument der Verknüpfung von Produkten und Gegenleistungen dient ein Kontrakt.⁶⁷ Dieser bezeichnet eine konsensuale Vereinbarung, die zwischen Rat und Bürgermeister⁶⁸ (sogenannter Politikkontrakt) oder innerhalb der Verwaltung zur

⁶⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 92.

⁶⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 91.

⁶⁸ Im folgenden wird die Bezeichnung „Bürgermeister“ im Sinne der unechten Bürgermeisterverfassung des Kommunalselfstverwaltungsgesetzes verwendet, wonach der Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderates (§ 42 Abs. 1 KSVG) und Leiter der Gemeindeverwaltung (§ 59 Abs. 3 KSVG) ist. **Für die anderen Bundesländern** gilt in selbständigen Gemeinden (weder amtsangehörige Gemeinde, Samtgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft): **Baden-Württemberg:** Vorsitz und Verwaltungsleitung wie im Saarland: §§ 42, 44 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Vorsitz und Verwaltungsleitung wie im Saarland: Art. 36, 61 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** in amtsfreien Gemeinden Vorsitz und Verwaltungsleitung wie im Saarland § 72 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO), in amtsangehörigen Gemeinden Verwaltungsleitung durch den Amtsdirektor § 59 Brand-KV, § 9 AmtsO; **Hessen:** Verwaltungsleitung durch Gemeindevorstand § 66, 70 Gemeindeordnung, Leitung des Gemeinderates durch gesondert gewählten Vorsitzenden, § 57 Hess-GO; **Mecklenburg-Vorpommern:** Verwaltungsleitung durch Bürgermeister §§ 38, 125 Abs. 4 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern MV-KVerf, Sitzungsleitung durch gesondert gewählten Vorsitzenden, § 28 (MV-KVerf); **Niedersachsen:** Bürgermeister als Verwaltungsleiter § 62 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO), Ratsvorsitzender gesondert gewählt § 43 Abs. 1 Nds-GemO; **Nordrhein-Westfalen:** Rechtslage wie im Saarland, § 62 ff, 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** Rechtslage wie im Saarland § 47, 53, 36 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** Vorsitz und Verwaltungsleitung wie im Saarland §§ 36, 48 ff, 51, 53 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** Verwaltungsleitung wie im Saarland § 63 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Sitzungsleitung durch gesondert gewählten Vorsitzenden, § 45 LSA-GemO; **Schleswig-Holstein:** Verwaltungsleitung wie im Saarland §§ 55, 65 Gemeindeordnung (SH-GemO), Sitzungsleitung durch gesondert gewählten Vorsitzenden, § 33 SH-GemO; **Thüringen:** Vorsitz und Verwaltungsleitung wie im Saarland §§ 28, 29 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung

Konkretisierung der Leistungsziele zwischen den über- und untergeordneten sowie gleichgeordneten Hierarchieebenen geschlossen werden kann.⁶⁹ Die Erreichung der vereinbarten Ziele und die Einhaltung der finanziellen Rahmenbedingungen sollen künftig durch ein Controlling überwacht werden.⁷⁰ Dieses Controlling soll basierend auf der Strukturierung des Haushaltes in Produkte und messbare Ergebnisse die Verwaltung und den Rat durch die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen bei Planung, Analyse und Überwachung kommunalen Handelns unterstützen.

Die Eigenverantwortlichkeit kleiner und dezentraler Einheiten soll durch die selbstständige Bewirtschaftung der Haushaltsmittel gesteigert werden. Durch die direkte Entscheidungsmöglichkeit und eigene Erlebbarkeit soll die Eigenverantwortung der ausführenden Mitarbeiter gefördert werden und deren Motivation erhöht werden. Das soll bewirken, dass die Mitarbeiter die Verfahrensabläufe beschleunigen und die Fachverwaltung flexibler disponieren und reagieren kann.⁷¹ Die Kontrollen und die Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells sollen sicherstellen, dass die erweiterten Entscheidungsspielräume der Fachverwaltung nur im Rahmen einer von Bürgermeister und Rat vorgegebenen Strategie genutzt werden. Wie das System aus Elementen von mehr dezentraler Entscheidungsfreiheit und stärkerer Einflußnahme (Steuerung) im Neuen Steuerungsmodell näher ausgestaltet sein soll, wird Gegenstand der weiteren Erörterungen sein.

In der Reformdebatte wird auch gefordert, dass das System der Rechnungsführung auf die handelsrechtliche Doppik (Ergebnisrechnung, Vermögensrechnung, Finanzrechnung zur Feststellung von Aufwand und Ertrag) umgestellt werden sollte.⁷² Ein solcher buchhalterischer Systemwechsel ist gemäß § 33a HGrG zulässig, wenn zugleich das kameralistische Rechnungswesen fortgeführt wird. Diese zusätzliche Maßnahme der Verwaltungsreform ist eine sinnvolle Ergänzung des Neuen Steuerungsmodells. Der Aspekt einer buchhalterischen Reform wird von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle jedoch nicht

(Thüringer Kommunalordnung - ThürKO), fakultative Möglichkeit der Sitzungsleitung durch gesondert gewählten Vorsitzenden, 23 Abs. 1 ThürKO.

⁶⁹ Hanns-Eberhard Meixner, Bausteine neuer Steuerungsmodelle, 2. Aufl., Kronach, München, Bonn, 1998, S. 55.

⁷⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 88.

⁷¹ Rita Wahlen, Budgetierung und Planung, in: Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung, Stuttgart, Heidelberg, 1997, S. 97 (98).

⁷² Hansjürgen Bals, Die zentrale Rolle des Haushalts- und Rechnungswesens für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung, Der Städtetag 12/98, S. 785 (789); Thomas Schäuble, Doppik als kommunales Rechnungssystem, Der Städtetag 3/99, S. 106 (108).

als „zwingend“ für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells angesehen.⁷³ Daher soll die Problematik einer Einführung der handelsrechtlichen Doppik im weiteren nicht erörtert werden.

II. Flexibilisierende Elemente

1. Begriff der Budgetierung

Das Neue Steuerungsmodell mit seinen Mechanismen ist im Rahmen der Diskussion um den Zustand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland entwickelt worden. Ein besonderer Schwerpunkt der Kritik an der bisherigen Kommunalverwaltung betraf den Haushaltsvollzug. Zusätzlich zur mangelnden Funktionserfüllung⁷⁴ trifft das kameralistische Haushaltssystem die Kritik, dass seine Regelungen zu Ineffizienz in der öffentlichen Verwaltung führten, d.h. Leistungen würden mit einem als zu hoch bewerteten Kostenaufwand erbracht.⁷⁵ Diese Kritik gewinnt in der Praxis durch die Finanznot der Kommunen an Bedeutung, da im Rahmen des New Public Managements das Neue Steuerungsmodell als Chance für Einsparungen aufgefasst wird.⁷⁶ Daher wird besonders betont, dass ein wichtiges Ziel der Budgetierung eine wirtschaftlichere Haushaltsführung ist. Dies soll insbesondere durch die Budgetierung und sie begleitende Maßnahmen (Produkt, Kontrakt und Controlling) erreicht werden. Mit der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel soll die Eigenverantwortlichkeit kleiner und dezentraler Einheiten gefördert werden. Durch die direkte Entscheidungsmöglichkeit und eigene Erlebbarkeit können die Verfahrensabläufe beschleunigt werden und die Fachverwaltung kann flexibler disponieren und reagieren.⁷⁷ Ein Instrument dieses neuen Haushaltssystems ist die Budgetierung.

Sie soll mittels dezentral verwalteter Budgets künftig eine flexiblere und effizientere Verwaltung der Finanzmittel gewährleisten. Bevor die Ziele und die Ausgestaltung der Budgetierung näher untersucht werden, ist zuerst der Begriff der Budgetierung zu klären.

⁷³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 15/94, Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln 1994, S. 55.

⁷⁴ Vgl. C.V Zielerfüllung des kameralistischen Haushaltes, S. 23 ff.

⁷⁵ Dieter Grunow, Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden, Bonn, 1998, S. 396 (404).

⁷⁶ Vgl. statt vieler: Beschluss des Sachverständigenrates der Bundesregierung, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, Bonn, 1997, S. 147.

Der Sinn des Wortes Budgetierung „einen Haushaltsplan aufstellen“⁷⁷ gibt keinen eindeutigen Aufschluss über die Reichweite des Begriffes. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle sieht in der Budgetierung ein Verfahren der Aufstellung und des Vollzugs des Haushaltsplanes einschließlich der Rechenschaftslegung und Entlastung.⁷⁹ Damit wird ein Haushaltskreislauf bezeichnet, in dessen Verlauf von der Haushaltsaufstellung bis zum Haushaltsvollzug die Entscheidungskompetenzen der dezentralen Einheiten verstärkt sind und ihnen ein eigenes Budget zugestanden wird.

Dabei sind mit dem Ausgaben- und dem Zuschussbudget zwei verschiedene Arten der Budgetierung denkbar.⁸⁰

Die erwarteten Ausgaben eines bestimmten Sachbereiches werden addiert, die Summe bildet den Betrag, der maximal für diesen Sachbereich ausgegeben werden darf. Die tatsächlichen Kosten dürfen diesen Betrag nicht übersteigen. Die mittelverwaltende Stelle ist befugt, die durch die Haushaltstitel vorgegebenen Maßnahmen nach eigener Entscheidung durchzuführen. Dies wird möglich, wenn eine Maßnahme preiswerter als im Haushalt vorgesehen ausgeführt werden konnte. Die nicht verbrauchten Mittel stehen dann für Maßnahmen zur Verfügung, die mehr als geplant gekostet haben oder nicht eingeplant wurden. Auf diesem Weg kann die ausführende Verwaltungseinheit selbst Schwerpunkte neu setzen, indem sie sparsam wirtschaftet und eingesparte Mittel anders einsetzt. Demgegenüber ist im kameralen System die Ausgabe für eine Maßnahme durch den Haushaltstitel festgelegt und kann nicht neu verteilt werden. Ebenso wenig können die Fachämter die Einnahmen beeinflussen. Diese Art des Budgets wird als Ausgabenbudget bezeichnet, dessen Aufstellung und Vollzug als Ausgabenbudgetierung.

Eine Erweiterung hierzu stellt das Zuschussbudget im Rahmen einer Zuschussbudgetierung dar. Bei diesem wird wie beim Ausgabenbudget eine Obergrenze der prognostizierten Ausgaben ermittelt, in deren Rahmen das Fachamt tätig werden kann. Hinzu kommt aber, dass auch die voraussichtlichen Einnahmen eines Sachbereiches addiert werden und den Ausgaben des Fachbereichs zugeordnet werden. Die Differenz zwischen den Ausgaben und

⁷⁷ Rita Wahlen, Budgetierung und Planung in: Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung, Stuttgart, Heidelberg, 1997, S. 97, (98).

⁷⁸ Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion: Gunther Drosdowski (Hrsg.), Der Duden, Rechtsschreibung der deutschen Sprache, 21. Aufl., Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1996, S. 181.

⁷⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln 1995, S. 22.

⁸⁰ Monika Kuban, Kommunale Haushaltspolitik, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden, 2. Aufl., Bonn 1998, S. 477 (481).

den Einnahmen ergibt den Betrag des Zuschussbudgets. Es erfasst daher den Saldo des finanziellen Aufwands und Ertrags der verantwortlichen Verwaltungseinheit im Rechnungsjahr. Der entscheidende Unterschied zum Ausgabenbudget liegt darin, dass die Verwaltungseinheit auch für höhere oder geringere Einnahmen im Budgetvollzug verantwortlich ist. Da die Differenz von Einnahmen und Ausgaben im Rechnungsjahr in Form des Zuschusses festgelegt ist, beeinflusst jede Veränderung beider Komponenten das Gesamtbudget: Sind die Ausgaben höher bzw. die Einnahmen einzelner Positionen niedriger als geplant, muss an anderer Stelle gespart werden bzw. mehr eingenommen werden, um den Saldo einzuhalten. Umgekehrtes gilt bei Senkung der Kosten einzelner Ausgaben bzw. der Erhöhung einzelner Einnahmestellen. Es entsteht mehr Raum für andere Projekte im Rahmen des Tätigkeitsbereichs der Abteilung.

Da die Ausgabenbudgetierung in der Praxis eine Vorstufe zur vollen Zuschußbudgetierung darstellt, wird sich die folgende Darstellung auf die Zuschußbudgetierung beschränken.

2. Bildung der Budgets

Als erster Schritt bei der Aufstellung der Budgets der Fachbereiche werden die einzelnen Tätigkeiten der Verwaltung ermittelt, z. B. das Rasenmähen im Stadtpark, die Reinigung der Hauptstraße oder das Ausstellen eines Personalausweises und werden anschließend dem ausführenden Fachamt bzw. Fachbereich zugeordnet.⁸¹ Aus diesen Einzelaktivitäten der Verwaltung werden dann für jeden Fachbereich oder jede Verwaltungsuntergliederung die Ausgaben, die Einnahmen und der Saldo und somit der erforderliche Zuschuss oder Überschuss ermittelt. Die Einzelaktivitäten werden nach sachlichem Bezug zu „Produkten“ und auf einer abstrakteren Ebene zu „Produktgruppen“ zusammengefasst.⁸² So würde z. B. das Rasenmähen im Stadtpark mit anderen Pflegeleistungen des Parks (Schneiden der Hecken, Anlegen von Wegen etc.) zu einem Produkt „Pflege des Stadtparks“ im Rahmen der Produktgruppe „Unterhaltung der Grünanlagen“ zusammengefasst werden, die Reinigung der Hauptstraße zu dem Produkt „Reinigung der Gemeindestraßen“ im Rahmen der Produktgruppe „Reinigung der Straßen und Plätze im Gemeindegebiet“, das Ausstellen eines Personalausweises mit Eheschließungen und Erteilung von Fahrerlaubnissen in der Produktgruppe „Registerdienste“. Damit die verantwortlichen Organisationseinheiten der

⁸¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995, S. 25.

⁸² Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 28 f.

Verwaltung auch tatsächliche Entscheidungsmöglichkeiten über die Verwendung der zugewiesenen Mittel des Budgets haben, sollen nur Kostenpositionen in das Budget aufgenommen werden, die auch durch die verantwortliche Facheinheit beeinflussbar sind. Spielraum haben die Verwaltungen besonders bei dem sächlichen und personellen Verwaltungsaufwand, nicht hingegen bei überörtlich festgesetzten Umlagen wie der Kreisumlage, die durch den Kreistag bzw. den Stadtverbandstag festgesetzt werden. Eine Einbeziehung dieser Position in das Budget der Kämmerei wäre daher nicht sinnvoll. Relevant werden bei der Ermittlung, wie viel eine Einzelaktivität insgesamt kostet, auch die Kosten der bisherigen „Querschnittsämter“ (insbesondere Personalamt, Hauptamt, Rechtsamt) oder der Hilfsbetriebe (Druckerei, Baubetriebshof). Diese erbrachten im bisherigen System Leistungen für die Fachämter besonders im Bereich der Personal- und Materialverwaltung oder leisteten rechtliche Beratung. Die Kosten hierfür wurden auf zusammenfassenden Titeln im Haushalt zentral verbucht (in der Regel: Sammelnachweise). Die Sammelnachweise bilden gemäß § 8 GemHVO sachlich eng zusammenhängende Einnahmen und Ausgaben derselben Gruppe. Unter Gruppe ist die durch Anlage 8 der Verwaltungsvorschrift zur GemHVO⁸³ definierte Ordnung der Einnahmen nach Herkunft und der Ausgaben nach Verwendungszweck zu verstehen.⁸⁴ Ein typischer Fall der Sammelnachweise sind die Personalausgaben und die Geschäftsausgaben (z. B. Schreibmaterial, Heizkosten).⁸⁵ Durch diese „Zentralisierung der Kosten“ lassen sich zwar leicht die Gesamtkosten für einen bestimmten Zweck wie Personal oder Schreibbedarf in einer Verwaltung ermitteln, allerdings steht diesem positiven Aspekt eine Anonymisierung der Kostenverursacher gegenüber. Damit mussten sich die dezentralen Fachämter für diese Kosten nicht im Haushalt verantworten. Daher sollten Sammelnachweise künftig vermieden werden. Die Kosten der zentralen Bereiche sollten vielmehr nach dem Verursacherprinzip

⁸³ Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der GemHVO (VV-GemHVO) vom 12. März 1991, GMBI. 1991, 141, 149 ff. zuletzt geändert am 11. Mai 1994 (GMBI. 1994, S. 299).

⁸⁴ Diese sind bei den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes: Steuern, allgemeine Zuweisungen; Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb; sonstige Einnahmen. Im Vermögenshaushalt wird differenziert: Zuführung vom Verwaltungshaushalt; Entnahmen aus Rücklagen; Rückflüsse aus Darlehen; Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse aus Kapitaleinlagen; Einnahmen aus Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens; Beiträge und ähnliche Entgelte; Zuweisungen und ähnliche Entgelte; Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen; Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen. Die Ausgaben gliedern sich in: Personalausgaben; Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand; Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen); Sonstige Finanzausgaben; Ausgaben des Vermögenshaushaltes. Alle diese Hauptgruppen gliedern sich weiter in Untergruppen und schließlich Titel. Dies stellt die zusätzlichen Informationen zu der vorrangigen Darstellung in Zielen, denen die Maßnahme dient (Einzelplänen) z. B.: Allgemeine Verwaltung oder Öffentliche Sicherheit und Ordnung. Für eine umfassende Darstellung der Haushaltssystematik wird auf die Übersicht der VV-GemHVO vom 12. März 1991, GMBI. 1991, 141, 149 ff. zuletzt geändert am 11. Mai 1994 (GMBI. 1994, S. 299) verwiesen.

⁸⁵ Hans-Ludwig Dornbusch, Gemeindehaushalt – Haushaltsrecht und Haushaltsanalyse-, Schrift des Institutes „Finanzen und Steuern“ Nr. 358, Bonn, 1997, S. 61.

nun aus den Budgets der Fachbereiche gedeckt werden.⁸⁶ Zudem entfällt auch in Zeiten moderner elektronischer Datenverarbeitung eine Berechtigung der Sammelnachweise. In Zeiten von Verwaltung durch Papierakten konnten die Gesamtkosten mit dem vertretbarem Verwaltungsaufwand lediglich zentral verbucht werden, bei modernen, vernetzten Computern können diese Ausgaben ohne zusätzlichen Aufwand den Verursachern zugeordnet werden.

Um den Fachbereichen eine Planungssicherheit für ihr Budget zu sichern, sollen wie bisher die Einnahmen der zuständigen Verwaltungseinheit für den Zeitraum des Haushaltes und darüber hinaus der Finanzplanung gemäß § 90 KSVG⁸⁷ garantiert werden. Diese Zusicherung gewährleistet eine kontinuierliche Aufgabenerbringung im Planungszeitraum.

Nach Bestimmung der Produktgruppen und der hierfür erforderlichen Einnahmen werden diese der Verwaltungseinheit (Fachbereich oder Amt) zugewiesen, die auch die Sachentscheidung trifft so z. B. die Produktgruppen „Unterhaltung der Grünanlagen“ und „Reinigung der Straßen und Plätze im Gemeindegebiet“ dem Fachbereich Bauen und Umwelt, die Produktgruppe „Registerdienste“ dem Fachbereich „Bürger und Verwaltung“. Durch die Verbindung der Ausgaben und Einnahmen wird für jeden Fachbereich das Budget gebildet, die Budgets der Fachbereiche bilden dann den gesamten Etat.

Indem die Verantwortung für die Produktgruppen den Fachbereichen zugewiesen wird, tragen diese auch die Verantwortung für ihr Budget. Das bedeutet, dass sie das Budget in der Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben ausführen müssen und grundsätzlich an die Vorgaben hierdurch gebunden sind. Flexibilität und eigener Spielraum kommt dem Fachbereich jedoch zu, wenn er in einem Produkt mehr Einnahmen erzielt hat bzw. weniger ausgegeben hat. Diese zusätzlichen Finanzmittel kann der Fachbereich dann nach eigener Einschätzung für andere Produktgruppen verwenden.

Von der Verantwortung für den Haushalt ist zu trennen, ob den Facheinheiten auch die Haushaltsbewirtschaftung übertragen wird. Das würde bedeuten, dass sie selbst die Rechnungsführung, das Controlling und das Berichtswesen personell und organisatorisch

⁸⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 42; Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, 5. Aufl., Berlin, 1996, S. 53.

⁸⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 85 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 70 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 83 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 101 Gemeindeordnung; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 45 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 90 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 83 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 101 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 80 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 98 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-

gewährleisten müssten. Dies empfiehlt sich erst bei größeren Verwaltungseinheiten, die in der Regel erst in Großstädten vorhanden sind.

Um Anreize für ein wirtschaftlicheres Handeln der Facheinheiten zu schaffen, soll vom strikten Annuitätsgrundsatz (kassenwirksame Verwendung nur in dem veranschlagten Haushaltsjahr) abgewichen werden. Hat ein Fachbereich in einem Haushaltsjahr besser gewirtschaftet als veranschlagt, ist der Zuschuss geringer bzw. der Überschuss höher als geplant, so soll die Verbesserung im Budget zu einem vorher vereinbarten Anteil in das kommende Jahr übertragen werden können und zusätzlich zum normalen Ansatz zur Verfügung stehen. Der Rest fließt dem Gesamthaushalt zu und trägt so zu dessen Konsolidierung bei. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle⁸⁸ weist allerdings im Hinblick auf die Motivation der Beschäftigten zu Recht darauf hin, dass diese Übertragbarkeit nur dann vorgenommen werden sollte, wenn die Einsparung/Einnahmeerhöhung durch Leistung der Mitarbeiter erreicht wurde. Zufällige Verbesserungen sollen der Facheinheit nicht zu gute kommen, sondern dem Gesamthaushalt zufließen. Im Hinblick auf die Motivation sollte der Fachbereich also nur dann in Form der Übertragbarkeit nicht belohnt werden, wenn die Verbesserung des Rechnungsergebnisses offensichtlich nicht auf der Arbeit des Fachbereichs beruht. Spiegelbildlich zu der Anerkennung positiver Verbesserungen schlägt die Kommunale Gemeinschaftsstelle konsequenterweise auch Sanktionen bei der Nichteinhaltung des Budgets vor, um zu effizientem Umgang mit den Budget anzuspornen.⁸⁹ Zunächst sollte mit dem Vortrag der Fehlbeträge gearbeitet werden, d.h. das Budget des nächsten Rechnungsjahres wird um den Fehlbetrag gekürzt. Zudem sind die Vollziehenden des Haushaltes dienstrechtlich zur korrekten Ausführung verpflichtet, d.h. dass auch die Sanktionsmechanismen des öffentlichen Dienstrechts und des Strafrecht greifen.

Auch die Aufstellung des Haushaltsplanes soll im Rahmen der Budgetierung neu geordnet werden. Wurde bisher zuerst der voraussichtliche Bedarf der Verwaltungseinheiten ermittelt, und dann durch Streichung auf ein finanziell vertretbares Maß reduziert, so soll nun ein umgekehrter Weg gegangen werden. Zuerst wird die zur Verfügung stehende Finanzmasse ermittelt und dann den Fachbereichen im Rahmen eines Eckwertebeschlusses die Höhe ihres Etatansatzes vorgeben. Die Fachbereiche sind bei ihrer eigenen Haushaltsplanung an die

GemO); **Schleswig-Holstein:** § 83 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 62 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁸⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln 1995, S. 29.

⁸⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995, S. 29.

Höhe der „Deckelung“ gebunden. Dadurch können sie selbst entscheiden, welche Ansätze in den Haushalt aufgenommen werden sollen, welche Maßnahmen ihnen wichtig sind. Ein Vorteil: Damit erledigt eine sachnähere und kompetentere Organisationsstufe die Arbeit des „Streichens“, die sonst durch die Kämmerei durchgeführt wurde.

Zu den Unterschieden bei der Haushaltsaufstellung von kameralistischem Haushalt und Produkthaushalt folgende Synopse:

Neues Verfahren im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells	Bisheriges Verfahren
1. Vorausschätzung der allgemeinen Deckungsmittel, der vorab zu dotierenden Positionen und der verbleibenden Finanzmasse durch Fachbereich 20 (Kämmerei)	1. Haushaltsanmeldung durch die Fachämter
2. Chefgespräch zur Aufteilung der verbleibenden Finanzmasse auf die Fachbereiche und Vorgabe des Budgets für die Fachbereiche ggf. „Eckwertebeschluss“ im Rat über die Verteilung der verbleibenden Finanzmasse auf die Fachbereiche	2. Erstellung des Rohentwurfs durch Fachamt 20 (Kämmerei)
3. Erstellung der Fachbereichshaushalte durch die Fachbereiche	3. Feststellung des Fehlbedarfs, Entscheidung über Kürzungsvolumen, Kürzungsvorschläge durch 20
4. Zusammenstellung der Entwürfe der Fachbereiche zum Gesamtentwurf durch 20	4.1. Abgleichsverhandlungen zwischen 20 und den Fachämtern 4.2. Entscheidung bei Dissens durch Verwaltungsführung
5. Einbringung in Rat	5. Erstellung des Entwurfs
6. Fraktionsberatungen	6. Einbringung
7. Beratung der Fachbereichshaushalte in den Fachausschüssen	7. Fraktionsberatungen
8. Abschlussberatung (z.B. im Haupt- und Finanzausschuss) und Verabschiedung durch den Rat	8. Abschlussberatung (z.B. im Haupt- und Finanzausschuss) und Verabschiedung durch den Rat

Abbildung 1: Haushaltsplanaufstellungsverfahren im Vergleich ⁹⁰

⁹⁰ Abbildung nach: Bertelsmann Stiftung, Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.), Modern und Bürgernah, Band 4, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung, Gütersloh, 1995, S. 24.

3. Dekonzentration und Gleichlagerung von Sach- und Ressourcenverantwortung⁹¹

Als ein Hauptgrund für die mangelnde Effizienz des bestehenden kameralistischen Haushaltssystems wird die Trennung von Sach- und Ressourcenverantwortung („organisierte Verantwortungslosigkeit“⁹²) angesehen.⁹³ So wird geltend gemacht, diese Trennung lasse die Sachentscheider die finanziellen Konsequenzen ihrer Entscheidung nicht „am eigenen“ Leib spüren und mindere so die Sparsamkeit im Umgang mit den Ressourcen. Daher sei ihnen gemeinsam mit der Verantwortung für die Sachentscheidung auch die Entscheidungskompetenz für das Budget und den Mitteleinsatz zu übertragen.⁹⁴ Im Neuen Steuerungsmodell soll die zentrale Erbringung von Leistungen des Personalamtes, der Kämmerei und des Rechtsamtes zugunsten der dezentralen Erbringung in den Fachbereichen zurückgedrängt werden. Die Leistungsfunktion soll weitgehend auf die Fachbereiche übertragen werden. Lediglich die Aufgaben, welche die Facheinheit nicht selbst erfüllen kann, sollen auch weiterhin bei den Querschnittsämtern verbleiben. Nicht dezentralisierbare Leistungen sollen jetzt den Fachbereichen angeboten werden. Um das Kostenbewusstsein zu schärfen, sollen diese ihre Dienste künftig nur gegen Budgetmittel des „bestellenden“ Fachbereichs erbringen. Das bedeutet ein „Do ut des“ Verhältnis, indem der Fachbereich mit dem „Querschnittsamt“ vereinbart, dass für eine bestimmte Leistung der „Zentrale“ ein bestimmter Betrag aus dem Budget des Fachbereiches gewährt wird. Dieses Auftragsverhältnis soll nach Auffassung der Reformer ein zusätzliches Stimulans für den Fachbereich sein, da seine Dienstleistung auch dem Wettbewerb mit Konkurrenten außerhalb der Verwaltung ausgesetzt ist. Innerhalb des Fachbereiches, so wird gefordert, müsse sich die Verantwortlichkeit fortsetzen. Dies ist in Form von individuell festgesetzten Leistungszielen mit materiellen oder immateriellen Leistungsanreizen möglich.⁹⁵

⁹¹ Unter Dekonzentration wird die Verlagerung von Kompetenzen auf untergeordnete Einheiten innerhalb der Verwaltungsbehörde verstanden; Dezentralisierung beschreibt diesen Prozess auf Einheiten außerhalb einer Verwaltung, vgl. Walter Rudolf, *Verwaltungsorganisation*, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10. Aufl., Berlin, New York, 1998, § 53, Rdnrn. 47, 51.

⁹² Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform*, Köln, 1996, S. 57.

⁹³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell; Begründung, Konturen, Umsetzung*, Köln, 1993, S. 17; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Bericht 10/1995, Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz*, Köln, 1995, S. 18.

⁹⁴ Rolf-Dieter Kesper, *Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung (Haushalt)*, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), *Abschlußbericht Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden*, Bonn, 1997, S. 81 (81).

⁹⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Bericht 10/1995, Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz*, Köln, 1995, S. 18; vgl. § 42a BBesG.

Diese Konzeption des Neuen Steuerungsmodells, die auf Gedanken der Principal-Agent-Theorie beruht,⁹⁶ bedeutet eine Änderung der Aufgaben und der Funktion der Querschnittsämter. Bisher erbrachten sie Leistungen für die in der Sache zuständigen Fachämter, insbesondere im Personalbereich, in der Organisation und den Finanzen, sie trugen Sorge für die Ressourcenverteilung und koordinierten Verwaltungshandeln. Nun konzentrieren sich die bisherigen „Querschnittsämter“ auf die Steuerung der jetzt dezentralisierten Fachbereiche. Das geschieht, indem sie den Fachbereichen den Rahmen ihres Handelns durch Richtlinien vorgeben⁹⁷ und indem sie sich über deren Arbeit mittels Controlling informieren. Zudem müssen die zentralen Abteilungen eingreifen, wenn der Fachbereich sich anschickt, falsche Sachentscheidungen zu treffen oder von den Verwaltungsrichtlinien abweichen will.

Dieses neue Selbstverständnis der früheren Querschnittsämter bedeutet in der Praxis eine weitgehende Verlagerung von Aufgaben auf untergeordnete Verwaltungseinheiten und ist als Dekonzentration der Gemeindeverwaltung zu bewerten. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle sieht hierfür ein weites Anwendungsfeld: Organisationsaufgaben, der Personaleinsatz, die Informationsversorgung/ Automatisierung, die Haushalts- und Ressourcenplanung, die EDV-technische Abwicklung der Mittelbewirtschaftung, die Kosten- und Leistungsrechnung, betriebswirtschaftliche Analysen und die Berichterstattung.

Bei aller Euphorie ist allerdings davor zu warnen, die zentralen Funktionen schematisch und zu weitgehend ohne Berücksichtigung der Gemeindegröße zu übertragen, da dies zu Ineffizienz der zentralen Leistungen führt. So müssen auch die Kosten der dezentralen Ressourcenbewirtschaftung berücksichtigt werden, insbesondere die Sach- und Personalkosten, die bislang in den Querschnittsämtern für diese Aufgaben anfielen und die höheren Informationskosten.⁹⁸ Daher sollten Verlagerungen nur stattfinden, wenn die Größe der Fachbereiche gewährleistet, dass sie diesen neuen Aufgaben gewachsen sind. Das setzt in personeller Hinsicht voraus, dass in den übertragenen Bereichen geschulte Beschäftigte in ausreichender Anzahl vorhanden sind. In sachlicher Hinsicht erfordert eine Verlagerung bisher zentraler Aufgaben, dass besonders räumliche und (EDV-)technische Kapazitäten vorhanden sein müssen. Indikator für die Verlagerung könnten die Höhe des Budgets und die Quantität der neuen Aufgaben sein. Folgerichtig wird seitens der Reformer darauf

⁹⁶ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 451.

⁹⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Bericht 8/95, S. 23.

⁹⁸ Dieter Grunow, Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung? in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 50 (57).

hingewiesen, dass im Rahmen der Dekonzentration auch eine Änderung der Behördenstruktur angestrebt werden sollte. Die Zahl der bisherigen Ämter sollte reduziert werden. Daraus sollten größere Facheinheiten mit umfassenderen sachlichen Aufgabenbeschreibungen gebildet werden, die künftig mit dem neuen Begriff Fachbereich bezeichnet werden sollen.⁹⁹ Diese Reduzierung der Fachämter durch Bildung von Fachbereichen in der Praxis veranschaulicht das Schaubild der Gliederung der Kreisverwaltung Pinneberg:

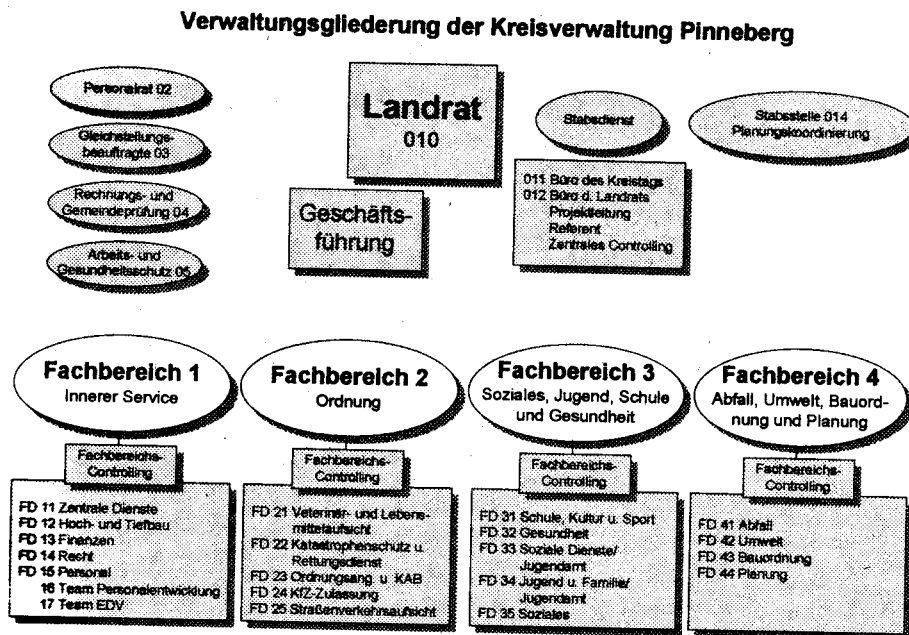


Abbildung 2: Organisation Kreis Pinneberg, KGSt-Bericht 4/98 (Anhang)

Man verspricht sich von der Umorganisation hinreichend große dezentrale Einheiten, die über ausreichende sachliche, personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, die anstehenden Herausforderungen durch das Neue Steuerungsmodell zu meistern. Zugleich erhofft man sich durch die Neuorganisation psychologisch einen verwaltungsinternen „Startschuss“ für die neue dezentrale Ressourcenverantwortung, wenn der erste Reformschritt gegangen wird und von den Mitarbeitern als Erfolg erfahren wird. Zugleich stellt diese Organisationsmaßnahme ein publikumswirksames Signal für eine moderne und bürgernahe Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells dar, das beim Bürger Beachtung finden kann. Diese Argumente für die Umorganisation können allerdings nur als symbolische Unterstützung des Reformprozesses gewertet werden. Ernst zu nehmen ist

⁹⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 43.

hingegen die Überlegung, dass durch die weitgehende Verlagerung von Sachentscheidungen die Konflikte zwischen ausführendem Fachamt bzw. Beschäftigten und Steuerungseinheiten verringert werden, was die Zuteilung von Ressourcen anbetrifft. Hierzu dürfte beitragen, dass die finanziellen Folgen der eigenen Sachentscheidung im Fachbereich direkt erlebt werden.¹⁰⁰ Schließlich bedeutet die Übertragung von Aufgaben und korrespondierenden Finanzmitteln auch die Chance, diese Herausforderung zu meistern und als persönlichen Erfolg zu erleben.

¹⁰⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 43.

III. Steuerungselemente

Die bisher vorgestellten Elemente des Neuen Steuerungsmodells sehen eine Verlagerung von Entscheidungen auf Verwaltungsuntergliederungen der Gemeinde vor. Die Flexibilisierung des Haushaltes und die Dekonzentration erweitern die Handlungsmöglichkeiten der Fachbereiche, selbst Sachentscheidungen zu treffen, indem ihnen größere Entscheidungsfreiheit in Einzelfällen und der Verwaltungsroutine zugestanden wird. Denn mit der Zuteilung der finanziellen Mittel im Rahmen der Budgetierung ist noch keine Verpflichtung verbunden, in welcher Qualität und Menge die Leistung durch den Fachbereich erbracht werden soll und welche Ziele oder Wirkungen erreicht werden sollen. So wird der Einfluss von Bürgermeister und Gemeinderat gemindert, da ihre Vorstellungen mangels ihrer Mitwirkung nicht mehr Grundlage des Handelns des Fachbereichs sein müssen. Dies verursacht bei einer hierarchischen Verwaltung mit demokratisch gewählten Führungsorganen auch Probleme.¹⁰¹ Da sowohl der Bürgermeister als der Gemeinderat die einzigen Gemeindeorgane sind, die durch das Volk gewählt sind, vermittelt deren Beteiligung der Sachentscheidung demokratische Legitimation. Da die Einbeziehung in die Sachentscheidung im Neuen Steuerungsmodell gerade ausbleibt, stellt sich die Frage, wodurch dieses Defizit ausgeglichen werden soll.¹⁰²

Hinzu kommt, dass die Verwaltung einer Gemeinde trotz Dekonzentration in verschiedene Fachbereiche weiterhin als einheitliche und hierarchisch gegliederte Administration handeln soll, die vom Bürgermeister geleitet wird. Da die Verwaltung also trotz Stärkung der Fachbereiche einheitlich und gemeinsam agieren soll, muss der Verlust an Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates und des Bürgermeisters durch Steuerungselemente ausgeglichen werden. Es bleibt daher auch im Neuen Steuerungsmodell die Aufgabe von Rat und Verwaltungsleiter, die Gemeindeverwaltung zu steuern.¹⁰³ Hierunter fallen die Vorgabe von Zielen und Leistungen der Verwaltung, der Vorgabe eines Rahmens für Entscheidungen der Verwaltung und die Auswahl einer Steuerungsstrategie.¹⁰⁴

¹⁰¹ Zum Aufbau der Verwaltungsbehörden: Wolfgang Loschelder, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, § 68, S. 521 f.

¹⁰² Bundesrechnungshof (im Inhaltsverzeichnis mit Bundesgerichtshof angegeben), in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 2, Materialband, Bonn, 1997, S. 590 (592).

¹⁰³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1996, S. 33.

¹⁰⁴ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 33.

Denn bei aller Euphorie, die der dezentralen Ressourcenverantwortung entgegengebracht wird, herrscht Einigkeit darüber, dass auch im Neuen Steuerungsmodell Steuerung notwendig ist – nach Ansicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle aber auf „Abstand“.¹⁰⁵ Ansonsten droht eine Untersteuerung der Verwaltung, eine Verwaltung, deren Handeln nicht mehr durch demokratisch legitimierte Gremien bestimmt und kontrolliert werden könnte. Angestrebt wird durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle daher eine wirksame Balance zwischen dezentraler Selbststeuerung und zentraler Gesamtsteuerung.¹⁰⁶ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle konzipierte das Neue Steuerungsmodell nach eigenen Angaben mithin so, dass in dem neuen System trotz Einschränkungen des Budgetrechts des Gemeinderates in der Summe gar kein Steuerungsverlust der Zentrale vorliege, denn durch die neue Balance erhalte die zentrale Steuerung eine höhere Qualität.¹⁰⁷ Ob diese Behauptung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zutrifft, erscheint im Hinblick auf den Selbstverzicht des Gemeinderates durchaus fragwürdig. Wie diese Balance von Steuerung und Freistellung im Neuen Steuerungsmodell aber letztlich zu bewerten ist, kann in der deskriptiven Darstellung aber nicht gewürdigt werden, sondern soll vielmehr im Rahmen der Vereinbarkeit des Neuen Steuerungsmodells mit dem Demokratieprinzip untersucht werden.¹⁰⁸

Der Steuerung des Verwaltungshandelns dienen neue Instrumente für die Arbeit der Kommunalverwaltungen. So sollen die Leistungen der Kommune in Form von Produkten erfasst werden, die über Quantität und Qualität Auskunft geben können. Diese Erfassung soll der Output-Steuerung, der Steuerung durch Vorgabe von Zielen und qualitativ bestimmten Leistungen, dienen. Der Steuerung dient auch das neue Verfahren, mit dem die Zielvorgaben der Output-Steuerung festgesetzt werden. Diese soll künftig im Wege des Kontraktmanagements durch Vereinbarung von übergeordneter mit untergeordneter Verwaltungseinheit festgeschrieben werden. Die Information, ob die Zielvorgaben auch erfüllt wurden, wird im Neuen Steuerungsmodell durch ein Controlling geleistet. Dadurch sollen die Akteure Rat, Bürgermeister und Fachbereich entscheiden können, welche aktuellen Konsequenzen für die betreffende Zielvorgabe und deren Ausführung im nächsten Rechnungsjahr zu ziehen sind. Das Neue Steuerungsmodell knüpft damit an das Neue Planungs- und Managementmodell der 60er und 70er Jahre an, das ebenfalls in

¹⁰⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 9.

¹⁰⁶ Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Köln, 5. Aufl., 1996, S. 55.

¹⁰⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 22.

¹⁰⁸ Vgl. F.II.3.d) Sachlich-inhaltliche Legitimation, S. 221ff.

kybernetischen Wechselkreisen mit Rückmeldeschleifen eine stärkere Rationalisierung von Politik und Verwaltungshandeln erwartete.¹⁰⁹

Im Folgenden sollen daher die Instrumente der Steuerung dargestellt werden.

1. Output-Steuerung

a) *Begriff und Funktion*

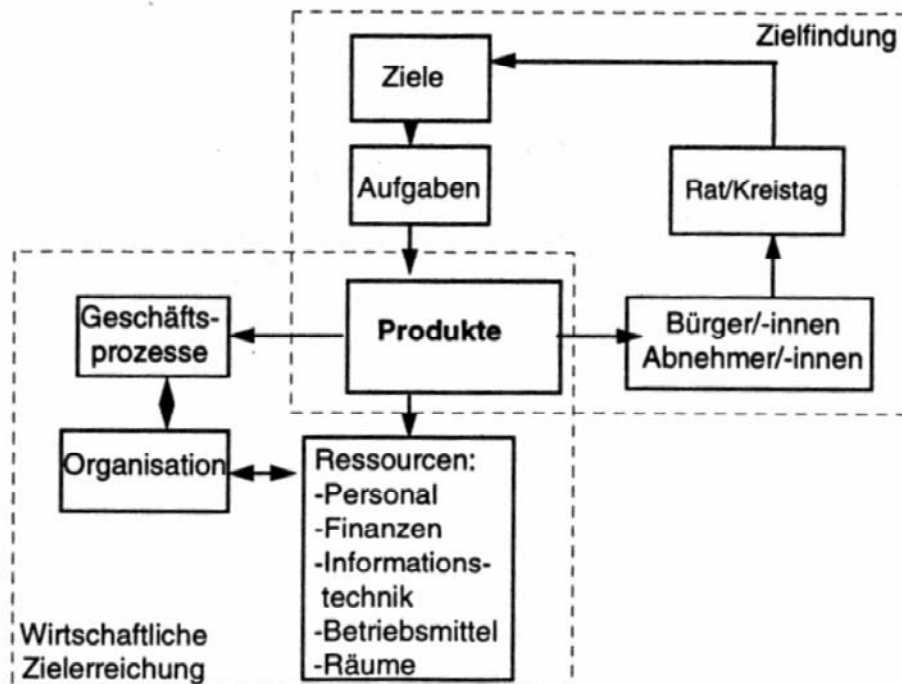
Die Output-Steuerung will eine Steuerung des Handelns der Verwaltung, indem die gewünschten Ziele qualitativ und quantitativ festgelegt sind und zur Zielsetzung des kommunalen Handelns gemacht werden.¹¹⁰ Zudem soll die Zielfestsetzung im Beschluss mit Finanzmitteln verknüpft werden. Umgesetzt werden soll dies durch Vorgabe eines Produktes und der Konnexität zu dem Budget eines Fachbereiches. Das Produkt soll in komplexer Weise die quantitativen und qualitativen Aspekte der jeweiligen öffentlichen Leistung bündeln und informativ darbieten. Dies kommt in der Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zum Ausdruck. Demnach ist unter Produkt die Leistung einer Verwaltung zu verstehen, die entsprechend den Abnehmererwartungen zu Steuerungszwecken zusammengefasst und nach festgelegten Kriterien beschrieben ist.¹¹¹ Dadurch verknüpft das Produkt die Zielfindung, d. h. welche Leistung erbracht werden soll (Effektivität) und die wirtschaftliche Zielerreichung, d.h. dass eine Leistung mit den geringst möglichen Kosten erzeugt wird (Effizienz). Diese Funktion veranschaulicht eine Grafik:

¹⁰⁹ Klaus Grimmer, Thomas Kneissler, Mehr Verwaltung – weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisationstheoretisch-empirische Analysen zu neuen Organisationsformen in der Kommunalverwaltung, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 78 (81/82).

¹¹⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 92.

¹¹¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/95, Das Neue Steuerungsmodell Erste Zwischenbilanz, Köln, 1995 S. 14.

Abbildung 3: Das Produkt als Verknüpfung von Effizienz und Effektivität¹¹²



Die Kommunale Gemeinschaftsstelle erhofft sich vom Einsatz des Steuerungsmittels „Produkt“ auch weiteren Nutzen für die Prozessorientierung in der Gemeindeverwaltung. So ermöglicht das Produkt mit seiner empirischen Struktur präzise Bewertungen in Bereichen der Verwaltung, die bislang nur schwer mit Fakten darstellbar waren. Zudem macht es das Handeln der Verwaltung durchschaubarer und ermöglicht dem Gemeinderat, im Gesamtzusammenhang über die kommunalen Politikschwerpunkte (Zielfindung) zu diskutieren und die knappen Ressourcen effizient einzusetzen (wirtschaftliche Zielerreichung). Zudem soll das Produkt als Leistungs- und Finanzvorgabe dienen und damit den ausführenden Verwaltungseinheiten deutlich machen, auf welche Ressourcen sie zur Erreichung eines nachprüfbaren Ergebnisses zurückgreifen können. Das erleichtert auch die Beurteilung der Beschäftigten, da an messbare Kriterien angeknüpft werden kann: die Zielerreichung und die Einhaltung des Kostenvolumens. Ein weiterer Effekt ist die Simulation einer wettbewerbsähnlichen Situation wie in der freien Wirtschaft, von der die Kommunale Gemeinschaftsstelle sich einen Druck zu Innovation auf die Gemeindeverwaltung erhofft.¹¹³ Dieser Wettbewerb (bench-marking) wird möglich, da die

¹¹² Grafik aus: Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 12.

¹¹³ Zur Problematik des Wettbewerbs bei öffentlichen Leistungen: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 585; Christoph Reichard, Die „New Public Management“-Debatte im internationalen

Produkte verschiedener Kommunen durch die gleichen Qualitätsstandards vergleichbar sind. Zu diesem Zweck sind „Vergleichsrings“ aufzubauen, die einen regelmäßigen Abgleich durch Datenaustausch gewährleisten.¹¹⁴ Durch Vergleich mit den Produktkosten anderer Kommunen wird die eigene Art der Produkterbringung hinterfragt und optimiert.

Das Produkt bildet auch die Grundlage des inneradministrativen Informationsaustausches, der mit der Einführung des Controllings im Neuen Steuerungsmodell an Wichtigkeit gewinnt.

b) Inhalt des Produktes und Produktfindung

Das Produkt soll über einen hohen und komprimierten Informationsgehalt verfügen. Es soll nach Auffassung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zumindest über folgende Charakteristika der Tätigkeit informieren:

- Definition der Leistung
- Auftragsgrundlage
- Ziel/Zielgruppe
- Leistungsumfang, Daten zur Quantität/Qualität
- Finanzen und Budget für die Leistungserbringung
- zuständiger Fachbereich und Zurechnung der Kosten

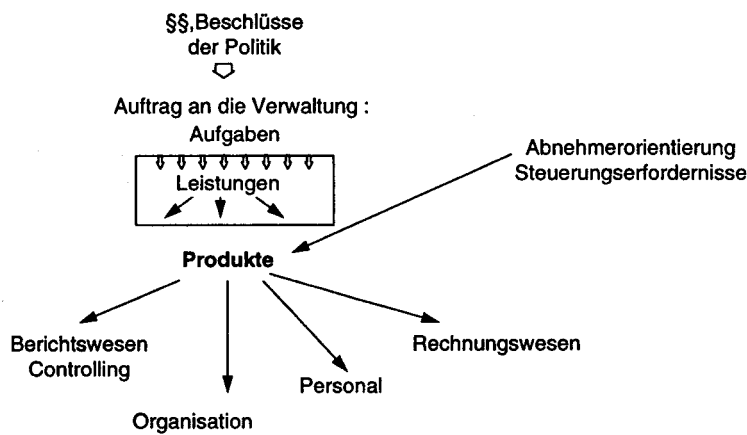
Die Komplexität des Produktes lässt sich an einem Muster einer Produktbeschreibung erkennen.

Am Beginn der Produktfindung steht die Erfassung der Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung, die im Anschluss prägnant definiert werden.

*Abbildung 4: Von der Aufgabe über die Leistung zum Produkt*¹¹⁵

Kontext, in: Christop Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 263 (266); Ulrich Penski: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung, DÖV 1999, S. 85 (85).

¹¹⁴ Vgl. den „Vergleichsring Grün“ des saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, an dem Gemeinden teilnehmen und ihre Produktkennzahlen austauschen können.



Danach sollte die Aufstellung genutzt werden, um eine Leistungskritik zu betreiben. Ansetzen muss dieses Infragestellen eigener Tätigkeit damit, dass der Grund der Leistung ermittelt wird. So kann differenziert werden zwischen Pflichtaufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden kraft Gesetzes verpflichtet sind (z.B. Aufgaben als untere Straßenverkehrsbehörde¹¹⁶) und Selbstverwaltungsangelegenheiten (z. B. Zuschuss an örtliche Vereine), deren Erbringung im Ermessen der Gemeinde steht. Bei diesen sollte dann differenziert werden, kraft welchen Rechtsakts die Gemeinde tätig wird bzw. sich selbst verpflichtet hat, tätig zu sein: durch Satzung, Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag oder andere öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsinstitute. Damit ist auch zu ermitteln, wie lange die Kommune rechtlich verpflichtet ist, die Leistung zu erbringen und unter welchen Umständen und Kosten eine Lösung von der Verpflichtung möglich ist. Auf diesem Wege erhält die Gemeinde entscheidende Informationen. Damit können Rat und Bürgermeister entscheiden, bei welchen Produkten die Gemeinde überhaupt noch über das „ob“ der Ausführung entscheiden kann bzw. mit welchen Kosten eine Beendigung der Leistungserbringung möglich ist. Eine solche Einteilung versetzt die Gemeinde in die Lage, das mögliche direkte Sparpotential zu ermitteln. Auf Grundlage dieser gewonnenen Kenntnisse sollte dann unter Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzlage der Kommune beraten werden, welche Leistungen auch künftig erbracht werden sollen und auf welche künftig verzichtet werden sollen.

¹¹⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 15.

¹¹⁶ Nr. 12 § 1 Gesetz über die Funktionalreform (FUG) Gesetz Nr. 982 vom 5. 12. 1973, Amtsblatt 1974 S. 33, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1408 vom 24.6.1998, Amtsblatt 1998 S. 518.

Im nächsten Schritt soll die Art der Leistungserbringung in Diskussion mit den Mitarbeitern erörtert werden. Ziel dieses Schrittes ist es, die Geschäftsprozesse zu optimieren, d. h. zu ermitteln, ob durch Umorganisation der Gemeindeverwaltung die Tätigkeit rationeller und preiswerter erbracht werden kann. In diesem Bereich können bereits durch geringe Maßnahmen hohe Effizienzgewinne erzielt werden.¹¹⁷

Ist das Produkt ausreichend definiert, findet eine weitergehende Ordnung der Produkte in Produktgruppen und Produktbereiche statt. Mögliche Ordnungen veranschaulicht die Übersicht, die die Kommunale Gemeinschaftsstelle für den Bereich „Hilfe in Notlagen“ und „soziale Förderung“ vorschlägt.¹¹⁸ Im Rahmen der stärkeren praktischen Anwendung des Neuen Steuerungsmodells und der Vergleichbarkeit der Produkte ist eine Tendenz zur stärkeren Standardisierung der Produkte festzustellen. Daher ist ein Produktplan für die saarländischen Kommunen erschienen, der auf freiwilliger Basis eine Vereinheitlichung der Produktbegriffe erreichen will.¹¹⁹

Der zweite Bestandteil der Output-Steuerung liegt in der Zuordnung des Produktes zu einem Fachbereich. Durch die Zuordnung der Produkte wird das Budget des Fachbereiches gebildet und errechnet. Das Ergebnis ist ein „Produkthaushalt“, der die Handlungsaufträge mit den Mittelzuteilungen verbindlich verknüpfen soll. Dies stellt sich innerhalb der Verwaltung folgend dar:¹²⁰

Abbildung 5: Produktbeschreibung zu Steuerungszwecken (Produktkaskade)

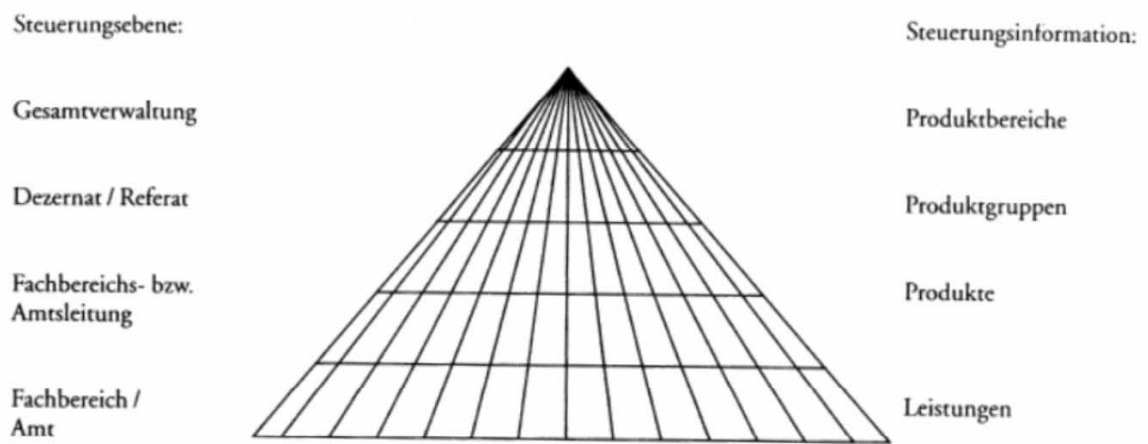
¹¹⁷ Beispiel aus der Stadt Kerpen nach Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/95, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 16:

Die Stadt Kerpen stellte im Rahmen der Leistungserfassung im Passamt fest, dass die Bürger sehr häufig das Gültigkeitsende ihres Personalausweises vergaßen. Die Verwaltung musste als Konsequenz vorläufige Personalausweise und später zusätzlich reguläre Personalausweise ausstellen. Der vorläufige Ausweis bedeutete zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verursachte zusätzliche Kosten, die von den Verwaltungsgebühren nicht gedeckt werden. Daher benachrichtigt die Verwaltung nun die Bürger frühzeitig, dass ihr Ausweis seine Gültigkeit verliert und er verlängert werden muss. Dadurch werden mehr Pässe rechtzeitig verlängert, der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die vorläufigen entfällt. Dies ist trotz der Kosten für die Briefe preisgünstiger als das der Mehraufwand, der durch das Ausstellen des vorläufigen Personalausweises verursacht wird.

¹¹⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 32.

¹¹⁹ Vgl. für das Saarland: Ministerium des Innern und Saarländischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.), Kommunalen Produktplan Saarland, Saarbrücken 1998.

¹²⁰ Grafik aus: Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (160), nach: R. Eichmann: Materialien für das Kommunale Gemeinschaftsstelle-Chefseminar „Neues Steuerungsmodell“, Köln 1994.



c) *Problematik der Produktfindung und des Produktbegriffs*

Die starke Betonung des Produktes birgt jedoch auch Risiken im Bereich der Produkterfassung, Produktdefinition und der Vereinbarkeit dieses Instrumentes mit staatlicher Aktivität.

So mag man kritisch anführen, dass die Tätigkeiten einer Verwaltung so vielschichtig erscheinen, dass eine Kategorisierung nach empirisch messbaren Kriterien nicht oder nur sehr schwer möglich scheint. Dem kann allerdings entgegnet werden, dass auch die bisherige Haushaltsplanung im Bereich der Mittelveranschlagung auf eine Beschreibung der Tätigkeit mit Schätzung des Kostenvolumens angewiesen ist. Dass dies in der Praxis auch geleistet wird, zeigt die Tatsache, wie selten von dem Institut der über-/außerplanmäßigen Ausgaben oder einem Nachtragshaushalt Gebrauch gemacht werden muss. Denn dies Instrumente wären einzusetzen, wenn die Ansätze im Haushalt nicht exakt genug geschätzt werden würden, und der Titel nicht ausreichend veranschlagt ist. Allerdings lässt sich diesem Gegenargument entgegnen, dass keine über-/außerplanmäßigen Ausgaben bzw. ein Nachtragshaushalt kein Indiz für die exakte Schätzung der Haushaltsstelle sein muss. Diese sind nämlich nur erforderlich, wenn die Ansätze nicht überschritten werden. Denkbar ist, dass die Ansätze deshalb nicht überschritten werden, weil sie geringer als der Soll sind. Eine Erklärung, warum bei der Haushaltsausführung auf die erwähnten Instrumente nur in geringem Umfang zurückgegriffen werden muss, kann auch darin liegen, dass die Titel im Haushalt nicht so präzise sind und sich durch inhaltliche Überlappung zusätzliche Haushaltsstellen zur Deckung anbieten. Insofern spricht die zurückhaltende Verwendung von über-/außerplanmäßigen Mitteln nicht zwangsläufig für die inhaltliche Klarheit und exakte Schätzung der Finanzmitteln.

Was die Kritik an der inhaltlichen Bestimmtheit der Haushaltstitel betrifft, so kann darauf verwiesen werden, dass das Neue Steuerungsmodell in diesem Bereich Verbesserungen durch mehr inhaltliche Klarheit anstrebt. Sie ist Grundlage für eine genaue Erfassung der Aufgaben der öffentlichen Hand, wodurch ermittelt werden kann, bei welchen Aktivitäten Sparpotential besteht und auf welche Tätigkeiten verzichtet werden kann. Gegenüber den möglichen Einsparungen sind die Kosten, die durch die Erfassung der Verwaltungsaktivitäten entstehen (insbesondere Personalkosten) zu vernachlässigen.

Teilweise wird gegen die Produktdefinition des Neuen Steuerungsmodells kritisch geltend gemacht, die Verwaltungen würden bei der Phase der Produktdefinitionen die Erfassung von Ziel und Wirkung der Leistung vernachlässigen. Man verfare in der Praxis wie bisher bei der Haushaltsaufstellung und vernachlässige die Wirkungsdimension.¹²¹ Statt quantifizierbare Kriterien zu entwickeln, würden vielmehr die Titel des bisherigen kameralistischen Haushaltes etwas ausführlicher ausgestaltet. Diese Kritik am Neuen Steuerungsmodell vermag es jedoch nicht grundsätzlich in Frage zu stellen.

Es ist nämlich unzutreffend, dass die Produktfindung mangelhaft durchgeführt werde. Diese Kritik beruht nämlich auf einer Behauptung. Einen Beweis hierfür bleiben die Kritiker jedoch schuldig. Allerdings ist dieser Einwand als mögliches Problem des Produktdefinitionsverfahren ernst zu nehmen. Aber selbst wenn man diese Prämisse in der Praxis ungenauer Produktdefinitionen als wahr unterstellt, ist eine im Einzelfall ungenaue Produktdefinition noch kein Argument gegen das Verfahren als solches.

Allerdings liegen auch in einem zu sehr aufgegliederten Produktwesen Risiken. Eine zu enge und schematische Erfassung der Leistungen in Produkte ohne Berücksichtigung der Gemeinde- und Verwaltungsgröße ist nicht zweckmäßig.¹²² Eine Erfassung von untergeordneten Detailarbeiten als Produkte ist nicht sinnvoll, da hierunter die Übersichtlichkeit des Produktwesens leidet, was die Steuerung des Verwaltungshandelns erschwert. Zudem bedeutet die Erfassung einen hohen Verwaltungsaufwand, der Kosten verursacht und die Verwaltung von ihren Aufgaben für den Bürger abhält. Ein zu sehr aufgegliedertes Produktwesen führt jedoch auch zu einer Minderung der Eigenverantwortlichkeit. So soll der ausführenden Fachverwaltung nach der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells in pauschalisierten Routineaufgaben und untergeordneten

¹²¹ Dieter Grunow, *Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz*, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth, *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 2. Aufl., Bonn, 1998, S. 396 (401).

¹²² Wolfgang Gerstlberger, Thomas Kneissler, *Vom schwierigen Zusammenhalt kommunaler Verwaltungen in Zeiten der Dezentralisierung*, VR 2000, S. 253 (258).

Verwaltungstätigkeiten mehr Eigenverantwortung zugestanden werden. Dieser Intention der eigenen Schwerpunktsetzung innerhalb zusammengefasster Aufgaben würde jedoch durch eine zu sehr an einzelnen Maßnahmen orientierte Produkterfassung nicht Genüge getan, da die Entscheidungsmöglichkeiten der Fachbereiche zu sehr eingeengt würden. Dies liefe dem Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells hin zu mehr Effizienz und Flexibilität zuwider.

Zusätzliche Kritik lässt sich daran üben, dass mit dem Produktwesen ein betriebswirtschaftliches Instrument der öffentlich Hand übergestülpt wird. So kann man geltend machen, dass die Tätigkeit des Staates zu sehr in privatwirtschaftliche Schablonen gepresst wird und damit die Ratio staatlichen Handelns vernachlässigt wird. Dieser Einwand berücksichtigt die spezifische Dimension staatlicher Tätigkeit, die sie von privatwirtschaftlicher unterscheidet. Denn das Handeln des Staates ist nicht mit dem rein auf das Betriebsergebnis ausgerichteten Wirken der freien Wirtschaft gleichzusetzen. Hinter ihm steht ein öffentlicher Zweck, der in Übereinstimmung mit Staatszielbestimmung und Grundrechten stehen muss. Daher ist zu fordern, dass das Produkt nicht bloß nach betriebswirtschaftlichen Kriterien definiert werden darf, sondern auch die Staatszielbestimmungen, die Grundrechte¹²³ sowie den spezifischen öffentlichen Zweck der Tätigkeit¹²⁴ bei den Zielen und Qualitätsdefinitionen einbezogen werden müssen. Indem diese Punkte aufgenommen werden, wird das Produkt an die besonderen Erfordernisse der öffentlichen Hand angepasst. Das Defizit, das bei der Anwendung privatwirtschaftlicher Instrumente in öffentlich-rechtlichen Verwaltungen entsteht, kann durch die Berücksichtigung der prägenden öffentlich-rechtlichen Belange ausgeräumt werden. Indem die öffentlichen Belange durch die Modifikation des Produktbegriffes Berücksichtigung finden, kann dem Vorwurf, das Produkt sei ein systemwidriges Instrument der Privatwirtschaft im öffentlichen Sektor, entgegnet werden. Hinzu kommt, dass diese Problematik nicht überschätzt werden sollte, da in der Realität bei vielen Kommunen eine „Flucht ins Privatrecht“ eingesetzt hat, die zu Verselbstständigungen von Teilbereichen kommunaler Betriebe geführt hat. Auch hier bleiben im privatrechtlichen Gewand die Dimensionen staatlichen Handelns gewahrt.

¹²³ Hermann Hill, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Speyer, 1997, S. 39.

¹²⁴ Eberhard Schmidt-Assmann, Kommunalspezifischer Verwaltungsstil und Differenzierungspotentiale, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Weimar, Dresden, 1996, S. 143 (144); Hermann Hill, Politik und Gesetzgebung im Neue Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, S. 44.

Grundsätzlicher Kritik sieht sich die Kommunale Gemeinschaftsstelle ausgesetzt, da sie den Begriff „Produkt“ für schlichte Dienstleistungen der Kommunalverwaltungen verwendet. Denn diese Bezeichnung sei sprachlich nicht korrekt. Unter Produkt sei ein Erzeugnis¹²⁵ zu verstehen, das nur körperliche Gegenstände, nicht jedoch Dienstleistungen umfasse. Hierzu ist zu bemerken: Ein solches Argument mag zwar sprachlich fundiert sein, jedoch vermag es nicht die interpretatorische Verwendung des Begriffs „Produkt“ grundsätzlich in Frage zu stellen.

Trotz Schwierigkeiten in der Produkterfassung und einer teilweise unzutreffenden Begrifflichkeit stellt das Produktwesen mit der Output-Steuerung ein schlüssiges Konzept der Umorientierung der Verwaltung von finanziellen Zielen hin zu inhaltlichen Qualitätszielen dar.

¹²⁵ Vgl. Günther Drosdowski (Hrsg.), Der Duden, Band 1, 21. Aufl., Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1996, S. 588.

2. Kontraktmanagement

Im Rahmen der Output-Steuerung stehen durch die Produktdefinition die Leistungen und Ziele der Verwaltung fest. Welche Haushaltsmittel für diese Leistungen der Verwaltung zur Verfügung stehen, wurde bislang durch den Haushalt einseitig vom Gemeinderat festgesetzt. Welche Haushaltsmittel im Neuen Steuerungsmodell verwendet werden können, soll durch Budgetmittel für diese Produkte bzw. die Produktgruppen festgesetzt werden. Statt wie bisher die Haushaltsmittel einseitig festzusetzen, soll dies im Neuen Steuerungsmodell durch das Kontraktmanagement im gegenseitigen Einverständnis geregelt werden. Als Instrument, mit dem die Elemente der Output-Steuerung (Budgetmittel und Leistungsziele) mit den Gliederungen der Gemeindeverwaltung (Bürgermeister, Fachbereich) verknüpft werden sollen, soll der Kontrakt verwendet werden. Seine Grundidee ist, klar definierte Ziele zu setzen, deren Erreichen zu kontrollieren und die Erkenntnisse aus der Kontrolle für die neue Zielsetzung zu nutzen.

Diese Managementkonzeption ist nicht originäres Gedankengut der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, die das Neue Steuerungsmodell propagiert hat. Der Leitungsmechanismus wurde vielmehr bereits in den fünfziger Jahren als „Management by Objectives“ (MbO) in der US-amerikanischen Wirtschaft entwickelt¹²⁶ und wurde unter diesem Namen im Rahmen des Harzburger Modells auch in den siebziger Jahren in Deutschland als neues Führungskonzept für die öffentliche Verwaltung erörtert.¹²⁷ Jedoch vermochten die Verfechter des „Management by Objectives“ die Diskussion um den Führungsstil in der öffentlichen Verwaltung nicht nachhaltig zu prägen. In den neunziger Jahren erlebte die Managementidee unter der Bezeichnung „Kontraktmanagement“ im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eine Renaissance. Neu ist dabei, dass die Zielsetzung nicht wie im „Management by Objectives“ durch einseitigen Beschluss, sondern durch Vereinbarung der Beteiligten festgesetzt werden soll. Von der Wiederkehr dieses Managementmodells zeugt eine umfangreiche publizistische Tätigkeit von Wissenschaft, Verwaltung und Dachorganisationen wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Bei der Erörterung des Neuen Steuerungsmodells fällt auf, dass kaum ein Element so beachtet und

¹²⁶ Douglas MacGregor, *Der Mensch im Unternehmen*, 3. Aufl., Düsseldorf, 1973.

¹²⁷ Peter Schmidt, „Management by Objectives“ als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung, *Die Verwaltung*, 1973, S. 283 ff.; Peter Schmid, Jürgen Wild, *Managementsysteme für die Verwaltung: PPBS und MbO*, *Die Verwaltung*, 1973, S. 145 ff.; George S. Odiorne, *Management mit Zielvorgaben*, München, 1971; Gerhard Banner, *Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung*, AfK 1975, S. 22 ff.; Hermann Hill, *Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung*, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Baden-Baden, 1997, S. 65 (71).

kontrovers diskutiert wird wie das Kontraktmanagement. Um so erstaunlicher ist dies angesichts der Tatsache, dass dieses Element in der Praxis nur sehr gering verbreitet ist. Die Kommission „Schlanker Staat“ der Bundesregierung schweigt sich über dieses Instrument in dem Leitfaden zur Behördenmodernisierung aus.¹²⁸ Bei den Bundesländern gibt es keine klare Tendenz bzw. das Konzept steht noch am Anfang: Berlin verwendet es seit 1995 als Teil der neuen Verwaltungssteuerung¹²⁹, in der Broschüre des Landes Rheinland-Pfalz zur Verwaltungsmodernisierung (1998) hingegen fehlt der Begriff des Kontraktmanagements,¹³⁰ Nordrhein-Westfalen sieht das Kontraktmanagement als Teil seiner beginnenden Verwaltungsreform.¹³¹ Für die Ebene der Kommunen empfiehlt die Kommunale Gemeinschaftsstelle das Kontraktmanagement, jedoch geben nur 4,4 % der Mandatsträger an, dass dieses Konzept umgesetzt ist, und nur 25 % sehen dies in den nächsten Jahren überhaupt als erreichbar an (Befragung Oktober 1997 bis Februar 1998).¹³² Die praktische Umsetzung ist wesentlich geringer, als es die Intensität der wissenschaftlichen Debatte vermuten lässt. Angesichts dieses Gegensatzes erscheint die Frage nach Konzeption und Rechtsnatur des Kontraktmanagements von Interesse, da die Diskrepanz von geringer Verwirklichung und umfangreicher Diskussion eine markante Neuerung deutscher Verwaltung erwarten lässt.

a) Konzeption des Kontraktmanagements

Mit dem Kontraktmanagement wird das Ziel verfolgt, sowohl dem Gemeinderat als auch der Verwaltungsführung durch Delegation Freiräume zur Aufgabenerfüllung zu schaffen und gleichzeitig ein System zu etablieren, das zu leistungsfähigeren Strukturen und effektiveren Ergebnissen durch das ökonomische Interesse der handelnden Akteure führen soll.¹³³

¹²⁸ Vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997.

¹²⁹ Udo Rienaß, Das Neue Steuerungsmodell in der Ministerialverwaltung – Erste Überlegungen und Erfahrungen, in: Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung, Stuttgart, Heidelberg, 1997, S. 239 (241).

¹³⁰ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Voran - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Mainz, 1998.

¹³¹ Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen -Eckpunktepapier-, Düsseldorf, 1998, S. 7.

¹³² Rolf Brandel, Sara Rusche, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit - Ergebnisse einer Befragung, Gelsenkirchen, 1998, S. 29.

¹³³ Klaus Gravemann, Einführung in die Budgetierung in der Stadt Heine – Praxisbericht aus einer Mittelstadt, Der Gemeindehaushalt 1993, 217 (217); Maximilian Wallerath, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, S. 57 (60).

Dieses Verfahren baut auf der Output-Steuerung auf, die die Ziele und Tätigkeiten des öffentlichen Handelns definiert. Das wird im Neuen Steuerungsmodell erreicht, indem die Leistungen der Gesamtverwaltung in Produkte zusammengefasst werden. Diese werden nach sachlichen Gesichtspunkten in übergeordneten Produktbereichen (auch: Produktplänen) geordnet, so z. B. die Produkte Kanalbau, Wartung der Kanäle und Gebührenabrechnung im Produktbereich Abwasserentsorgung, die Produkte Ausstellen von Reisepässen und An- bzw. Abmelden von Bürgern im Produktbereich Meldewesen. Hierdurch noch nicht festgelegt ist die Zuordnung der Produkte zu dem ausführenden Fachbereich und zu den hierfür benötigten Haushaltsmitteln, was in Form eines Budgets für die ausführende Verwaltungsgliederung geschaffen werden soll. Notwendig ist daher im Rahmen einer dezentrierten Verwaltung mit dezentraler Ergebnis- und Ressourcenverantwortung eine Verknüpfung von Produkt/Produktbereich, ausführender Stelle und Budgetmittel. Diese Aufgabe ist dem Kontraktmanagement zugeordnet. Im Gegensatz zu Verwaltungsreformmodellen der siebziger Jahre soll die Verbindung nun nicht mehr einseitig angeordnet werden, sondern soll im Konsens getroffen werden. Der Konsens soll in Form einer Einigung der betroffenen Gliederungen der Verwaltung hergestellt werden. Eine solche Vereinbarung soll zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, zwischen dem Bürgermeister und dem Fachbereichsleiter, zwischen dem Fachbereichsleiter und dem Sachbearbeiter bzw. dem Fachabteilungsleiter geschlossen werden. Dabei definiert die übergeordnete Ebene das Ziel in Form des Produkts bzw. Produktbereichs und bietet für die Ausführung Finanzmittel für die Erledigung an. Die untergeordnete Ebene kann das Angebot annehmen und verwirklicht dann das angestrebte Produkt mit dem bereitgestellten Budget. Die Einigung hierbei wird als Kontrakt oder auch synonym als Leistungsvereinbarung bezeichnet.¹³⁴ Wird keine Einigung erzielt, greifen die Regelungen des bisherigen Haushaltsrechts (u.a. vorläufige Haushaltsführung gemäß § 88 KSVG¹³⁵). Die Kontrolle der Leistungs- und Zielerreichung soll mittels eines Berichtswesens und Controllings sichergestellt werden.¹³⁶ Die hieraus gewonnenen Daten sollen in die erneute Zieldefinition und Zielvereinbarung einfließen.

¹³⁴ Klaus Lüder, Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?, DÖV 1996, S. 93 (95).

¹³⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 83 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art 69 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 80 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 99 Gemeindeordnung; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 51 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 88 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 81 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 99 Gemeindeordnung (RPf-GemO); **Sachsen:** § 78 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 96 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 81 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 61 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

¹³⁶ Christian Winter, Das Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, S. 183.

Ein Kontrakt sollte folgende Elemente beinhalten:¹³⁷

Mustervereinbarung	Bemerkungen
1. Titel der Zielvereinbarung	Zur eindeutigen Identifikation
2. Vereinbarungsparteien	Kontraktpartner: Rat, Bürgermeister, Fachbereichsleiter, Fachabteilungsleiter etc.
3. Laufzeit	In der Regel sollte die Laufzeit mit der Budgetperiode übereinstimmen
4. Produkte / Projekte einschließlich Ressourcen	Eigentlicher Gegenstand der Zielvereinbarung: Mittels Messgrößen und Kennzahlen formulierte Leistungs- und Qualitätsziele (Produkte bzw. Produktbereiche) Unter Nennung von Globalsummen, Kosten, Erlösen und Zahlungszeitpunkten formulierte Finanzziele
5. Rahmenvereinbarungen	z.B. Personal- und Organisationsentwicklung
6. Berichtspflichten	Wesentliches Controllinginstrument - Inhalte - Wege - Häufigkeit
7. Öffnungsklausel zur Zulässigkeit von Nach- bzw. Neuverhandlungen	Sicherung von Flexibilität im Falle unvorhergesehener, kostenrelevanter Ereignisse; Beschreibung der „Geschäftsgrundlage“ beim Kontraktabschluss
8. Sanktionen ¹³⁸	Regelt Motivationsmechanismen bei guter und schlechter Kontrakterfüllung (Konditionales Element)
9. Konfliktregelung	Legt bereits mit Kontraktabschluss fest, wie ein Meinungsstreit über die Kontrakterfüllung beizulegen ist

¹³⁷ Eigene Darstellung in Anlehnung an: Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 19, 20.

¹³⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S. 14.

10. Sonstiges	Raum für Regelungen, die von den Kontraktpartnern für notwendig erachtet werden, z.B. Leistungsvergleiche mit Dritten (bench-marking)
----------------------	---

b) Inhalt des Kontraktes

Kontrakte sind in eingehender Kooperation abgestimmte schriftlich formulierte Grundlagen für gezieltes Verwaltungshandeln. In ihnen werden die Leistungs- und Arbeitsziele für Steuerungszwecke präzisiert und gleichzeitig die für die Zielerreichung notwendigen Befugnisse und Ressourcen delegiert.¹³⁹ Wesentlicher Regelungsgegenstand der Vereinbarungen sind also die Ziele der selbstständigen und eigenverantwortlichen Arbeit der dezentralen Einheiten. Zudem soll die Zusammenarbeit der Kontraktpartner im Kontrakt geregelt werden, in dem die Arten der Konfliktlösung und der Berichtspflichten festgelegt werden.¹⁴⁰

Diese Anforderungen lassen sich in folgen Musterentwurf eines Kontraktes darstellen:¹⁴¹

1. Fachbereich /Amt	2. Produkt /Produktnummer	3. Laufzeit In der Regel sollte die Laufzeit die Haushaltsperiode umfassen
4. Kontrakt zwischen und		
5. Produkte/Projekte einschließlich Ressourcen		
<ul style="list-style-type: none"> - Finanz- und Leistungsziele - Bezug zu anderen Produkten <p>Es empfiehlt sich, detaillierte Angaben in Form von Produkten zu machen. Dabei kann auf den örtlichen Produktplan, das KGSt-Muster zur Produktbeschreibung oder auf</p>		

¹³⁹ Senatsverwaltung für Inneres Berlin (Hrsg.), Leitfaden für die Verwaltungsreform – Abschluss von Zielvereinbarungen , Berlin, Juli 1997, S. 4.

¹⁴⁰ Christian Winter, Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, S. 194.

¹⁴¹ Eigene Darstellung nach: Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht. 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S. 10, 19, 20.

den kommunalen Produktplan Saarland¹⁴² zurückgegriffen werden.

6. Rahmenvereinbarungen

Rahmenvereinbarungen enthalten

- Regeln, die für alle Fachbereiche/Ämter verbindlich vereinbart wurden (diese sind nicht im Rahmen von Fachbereichskontrakten zu verhandeln)
- Fachbereichsspezifische Rahmenvereinbarungen

Rahmenvereinbarungen betreffen z.B.

- gemeinsame EDV-Verfahren/Anwendungen
- Personal- und Organisationsentwicklung/Frauenförderung
- Kompetenzregelungen (Personal, Organisation, Finanzen, Gebäude-, Grundstücksverwaltung)

7.

Berichtspflichten

- Standardberichte
- Sofortberichte
- „Meilensteine“
- Anzeigepflichtige Tatbestände

8. Was/ Wie/ An Wen?

Inhalt, Form und Adressat der Berichte

9. Wann?

z.B. jährlich, vierteljährlich

10. Öffnungsklausel

Eine Öffnungsklausel sollte auf die Zulässigkeit von Nach- bzw. Neuverhandlungen hinweisen, z.B. im Falle von:

- gravierenden Änderungen bei den Einnahmen oder Ausgaben (z.B. der Haushalt „bricht zusammen“)

¹⁴² Saarländisches Ministerium des Innern, Saarländischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.), Kommunalen Produktplan Saarland, Saarbrücken, 1998.

- neuen politischen Richtungsentscheidungen (z. B. Kommunalwahlen innerhalb der Kontraktlaufzeit)
- gravierenden Soll-Ist-Abweichungen.

11. Anreize/Sanktionen

Regelungen, welche Budgetmittel dem Fachbereich bei Unterschreitung des Ansatzes in das Budget des nächsten Haushaltsjahres zusätzlich zur Verfügung gestellt werden bzw. bei Überschreitung abgezogen werden. Dabei sind nur Veränderungen zu berücksichtigen, auf die die mittelverwaltende Stelle Einfluss hat.

12. Konfliktregelung

Zweckmäßig ist eine Erläuterung möglicher Konfliktsituationen. Es soll erkennbar sein, in „welchem Geiste“ man sich im Konfliktfall um Lösungen bemühen will und wie oder durch wen Konflikte entschieden werden. Ergänzend hierzu können konkrete Verfahrensregelungen zur Konfliktlösung vereinbart werden.

13. Sonstiges

Raum für Regelungen, die von den Kontraktpartnern für notwendig erachtet werden, z.B. Leistungsvergleiche mit Dritten (benchmarking).

Bei der Betrachtung der Kontrakte ist nicht nur deren Inhalt von Interesse, sondern auch die Frage, zwischen welchen Akteuren der Kommunalverwaltung dieses Instrumentarium eingesetzt werden soll. Daher wird nun dargestellt werden, wer Kontrakte aus Sicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle abschließen kann und welchen Inhalt sie je nach Kontraktpartner haben. Dabei sollen die verwaltungswissenschaftlichen Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle dargestellt werden, deren rechtliche Bewertung soll im Rahmen der beschreibenden Darstellung des Neuen Steuerungsmodells nicht vorgenommen werden.

Kontrakte sind nach den Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zwischen mehreren Ebenen der Gemeindeverwaltung denkbar. Sie können zwischen Rat und Bürgermeister, Bürgermeister und Fachbereich, Fachbereich und Produktersteller (Abteilung

oder Sachbearbeiter) abgeschlossen werden.¹⁴³ Zudem soll es auch gleichgeordneten Organisationsstufen möglich sein, sich durch Kontrakte gegenseitig zu binden, so Fachbereiche oder Abteilungen miteinander.

Angesichts der Vielzahl von möglichen Kontrakten erscheint es sinnvoll, diese terminologisch zu unterscheiden. Zu Beginn der Reformbewegung wurden im Duisburger Auftaktbericht zur Verwaltungsreform noch „alle Formen von Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltungsspitze und Fachbereichen, ressourcenverwaltenden Stellen und Fachbereichen sowie fachbereichsinternen Leistungsvereinbarungen“ unter dem Begriff „Zielvereinbarung“ zusammengefasst.¹⁴⁴ Durch diese Vielzahl von möglichen Kontraktpartnern ist eine pauschale Bezeichnung mit Kontrakt oder Zielvereinbarung sprachlich nicht präzise. Insofern ist eine weitere Ausdifferenzierung und sprachliche Präzision notwendig. Als Grundlage einer genaueren Benennung der Kontrakte bieten sich die Kontraktpartner an (Gemeinderat – Bürgermeister – Fachbereich - ggf. Abteilung - Produktersteller):¹⁴⁵

Kontraktpartner	Name des Kontraktes
Gemeinderat/ Ausschuss des Gemeinderates und Bürgermeister	Politische Leistungsvereinbarung (produktorientierter Haushalt)
Bürgermeister und Fachbereich (in Vertretung des Fachbereichs: zuständiger Beigeordneter oder Leiter des Fachbereichs)	Management-Zielvereinbarung
- Fachbereich und Produktverantwortlicher (leitender Mitarbeiter einer Organisationseinheit, die mit der Erstellung einer Leistung beauftragt wird) - Produktverantwortlicher und Mitarbeiter	Verwaltungszielvereinbarung
- Organisationseinheiten einer Verwaltungsstufe <i>(Gleichordnung der Kontraktpartner)</i>	Service-Zielvereinbarung

¹⁴³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S. 19.

¹⁴⁴ Duisburg 2000 – Eine Stadt auf Reformkurs, nach Maximilian Wallerath, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, S. 57 (59).

¹⁴⁵ Christian Winter, Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, S. 196.

(Gleichordnung der Kontraktpartner) - eine Organisationseinheit der Verwaltung mit einem externen Leistungserbringer (Fremdvergabe)	
--	--

Die Kontrakte lassen sich auch noch nach Stellung der Partner zueinander einordnen:

vertikaler Kontrakt:

Kontrakt von Ebenen, die in der Behördenhierarchie im Verhältnis der Über-/Unterordnung stehen:

- zwischen Bürgermeister und Fachbereich
- zwischen Fachbereich und dem Produktersteller (Abteilung oder einzelner Mitarbeiter)

horizontaler Kontrakt:

Kontrakt von Ebenen, die in der Behördenhierarchie im Verhältnis der Gleichordnung stehen

- zwischen Fachbereich und Serviceeinheiten (zentrale Einheiten wie Rechtsamt, Kämmerei, organisatorisch einem Fachbereich gleichgestellt)
- zwischen Fachbereich und Fachbereich

Bedeutsam für den Inhalt der Kontrakte sind die Zuständigkeiten, die den einzelnen Stellen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zukommen sollen. Eine Prüfung dieses Gesichtpunktes setzt die Klärung der Frage voraus, welche Aufgabenverteilung dem Kontraktmanagement zu Grunde liegt.

Die bisherigen Aufgaben des Rates und der Verwaltungsleitung werden durch die Dekonzentration und Gleichlagerung von Sach- und Finanzverantwortung im Neuen Steuerungsmodell verändert. Künftig sollen nach Ansicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle die Fachbereiche für das operative Geschäft, d. h. die Sachentscheidungen, ausschließlich verantwortlich sein.¹⁴⁶ Mit wachsender „Basisnähe“ steht der Verwaltungsgliederung die Entscheidung zu, wie ein bestimmtes Ziel erreicht

werden soll und wie ein Beschluss ausgeführt werden soll. Um angesichts dieses Freiraums die Einheit der Kommunalverwaltung zu wahren, ist es im Gegenzug notwendig, dass der Rahmen der Entscheidungen und die Ziele kommunalen Handelns durch den Rat und die Verwaltungsführung gesetzt werden. Dadurch erhalten die Kompetenzen von Rat und Bürgermeister einen stärker strategischen Charakter. Für die Kommunale Gemeinschaftsstelle bedeutet dies, dass der Rat alle „wichtigen“ Entscheidungen treffen muss und den Rahmen für die Sachentscheidungen der Fachbereiche vorzugeben hat.¹⁴⁷ Der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung konkretisiert die Produkte in den Kontrakten soweit, dass dem Fachbereich und dem Sachbearbeiter noch Raum für die Entscheidung im Rahmen des operativen Geschäfts verbleibt.

Aus der vom Gemeinderat zum Produktersteller auf Abteilungsebene zunehmenden Kompetenz, die konkrete Sachentscheidung zu treffen, folgt, dass die Ziele je nach Kontraktniveau unterschiedlich abstrakt sein müssen, um Spielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu bieten. Für die Politische Zielvereinbarung ist ein besonders hoher Grad an Abstraktion anzustreben, um eine bessere Steuerung durch politische Zielsetzungen zu ermöglichen, da zu detaillierte Vorgaben zur Unübersichtlichkeit führen, den Spielraum der Ausführenden einschränken und deren Motivation mindern. Im Bereich des produktorientierten Haushaltes sollen aus diesem Grunde nur weitgehend gebündelte und abstrahierte Top-Ziele vereinbart werden, die keine konkrete, einzelne Handlung vorgeben.¹⁴⁸ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle geht davon aus, dass der Haushalt als detaillierteste Ordnung in Produktgruppen oder Produktbereiche aufgegliedert ist, die sich aus Produkten zusammensetzt.¹⁴⁹ In Ergänzung hierzu können Zielbestimmungen als Rahmenrichtlinien für die Ausführung beschlossen werden oder in die Produktbeschreibungen integriert werden. Eine solche Abstraktion ist auch verständlich, ist doch ein Haushalt mit einer Fülle von Informationen zu Einzelleistungen kaum noch lesbar und wenig verständlich.

Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben von großen und kleinen Gemeindeverwaltungen sollten die Vorgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zum Inhalt des Haushaltes nicht

¹⁴⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 10.

¹⁴⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 10.

¹⁴⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 17.

¹⁴⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 17.

schematisch angewendet werden, sondern von der Größe der Gemeinde und deren Verwaltung abhängig gemacht werden. Der Anspruch der Politischen Zielvereinbarung ist es, lediglich die Rahmenbedingungen der Arbeit der Verwaltung mit globalisierten Zielen festzuschreiben, nicht das operative Geschäft.¹⁵⁰

3. Verwaltungscontrolling

Die Gemeindeverwaltung hat im Neuen Steuerungsmodell wegen ihrer fachlichen und finanziellen Dezentralisierung ein Informationsproblem: So sind die ausführenden Stellen zwar über ihre eigene Arbeit gut informiert, jedoch nicht über übergeordnete Entwicklungen im Fachbereich und der Gesamtgemeindeverwaltung (Einnahmeveränderungen, unvorhergesehene Ausgaben). Umgekehrt verfügen die leitenden zentralen Stellen der Gemeinde angesichts der Entscheidungsverlagerung nicht mehr über das Wissen, das sie bislang durch die eigene Anordnung der Sachentscheidungen besaßen. Zudem fehlen ihnen Informationen, ob die inhaltlichen und finanziellen Zielvorgaben eingehalten wurden. Ohne diese Informationen ist keine Steuerung einer Verwaltung möglich. Da sowohl der Bürgermeister als auch der Rat weiterhin die Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung tragen, kommt ihnen ein Steuerungsauftrag zu. Um diesem Postulat gerecht werden zu können, müssen beide Gemeindeorgane im Neuen Steuerungsmodell über die notwendigen Informationen verfügen, die analysiert und unter strategischen Gesichtspunkten aufbereitet sind.¹⁵¹ Dies ist Ziel eines Controllings, das in den Gemeindeverwaltungen des Neuen Steuerungsmodells einzurichten ist.¹⁵² Ein solches Informationssystem wurde bislang jedoch in wenigen Gemeindeverwaltungen eingeführt.¹⁵³

Bevor das Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell dargestellt wird, soll gezeigt werden, warum die konventionellen Instrumentarien der Haushaltskontrolle den Anforderungen des Neuen Steuerungsmodells nicht genügen und daher durch neue

¹⁵⁰ Norbert Wohlfahrt, Einleitung: Kommunale Verwaltungsreform und die Entwicklung der Gemeindeordnungen, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung*, Gelsenkirchen, 1998, S. 11 (17).

¹⁵¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Bericht 15/94, Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell*, Köln, 1994, S. 37.

¹⁵² Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), *Abschlußbericht Band 2, Materialband*, Bonn, 1997, S. 571; Hermann Hill, *Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell*, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, S. 18; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Voran - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz*, 2. Aufl., Mainz, 1998, S. 23.

¹⁵³ Ulrike Brecht, *Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells*; München, Mehring, 1999, zugl. Kassel, Dissertation, 1999, S. 207.

Informationsmechanismen ersetzt werden müssen. Im bisherigen kameralistischen Haushaltssystem wird der Haushaltsvollzug der Gemeinden kontrolliert. Die zuständigen Stellen sind örtlich auf Gemeindeebene und überörtlich im Gemeindeprüfungsamt des Innenministeriums angesiedelt.

a) Bisheriges System der Rechnungsprüfung

Die kommunale Rechnungsprüfung gliedert sich in eine örtliche und eine überörtliche Prüfung, die auf Gemeinde- bzw. Landesebene angesiedelt ist. Da das Neue Steuerungsmodell die öffentlich-rechtlich organisierte „Kernverwaltung“ der Kommune reformieren soll, wird sich die Arbeit auf deren Rechnungsprüfung konzentrieren. Die privatrechtlich organisierten Verwaltungseinheiten der Gemeinde bleiben in den folgenden Erörterungen ausgespart.

(1) Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung nimmt unterschiedliche Aufgaben wahr. So ist zum einen gemäß § 101 KSVG¹⁵⁴ die Jahresrechnung zu prüfen¹⁵⁵, zum anderen sind dem Rechnungsprüfungsamt durch § 121 KSVG¹⁵⁶ weitere Aufgaben übertragen.

¹⁵⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 95 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 102 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 93 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 112 f. Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 61 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 100 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 93, § 94 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 109 f. Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 88 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 108 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 93 f. Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 80 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO)

¹⁵⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 110 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 103 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 114 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 128 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 117 f. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 120 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 101 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 110 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 104 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 125 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 94 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 82 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

¹⁵⁶ Zur Rechtsstellung der Rechnungsprüfungsämter in anderen Bundesländern: **Baden-Württemberg:** § 109 f. Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 104 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 111 f. Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 130 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 117 f. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf), §§ 1 ff. Kommunales Prüfungsgesetz, ; **Niedersachsen:** § 117 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 102 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 111 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 103, 106 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 128 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 115 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 81 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

(a) Prüfung der Jahresrechnung

Die Prüfung der Jahresrechnung steht am Ende des Haushaltszyklus, der mit der Aufstellung des Haushaltsplanes begonnen hat. In der Prüfung legt die Gemeinde Rechenschaft ab über ihre Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr. Dies geschieht in Form von kassenmäßigen Abschlüssen der Kassenrechnung und der Vermögensrechnung. Ihnen beigefügt werden Erläuterungen in Form eines Rechenschaftsberichts, der die Abweichungen des Jahresergebnisses von den Haushaltsansätzen erläutert. Der Beurteilungsmaßstab hierfür legt § 122 KSVG¹⁵⁷ fest: Überprüft wird, ob der Haushaltsplan eingehalten wurde, die Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind, bei den Einnahmen und Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde und ob das Bestandsverzeichnis über das Gemeindevermögen richtig geführt wurde. Die Rechnungsprüfung beschränkt sich im wesentlichen darauf, ob die geplanten Haushaltsansätze eingehalten wurden. Die Jahresrechnung ist fristgebunden drei Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und binnen eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres durch den Gemeinderat nach Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss festzustellen. Der Feststellungsbeschluss ist das formelle und materielle Anerkenntnis der Jahresrechnung¹⁵⁷ und bedeutet zugleich die Entlastung der Verwaltungsleitung.

Die Akteure, die an der Prüfung der Jahresrechnung mitwirken, sind je nach Gemeindegröße unterschiedlich. Die Beteiligung des Gemeinderates, der die Feststellung der Jahresrechnung vornimmt, und des Rechnungsprüfungsausschusses sind für jede Gemeinde vorgeschrieben, § 101 Abs. 2 KSVG.¹⁵⁸ Gemäß § 119 KSVG ist in Gemeinden mit mehr als 20 000

¹⁵⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 110 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 103 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 114 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 128 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 117 f. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 120 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 101 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 110 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 104 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 125 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 94 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 82 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

¹⁵⁸ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen, § 95 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Rechnungsprüfungsausschuss fakultativer Prüfer, Art. 102 Gemeindeordnung (Bay-GemO), Rechnungsprüfungsausschuss obligatorisch in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern § 103 Bay-GemO ; **Brandenburg:** §§ 93 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO), fakultativer Rechnungsprüfungsausschuss § 115 Brand-KVerfG; **Hessen:** Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen § 113 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen § 61 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen § 100, 101 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 93, 94 Gemeindeordnung (NRW-GemO); fakultativer Rechnungsprüfungsausschuss § 101 NRW-GemO; **Rheinland-Pfalz:** § 110 Gemeindeordnung (RPF-GemO), grundsätzlich auch Einrichtung eines Rechnungsprüfungsausschuss § 110 Abs. 1 S. 2 RPF-GemO; **Sachsen:** § 88 Gemeindeordnung (Sachs-GemO),

Einwohnern zusätzlich ein Rechnungsprüfungsamt innerhalb der Gemeindeverwaltung einzurichten.¹⁵⁹ Es ist mit besonderen Rechten ausgestattet, die seine Unabhängigkeit von der übrigen Gemeindeverwaltung sichern. So ist die besondere Position seines Leiters zu beachten, der im Gegensatz zu sonstigen Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung nicht durch den Bürgermeister bestimmt wird, sondern lediglich durch den Gemeinderat bestellt und abberufen werden kann und bei der Durchführung von Prüfungsaufgaben an Weisungen nicht gebunden ist, §§ 35 Nr. 24, 120 Abs. 1 KSVG.¹⁶⁰ Das Rechnungsprüfungsamt ist verpflichtet, die Jahresrechnung verwaltungsintern nach den Maßstäben des § 122 KSVG zu prüfen. Gemeinden mit weniger Einwohnern stehen mehrere Alternativen zur Verfügung, wie sie ihre Rechnungsprüfung durchführen wollen: Sie können unter den Voraussetzungen des § 119 KSVG auch ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, die Prüfung durch Dritte (z. B. das Rechnungsprüfungsamt der Kreisverwaltung) vornehmen lassen oder auf verwaltungsinterne Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss verzichten.¹⁶¹

In diesem Rechnungsprüfungsverfahren wird eine korrekte Ausführung des Haushaltes kontrolliert. Im Vordergrund steht der Vergleich zwischen Haushaltsansatz und Haushaltsergebnis. Im Rahmen dieser formalen Betrachtung haben Zweckmäßigkeitserwägungen über die Haushaltsstelle und die Leistungen der Verwaltung als solcher keine Bedeutung. Geprüft wird lediglich, ob die abgerechnete Maßnahme den inhaltlichen Vorgaben der Haushaltsstelle entspricht. Die Prüfung der Jahresrechnung vermag daher keine Angaben über die Sinnhaftigkeit des Haushaltes vermitteln, da die

Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen; **Sachsen-Anhalt**: § 108 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO), Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen; **Schleswig-Holstein**: §§ 94 Gemeindeordnung (SH-GemO), in Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt obligatorischer Rechnungsprüfungsausschuss, § 94 Abs. 5 SH-GemO; **Thüringen**: § 80 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO), Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgesehen.

¹⁵⁹ Zur Rechtsstellung der Rechnungsprüfungsämter in anderen Bundesländern: **Baden-Württemberg**: § 109 f. Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern**: Art. 103 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg**: §§ 111 f. Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen**: § 128 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern**: § 117 f. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf), §§ 1 ff Kommunales Prüfungsgesetz; **Niedersachsen**: § 117 f. Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen**: § 101 f. Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz**: § 110 f. Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen**: § 103 f. Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt**: § 127 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein**: §§ 114 f. Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen**: § 81 f. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

¹⁶⁰ **In den anderen Bundesländern**: **Baden-Württemberg**: § 109 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern**: Art. 104 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg**: §§ 112 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen**: § 130 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern**: Kommunales Prüfungsgesetz; **Niedersachsen**: § 118 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen**: § 104 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz**: § 111 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen**: § 103 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt**: § 128 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein**: § 115 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen**: § 81 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

¹⁶¹ Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000, § 122 Rdnr. 2.

formalen Elemente dominieren und materielle Bewertungen des Haushaltsvollzuges im Hinblick auf die Zielerreichung unterbleiben. Zudem können Fehlentwicklungen inhaltlicher Art nicht mehr korrigiert werden, da die Prüfung der Haushaltsrechnung nach Vollzug des Haushaltes und damit nach Abwicklung der Maßnahmen vorgenommen wird. Hinzu kommt, dass in den Gemeinden ohne hauptamtliches Prüfungsamt sehr fraglich ist, ob die Rechnungsprüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss und den Gemeinderat hinreichend ist. Die Mitglieder dieser Gremien werden ehrenamtlich tätig und verfügen damit nicht zwangsläufig über die Qualifikation eines kameralistischen Buchhalters und eines spezialisierten Verwaltungsfachmanns, um sachkundige Einschätzungen vornehmen zu können.

Daher kann festgehalten werden, dass die Prüfung der Haushaltsrechnung eine geringe Aussagekraft hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des vollzogenen Haushaltes hat.

(b) Prüfung des laufenden Haushaltsvollzuges

Über die Prüfung der Jahresrechnung hinaus gibt das kommunale Haushaltsrecht in § 121 KSVG¹⁶² dem Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit, zusätzliche Aufgaben im Bereich der Kontrolle des Haushaltsvollzuges wahrzunehmen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Pflichtaufgaben des Rechnungsamtes und fakultativen Aufgaben.

Das Kommunalselfstverwaltungsgesetz ordnet dem Rechnungsprüfungsausschuss folgende Pflichtaufgaben zu: die Prüfung der Jahresrechnung (Nr. 1), die Überwachung der Kassen der Gemeinde und deren Eigenbetriebe, deren Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit (Nr. 2), die Prüfung von Vergaben (Nr. 3) und die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 56 Abs. 3 HGrG (Nr. 4). Dieser Fall betrifft die Ausführung des Haushaltes einer anderen Körperschaft durch die Kommune. Dabei muss die Gemeinde eine Vorprüfung vornehmen, so z. B. bei dem vom Bund gezahlten Wohngeld.

¹⁶² Zur Rechtsstellung der Rechnungsprüfungsämter in anderen Bundesländern: **Baden-Württemberg:** § 109 f. Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 104 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 111 f. Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 130 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 117 f. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf), §§ 1 ff. Kommunales Prüfungsgesetz, ; **Niedersachsen:** § 117 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 102 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 111 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 103, 106 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 128 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 115 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 81 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Die fakultativen Aufgaben können durch den Bürgermeister auf das Rechnungsprüfungsamt übertragen werden. Diese umfassen folgende Bereiche: die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der Unternehmen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit Sonderrechnung, die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in Privatrechtsform und die Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredites oder sonstigem vorbehalten hat (Nr. 1); die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Nr. 2); die Prüfung von EDV-Programmen im Bereich der Haushaltswirtschaft vor Einsatz in der Verwaltung (Nr. 3); die Prüfung von Zahlungsanordnungen vor ihrer Zuleitung an der Kasse (Visakontrolle) (Nr. 4).

Durch diese Kompetenzzuweisungen kann die Position des Rechnungsprüfungsamtes als Kontrolleur kommunaler Finanzen gestärkt werden.

Ob die Untersuchung des Verwaltungshandelns im Hinblick auf Sinn, Qualität und Effizienz durch die Bestimmung des § 121 Abs. 2 KSVG gefördert wird, erscheint fraglich. Zwar gibt die Bestimmung des § 121 Abs. 2 Nr. 2 KSVG dem Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit, die Verwaltung auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen (Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung, vgl. § 123 Abs. 1 Nr. 3 KSVG), was zumindest eine Öffnung für die Überprüfung kommunaler Tätigkeit auf Zweckmäßigkeit erkennen lässt. Erheblich eingeschränkt wird die fakultative Kontrollaufgabe des Rechnungsprüfungsamtes jedoch in quantitativer und qualitativer Hinsicht. So ist die Übertragung dieser Bereiche nicht verpflichtend für alle Rechnungsprüfungsämter vorgesehen, sondern von der Entscheidung des Bürgermeisters abhängig. Zudem müssen Rechnungsprüfungsämter nur in Gemeinden über 20 000 Einwohnern eingerichtet werden, so dass im Saarland 75 % der Gemeinden ohne örtliche hauptamtliche Prüfung auskommen könnten.¹⁶³ Beide Faktoren mindern die Zahl der Gemeinden, in denen eine hauptamtliche Überprüfung des kommunalen Haushaltswesens stattfindet. Das schwächt die Kontrollmöglichkeiten quantitativ. In qualitativer Hinsicht sind ebenfalls Zweifel angebracht, ob die bestehenden Rechnungsprüfungsämter, denen auch die Aufgabe der Überprüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 121 Abs. 2 Nr. 2 KSVG übertragen wurde, dazu in der Lage sind. Voraussetzung einer solchen Überprüfung wäre, das Verwaltungshandeln nach Zweck und Zweckerreichung und Ressourcenaufwand zu bewerten. Der Mangel an Bewertungskriterien des Verwaltungshandelns und dessen Wirksamkeit ist jedoch ein Schwachpunkt des kameralistischen Systems. Insofern bestehen

¹⁶³ 39 von 52 saarländischen Gemeinden haben weniger als 20 000 Einwohner, Stand 31. 12. 1995 auf der Basis der Volkszählung 1987, Quelle: Statistisches Landesamt Saarland.

die Zweifel über die Qualität der Organisationsprüfung zu Recht. Daher bedeuten auch diese zusätzlichen Aufgaben keine wesentliche Weiterentwicklung des Prüfungsamtes hin zu mehr inhaltlichen Bewertungen von öffentlichem Handeln und Aufbereiten führungsrelevanter Informationen. Somit bleibt die materielle Prüfungskomponente im kameralistischen Haushaltssystem auch bei Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern und bei der Zuweisung von besonderen Aufgaben nach § 121 Abs. 2 KSVG unterentwickelt.

(2) Überörtliche Rechnungsprüfung

Die Prüfung der kommunalen Finanzen im bisherigen System vor Ort durch Gemeinderat, Rechnungsprüfungsausschuss und Rechnungsprüfungsamt wird durch eine überörtliche Prüfung ergänzt. Im Saarland ist hierfür gemäß § 123 Abs. 2 KSVG das Gemeindeprüfungsamt im Innenministerium zuständig.¹⁶⁴ Die Prüfung erfolgt im Rahmen der Rechtsaufsicht des Landes über die Kommunen.¹⁶⁵ Der Prüfungsgegenstand erstreckt sich gemäß § 123 Abs. 1 KSVG auf folgende Bereiche: die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde im Bereich der Auftragsverwaltung entsprechend den ergangenen Weisungen,¹⁶⁶ die ordnungsgemäße Verwendung zweckgebundener Zuschüsse von Dritten (Nr. 1); die richtige Abwicklung der Kassengeschäfte (Nr. 2); die zweckmäßige und wirtschaftliche Führung der Verwaltung (Nr. 3). Die überörtliche Rechnungsprüfung ist also eine nachträgliche Kontrolle kommunalen Handelns.

Auch im Fall der überörtlichen Prüfung erscheint fragwürdig, ob ihre Ergebnisse aussagekräftig sind. Zwar ist die hauptamtliche Kontrolltätigkeit unabhängig von der Einwohnerzahl und damit auf alle Gemeinden ausgedehnt. Auch kann hier der Prüfungsauftrag durch § 123 Abs. 1 Nr. 3 KSVG inhaltlich zur Wirtschaftlichkeits- und

¹⁶⁴ Unterschiedliche Regelungen in anderen Bundesländern: **Baden-Württemberg:** Rechtsaufsicht bis 4000 Gemeindeeinwohner), sonst Gemeindeprüfungsanstalt, §§ 113 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Kommunalprüfungsverband (für Mitglieder) sonst Landrat, Art. 105 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** Landesrechnungshof für kreisfreie Städte, sonst Landrat, §§ 116 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 132 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 1 ff Kommunales Prüfungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KprüfG MV); **Niedersachsen:** Kommunalprüfungsamt des Landes für kreisfreie Städte und großer selbstständige Städte, sonst beim Landrat § 121 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** Gemeindeprüfungsamt bei der Bezirksregierung für kreisfreie Städte, sonst Gemeindeprüfungsamt, § 105 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** Gemeindeprüfungsämter beim Landrat (Rechnungshof ist fachlich weisungsbefugt) § 110 Abs. 4 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** bis 2000 Einwohnern der Landrat, sonst Rechnungshof, § 108, 109 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** kreisfreie Städte: Landesrechnungshof, sonst Gemeindeprüfungsamt beim Landrat, § 126 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** Rechnungshof gemäß Prüfgesetz; **Thüringen:** Landesverwaltungsamt, gemäß Prüfungsgesetz.

¹⁶⁵ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 710.

¹⁶⁶ Inkl. Sonder- und Treuhandvermögen.

Organisationsprüfung ausgedehnt werden. Dies erfordert eine Bewertung der Verwaltung in Hinsicht auf wirtschaftliche und sparsame Haushaltsausführung. Jedoch ist diese Bewertung nur durch sachgerechte Prüfungskriterien und Prüfungsmaßstäbe zu leisten. Da der kameralistische Haushalt mit seinen inhaltlich unbestimmten Haushaltstiteln nicht die notwendigen Informationen bereitstellt, können solche Maßstäbe wie bei der örtlichen Rechnungsprüfung nicht entwickelt und nicht erfolgreich angewendet werden. Hinzu kommt, dass die überörtliche Rechnungsprüfung in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde nur Rechtsaufsicht, nicht aber Fachaufsicht ist. Das schränkt die Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung erheblich ein. Zwar dürfen inhaltliche Erwägungen zur Zweckmäßigkeit seitens der Prüfer angestellt werden, jedoch muss auch hier der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG beachten werden. So darf durch die Betonung der rechtlichen Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit keine Fachaufsicht erfolgen.¹⁶⁷ Zu diesen Bedenken gesellen sich auch diejenigen, die bereits im Rahmen der örtlichen Prüfung hinsichtlich der Erfassung und Bewertung öffentlicher Leistungen in der Kameralistik geäußert wurden.

Als Fazit kann auch im Fall der überörtlichen Prüfung festgestellt werden, dass der materielle Prüfungsgehalt nur gering ist.

(3) Bewertung des bisherigen Systems der Rechnungsprüfung

Ausgehend von den Erörterungen der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung lassen sich erhebliche Defizite feststellen. Ein gravierender Mangel liegt darin, dass sich die Prüfung im wesentlichen mit dem formalen Abgleich von Haushaltsansatz und Haushaltsergebnis, Haushaltstitel und tatsächlicher Maßnahme begnügt. Zweckerwägungen und die Ermittlung des Ergebnisses und der Wirkung des Verwaltungshandelns (output) werden darüber hinaus nicht vorgenommen.¹⁶⁸ Ungünstig wirkt sich auch die nachträgliche Kontrolle aus, wodurch bei Fehlentscheidungen nicht mehr korrigierend eingegriffen werden

¹⁶⁷ Hinzu kommt, dass Entscheidungen oft nur schwer als „Sparsamer“ oder „Wirtschaftlicher“ einzuordnen sind. Dies mag man sich am Beispiel folgender Entscheidungsalternativen des Gemeinderates vor Augen führen: Ist es wirtschaftlicher, ein kommunales Hallenbad mit eventuellen hohen Sanierungskosten und geringer Attraktivität weiterzubetreiben, oder ein Hallenbad neu zu bauen, was geringere Betreiberkosten aber höhere Finanzierungskosten und höhere Attraktivität mit sich bringt? Oder müsste aus Sicht der Sparsamkeit auf beides verzichtet werden? Diesen Konflikt der beiden Rechtsbegriffe ironisch charakterisiert hat Werner Hauser mit einem Bonmot zum Verhalten schwäbischer Kommunalpolitiker: „Wir Schwaben sind sparsam bis zum Geiz, selbst wenn es viel Geld kostet.“, aus: Öffentliches Rechnungswesen in Deutschland, Bestandaufnahme und Bewertung aus kommunaler Sicht, in: Klaus Lüder (Hrsg.), Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin, 1994, S. 107 (107).

¹⁶⁸ Gerhard Banner, Anregungen für die deutsche Verwaltungsreform, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 2, Gütersloh, 1993, S. 350.

kann.¹⁶⁹ Die bisherige Rechnungsprüfung nimmt im wesentlichen nur eine nachträgliche Analyse vor, die erst durchgeführt wird, wenn die Situation bereits vorbei ist und -bildlich gesprochen- „das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“.

Diese Schwachpunkte führen zu einer geringen Leistungsfähigkeit der kameralen Rechnungsprüfung, besonders im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung.¹⁷⁰ Lediglich die Ordnungsmäßigkeit des haushaltswirtschaftlichen Gebarens wird durch die Prüfung kontrolliert. Der bisherige Kontrollmechanismus wirkt präventiv und sichernd gegen Fehlverhalten im Zusammenhang mit öffentlichen Mitteln, z. B. durch Verschwendung oder missbräuchlicher Vergabe öffentlicher Aufträge durch Korruption. Insofern weist das bisherige Haushaltssystem Ähnlichkeiten mit der Innenrevision im betriebswirtschaftlichen Sinne auf.¹⁷¹ Demgegenüber kommen die Informationsbeschaffung und -aufbereitung zu kurz, die Voraussetzungen für die Koordination der Behördentätigkeit und damit für die Steuerung der Verwaltung sind. Angesichts dieser Situation ist bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells auch ein Verwaltungscontrolling als Fortentwicklung des Rechnungsprüfungswesens einzurichten.¹⁷²

b) Controlling im Sinne des Neuen Steuerungsmodells

Angesichts der Mängel, die bei der bisherigen Finanzkontrolle ausgemacht werden, soll ein Verwaltungscontrolling eingeführt werden, um diese Schwachstellen zu beseitigen.¹⁷³ Ausgehend von der Funktion dieser Neuerung sollen die Instrumente des Controllings erläutert werden.

¹⁶⁹ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (177).

¹⁷⁰ Vgl. Heinz-Günther Zavelberg, Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, Berlin, 1989, S. 17 (24-28).

¹⁷¹ Vgl. hierzu: Péter Horváth, Controlling, 7. Aufl., München, 1998, S. 749 ff.

¹⁷² Vgl. Johann Hahlen, Innenrevision, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlussbericht, Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997, S. 108 (109).

¹⁷³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, 1993, S. 19; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/1995, Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, Köln, 1995, S. 36; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 15/1994, Köln, 1994, Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, S. 1 ff.

(1) Funktionen des Controllings

Ausgangspunkt einer Funktionsbeschreibung des Controllings muss dessen Definition sein. Der Begriff des Controllings ist in der Betriebswirtschaft jedoch alles andere als geklärt.¹⁷⁴ Es wird teilweise nur in privatwirtschaftlichem Zusammenhang verwendet, teilweise in enger Verknüpfung mit der Gewinnerzielungsabsicht im Unternehmen, oder auch als bloße Denkhaltung (Philosophie). Diese Auffassungen vermögen jedoch nicht Controlling innerhalb der Verwaltung zu erfassen. So müssen privatwirtschaftliche bzw. gewinnorientierte Betrachtungen ausscheiden, da sie mit dem Handeln und Zweck von Verwaltungen als Gesetzesvollzug zur Durchsetzung des Gemeinwohls und der Grundrechte nicht vereinbar sind. Auch eine Einstufung des Verwaltungscontrollings als Weltanschauung führt nicht weiter, da hieraus für die Ausgestaltung in der Praxis substantiell nur wenig gewonnen werden kann. Insofern bietet sich ein an die Situation der öffentlichen Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell hinreichend angepasster Ansatz an, von dem im weiteren ausgegangen werden soll.¹⁷⁵ Dessen Funktionen sind:

- Sicherung einer mehrdimensionalen Koordination der Subsysteme der Verwaltung und ihrer Aktivitäten
- Optimierung und/oder Auswertung verwaltungswirtschaftlicher Steuerungs- und Regelungssysteme
- Gewinnung, Aufbereitung und Bereitstellung führungsrelevanter Informationen

Diese Funktionen sollen durch ein Subsystem zur Führung von Verwaltungen erfüllt werden, das durch Wahrnehmung von Aufgaben der obigen Kernfunktionen eine unterstützende und entlastende Serviceleistung für die Führung erbringt und damit letztlich zur verbesserten Zielerreichung des Gesamtsystems beiträgt.¹⁷⁶ Das Controlling ist ein Instrument der Führungsunterstützung und nicht selbst Teil der Führungsaufgabe.¹⁷⁷ Es will den Führungsprozess von Planung, Steuerung und Kontrolle koordinieren und die Gesamtorganisation auf Kurs halten. Dies soll durch Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung bewältigt werden.

¹⁷⁴ Zum Meinungsstreit: Jürgen Schmidberger, Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden, 1993, S. 16-31.

¹⁷⁵ In Anlehnung an Wolfgang Männel, Bernd Warnick, Entscheidungsorientiertes Rechnungswesen, in: Elmar Mayer, Jürgen Weber (Hrsg.), Handbuch Controlling, Stuttgart 1990, S. 395 (407-412).

¹⁷⁶ Nach Jürgen Schmidberger, Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen – Aufgabenfelder – Instrumente, Wiesbaden, 1993, S. 31.

¹⁷⁷ So im amerikanischen Controlling-Begriff; vgl. Jürgen Schmidberger, Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen – Aufgabenfelder – Instrumente, Wiesbaden, 1993, S. 31.

Das Controlling nimmt daher eine Informations-, Steuerungs-/Regelungs- und Koordinationsfunktion wahr.¹⁷⁸

(a) Informationsfunktion

Der Bereich der Informationsbeschaffung, der Bearbeitung und Übermittlung von Informationen aus den Fachbereichen an die Verwaltungsführung ist eine der Kernfunktionen des Controllings. Dabei sollen Informationen vor Ort durch die Ausführenden erfasst werden, deren Führungsrelevanz geprüft werden und auf den Empfänger angepasst übermittelt werden. Lag beim Rechnungsprüfungswesen der Schwerpunkt der Daten bei vergangenheitsorientierten finanziellen Kennzahlen, erfolgt nun eine Weiterentwicklung hin zu führungsorientierten Informationssystemen. Das beinhaltet ein Berichtswesen, in dem produktrelevante Informationen vermittelt werden. Damit soll künftig neben der tatsächlichen Produkterfüllung auch über Ereignisse außerhalb der Verwaltung berichtet werden, die für die künftige Umsetzung des Produkts Bedeutung haben (strategisches Controlling).¹⁷⁹ So z. B. im Schulwesen, wo unter Hinweis auf demographische Zahlen das Potential an schulpflichtigen Kindern für die nächsten Jahre ermittelt werden kann und insofern Entscheidungen über Schulstandorte und deren Ausstattung zukunftsorientiert getroffen werden können.

(b) Steuerungs- und Regelungsfunktion

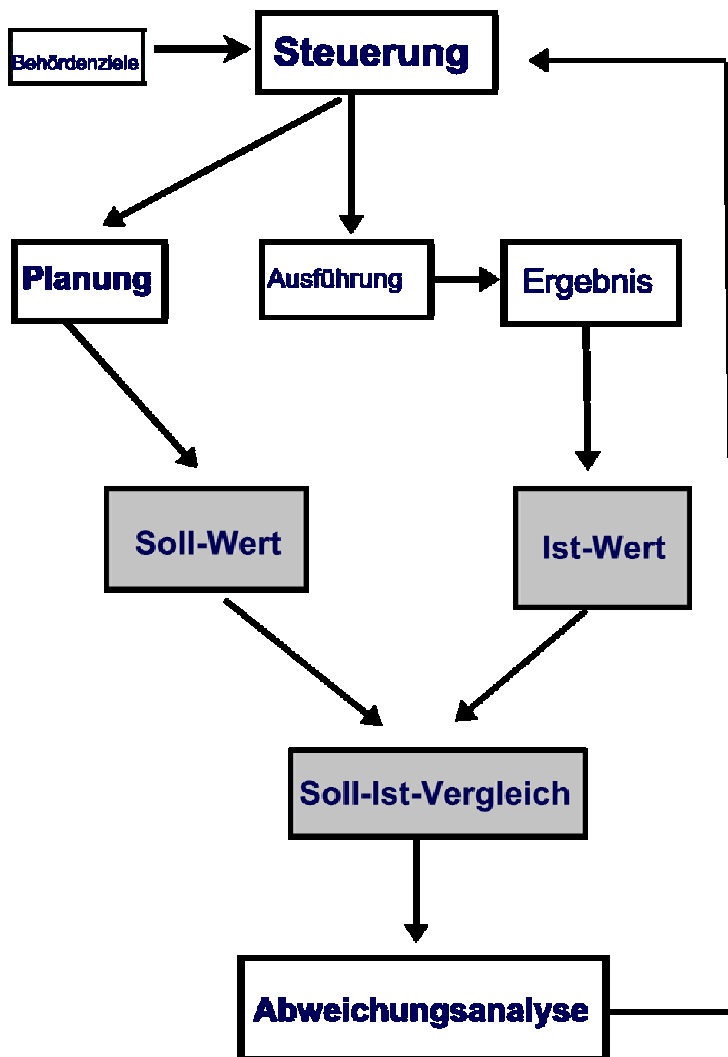
Das Controlling soll über die Verbindung von Steuerung und Regelung des Systems sowohl die Eingangsgröße als auch das Ergebnis des Verwaltungshandelns verändern können. Über die Steuerung sollen die Verhaltenweisen für die Eingangsgrößen vorgegeben werden, die Regelung bedeutet die Anpassung der verordneten Verhaltenweisen in Hinblick auf das Ergebnis. Im Neuen Steuerungsmodell wird diese Funktion umgesetzt, indem das Produkt messbare Ziele und Qualitätsstandards normiert. Nach der Ausführung des Auftrages aus dem Produkt vergleicht die Controlling-Stelle die Zielvorgaben und Qualitätsstandards.

¹⁷⁸ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (186); Jürgen Schmidberger, Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen – Aufgabenfelder – Instrumente, Wiesbaden, 1993, S. 111 – 162.

¹⁷⁹ Hermann Hill: Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, S. 16; Ulrike Löhr, Ulrich Potthast, Personal und Organisation, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33 (73-76).

Abweichungen zwischen Soll und Ist-Größe werden mit der Begründung des Fachbereichs und der Stellungnahme der Controlling-Stabsstelle dem Bürgermeister und dem Gemeinderat zugeleitet. Beide Gemeindeorgane können die Ursachen der Abweichung bei der Festlegung der nächsten Zielgrößen (politische Leistungsvereinbarung) berücksichtigen, deren Einhaltung wiederum überprüft wird.¹⁸⁰

Abbildung 6: Controlling Regelkreis



¹⁸⁰ Als Beispiel aus dem kommunalen Alltag eines solchen Steuerungs-Regelungskreislaufs ließe sich die Pflege des Stadtparks anführen. Der Gemeinderat gibt in der politischen Leistungsvereinbarung im Produkt vor, dass der Rasen in der Wachstumsperiode zweimal im Monat zu mähen ist. Die Controlling-Stabsstelle stellt jedoch fest, dass nur einmal gemäht wird. Sie ermittelt als Grund, dass ein Mitarbeiter der Stadtgärtnerei auf unabsehbare Zeit krankheitsbedingt arbeitsunfähig ist. Dem Rat und dem Bürgermeister wird dies mitgeteilt, die daraufhin entscheiden können, ob sie die Zielvorgabe (zweimal Mähen im Monat) reduzieren oder Mittel für einen zusätzlichen Mitarbeiter bereitstellen.

(c) Koordinationsfunktion

Angesichts der stärkeren Aufgliederung und Verselbstständigung der Kommunalverwaltung in Fachbereiche ist das Erfordernis des Abgleichs von Informationen aus den Fachbereichen mit den vorgesehenen Planungen von erheblicher Bedeutung. Der Vergleich wird durch die Produkte und deren Inhaltsvorgaben und Qualitätsvorgaben ermöglicht, indem sie die Datenflut der Gemeinde strukturieren. Weicht das tatsächliche Ergebnis des Verwaltungshandelns vom geplanten Ziel ab, so muss als Konsequenz das Handeln der Verwaltung über den Regelungskreislauf korrigiert werden. Nur hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Verwaltung durch die Verwaltungsführung noch einheitlich agieren kann. Ohne diese Informationsquelle drohen faktisch selbstständige Fachbereiche, die bestehende Verwaltung würde -in Abwandlung eines Zitates von Ipsen¹⁸¹- faktisch autonomisiert und damit atomisiert.

(2) Kosten-Leistungsrechnung und Berichtswesen als Instrumente des Controllings

Die gestiegenen Ansprüche des Neuen Steuerungsmodells an Informationen, die zur Erfüllung der Funktionen notwendig sind, können durch das kameralistische Haushaltssystem mit seiner Rechnungsprüfung nicht erfüllt werden, da seine Aussagekraft zu gering ist. Dies soll jedoch künftig durch eine konsequente Kosten-Leistungsrechnung und durch ein Berichtswesen erreicht werden. Ein neues Informationssystem soll für die Kommunale Gemeinschaftsstelle im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells folgende Kernaufgaben wahrnehmen¹⁸²:

- Unterstützung des Gemeinderates und der Verwaltungsführung, insbesondere Bereitstellung der für die politischen Zielsetzungs- und Steuerungsaufgaben (einschließlich der strategischen Planung) erforderlichen Informationen
- Koordination der Fachplanungen der Fachbereiche aus der Sicht der Gesamtpolitik des Rates und der von ihm beschlossenen Schwerpunkte der kommunalen Entwicklung

¹⁸¹ Jörn Ipsen, Grundfragen der kommunalen Verwaltungsreform, DVBl 1998, S. 801, 806 zur Dekonzentration der Gemeindeverwaltung: „Die Durchgriffsmöglichkeit allerdings muss erhalten bleiben, weil ansonsten die Kommunalverwaltung nicht *autonomisiert*, sondern *atomisiert* würde“.

- Entwicklung und Vollzugskontrolle zentraler Leitlinien der Personal-, Organisations-, Finanz- und Automationspolitik
- Analyse und Überprüfung der Leistungen der Fachbereiche im Rahmen des Berichtswesens
- Steuerung und Kontrolle der zentralen Datenbanken (Finanz- und Personalinformationssystem) und Planung der fachbereichsübergreifenden informationstechnischen Infrastruktur
- Ständige Verbesserung des Steuerungsinstrumentariums
- Beteiligungsverwaltung, zentrales Beteiligungscontrolling

(a) Kosten- Leistungs-Rechnung

Durch die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung soll ein Mangel der öffentlichen Finanzwirtschaft in Form der Kameralistik beseitigt werden, nämlich der geringe Kenntnisstand über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen. Verwirklicht werden soll die Kosten-Leistungsrechnung wie in der Privatwirtschaft durch eine Erfassung der Kosten (sog. Kostenrechnung) und eine der Leistungen (Leistungsrechnung) in zwei eigenen Rechensystemen. Beide sollen in Form der Erfolgsrechnung miteinander verknüpft werden, so dass über die Relation von Leistung und Kosten in einer Rechnung informiert wird.¹⁸³

Diese Erfassung stellt die Praxis vor große Herausforderungen. So stellt sich bei den Kosten die Frage, wie Gemeinkosten der Verwaltung insbesondere die der verbliebenen zentralen Dienste für die Fachbereiche wie Rechtsamt, Kämmerei oder Personalamt auf die jeweiligen Fachbereiche umzurechnen sind. Bei der Leistungsrechnung stellt sich besonders die Frage, wie eine Leistung (Handlung) der Verwaltung in diesem Rechnungssystem dargestellt und bewertet werden soll. In der Privatwirtschaft kann das Betriebsergebnis als Maßstab dienen, da ein Kunde ein Produkt auf dem Markt nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage zu einem bestimmten Preis angenommen hat. Die Verwaltung wird jedoch überwiegend nicht gegen Bezahlung tätig, so dass dieser Bewertungsmaßstab für Verwaltungen weitgehend ausscheidet. Aber auch wo die Verwaltung durch Gebühren oder Beiträge Einnahmen erhält,

¹⁸² Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, 1993, S. 19.

¹⁸³ Zur Struktur einer Kosten-Leistungsrechnung: Klaus Lüder, Konturen eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungsmodells, Speyerer Arbeitshefte 103, Speyer, 1995, S. 16 ff.

ist der erreichte Betrag nicht zugleich Ausweis der Leistung der Verwaltung, da dem Bürger in der Regel keine Entscheidung über die Inanspruchnahme der öffentlichen Tätigkeit zusteht (z. B. Gebühren für Genehmigungen, Personalausweis etc.). Die Verwaltung musste sich mit ihrem „Angebot“ nicht gegen Konkurrenten durchsetzen, da sie in der Regel alleiniger Anbieter ist. Insoweit scheidet eine Erfassung des Verwaltungshandelns nach Erlös aus. Teilweise wird stattdessen vorgeschlagen, kalkulatorische Erlöse (fingierte marktähnliche Geldbeträge) als Erfolgsmaßstab des Verwaltungshandelns einzuführen.¹⁸⁴ Allerdings dürfte dieser Vorschlag in der Praxis zu einer Zunahme des Verwaltungsaufwandes führen, da zusätzlich zur Erfassung der Leistungen der Kommune auch noch fingierte Marktpreise ermittelt werden müssen.¹⁸⁵ Zudem lässt dieser Vorschlag außer Acht, dass die kalkulierten Kosten keine Aussage über die Qualität bieten. Stattdessen bietet es sich an, über die Verwendung mehrdimensionaler Kennzahlen- und Indikatorensysteme den Erfolg zu bestimmen und in den Mittelpunkt zu stellen. Diese qualitative und quantitative Erfassung von Verwaltungshandeln ist zweckmäßiger, da hierfür die Erfassung des Verwaltungshandelns in Produkte genutzt werden kann, die ebenfalls mittels quantitativer und qualitativer Faktoren bestimmt werden.¹⁸⁶ Durch die Erfolgsrechnung wird Kostentransparenz staatlicher Leistungen hergestellt.¹⁸⁷ Darauf aufbauend können diese Zahlen einen Kompass für die Ausrichtung und die Steuerung des Verwaltungshandelns bilden. Über einen Kreislauf Zielbildung - Rückkoppelung – Zielentwicklung – Zielbindung etc. kann besser entschieden werden, wie man die Leistung verbessern oder preiswerter erbringen kann. Aus den Daten können verschiedene Konsequenzen für die Produkte/Ziele gezogen werden: Kostendeckende Gebührenkalkulation, Schwachstellen- und Wirtschaftlichkeitsanalyse, Entscheidung über Fremdvergabe, Aufgabenkritik, Privatisierung, bedarfsgerechte Haushaltsmittelveranschlagung und -bewirtschaftung oder Behördenvergleich („bench-marking“).¹⁸⁸

¹⁸⁴ So ab 1982 in Großbritannien im Rahmen der „Financial Management Initiative“, Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 44.

¹⁸⁵ Z. B. über teilweise Ausschreibung öffentlicher Leistungen oder eigene Kalkulation an Hand der Kostenfaktoren.

¹⁸⁶ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Management, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129 (176, 177).

¹⁸⁷ Hermann Hill, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Speyer, 1997, S. 45 ff.; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 8/1995, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995 S. 36.

¹⁸⁸ Rolf Dieter Kesper, Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung (Haushalt), in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997, S. 87.

(b) Berichtswesen

Eine zentrale Regelung und ein Eingreifen der Führung ist nur möglich, wenn ihr die notwendigen Informationen rechtzeitig zukommen.¹⁸⁹ Dies soll durch ein kontinuierliches Berichtswesen erfolgen, das die zentralen Einheiten der Kommunalverwaltung (Kämmerei/Fachbereichsleiter), den Bürgermeister und den Gemeinderat mit den wichtigen Strukturdaten der Fachbereiche versorgt.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 2, Materialband, Bonn, 1997, S. 571; Hermann Hill, Politik und Gesetzgebung im Neue Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, 18; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Voran - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Mainz, 1998, S. 23.

¹⁹⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 15/1994, Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1994, S. 45.

FÜHRUNGSEBENE BZW. BERICHTSINHALT	BÜRGERMEISTER	KÄMMERER	FACHBEREICHSLEITUNG /WAHLBEAMTE	GEMEINDERAT
Outputorientierter Haushaltsplan /Budget	standardisiert, kurzfristig (quartalsweise, erforderlichenfalls monatlich), hierarchiebezogen komprimiert			
Differenzierte Fachbereichsberichte	Basis: Berichte für die Fachbereiche Erstellung (1 x jährlich)	standardisiert, mindestens 1 x monatlich	standardisiert, mindestens einmal jährlich	nicht erforderlich
langfristige Perspektiven	nach Möglichkeit standardisiert, mindestens 1 x jährlich	standardisiert, finanzielle Entwicklung mindestens 1 x jährlich	fachbereichsbezogen, nach Möglichkeit standardisiert, mindestens 1 x jährlich	politisch strategische Informationen über die zukünftigen Anforderungen der Kommune, mindestens 1 x jährlich
Kommunale Beteiligungen	standardisiert, mindestens 1 x jährlich	standardisiert, finanzielle Entwicklung mindestens 1 x jährlich	sofern Auftraggeberfunktion, standardisiert, umfassend, Entwicklung mindestens 1 x jährlich	standardisiert, mindestens 1 x jährlich

Bei den Berichten ist darauf zu achten, dass nur wesentliche und entscheidungsrelevante Kennzahlen übermittelt werden, denn sonst drohen unüberschaubare „Datenfriedhöfe“, deren Datenfülle die Lageanalyse kompliziert. Die Strukturierung der Berichte wiederum liefert die Gliederung der Verwaltungsaktivitäten in Produkte und Produktbereiche. Eine Information soll im Berichtswesen zeitnah zum Ereignisablauf erfolgen. Daraus folgt, dass im Gegensatz zum bisherigen Rechnungswesen das neue Controlling nicht nur nachträgliche Kritikfunktion hat, sondern zeitnah auch gegensteuern kann. Damit dient das Controlling auch der Frühaufklärung. Durch kontinuierliche Information während des Verfahrens können in diesem Stadium sich anbahnende Probleme erkannt und gelöst werden, die sich andernfalls zur „schleichenden Katastrophe“ ausweiten.

(3) Operatives und Strategisches Controlling

Das Controlling soll es ermöglichen, sowohl der politischen Verwaltungsführung, als auch den Fachbereichen selbst die erforderlichen Steuerungsinformationen zuzuleiten. Da beide unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben, müssen auch die Informationen hieran angepasst werden.¹⁹¹

Für die Arbeit der Fachbereiche ist ein operatives Controlling einzurichten.¹⁹² Dies ist eine dezentrale Form des Controllings, das in den Fachbereichen angesiedelt sein soll. Durch ein operatives Controlling sollen Informationen über die tägliche Arbeit gesammelt und für die Fachbereichsleitung aufbereitet werden. Hierdurch dienen sie der fachbereichsinternen Überprüfung, ob die Fachbereichsarbeit mit Leistungsauftrag (Produkt) und Finanzmitteln (Budget) übereinstimmt.¹⁹³ Die Aufgaben des operativen Controllings sollen im Einzelnen sein:¹⁹⁴

- die Beratung und Unterstützung bei Erarbeitung von operativen Zielen und Leistungsprogrammen
- die Kostenkalkulation, -planung, und -kontrolle
- die Beratung und Unterstützung bei Budgetierung
- das Erstellen von Abweichungsanalysen, bezogen auf operative Ziele (Produkt, Budget); Vorschläge zur Optimierung des Betriebsablaufs
- die Erarbeitung und der Betrieb eines Berichtswesens für die Fachbereichsleitung hinsichtlich der Kostenentwicklung und Leistungskennzeichen

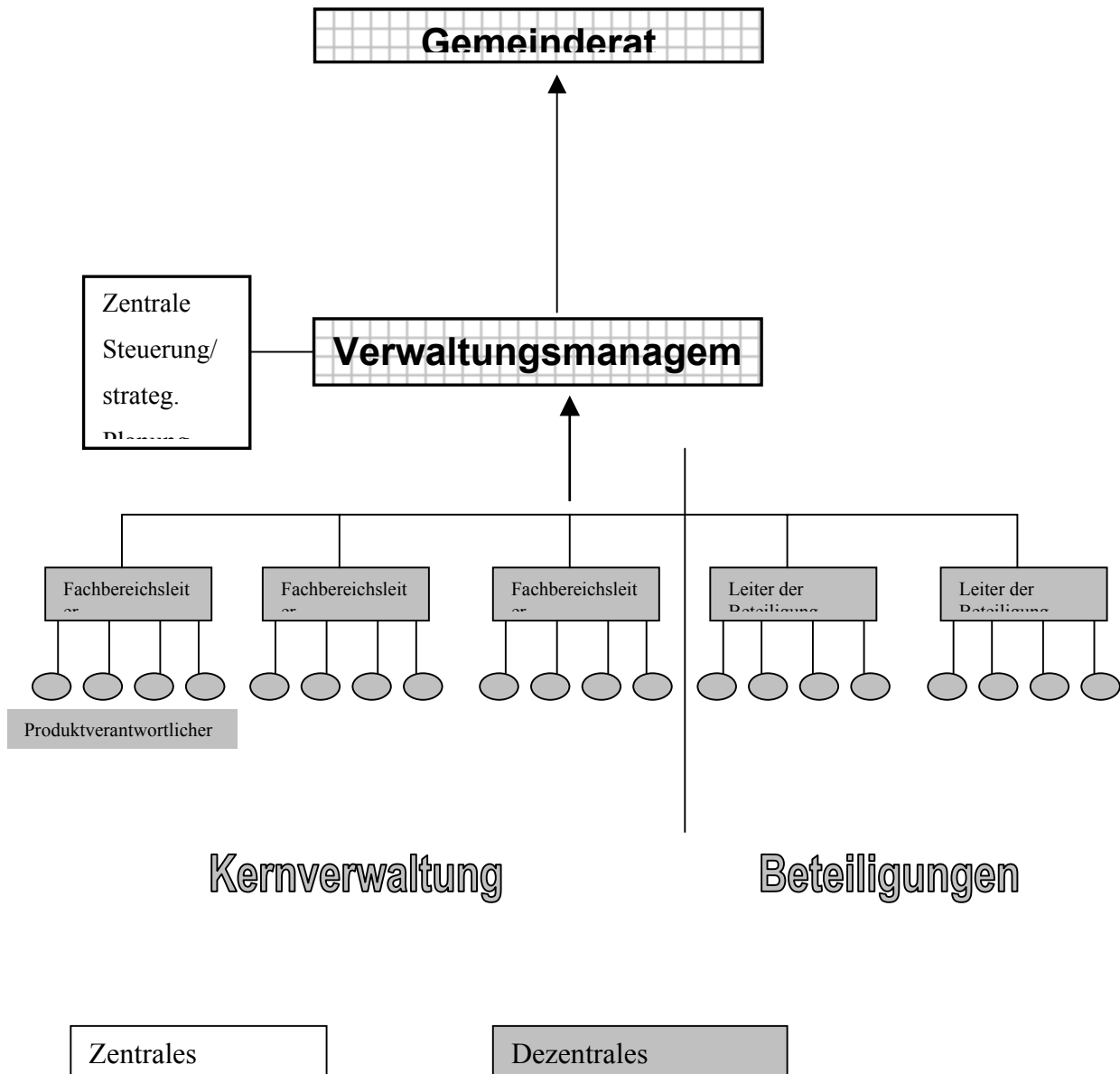
¹⁹¹ Klaus Gohlke, Horst Meyer, Strategisches Controlling als Instrument zur Führungsunterstützung des Rates, VR 1997, 189 f.

¹⁹² Hermann Hill, Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, S. 16.

¹⁹³ Ulrike Löhr, Ulrich Potthast, Personal und Organisation, in: Michael Schöneich: Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33 (74-75).

¹⁹⁴ Ulrike Brecht, Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München, Mehring 1999, S. 202 ff.; Ulrike Löhr, Ulrich Potthast, Personal und Organisation, in: Michael Schöneich: Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33 (75).

Abbildung 7: Operatives und strategisches Controlling im Neuen Steuerungsmodell¹⁹⁵



Die dezentralen Fachbereiche betreiben im wesentlichen die Informationsaufbereitung und fachliche Bewertung der Zahlen, da sie hierfür auf Grund ihrer fachlichen Kompetenz besser geeignet sind als eine zentrale Controllingabteilung.

Die durch das operative Controlling gewonnenen Informationen aus den Fachbereichen sollen jedoch auch für die Führung der Gesamtverwaltung genutzt werden. Da nicht alle Daten des operativen Controllings für die Verwaltungsführung von Interesse sind, sollen die

¹⁹⁵ Nach Ulrike Brecht, Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München, Mehring, 1999, S. 201.

Daten gefiltert, verdichtet und aufbereitet werden. Dabei sollen die Daten an die administrative Führung (Bürgermeister und Rat) weitergeleitet werden, die zur Steuerung der Gesamtgemeindeverwaltung notwendig sind. Dieser Vorgang ist Aufgabe des strategischen Controllings, das durch eine zentrale Verwaltungseinheit geleistet werden soll.¹⁹⁶ Dabei birgt eine zu starke Zentralisierung des Controllings die Gefahr einer Rezentralisierung, da z. B. über zentrale Richtlinien die Eigenverantwortung der Fachbereiche vermindert wird, die jedoch Voraussetzung einer gelungen Implementierung des Neuen Steuerungsmodells ist. Insofern sind die Controlling-Aufgaben auch organisatorisch weitgehend auf die Fachbereiche zu verlagern.¹⁹⁷ Im einzelnen kommen dem strategischen Controlling folgende Aufgaben zu:¹⁹⁸

- Aufbau des Berichtswesens für die Stadtspitze
- Aufbau controllingorientierter Kosten-Leistungsrechnung
- Auswertung der Berichte der Fachbereiche
- Koordinierung der Controllingaufgaben
- Unterstützung bei strategischer Planung und Kontrolle
- fachliche Koordination der dezentralen Controller
- fachlicher Aufbau und Pflege eines Management-Informationssystems
- Erarbeitung zentraler Richtlinien für die Verwaltungsarbeit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mittels Controlling die Steuerungsfähigkeit der jeweils leitenden Stellen gestärkt und eine optimale Informationsversorgung gewährleistet werden soll. Durch ein Controlling wird eine Dekonzentration der Gemeindeverwaltung ermöglicht, da die Information der Gemeindeführung ermöglicht wird. Zugleich wird durch das Controlling die Stellung des Gemeinderates verbessert werden, da er nun über steuerungsrelevante Informationen verfügt.

¹⁹⁶ Ulrike Löhr, Ulrich Potthast, Personal und Organisation, in: Michael Schöneich: Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33 (75); Hermann Hill, Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte 114, Speyer, 1998, S. 16; Hermann Hill, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Speyer, 1997, S. 41, 45 ff.

¹⁹⁷ Ulrike Brecht, Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München, Mehring 1999, S. 89, 200.

¹⁹⁸ Ulrike Brecht, Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München, Mehring 1999, S. 199; Ulrike Löhr, Ulrich Potthast, Personal und Organisation, in: Michael Schöneich: Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33 (74,75).

IV. Fazit

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass das Neue Steuerungsmodell im Verhältnis von Gemeindeführung und Gemeindeverwaltung ein neues Gleichgewicht von zentraler Steuerung und dezentraler Verwaltungsarbeit anstrebt.

Dabei soll die Arbeit der Gemeindeverwaltung von Bindungen durch die Gemeindeführung befreit werden. Diese Freiräume werden durch die Budgetierung, d. h. die Entbindung von den strikten Regeln der Kameralistik erreicht. Hinzu treten die Dekonzentration und die Gleichlagerung von Sach- und Ressourcenverantwortung. Diese Maßnahmen ermöglichen es, der ausführenden Verwaltungseinheit in stärkeren Maße als in der konventionellen Gemeindeverwaltung Entscheidungen ohne Detailvorgaben durch die Gemeindeführung anzuvertrauen. Der Flexibilisierung der Verwaltung stehen aber auch Elemente der Verwaltungssteuerung gegenüber. Durch Kontraktmanagement und Output-Steuerung werden die Fachbereiche verpflichtet, Leistungsziele nach Qualität und Inhalt bestimmt zu erbringen. Ein Verwaltungscontrolling ermöglicht es, der Verwaltungsführung steuerungsrelevante Informationen zukommen zu lassen.

Diese Neubestimmung des Verhältnisses von Verwaltungsführung (Gemeinderat und Bürgermeister) zu den sachentscheidenden Stellen soll nach Ansicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle den Einfluss des Rates auf die Arbeit der Gemeindeverwaltung „qualitativ“ erhöhen. Jedoch werfen die Freistellung der Verwaltung von inhaltlichen Vorgaben der Mittelverwendung im Rahmen des Kontraktmanagements Fragen auf: So besteht Klärungsbedarf, ob das Kontraktmanagement taugliches rechtliches Instrumentarium für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ist und ob die Zurückhaltung des Rates hinsichtlich inhaltlicher Detailvorgaben nicht ein unzulässiger Machtverzicht des Rates ist, dessen Kompetenzen verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und kommunalverfassungsrechtlich im Kommunalselfverwaltungsgesetz festgeschrieben sind.

Daher soll im weiteren der Frage nachgegangen werden, ob die politische Leistungsvereinbarung als Instrument des „Machtverzichts“ des Gemeinderates mit den Bestimmungen des Kommunalselfverwaltungsgesetzes vereinbar ist und die Stellung des Bürgermeisters und des Gemeinderates im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

E. Rechtsnatur der politischen Leistungsvereinbarung und ihre Vereinbarkeit mit den Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes

Als wesentliche Neuerung des Neuen Steuerungsmodells soll ein Kontraktmanagement zwischen Gemeinderat und Bürgermeister in Form der politischen Leistungsvereinbarung eingeführt werden. Wie dieses neue Instrument der Verwaltungsführung verwaltungsrechtlich eingeordnet werden kann und ob dieses Mittel der Kooperation auch im Rahmen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes zulässig ist, scheint jedoch unklar und soll im Weiteren untersucht werden.

I. Rechtliche Einordnung des Kontraktmanagements

Das Kontraktmanagement soll im Neuen Steuerungsmodell zu dem Instrument werden, mit dem die Arbeit der Gemeindeverwaltung gelenkt wird.¹⁹⁹ Dabei soll das Kontraktmanagement nach Ansicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle sowohl zwischen Gemeinderat und Verwaltungschef, als auch innerhalb der vom Bürgermeister geleiteten Verwaltung (zwischen Verwaltungschef und Fachbereich, zwischen Fachbereich und Abteilung/Produktsteller [Sachbearbeiter]) der neue Weg der Verwaltungssteuerung sein. Die beiden Einsatzbereiche des Kontraktmanagements unterscheiden sich jedoch in einem wichtigen Punkt: Der rechtlichen Stellung der Kontraktpartner Rat, Bürgermeister, Fachbereich, Abteilung und Produktsteller. Rat und Bürgermeister sind als Gemeindeorgane einander gleichgestellt und im Verhältnis zueinander mit Rechten und Pflichten durch das Kommunalverfassungsrecht ausgestattet. Der verwaltungsinterne Bereich wird geprägt durch seine monokratische und hierarchische Organisation, dessen

¹⁹⁹ Bezüglich der Konzeption des Kontraktmanagements wird auf das Kapitel D.III.2 Kontraktmanagement, S. 55ff. verwiesen.

Dienstrechtsverhältnisse das Befolgen von Weisungen des Vorgesetzten fordern. Zudem ist die Verwaltung (Fachbereiche, Abteilungen etc.) dem Gemeindeorgan Bürgermeister unterstellt, in dessen Auftrag die Verwaltungsbediensteten handeln, § 59 KSVG.²⁰⁰ Die Verwaltungsangehörigen können sich im Verhältnis zum verwaltungsinternen Kontraktpartner, der in der Regel auch Dienstvorgesetzter ist, nicht auf wehrfähige Organrechte als Verwaltungsangehörige berufen, wie dies zwischen Gemeinderat und Bürgermeister der Fall ist. Auf Grund der unterschiedlichen Rechtspositionen der Kontraktpartner ist zu unterscheiden, ob es sich um Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltungschef (politische Zielvereinbarung), zwischen Verwaltungschef und dem Leiter des Fachbereichs, oder zwischen gleichgeordneten Verwaltungsgliederungen innerhalb der Verwaltung handelt.

Mit diesem Vereinbarungssystem sollen konsensual Ziele des Verwaltungshandels gesetzt werden, die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch bestimmte Qualitätsfaktoren bestimmt werden und der Verwaltung für diese Aufgabenerfüllung Ressourcen zugesagt werden. Es kommt hinzu, dass dem Rat in der Produkterstellungsphase durch die Bindung des Kontraktes keine Eingriffs- oder einseitige Rückholmöglichkeit zusteht, sofern dies nicht in einer Öffnungsklausel vereinbart wurde. Dies ist eine Neuheit im System der Verwaltungssteuerung, auch wenn es ansonsten Ähnlichkeiten zum „Management by Objectives“ (Harzburger Modell) aufweist.²⁰¹

Daher ist für die Realisierung des Neuen Steuerungsmodells zu klären, welchen Rechtscharakter dieses Institut zwischen Gemeinderat und Bürgermeister hat.²⁰² Ob es den Anforderungen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes genügt, soll im Anschluss daran geklärt werden.

²⁰⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 37 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 61 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 70 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 51 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 57 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 55, 65 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

²⁰¹ Hermann Hill, Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Martin Morlok, Rupert Windisch, Manfred Miller: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 1997, S. 18 (23).

²⁰² Wolfgang Hoffmann-Riem, Organisationsrecht als Steuerungsressource - Perspektiven einer verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Eberhard Schmidt-Abmann, Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, 1997, S. 355 (386).

1. Kritik an der Kompetenzordnung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes als

Grundlage der verwaltungsrechtlichen Einordnung der politischen

Leistungsvereinbarung

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells ist die politische Leistungsvereinbarung für das Kontraktmanagement von großer Wichtigkeit. Sie soll dazu beitragen, von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle ausgemachte Mängel der Kommunalverfassung zu beseitigen, die unwirtschaftliches Verwaltungshandeln fördern. Damit wird auf den nach Ansicht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zu großen Einfluss des Gemeinderates auf die Routineentscheidungen der Verwaltung abgezielt.

Kritisiert wird im Bereich des Personalmanagements, dass der Gemeinderat „Ämterpatronage“ oder „Parteibuchwirtschaft“ betreibe.²⁰³ Ein weiterer Vorwurf richtet sich gegen die Sachentscheidungen, die der Rat (mit „Politik“ bezeichnet) trifft. Es wird der Vorwurf erhoben, der Rat regiere zu sehr in das Tagesgeschäft der Verwaltung hinein. Der Rat beschäftige sich zu sehr mit Detailfragen, wie eine Aufgabe auszuführen sei. Er konzentriere sich nicht auf die grundsätzlichen Fragen der Entscheidung und nehme der Verwaltung so die notwendige Flexibilität, um eine Aufgabe auszuführen („Übersteuerung“). So setze sich z.B. der zuständige Bauausschuss eines Gemeinderates mit gestalterischen Details auseinander: wie viel Parkplätze, welche Baumart, welches Pflaster wann von wem zu errichten sind.²⁰⁴ Ein weiteres, fast „klassisches“ Beispiel ist der klappernde Kanaldeckel, der zum Gegenstand einer Gemeinderatssitzung wird und dessen Wiederherstellung nach intensiver Debatte beschlossen wird.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle kritisiert zudem, dass die Facheinheit den zuständigen Fachausschuss des Rates gegen die zentrale Steuerung durch den Bürgermeister und den Finanzausschuss vereinnahme. Darunter wird verstanden, dass der Fachbereich Anliegen, die verwaltungsintern bereits abgelehnt wurden, über die Fachausschüsse erneut in die (politische) Diskussion bringt und durch entsprechende Informationspolitik und Kontakte zu den Mandatsträgern eine Entscheidung in seinem Sinne herbeiführt. Das führe dazu, dass der Rat mit vielen kleinen, geringfügigen Entscheidungen befasst werde, die viel Zeit und Arbeitsaufwand erforderten. Folglich mangle es ihm an Zeit um wesentliche, strategische Entscheidungen vorzubereiten und um die Verwaltung zu kontrollieren. Dadurch sehe er, so

²⁰³ Peter Schaad, Verwaltungsreform im Gegenwind, DÖV 2000, S. 22 (25).

²⁰⁴ Stefan Greiving, Neue Verwaltungssteuerung und ihre Auswirkungen auf die Bauleitplanung, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBI) 1999, S. 46 (47), Fn. 12.

die Kommunale Gemeinschaftsstelle, den „Wald vor lauter Bäumen nicht mehr“ (Untersteuerung).²⁰⁵

Die Ursache dieser Fehlentwicklungen sei, so analysiert die Kommunale Gemeinschaftsstelle, die Vermischung und unklare Trennung der Kompetenzen von Rat und Verwaltung. Hieraus sei die Konsequenz zu ziehen, dass die Kompetenzen beider Gemeindeorgane exakter zu trennen seien: Die „unpolitische“ Verwaltungsarbeit solle nur durch die Verwaltung erledigt werden. Die strategischen, wesentlichen Entscheidungen sollten hingegen dem Rat vorbehalten sein und er solle sich darauf auch konzentrieren. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle schlug für diese neue Kompetenzordnung folgende zusammenfassende Formulierung vor: Das „Was“ sei Aufgabe des Rates, das „Wie“ der Ausführung dieser Entscheidung solle hingegen in die Zuständigkeit der Verwaltung (Verwaltungschef bzw. Fachbereich) fallen.²⁰⁶

Diese Aufteilung ermöglicht auf den ersten Blick eine klare und sachgerechte Kompetenzzuordnung. Bei näherem Hinsehen lassen sich sogar Ähnlichkeiten zur gegenwärtigen Rechtslage ausmachen. Denn auch bisher führt die Verwaltung in der Person des Bürgermeisters die Beschlüsse aus, die der Rat getroffen hat und mit denen er somit die Ziele gesetzt hat, wie § 59 Abs. 2 Kommunalselfstverwaltungsgesetz bestimmt.²⁰⁷ Diese Übereinstimmung verführt sogar zu der Bemerkung, dieser Aspekt des Kontraktmanagements sei nur „alter Wein in neuen Schläuchen“ (Ipsen).²⁰⁸ Allerdings lässt diese Betrachtungsweise außer Acht, dass die Steuerung durch den Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell nicht wie bisher durch mehrere Beschlüsse erfolgen soll, sondern dass dies künftig in Vereinbarungen durch einen inhaltlich komplexeren produktorientierten Haushalt

²⁰⁵ Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung*, Gelsenkirchen, 1998, S. 15; *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (Hrsg.), *Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform*, Köln, 1996, S. 39; Jörg Bogumil, *Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug?* in: Jörg Bogumil/Leo Kißler: *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Baden-Baden, 1997, S. 33 (36).

²⁰⁶ *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (Hrsg.), *Bericht. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell; Begründung Konturen, Umsetzung*; Köln, 1993, S. 16; vergleiche zum Ansatz in Schweden (Besteller-Ausführermodell): Stig Montin, *Steuerung einer Organisation durch Ziele, Kontrakte und Evaluierung*, in: Claudius H. Riegler, Frieder Naschold (Hrsg.), *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Baden-Baden, 1997; S. 45 ff.

²⁰⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

²⁰⁸ Jörn Ipsen, *Grundfragen der kommunalen Verwaltungsreform*, DVBl 1998, S. 801 (807).

geschehen soll. Die Festlegungen hierin sind jedoch, wie dargelegt, abstrakter als es die bisherigen einzelnen Ausführungsbeschlüsse des Rates sind.²⁰⁹ Wer daher bei der Unterscheidung der Kompetenzen nach dem Neuen Steuerungsmodell auf das „Was“ und „Wie“ einer Entscheidung abstellt, beschneidet die Kompetenzen des Rates. Seine Aufgabe entwickelt sich in diesem Modell hin zu einer Richtlinienkompetenz („policy making“) die des Bürgermeisters dagegen zu einer Ausführungskompetenz („service delivery“)²¹⁰ welche auch den Bereich der Personaleinstellung umfassen soll.²¹¹

Die Unterscheidung von Kompetenzen nach dem „Was“ der Leistung und dem „Wie“ der Ausführung muss kritisch bewertet werden. Eine solche Kategorisierung setzt voraus, dass Sachverhalte klar in die Entscheidung über das Ziel und die Ausführung getrennt werden können. Gerade dies fällt in der Verwaltungspraxis schwer.²¹² Zudem lässt die Simplifizierung außer acht, dass der Begriff des „Was“ (das Ziel eines Beschlusses) unterschiedlichen Wertungen zugänglich ist.²¹³ So kann man ein Ziel (das „Was“) in untergeordnete Teilziele aufgliedern – diese lassen sich aber sowohl der Ausführung (dem „Wie“) als auch der grundsätzlichen Entscheidung (dem „Was“) zuordnen. Beispielsweise kann man das Ziel „Attraktivitätssteigerung des Stadtparks“ weiter präzisieren in „Aufstellen von Parkbänken“ oder „Anlegen eines Kinderspielplatzes“. Wenn man darauf die „Was-Wie“ Unterscheidung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle anwendet, bleibt unklar, ob es sich bei den Aspekten Parkbank/Kinderspielplatz um einen Beschluss über das „Was“ oder über das „Wie“ der Attraktivitätssteigerung des Stadtparks handelt. Dieses Beispiel zeigt, dass auch die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle vorgeschlagenen Unterscheidungskriterien keine eindeutige Zuordnung der Kompetenzen zum Rat oder zum Bürgermeister gewährleisten, womit ein wesentlicher Kritikpunkt am status quo relativiert

²⁰⁹ Vgl. Kapitel D.III.1 Output-Steuerung, S. 46ff.

²¹⁰ Peter Schaad, Verwaltungsreform im Gegenwind, DÖV 2000, S. 22 (25).

²¹¹ Gerhard Banner, Effiziente Verwaltung – Anforderungen an die Verwaltungsspitze, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 57 (64); Klaus Grimmer, Thomas Kneissler, Mehr Verwaltung – weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisationstheoretisch-empirische Analysen zu neuen Organisationsformen in der Kommunalverwaltung, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 78 (91).

²¹² Vgl. ein Beispiel aus einem anderem Bereich, das aber in der Problematik vergleichbar ist: So hat die Stadt Warstein die strategische Zieldiskussion im Aufstellungsverfahren des Haushaltes eingestellt. Strategische Ziele konnten die Politiker nicht genügend von der Umsetzungsfrage (Produktebene) trennen. Beispiel nach Dirk Bruhns, Elgin Mohnen: Eine Stadt ohne Bürger? Neue Steuerungsinstrumente in Recht, Politik und Verwaltung – ein Appell für eine „bürgerbasierte“ Verwaltungsreform in: Verwaltungsrundschau 1999, S. 2 (6), Fn. 48.

²¹³ Von Hubert Meyer wurde dieses Begriffspaar daher als „Schimären der Verwaltungsreformrhetorik“ bezeichnet. Vgl. Hubert Meyer, Mit Recht steuern: Das „Was“ und „Wie“ im kommunalen Kompetenzgefüge und im Haushaltsrecht, DÖV 2000, S. 449 (454).

ist, da die strikte Trennung von Beschluss und Ausführung lebensfremd wirkt.²¹⁴ Überzeugender wäre daher ein klarer Kompetenzkatalog für die unterschiedlichen Ebenen und Gremien, der Aussagen zum Grad der erforderlichen Abstraktion oder Wertgrenzen in Abhängigkeit zum Sachbereich enthält.

Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen den analytischen Ansatz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. So lässt sich bereits die Behauptung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle anzweifeln, dass die Politik sich in solch hohem Maße in die tägliche Verwaltungsarbeit einmischt.²¹⁵

Zusätzliche Bedenken gegen das „management by contract“ richten sich gegen den Status, der dem Gemeinderat künftig zugedacht sein soll. Nach den Aussagen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle scheint ihm als „Auftraggeber“ von der „Auftragsvergabe“ bis zur „Produkterstellung“ im „Produktionsprozess“ keine Mitsprache mehr zugebilligt zu werden, der Rat soll auf sein diesbezügliches Recht verzichten.²¹⁶ Gerade das ist aber im Hinblick auf das politische Selbstverständnis des Gemeinderates und das Status einer Vertretung des Volkes gemäß Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz problematisch.

Diese Kritik ließ die Kommunale Gemeinschaftsstelle die allgemeinere Formulierung verwenden, man strebe nur eine Entzerrung der Kompetenzen von Rat und Verwaltungschef mit klarer Verantwortungsabgrenzung an.²¹⁷ Aber auch diese neue Umschreibung vermag nichts daran zu ändern, dass es auch hier um eine neue Kompetenzzuordnung zwischen Volksvertretung und Verwaltung geht, die die Einflussmöglichkeiten des Rates weiter beschneidet. Auch nach dieser Modifikation bleibt es dabei, dass durch Kontrakte eine Änderung der Kompetenzen bewirkt werden soll, indem der Gemeinderat für die Laufzeit des Kontraktes auf Einzeleingriffe in das Verwaltungshandeln durch einseitige Rückholbarkeit der Sachentscheidung verzichtet. Inwiefern dies möglich ist, richtet sich danach, ob es eine

²¹⁴ Harald Plamper, Marga Pröhl, Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur. Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, VOP 9/1998, S. 9 (12).

²¹⁵ Hans-Günther Hennecke, Die kommunale Selbstverwaltung in der Bewährungsprobe, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 26.

²¹⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1995, Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz, Köln, 1995, S. 25; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 10, 16, 26.

²¹⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 10, 26; Gerhard Banner, Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen! in: Jörg Bogumil, Leo Kießler (Hrsg.) Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997, S. 125 (130).

rechtlich Form gibt, die ein solches Handeln des Gemeinderates und des Bürgermeisters ermöglicht.²¹⁸ Dies soll im weiteren untersucht werden.

Dabei ist zuerst zu ermitteln, welche Rechtsnatur der Kontrakt hat. Erst dann soll die Frage erörtert werden, ob eine solche Vereinbarung rechtlich zulässig und wirksam wäre. Dass eine politische Leistungsvereinbarung eventuell rechtswidrig sein könnte, beeinflusst die Erörterung der Rechtsnatur nicht, da die Rechtsnatur einer staatlichen Handlung von ihrer Rechtmäßigkeit zu trennen ist („brauchbare Illegalität“ für die juristische Einordnung²¹⁹).

2. Rechtsnatur des Kontraktes

Bei der Frage, um welches Rechtsinstitut es sich bei der politischen Leistungsvereinbarung handelt, ist zuerst auf die verwendete Terminologie abzustellen.

In diesem System der Aufgabenverteilung innerhalb der Gemeinde wird sowohl der Begriff „Politische Zielvereinbarung“ als auch „Kontrakt“ für die Beziehung zwischen Rat und Bürgermeister verwendet. Beide Begriffe bezeichnen ein kooperatives Handeln im Konsens. Im Rechtsverkehr ist allgemein der Vertrag das Rechtsinstitut, mit dem Rechtsfolgen im Konsens herbeigeführt werden. Daher liegt es nahe, zur Beantwortung der Frage nach der Rechtsnatur der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister zunächst eine Einordnung als Vertrag in Betracht zu ziehen.

a) *Privatrechtlicher Vertrag*

Die Verwendung privatrechtlicher Begrifflichkeiten wie „Kontrakt“ oder „Vereinbarung“ im Neuen Steuerungsmodell erfordert eine Überprüfung, ob es sich im Falle der politischen Leistungsvereinbarung um einen privatrechtlichen Vertrag handelt. Zudem scheinen Bezeichnungen wie „Auftragnehmer“, „Auftraggeber“²²⁰ oder „Produkt“, das es vom Fachbereich „herzustellen“ gilt, auf einen Auftrag oder einen Werk-/Dienstvertrag im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs hinzudeuten.

²¹⁸ Ohne rechtliche Einordnung: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 91.

²¹⁹ Helmut Schulze-Fielitz, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, DVBl 1994, S. 657 (660), Thomas R. Wolf, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOeR 1999, S. 131 (135).

²²⁰ Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, Verwaltungsrundschau (VR) 1997, S. 361 (361).

Zweifel hinsichtlich der Einstufung als privatrechtlicher Vertrag bestehen jedoch bereits insoweit, als im Falle der politischen Leistungsvereinbarung mit Gemeinderat und Bürgermeister zwei Organe tätig werden, deren Fähigkeit zum Abschluss einer solchen Vereinbarung im Hinblick auf den Personalismus als Grundprinzip des Bürgerlichen Gesetzbuchs fraglich scheint.²²¹ Jedoch ist eine Auseinandersetzung mit der zivilrechtlichen Lehre von der Rechtsfähigkeit erst erforderlich, wenn es sich im Fall der politischen Leistungsvereinbarung dem Rechtsgebiet nach um einen Vertrag aus dem Zivilrecht handeln kann. Daher ist zu fragen, ob die politische Leistungsvereinbarung in rechtliche Kategorien des Privatrechts eingeordnet werden kann.

Bei der rechtlichen Einordnung darf nicht allein auf eine zivilrechtliche Terminologie oder die begriffliche Anlehnung an die Betriebswirtschaft abgestellt werden. Zu beachten ist nämlich, dass die Organe der öffentlich-rechtlichen Körperschaft „Kommune“ nicht Kraft ihrer Privatautonomie im Zivilrecht tätig werden,²²² sondern dass sie im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Zwecksetzung handeln. Allerdings kann die Kommune unstreitig auch privatrechtlich handeln.²²³ Um zu unterscheiden, in welchem von beiden Rechtsgebieten eine Verwaltung tätig wird, ist darauf abzustellen, in welchem Sachzusammenhang das staatliche Tun steht. Der Sachzusammenhang wird dabei durch den Gegenstand der Vereinbarung bestimmt (Gegenstandstheorie).²²⁴

Im Falle der politischen Leistungsvereinbarung kontrahieren zwei Organe einer öffentlichen-rechtlichen Körperschaft miteinander, um die Ausführung von Ratsbeschlüssen und die Bereitstellung hierfür benötigter Ressourcen zu regeln. Gegenstand der Tätigkeit sind Regelungen im Rahmen des kommunalen Verfassungsrechts, gesetzlich fixiert im Kommunalselfverwaltungsgesetz.²²⁵ Beide Normen sind öffentlich-rechtliche Regelungen, so dass damit ein Sachzusammenhang der politischen Leistungsvereinbarung von Rat und

²²¹ Zum Personalismus als Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuchs vgl. Karl Larenz, Manfred Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs, 8. Aufl., München, 1997, § 2.

²²² Elmar Giemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Müller-Urli: Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, Rdnr. 603.

²²³ Norbert Achterberg: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986, § 21, Rdnrn. 226, 227.

²²⁴ Norbert Achterberg: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986, § 21, Rdnrn. 226, 234; für die Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Vertrags zum privatrechtlichen Vertrag: OVG Münster, NVwZ 1984, 522 ff.

²²⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-Kverf); **Hessen:** Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Bürgermeister mit dem öffentlichen Recht besteht. Beide handeln somit nicht im Bereich des Zivilrechts, ein privatrechtlicher Vertrag scheidet insofern aus.

b) Öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG²²⁶

Da die politische Leistungsvereinbarung in einem öffentlich-rechtlichen Sachzusammenhang steht, scheidet eine Einordnung als privatrechtlicher Vertrag aus. Auf Grund des Sachzusammenhangs soll daher geprüft werden, ob es sich im Fall der politischen Leistungsvereinbarung um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes handelt.

Eine Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 54 SVwVfG und der Einordnung in die Typologie des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes setzt voraus, dass dieses Gesetz anwendbar ist.

Zutreffendes Verwaltungsverfahrensgesetz für die Tätigkeit der Kommunen im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten wie der Auftragsangelegenheiten ist gemäß § 1 Abs. 3 (Bundes)VwVfG²²⁷ das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz. Bei Beurteilung der rechtlichen Situation im Saarland ist daher das Saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz maßgebend. Die entscheidende Norm für die Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag ist gemäß § 1 Nr. 2 SVwVfG²²⁸ der § 54 SVwVfG.

²²⁶ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 54 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 54 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 54 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) in Verbindung mit § 54 (Bundes)Verwaltungsverfahrensgesetz; **Nordrhein-Westfalen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz:** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (RP-VwVfG) in Verbindung mit § 54 VwVfG; **Sachsen:** § 54 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18.4.1967 (GVObI. S. 131); **Thüringen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²²⁷ (Bundes)Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, wird im folgenden abgekürzt ohne Zusatzbezeichnung verwendet) vom 25. 5. 1976 (BGBl I S. 1253), in der Fassung vom 21.9.1998 (BGBl. I S. 3050), BGBl. III/FNA 201-6.

²²⁸ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 1 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 1 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V); **Niedersachsen:** § 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz:** § 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG); **Sachsen:** § 1 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den

(1) Anwendbarkeit des (Saarländischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes

Soll der Kontrakt als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG eingestuft werden, so setzt dies voraus, dass das Saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz auf das konsensuale Handeln von Rat und Bürgermeister bei der politischen Leistungsvereinbarung anwendbar ist.

In der Diskussion um die rechtliche Natur der politischen Leistungsvereinbarung wird die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht problematisiert. Stattdessen wird diese Bestimmung des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes²²⁹ bzw. des entsprechenden Landesverwaltungsverfahrensgesetzes in der Diskussion verwendet, ohne dass vorher geprüft wird, ob das Gesetz auch anwendbar ist.²³⁰ Ein solches Vorgehen ist jedoch dogmatisch fragwürdig, da die Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag nur dann zulässig ist, wenn das jeweilige Verwaltungsverfahrensgesetz diesen Sachverhalt erfasst. Daher ist zunächst zu prüfen, ob die Bestimmungen der §§ 54 ff. SVwVfG im Falle der politischen Leistungsvereinbarung angewendet werden können.

Dabei sind zwei Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des § 54 SVwVfG maßgeblich. So zum einen, ob das Kontraktmanagement zwischen Bürgermeister und Gemeinderat im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes liegt, der durch § 1 SVwVfG²³¹

Freistaat Sachsen (SächsVwVfG) vom 21. 1. 1993 (GVBl. S. 74, **Sachsen-Anhalt:** § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²²⁹ In der Regel wird das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz geprüft, selten in der einschlägigen landesgesetzlichen Ausprägung.

²³⁰ Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, Verwaltungsrundschau (VR) 1997, S. 361 (362) Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419, (420); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1998, S. 853 (854); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57 (63); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132); Hans-Uwe Erichsen: Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 223 (392), Rdnr. 1.

²³¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 1 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 1 Abs. 1 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV-VwVfG); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz:** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG) in Verbindung mit dem (Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); **Sachsen:** § 1 Abs. 1

normiert wird. Weitere Bedingung ist, dass sich der Schluss der politischen Leistungsvereinbarung als Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 SVwVfG²³² darstellt. Nur damit wäre der Anwendungsbereich der §§ 10 bis 93 SVwVfG inklusive des § 54 SVwVfG eröffnet.

Überprüft wird im folgenden, ob das saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz auf Leistungsvereinbarungen zwischen den Gemeindeorganen Bürgermeister und Gemeinderat anwendbar ist. Die sachlichen Anforderungen normiert § 1 Abs. 1 SVwVfG²³³.

Demnach gilt das saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit von Behörden der Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SVwVfG). In personeller Hinsicht müssten Bürgermeister und Gemeinderat als „Behörde“ einzustufen sein, in sachlicher müssten sie Verwaltungstätigkeit ausüben. Eine Behörde im Sinne des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ist nach § 1 Abs. 2 SVwVfG²³⁴ jede Stelle,

Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG), **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 1 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²³² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 9 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 9 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV-VwVfG); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz :** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG) in Verbindung mit dem § 9 (Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); **Sachsen:** § 9 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 74 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²³³ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 1 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 1 Abs. 1 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV-VwVfG); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz :** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG) in Verbindung mit dem (Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); **Sachsen:** § 1 Abs. 1 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 1 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²³⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 1 Abs. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 1 Abs. 2 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV-VwVfG); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 4 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz :** § 2 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz –RP-VwVfG); **Sachsen:** § 1 Abs. 2 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-**

die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt. Diese weite Definition erfasst zunächst jede Stelle, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach der einschlägigen Zuständigkeitsregel berufen ist, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen.²³⁵ Diese Definition erfordert für die Bejahung der Behördeneigenschaft organisatorische Selbstdefinition der betreffenden Stelle und deren Mitwirkung an Verwaltungstätigkeit.

In institutioneller Hinsicht muss die Stelle im Sinne des § 1 Abs. 2 SVwVfG über eine hinreichende organisatorische Verselbstständigung zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben verfügen (so ausdrücklich § 3 Abs. 2 LVWG²³⁶).²³⁷ Im Falle des Gemeinderates²³⁸ und des Bürgermeisters²³⁹ werden beide durch das Kommunalrecht als Organe der Gemeinde konstituiert. Beide sind von den natürlichen Personen, die sie bilden, unabhängig und bestehen auch bei Änderung der personellen Zusammensetzung als Organ unverändert fort. Die Organe Gemeinderat und Bürgermeister weisen daher eine ausreichende organisatorische Verselbstständigung auf. Das erste Kriterium der Behördendefinition wäre damit erfüllt.

Problematischer ist die Frage zu beantworten, ob Rat und Bürgermeister im Kontraktmanagement eigenständig Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Das

Holstein: § 1 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) spricht statt von Behörde von „Träger“ öffentlicher Verwaltung; **Thüringen:** § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²³⁵ OVG Münster NJW 1967, S. 949; OVG 30, S. 1 (17); NVwZ 1986, S. 761; NJW 1989, S. 549; BVerwGE 9, S. 172 (178); Carl Hermann Ule, Hans Werner Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, § 9 III 2; BVerwG NJW 1991, S. 2980.

²³⁶ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

²³⁷ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 272 Rdnr. 14; Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 224.

²³⁸ **Im Saarland:** § 29 Abs. 1 Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG), **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 23 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 32 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § Hessische Gemeindeordnung (Hess-GemO). **Mecklenburg-Vorpommern:** § 21 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 28 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 35 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 7 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

²³⁹ **Im Saarland:** § 29 Abs. 1 Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG), **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 42 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 61 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Hessische Gemeindeordnung; (Hess-GemO) **Mecklenburg-Vorpommern:** § 21 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 28 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 57 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 7 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

setzt voraus, dass beide materiell Verwaltungstätigkeit ausüben.²⁴⁰ Darunter ist die fremdbestimmte, selbstbeteiligt entscheidend ausführende oder gestaltende Wahrnehmung von Angelegenheiten eines öffentlichen Gemeinwesens zu verstehen.²⁴¹ Insofern wird von dieser Beschreibung jede staatliche Tätigkeit erfasst, die weder materielle Regierungstätigkeit (Leitung und Führen des Staatsganzen [Gubernative]), Rechtsetzung (Vorbereitung und Erlass von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen [Legislative]) oder Rechtsprechung (Streitentscheidung durch unabhängige, nicht selbstbeteiligte Dritte [Judikative]) ist. Unklar ist, ob das Vorliegen materieller Verwaltungstätigkeit ferner dann zu verneinen ist, wenn ein Rechtsakt allein dem Bereich der internen Organisation zugeordnet werden kann.

Für die Untersuchung, ob ein Organ materiell verwaltend tätig wird, ist zuerst zu ermitteln, ob eine allgemeine oder konkrete Betrachtung der Tätigkeit von Rat und Bürgermeister geboten ist. Auf die Situation von Rat und Bürgermeister bezogen bedeutet eine allgemeine Sichtweise, dass die Organe Gemeinderat und Bürgermeister dann stets als Behörde aufzufassen wären, wenn sie in einer ihrer Aufgaben verwaltend tätig werden. Betrachtet man die Tätigkeit des Bürgermeisters, so kann er als Vorsitzender des Rates im Rahmen einer Sitzung sowohl als Leiter eines Gesetzgebungsorgans (z. B. bei Erlass einer Satzung) als auch als Leiter eines Verwaltungsorgans tätig sein (z. B. bei Beantwortung von Fragen der Ratsmitglieder). Als Ortspolizeibehörde (§ 76 Abs. 3 Saarländisches Polizeigesetz²⁴²) würde der Bürgermeister ebenfalls verwaltend tätig. Ebenso wird der Rat in unterschiedlicher Funktion tätig. Handelt er bei Satzungserlass als Legislativorgan und damit nicht verwaltend, so verwaltet er z. B. durch Benennung von Straßen (Allgemeinverfügung des Rates) oder bei der Bestellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes (§ 35 Nr. 24 KSVG).²⁴³ Eine generelle Einordnung als Behörde würde die generelle Anwendung von Bestimmungen des

²⁴⁰ Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 229.

²⁴¹ Herrmann Ule, Hans-Werner Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, § 9 Rdnr. 6.

²⁴² Saarländisches Polizeigesetz (SPolG) vom 8. November 1989, Gesetz Nr. 1252, BS Saar Nr. 2012-1, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2001, Amtsblatt S. 1074.

²⁴³ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 109 Abs. 1, 4 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 104 Abs. 3 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 3 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 118 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 104 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 115 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 1 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Verwaltungsverfahrensgesetzes wie der Anhörung, die Bestimmungen über Verwaltungsakte und Verwaltungsverträge nach sich ziehen. Dies wäre angesichts der unterschiedlichen Aufgaben der Gemeindeorgane im verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Bereich nicht sachgerecht. Daher ist bei der Ermittlung der Behördeneigenschaft auf das jeweilige Fachgebiet abzustellen, in dem das Organ tätig wird, und die Behördeneigenschaft konkret zu ermitteln.

Somit muss im Fall des Kontraktmanagements zwischen Rat und Bürgermeister geprüft werden, ob es sich konkret beim Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung um materielle Verwaltungstätigkeit handelt.²⁴⁴ Unstrittig ausscheiden würde eine solche Einstufung, wenn beide durch den Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung gesetzgeberisch, staatsleitend oder rechtsprechend tätig werden würden.

Eine staatsleitende Tätigkeit kommt nur in Betracht, wenn das Kontraktmanagement Maßnahmen exekutiver Organe des Staatsverfassungsrechts darstellen würde. Im Fall von Gemeinderat und Bürgermeister handelt es sich –ungeachtet der Bezeichnung „Kommunalverfassungsrecht“- um Organe einer verwaltungsrechtlichen Körperschaft. Sie verfügen über keine Organstellung, die sich aus dem Grundgesetz oder der saarländischen Landesverfassung ableitet. Daher sind sie keine Verfassungsorgane im staatsrechtlichen Sinne. Ebenso evident scheidet eine Klassifizierung als Rechtsprechungsorgan aus, da weder Gemeinderat noch Bürgermeister ein Gericht sind.

In Betracht zu ziehen wäre hingegen, das jeweilige Handeln beider Organe, das dem Angebot und der Annahme der politischen Leistungsvereinbarung zu Grunde liegt, als gesetzgeberisch anzusehen. Bejahen ließe sich dies insbesondere, wenn die politische Leistungsvereinbarung als Satzung geschlossen würde, da es sich dann materiell um Gesetzgebung handeln würde. Allerdings beschränkt sich die Tätigkeit beider Organe nicht nur auf den Satzungserlass, sondern erfasst auch andere Tätigkeiten, die inhaltliche oder personelle Bindungen an die Gemeindeverwaltung bezwecken, wie den Erlass einer Geschäftsordnung, Bestellung von besonderen Gemeindebediensteten (Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, Beigeordnete). Auf Grund dieser Bandbreite von Ratsentscheidungen ist zu ermitteln, durch welche Handlung des Rates der Kontrakt geschlossen wird.

In der Diskussion um die politische Zielvereinbarung ist unklar, durch welches Handeln der Kontrakt begründet werden soll. Bei der Bestimmung der Handlungen, durch die die politische Leistungsvereinbarung geschlossen werden soll, sollen zuerst die diesbezüglichen

Vorstellungen und Anforderungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle dargestellt werden. Darauf aufbauend wird dahingehend überprüft, ob diese Vorstellungen vom Kontrakt es zulassen, eine Vereinbarung zu bejahen.

Die politische Zielvereinbarung soll nach Auffassung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle im produktorientierten Haushalt liegen, der Leistung (Produkt), Budgetmittel und ausführende Einheit miteinander verknüpft.²⁴⁵ Zudem enthält nach Auffassung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle der Kontrakt als Oberbegriff der politischen Zielvereinbarung zwingend eine konsensuale Vereinbarung von Leistungszielen und Budgetmitteln.²⁴⁶ Hinzu kommt, dass der Kontrakt nur vorzeitig durch konsensuale Vereinbarung verändert werden kann.

Problematisch ist, wie diese Forderungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle miteinander in Einklang zu bringen sind. Der produktorientierte Haushalt wird vom Rat als alleinberechtigtes Gremium als Anlage zur Haushaltssatzung beschlossen, ist nicht von einer Einwilligung des Bürgermeisters abhängig und wird mithin nicht von Verwaltung und Rat vereinbart, so dass die Bezeichnung Kontrakt als konsensuales Instrument hier verfehlt wäre. Auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle sieht diesen Widerspruch.²⁴⁷ Sie räumt ein, dass der produktorientierte Haushalt formal einseitig beschlossen und nicht vereinbart werde. Allerdings verweist sie auf die Phase der Aufstellung sowie dessen Funktion und wertet den produktorientierten Haushalt insofern funktionell als Vereinbarung.²⁴⁸

Diese Erklärung kann nicht zufriedenstellen und erscheint inkonsequent und ungenau, da die Handlungen, mit denen Rat und Bürgermeister sich einigen, nicht präzisiert werden. Zu diesen Bedenken tritt hinzu, dass es allein schon sprachlich nicht überzeugend ist, einen einseitigen Beschluss als Vereinbarung zu werten – wenn auch nur „funktional“. Wenn man von der Definition des Kontraktes als Vereinbarungsinstrument ausgeht, können nur konsensuale, gemeinsame Beschlüsse als Kontrakt angesehen werden. Denn für einen Vertrag sind zwei übereinstimmende Willenserklärungen erforderlich, die Handlung lediglich einer Person genügt hierfür nicht. Zudem erscheint es widersprüchlich, von lediglich

²⁴⁴ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 1 Rdnr. 2.

²⁴⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 17.

²⁴⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 10.

²⁴⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 17.

²⁴⁸ So auch: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 99.

beschränkten Änderungs- und Aufhebungsmöglichkeiten mittels konsensualer Vereinbarung auszugehen und zugleich einzugestehen, dass die politische Leistungsvereinbarung im Haushaltsplan einseitig durch den Rat beschlossen wird. Denn für die Kommunale Gemeinschaftsstelle ist der Kontrakt vorzeitig nur konsensual veränderbar oder aufhebbar. Das ist aber gerade bei einem Haushaltsplan nicht möglich, der nur einseitig durch Ratsbeschluss modifiziert werden kann. Wenn also der Rat den Haushalt als Kontrakt nicht einseitig verändern darf, wie von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle gefordert, muss es ein vorgelagertes Institut geben, das diese Bindungswirkung des Haushalts entfaltet. Insofern scheidet der produktorientierte Haushalt selbst als Kontrakt aus. Folgerichtig erscheint es hingegen, im Bereich der Haushaltsaufstellung eine Einigung zu treffen und diese als zugrundeliegende politische Zielvereinbarung zusätzlich in den produktorientierten Haushalt aufzunehmen.

Der Beschluss über die politische Leistungsvereinbarung ist daher vom Verfahren des Satzungsbeschlusses zu trennen und damit nicht als Teil des Satzungserlasses anzusehen. Daher stellt sich nun die Frage, ob die Trennung von Vereinbarung und Satzungsbeschluss den Schluss nahe legen, dass es sich hierbei um Verwaltung und nicht um Rechtsetzung handele. Es ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Verwaltung in § 1 Abs. 1 SVwVfG jede Handlung einer Verwaltung im formellen oder materiellen Sinne umfasst.²⁴⁹ Der Begriff der Verwaltung wird im Sinne der Substraktionsdefinition²⁵⁰ auf die Staatstätigkeit bezogen, die weder Rechtssetzung noch Rechtsprechung ist.²⁵¹

Der Bürgermeister ist im Rahmen des Haushaltssatzungsbeschlusses nicht beschlussfassend beteiligt.²⁵² In den Ländern, in denen er stimmberechtigtes Mitglied des Rates ist,²⁵³ nimmt er sowohl als Ratsmitglied, als auch als Vereinbarungspartner „Verwaltungschef“ am Kontraktmanagement teil. In seiner Funktion als Verwaltungschef ist er Kontraktpartner und

²⁴⁹ Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 139.

²⁵⁰ Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 145.

²⁵¹ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1. Band, 3. Aufl., Leipzig, 1924, S. 9.

²⁵² Im Saarland ohne Stimmrecht im Rat, so auch in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.

²⁵³ **So in folgenden Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 25 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 31 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 34 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Niedersachsen:** § 31 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 36 Abs. 3 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 29 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 54 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Thüringen:** § 23 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

nicht am Satzungsbeschluss beteiligt. Als Ratsmitglied hingegen wirkt er am Haushaltsbeschluss und damit am Satzungserlass mit.

Daher kann in den Ländern ohne Stimmrecht des Bürgermeisters im Rat festgestellt werden, dass er an der politischen Leistungsvereinbarung nur im Vorfeld und nicht durch Abstimmung im Rat teilnimmt. Insofern sind seine Handlungen weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung. Bei ihm läge also Verwaltungstätigkeit vor. In den Ländern mit stimmberechtigtem Bürgermeister ist seine zusätzliche Mitwirkung im Stadium der Satzung letztlich die eines Ratsmitgliedes und soll nach den für dieses geltenden Kriterien beurteilt werden.

Zu beurteilen sind nun die Handlungen des Gemeinderates, die er zum Schluss der politischen Leistungsvereinbarung beiträgt: die Annahme bzw. das Angebot im Rahmen der Einigung im Vorfeld und die spätere Beschlussfassung der Haushaltssatzung.

Ausgangspunkt der weiteren Betrachtung muss die Rechtsnatur des Gemeinderates sein. Teilweise wird die Volksvertretung auf kommunaler Ebene als Parlament mit legislatorischer Gewalt angesehen.²⁵⁴ Nach dieser Ansicht wären alle Handlungen des Rates dann grundsätzlich Akte der Rechtssetzung, nicht der Verwaltung. Der Ansicht, die Gemeinderäte als Legislativorgan anzusehen, begegnen jedoch erhebliche Bedenken. So wird entgegnet, dass in deutscher Rechtstradition die Gemeinden lediglich mittelbare Staatsverwaltung betrieben und keine Ebene der Staatlichkeit mit Legislativorgan darstellten.²⁵⁵ Zudem erfordere ein Legislativorgan, das als Parlament anzusehen sei, die Legitimation durch das Gesamtvolk. Der Gemeinderat hingegen ist lediglich die Vertretung eines Teiles des Staatsvolkes, eben jenes Teiles, der im Gebiet der Körperschaft Kommune ansässig ist.²⁵⁶ Problematisch wäre auch, dass durch die Zubilligung des Status als Gesetzgebungsorgan und Parlament der Gemeinderat für Eingriffe in Grundrechte nicht mehr auf ein formelles Parlamentsgesetz angewiesen wäre. Gerade dies ist aber mit der Systematik der Grundrechtseingriffe nicht in Einklang zu bringen.

²⁵⁴ Grundlegend Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889; Yvonne Ott, *Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung*, Wiesbaden, 1997, S. 152, 279; zusammenfassend Hellmut Wollmann, *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn, 1998, S. 55 f.; Alexis von Komorowski, *Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz*, *Der Staat* 37 (1998), S. 122 (146).

²⁵⁵ Frank Grußendorf, *Allgemeinpolitische Äußerungen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften*, Frankfurt a. M., Berlin, Bruxelles, New York, Wien, 2000, zugl. Göttingen, Univ. Diss., 1999, S. 216, 217.

²⁵⁶ Dirk Ehlers, *Die Volksvertretung auf Gemeinde und Kreisebene*, *Jura* 1988, S. 337 (337).

Ein Argument für den Legislativcharakter des Gemeinderates könnte seine Kompetenz sein, Satzungen zu erlassen. Eine Satzung ist in besonderem Maße mit Rechtssetzungsakten der Volksvertretungen der Länder und des Bundes vergleichbar. Das Verfahren, die Beschlussfassung, die Veröffentlichung und zudem die demokratische Legitimation durch die ansässigen Bürger lassen die Satzung mehr als Rechtsetzungsakt denn als Verwaltungshandeln erscheinen. Daher wird der Satzungserlass des Gemeinderates nicht als materielle Verwaltungstätigkeit verstanden, sondern der Rechtsetzung zugeordnet.²⁵⁷ Allerdings entspringt diese Gesetzgebungskompetenz nicht der ureigenen Verbandskompetenz der Gemeinde, sondern sie wurzelt in der durch Art. 28 Abs. 2 GG und § 12 KSVG²⁵⁸ übertragenen Befähigung.²⁵⁹ Insofern taugt auch die Satzungsautonomie nicht zur Begründung, dass der Gemeinderat ein Parlament ist. Daher ist dem Gemeinderat nicht der Status als Parlament und Legislativorgan zuzubilligen, stattdessen ist er als unmittelbar demokratisch legitimes Organ der Exekutive anzusehen.²⁶⁰ Insofern sind dessen Handlungen grundsätzlich formell als Verwaltungstätigkeit zu betrachten.

Nach dieser Klärung der Rechtsnatur des Gemeinderates wird nun untersucht, ob im konkreten Fall der politischen Leistungsvereinbarung der Rat legislativ tätig wird. Im Fall der politischen Leistungsvereinbarung soll der Kontrakt im Vorfeld des Haushaltsplanes und als Teil des Aufstellungsverfahrens geschlossen werden. Der Haushaltsplan selbst wird als Satzung beschlossen (§ 86, 35 Nr. 12 KSVG).²⁶¹ Dieser Satzungserlass ist - wenn auch abgeleitet – Rechtsetzung.

²⁵⁷ BVerfGE 32, S. 346 (361).

²⁵⁸ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 4 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 23 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 5 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 5 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 5 Abs.1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 6 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 7 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 24 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 4 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 6 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 4 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 19 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

²⁵⁹ Theodor Maunz, in: Theodor Maunz, Günther Dürig, Matthias Herdegen, Roman Herzog, Hans Klein, Peter Lerche, Hans-Jürgen Papier, Albrecht Randelzhofer, Eduard Schmidt-Assmann, Ruppert Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, München, 1958, Stand: 38. Ergänzungslieferung, März 2001, Art. 28 Rdnr. 50.

²⁶⁰ BVerfGE 32, S. 346 (361); Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Teil I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München, 1973; Gabriele Wurzel, Gemeinderat als Parlament?, Würzburg 1974; S. 170.

²⁶¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 79 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 63 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Abs. 2 S. 2 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 94 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Abs. 2 S. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 84 Abs. 2 S. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Abs. 2 S. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Auf Grund des Zusammenhangs könnte man daran denken, die politische Leistungsvereinbarung und damit der Kontrakt sei Teil des Haushaltsaufstellungsverfahrens. Diese Ansicht wäre jedoch nur sachgerecht, wenn der Kontrakt in formeller Hinsicht Teil des Satzungsbeschlussverfahrens wäre und materiell in ihm nur Gegenstände geregelt würden, die in die Haushaltssatzung aufgenommen werden müssen.

In formeller Hinsicht wird daher bedeutsam, ob die politische Leistungsvereinbarung Teil der Haushaltssatzung ist. Die politische Zielvereinbarung soll nach Vorstellung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle Bestandteil der Haushaltssatzung werden.²⁶² Jedoch konnte in den Untersuchungen, durch welche Handlung sich Gemeinderat und Bürgermeister einigen, festgestellt werden, dass diesem Haushalt ein weiterer Rechtsakt vorausgeht, der den Vertragsschluss darstellt. Dieser Kontrakt wird als politische Leistungsvereinbarung lediglich zusätzlich in den produktorientierten Haushalt aufgenommen. Damit kann festgestellt werden, dass in formaler Hinsicht eine Trennung zwischen dem vorgelagerten Rechtsakt des Kontraktes und der Aufstellung des Haushaltsplanes vorliegt.

Allerdings kann in sachlicher Hinsicht darauf verwiesen werden, dass der vorher geschlossene Kontrakt den Rat inhaltlich verpflichtet, die im Rahmen der politischen Leistungsvereinbarung vorgenommenen Festsetzungen in die Haushaltssatzung aufzunehmen. Insofern würden Rat und Bürgermeister materiell durch die politische Leistungsvereinbarung die Haushaltssatzung und damit die Gesetzgebung des Rates bestimmen. Ob diese Beeinflussung ausreicht, um die politische Leistungsvereinbarung funktional als Teil der Haushaltssatzung und des Satzungsgebungsverfahrens anzusehen, kann nur im Hinblick auf den gesamten Regelungsinhalt der politischen Leistungsvereinbarung entschieden werden. Bevor eine solche Bewertung vorgenommen werden kann, muss erst festgestellt werden, ob in der politischen Leistungsvereinbarung auch für den Haushalt relevante Entscheidungen getroffen werden. In der Vereinbarung werden die finanziellen Grunddaten der kommunalen Haushaltswirtschaft festgestellt. Zudem werden auch Qualitätsbeschreibungen und Ziele des Handelns der Kommunalverwaltung festgelegt, die die Ausführung und das praktische Handeln der Verwaltung beeinflussen. In inhaltlicher Hinsicht regelt die politische Leistungsvereinbarung damit über die finanziellen haushaltsrelevanten Umstände hinaus auch das Handeln der Verwaltung. Damit aber ist die politische Leistungsvereinbarung nicht nur rein funktionaler Teil des Haushaltserlasses.

²⁶² Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 17.

Für die Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als gesetzgeberische Tätigkeit spricht sicherlich, dass materiell im Kontrakt wichtige Daten der Haushaltssatzung vorbestimmt werden. Jedoch kann auch darauf verwiesen werden, dass die festgesetzten Inhalte der Verwaltungsarbeit (Qualität und Ziele) für die Verwaltungsreform von hoher Bedeutung sind. Allerdings bedingen sich sowohl die finanzielle Seite (Budgetierung) als auch die inhaltlichen Festsetzungen, da ein funktionierendes Neues Steuerungsmodell beides voraussetzt. Die Inhalte der politischen Leistungsvereinbarung legen keine Einordnung in legislatives oder administratives Handeln nahe. Daher sollte letztlich die formale Trennung der politischen Leistungsvereinbarung und des Satzungsbeschlusses den Ausschlag geben, die politische Leistungsvereinbarung nicht als Teil des Erlasses der Haushaltssatzung und damit der Gesetzgebung anzusehen. Damit soll im weiteren die politische Leistungsvereinbarung seitens des Gemeinderates und des stimmberechtigten Bürgermeisters als materielle Verwaltungstätigkeit gewertet werden und nicht als gesetzgeberisches Handeln.

Somit lässt sich feststellen, dass im Fall der politischen Leistungsvereinbarung kein gesetzgeberisches Handeln vorliegt. Daher greift auch diese Negativfallgruppe zur Abgrenzung materiellen Verwaltungshandelns nicht.

Gegen die Einstufung als materielles Verwaltungshandeln im Fall der politischen Leistungsvereinbarung könnte jedoch sprechen, dass dafür ein Handeln mit Außenwirkung erforderlich sein könnte. Zur Begründung ließe sich darauf verweisen, dass Verwaltungstätigkeit nur das Handeln gegenüber dem Bürger erfasse. Das Verwaltungshandeln stünde damit im Gegensatz zum Verwaltungsorganisationsrecht, das keinerlei Außenwirkung erreicht.²⁶³ Allerdings lässt sich das Erfordernis einer Außenwirkung für materielle Verwaltungstätigkeit anzweifeln. Denn diese Forderung findet im Wortlaut des § 1 Abs. 2 SVwVfG keine Stütze. Auch ließe sich ein systematisches Argument gegen das Erfordernis von Außenwirkung vorbringen. Die Verwendung des Begriffs „unmittelbare Rechtswirkung nach Außen“ in § 35 SVwVfG zeigt, dass es gerade ein besonderes Kriterium der §§ 35 ff. SVwVfG ist.²⁶⁴ Daher ist für die Bejahung von Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 SVwVfG keine Außenwirkung im Sinne des § 35 SVwVfG notwendig.

²⁶³ Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 138.

²⁶⁴ Wolf-Rüdiger Schenke, in: Ferdinand Kopp, Wolf-Rüdiger Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 12. Aufl., München, 2000, Rdnr. 22 Anh. zu § 42.

Als nächste „Negativfallgruppe“, die nicht dem Verwaltungshandeln im Sinne des § 1 SVwVfG zuzuordnen ist, kommt der Organisationsakt in Betracht. Das Kontraktmanagement könnte auch als einzelner Organisationsakt anzusehen sein und mithin nicht unter den Verwaltungsbegriff des § 1 SVwVfG fallen. Unter Organisationstätigkeit ist ein Rechtsakt zu verstehen, mit dem Art und Weise der behördlichen Aufgabenwahrnehmung geregelt wird.²⁶⁵ Die Bestimmungen des Kontraktmanagements betreffen die Meinungs- und Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinde, welche Tätigkeit durch eine Organisationsstufe ausgeübt werden soll. Durch die Vereinbarung politischer Leistungsziele im Rahmen des Kontraktmanagements regeln Rat und Bürgermeister die Aufgabenverteilung und Ressourcenverteilung im Verhältnis zueinander. Neben den organisatorischen und finanziellen Regelungen enthalten Kontrakte auch Zielvorgaben und Leistungsdefinitionen, wodurch das Verwaltungshandeln inhaltlich bestimmt werden soll.²⁶⁶ Ihr Ziel ist es im Sinne der Output-Steuerung, das Handeln der Gemeinde gegenüber dem Bürger zu beeinflussen. Diese inhaltlichen Zielvorgaben der Kontrakte sollen die Sachentscheidungen der Gemeindeverwaltung leiten und binden, der Bürgermeister führt diese Vorgaben nach außen aus (§ 59 Abs. 2 KSVG²⁶⁷). Diese Kontrakte legen fest, wie und in welcher Art und Weise die Gemeinde ihre Aufgaben erfüllt, wobei auch inhaltliche Bestimmungen getroffen werden. Es handelt sich daher bei dem Kontraktmanagement um einen Organisationsakt der Verwaltung, der zusätzlich noch inhaltliche Festlegungen trifft.

Damit liegt auch diese Negativfallgruppe der Verwaltungstätigkeit nicht vor, Rat und Bürgermeister werden in Form der politischen Leistungsvereinbarung verwaltend tätig.

Da beide sowohl verwaltend tätig sind, als auch ausreichend organisatorisch verselbstständigt sind, erfüllen beide die Voraussetzungen des Behördenbegriffes.²⁶⁸ Sie sind daher in diesem Bereich als Behörde anzusehen.

²⁶⁵ Paul Stelkens, Heribert Schmitz, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 1 Rdnr. 180.

²⁶⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), *Bericht. 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen*, Köln 1998, S. 17.

²⁶⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein- Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

²⁶⁸ Wolf-Rüdiger Schenke, in: Ferdinand O. Kopp, Wolf-Rüdiger Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 12. Aufl., München 2000, Anhang zu § 42 Rdnr. 86.

Damit ist gemäß § 1 Abs. 1 SVwVfG²⁶⁹ das saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz auf das Kontraktmanagement anwendbar.

(2) Tatbestandliche Voraussetzungen des § 54 SVwVfG²⁷⁰

Da die Voraussetzungen des § 1 SVwVfG erfüllt sind, sind die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes grundsätzlich anwendbar. Problematisch ist allerdings, ob die politische Leistungsvereinbarung die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 54 SVwVfG erfüllt.

Er verlangt tatbestandlich in § 54 SVwVfG, dass ein Vertrag ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, ändert oder aufhebt, um ein Verwaltungsverfahren abzuschließen.

(a) Außenwirkung des Verwaltungsvertrages

Der Verwaltungsvertrag im Sinne des § 54 SVwVfG bildet ebenso wie der Verwaltungsakt den Abschluss eines Verwaltungsverfahrens (§ 9 SVwVfG²⁷¹). Dadurch ist bei beiden auch

²⁶⁹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 1 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (Brbg-VwVfG); **Hessen:** § 1 Abs. 1 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV-VwVfG); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG); **Nordrhein-Westfalen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz :** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (RP-VwVfG) in Verbindung mit dem (Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); **Sachsen:** § 1 Abs. 1 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 1 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²⁷⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – BW-VwVfG); **Bayern:** Art. 54 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG); **Brandenburg:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg); **Hessen:** § 54 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Hess-VwVfG); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 54 Verwaltungsverfahren- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V); **Niedersachsen:** § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) in Verbindung mit § 54 (Bundes)Verwaltungsverfahrensgesetz; **Nordrhein-Westfalen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW-VwVfG); **Rheinland-Pfalz:** § 1 Abs. 1 Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (RP-VwVfG); **Sachsen:** § 54 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG); **Sachsen-Anhalt:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-VwVfG); **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz); **Thüringen:** § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG).

²⁷¹ Gleicher Paragraph in den Verwaltungsgesetzen der anderen Bundesländer; Ausnahme: Schleswig-Holstein; dort gleichlautende Vorschrift: § 74 LVwVfG SH.

die Voraussetzung normiert, dass die Regelung, die durch den Verwaltungsakt bzw. durch den Verwaltungsvertrag getroffen wird, Verwaltung nach außen sein muss.²⁷²

Dass es sich beim Kontraktmanagement zwischen Bürgermeister und Rat um Verwaltung handelt, wurde bereits gezeigt, als die Anwendbarkeit des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes im Rahmen der Bestimmung des § 1 Abs. 1 SVwVfG²⁷³ untersucht wurde.

Als weitere Voraussetzung des Verwaltungsvertrages im Sinne des § 9 SVwVfG müsste die politische Leistungsvereinbarung Außenwirkung entfalten. Diese soll jedoch ihre Rechts- und Bindungswirkung nur im Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister haben. Diese stehen sich jedoch nicht als natürliche oder juristische Personen gegenüber, sondern als Organe der gleichen Gebietskörperschaft. Damit binden sie sich aber nur intern und entfalten mit ihrer Vereinbarung keine Außenwirkung. Ein Teil der Literatur sieht hierin kein Hindernis, die politische Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG anzusehen und stuft sie ohne Begründung als Intraorganvertrag ein.²⁷⁴ Diese Meinung entbehrt allerdings einer Begründung und befindet sich zudem im klaren Widerspruch zum Wortlaut der §§ 9 ff. SVwVfG, die tatbestandlich eine Außenwirkung des Verwaltungsvertrages erfordern. Daher ist diese Meinung abzulehnen. Die Außenwirkung ist als notwendiges Tatbestandsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§ 54 SVwVfG) anzusehen.

Da im Falle des Kontraktes zwischen Rat und Bürgermeister keine Außenwirkung vorliegt, scheidet eine Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag aus.

(b) Ergebnis

Da die politische Leistungsvereinbarung keine Außenwirkung entfaltet, kann es sich beim Abschluss der Vereinbarung nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 SVwVfG

²⁷² Peter Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, § 34 Rdnr. 1, S. 482; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 5 Rdnr. 16 Ziffer a; Carl Herrmann Ule, Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, § 19 Rdnr. 5, S. 207, § 67 Rdnr. 5, S. 737.

²⁷³ Andere Bundesländer: gleichlautende Vorschriften in § 1 (Landes-)VwVfG.

²⁷⁴ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, § 11 Rdnr. 14, S. 236, § 23 Rdnr. 1, S. 392.

handeln. Daraus folgt, dass eine Einordnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG nicht in Betracht zu ziehen ist.²⁷⁵

c) Analoge Anwendung des § 54 SVwVfG²⁷⁶

Da die politische Leistungsvereinbarung mangels Außenwirkung nicht als öffentlicher Vertrag im Sinne des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes angesehen werden kann, läßt sich erwägen, ob man die Regelungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages in den § 54 SVwVfG²⁷⁷ auf den Kontrakt zwischen Rat und Bürgermeister analog anwenden könnte.

Die analoge Anwendung einer Rechtsnorm (auch „argumentum a simile“) beinhaltet, dass die für einen bestimmten Sachverhalt vorgenommene gesetzliche Regelung auf einen gesetzlich nicht geregelten Sachverhalt übertragen wird, der der von der Norm erfassten Situation im wesentlichen gleicht.²⁷⁸ Ansatzpunkt der Analogie ist die annähernd gleiche Bewertbarkeit zweier Sachverhalte in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht. Voraussetzung hierfür ist ein dem Lebensumstand entsprechender Normzweck und eine gleiche Interessenlage, die nicht in einer eigenständigen Norm ihren Niederschlag gefunden hat. Insofern müssen sowohl die Sachverhalte als auch die rechtliche Lösung vergleichend bewertet werden.

(1) Regelungslücke

Die Voraussetzung und die Notwendigkeit einer Analogie wird durch eine Regelungslücke geschaffen, d.h. dass ein bestimmter Sachverhalt keine rechtliche Normierung erfahren hat und deshalb eine „planwidrige Unvollständigkeit“ des Gesetzes besteht.²⁷⁹ Wie ausgeführt, erfasst der § 54 SVwVfG nicht die verwaltungsinternen Kontrakte der politische Leistungsvereinbarung. Denkbar wäre allerdings, dass der Gesetzgeber bewusst den

²⁷⁵ So auch Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1999, S. 853 (857); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung – Verwaltungsrechtliche Grenzen der Einführung neuer Steuerungsmodelle, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt, Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57 (62).

²⁷⁶ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

²⁷⁷ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

²⁷⁸ Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986, § 17 Rdnr. 49, S. 321.

²⁷⁹ Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, Tokio, 1983, S. 354 (365).

intraorganschaftlichen Vertrag nicht geregelt hat. Dann wäre der Kontrakt durch die bewusste Nichterwähnung im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt, eine Regelungslücke bestünde dann nicht.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz stellt eine Kodifizierung des Verwaltungshandelns dar, das den Anforderungen des § 1 und des § 9 SVwVfG entspricht. Aus den Vorarbeiten zum Erlass der Verwaltungsverfahrensgesetze lässt sich entnehmen, dass keine abschließende Typisierung des Verwaltungshandelns in Form eines numerus clausus gewollt war. Gegen eine zusätzliche Regelung auch der internen Verwaltungsbereiche spricht der klare Wortlaut des Verwaltungsverfahrensgesetzes.²⁸⁰ Hiergegen spricht auch, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz auf das Verhältnis des Bürgers zur Verwaltung zugeschnitten ist. Damit will das Verwaltungsverfahrensgesetz weder das Verwaltungshandeln der Behörde zum Bürger abschließend regeln, noch werden verwaltungsinterne Rechtsverhältnisse in den besonderen Formen des Verwaltungshandelns (§§ 9 ff. SVwVfG) normiert. Dies spricht dafür, dass das Verwaltungshandeln, insbesondere das verwaltungsinterne, nicht abschließend normiert werden sollte.²⁸¹ Insofern besteht durch die Nichtregelung der politischen Leistungsvereinbarung in dem Verwaltungsverfahrensgesetz eine Regelungslücke.

Eine analoge Anwendung des § 54 SVwVfG ist nur dann notwendig, wenn die politische Leistungsvereinbarung nicht bereits im Verwaltungsrecht auf sonstige Weise geregelt und typisiert ist. In Betracht zu ziehen sind hierfür die Handlungsformen der Verwaltungsvorschrift, der Geschäftsordnung, des konsensuale Auftrags innerhalb der Verwaltung oder des informellen Verwaltungshandelns.

(a) *Verwaltungsvorschrift*

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG kommt für die politische Leistungsvereinbarung nicht in Betracht, da es an der erforderlichen Außenwirkung des Kontraktes mangelt. An dem Gesichtspunkt der Innenwirkung anknüpfend könnte man erwägen, die politische Leistungsvereinbarung als Verwaltungsvorschrift einzuordnen.

²⁸⁰ Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986, § 22 Rdnrn. 1 f., S. 506.

²⁸¹ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 20; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 5 Rdnr. 18.

In Betracht käme, in dem Kontrakt von Rat und Bürgermeister eine konsensual entwickelte Verwaltungsvorschrift zu sehen. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Vereinbarung als generell-abstrakte Regelung aufzufassen wäre, die von einer übergeordneten Behörde an eine nachgeordnete Behörde bzw. von einem Vorgesetzten an einen unterstellten Verwaltungsbediensteten angeordnet wird. Kennzeichen dieses Rechtsinstitutes ist demnach die einseitige Anordnung in einem dienstlichen Über-/Unterordnungsverhältnis.²⁸² An diesem Punkt wird bereits der Widerspruch zu dem Grundgedanken des Kontraktmanagements deutlich, das eine gemeinsame Einigung fordert. Die Gemeinsamkeit der Einigung setzt voraus, dass die Akteure gleichberechtigt tätig werden.

So könnte man beim Kontraktmanagement darauf verweisen, dass der Gemeinderat auch Vereinbarungen im Bereich von Finanzen trifft, über die er alleine entscheiden könnte und zu deren Ausführung der Verwaltungschef verpflichtet ist. Insofern läge auch ein Über-/Unterordnungsverhältnis vor. Allerdings ist zusätzliches Merkmal der Verwaltungsvorschrift die Einseitigkeit der Anordnung auf Grund der Weisungsbefugnis. Dieses Kriterium erfüllt die politische Leistungsvereinbarung nicht, da sie gleichberechtigt sowohl vom Bürgermeister als auch vom Gemeinderat abgeschlossen werden soll. Damit erfüllt die politische Leistungsvereinbarung nicht die Anforderung der Verwaltungsvorschrift, dass eine einseitige Anordnung in einem dienstlichen Über-/Unterordnungsverhältnis vorliegen muss.

Daher kann die politische Leistungsvereinbarung nicht als Verwaltungsvorschrift angesehen werden.

(b) Geschäftsordnung

Da die politische Leistungsvereinbarung mangels einseitiger Anordnung scheitert, könnte sie als gemeinsam beschlossenes Rechtsinstitut wie die Geschäftsordnung anzusehen sein. Ein wesentliches Kriterium für die Kategorisierung des Kontraktmanagements ist der Konsens zwischen Rat und Bürgermeister.²⁸³ Das beinhaltet, dass beide in einem gleichrangigen Verhältnis eine Vereinbarung treffen. Dieses konsensuale Element weist Ähnlichkeiten zu dem Erlass einer Geschäftsordnung auf, die auch durch gemeinsamen Beschluss gefasst wird.

²⁸² Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 24 Rdnr. 1.

²⁸³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 14; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, 1993, S. 17.

Geschäftsordnungen sind Regelungen von Kollegialorganen, die die Organisation und den Verfahrensablauf innerhalb dieser Organe betreffen und nur die Organe binden.²⁸⁴ Deren Rechtsqualität ist stark umstritten. Teilweise werden sie als Verwaltungsvorschrift angesehen²⁸⁵ oder als autonome Satzung²⁸⁶ oder beides²⁸⁷. Eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Kontroverse ist an dieser Stelle allerdings nur notwendig, wenn die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister als eine Geschäftsordnung angesehen werden kann.

Eine Geschäftsordnung wird von einem Kollegialorgan erlassen. Auf die Situation des Kontraktmanagements übertragen bedeutet dies, dass Rat und Bürgermeister dem gleichen Organ angehören müssten. Nun ist der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderates, § 42 KSVG²⁸⁸ Teil des Organs Gemeinderat. Dies könnte man als ausreichend werten, damit Rat und Bürgermeister eine gemeinsame Geschäftsordnung erlassen können. Zu betonen ist jedoch, dass die Angehörigen des Kollegialorgans jedoch nur für die Bereiche Geschäftsordnungen erlassen können, in denen ihnen gemeinsam Rechte zustehen. Damit sind sie nur dann in der Lage, eine Geschäftsordnung zu erlassen, wenn sie der Geschäftsordnung in der Eigenschaft als Mitglieder dieses Gremiums zustimmen und nicht in einer zusätzlichen ihnen zustehenden Funktion, die sich nicht aus der Mitgliedschaft im Gremium ableitet.

Auf die Situation von Rat und Bürgermeister in der saarländischen Kommunalverfassung bedeutet dies, dass der Bürgermeister dem Kontrakt in seiner Eigenschaft als Ratsvorsitzender und nicht als Chef der Verwaltung, zustimmen müsste. Gemäß dem Kommunalelselfverwaltungs-gesetz leitet der Bürgermeister zwar die Ratssitzungen, allerdings steht ihm hierbei kein Stimmrecht zu, § 42 Abs. 1 KSVG. Diesbezüglich

²⁸⁴ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 24 Rdnr. 12.

²⁸⁵ BVerwG DVBl 1988, S. 790 zur Geschäftsordnung der Gemeinderäte.

²⁸⁶ BVerfGE 1, S. 144 (148) zur Geschäftsordnung der Parlamente.

²⁸⁷ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden, 1997, Rdnr. 441 zur Geschäftsordnung der Gemeinderäte.

²⁸⁸ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 42 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 41 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV), in amtsfreien Gemeinden ein gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Hessen:** § 57 Gemeindeordnung (Hess-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 28 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Niedersachsen:** § 43 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 36 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 36 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § Abs. Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) grds. Trennung des Ratsvorsitzes vom Amt des Verwaltungsleiters; **Schleswig-Holstein:** § 33 Gemeindeordnung (SH-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Thüringen:** § 23 Abs. 1 Abs. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) Wahl eines gesonderten Ratsvorsitzendem möglich, § 23 Abs. 1 ThürKO.

vergleichbar ist die Rechtslage in den Bundesländern,²⁸⁹ in welchen der Bürgermeister als Chef der Verwaltung weder Vorsitzender des Rates noch Ratsmitglied ist, so dass man in diesen Ländern den Bürgermeister unter keinem sachlichen Gesichtspunkt als Angehörigen des Organs Gemeinderat ansehen kann. Mangels Stimmrecht kann der Bürgermeister im Saarland nicht an Ratsbeschlüssen mitwirken, so dass er nicht als vollwertiges Mitglied des Rates angesehen werden kann. In den Ländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein²⁹⁰ ist der Bürgermeister nicht Vorsitzender des Gemeinderates, so dass in diesen Ländern der Bürgermeister a priori nicht als Mitglied des Gemeinderates in Frage kommt. In diesen beiden kommunalverfassungsrechtlichen Situationen kommt die Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als Geschäftsordnung nicht in Betracht.

Etwas anderes könnte hingegen in den Bundesländern gelten, in denen der Verwaltungschef auch stimmberechtigtes Mitglied im Gemeinderat ist.²⁹¹ Ob dies so ist, muss an Hand des Inhalts der politischen Leistungsvereinbarung ermittelt werden. Diese sollen im wesentlichen Finanzen, Ziele/Qualität des Verwaltungshandelns und Berichtspflichten statuieren. Die Verpflichtungen, die der Bürgermeister hierdurch eingeht, stehen in einem Sachzusammenhang mit seiner Funktion als Leiter der Gemeindeverwaltung und nicht mit seinem Amt als Vorsitzender/ bzw. Mitglied des Rates. Dadurch wird der Bürgermeister bei der politischen Leistungsvereinbarung in einer zusätzlichen Funktion außerhalb des Rates tätig, nämlich der des Verwaltungschefs. Damit ist er aber bezüglich des Kontraktes nicht als Teil des Organs Rat anzusehen. Da der Bürgermeister und der Gemeinderat beim Kontraktmanagement nicht als Mitglieder eines Kollegialorgans handeln, kann die politische Leistungsvereinbarung nicht als Geschäftsordnung gedeutet werden.

Eine Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als Geschäftsordnung scheidet daher aus.

²⁸⁹ Aus der Mitte des Rates gewählter Ratsvorsitzender in: **Hessen** (§ 57 Hess-GemO); in hauptamtlich verwalteten Gemeinden aus der Mitte des Rates gewählter Ratsvorsitzender in: **Mecklenburg-Vorpommern**, (§ 28 Abs. 2 MV-Kverf), **Schleswig-Holstein** (§ 33 SH-GemO).

²⁹⁰ Aus der Mitte des Rates gewählter Ratsvorsitzender in **Hessen** (§ 57 Hess-GemO); in hauptamtlich verwalteten Gemeinden aus der Mitte des Rates gewählter Ratsvorsitzender in: **Mecklenburg-Vorpommern**, (§ 28 Abs. 2 MV-Kverf) und **Schleswig-Holstein** (§ 33 SH-GemO).

²⁹¹ So in folgenden Bundesländern: **Baden-Württemberg**: § 25 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern**: Art. 31 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg**: § 34 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Niedersachsen**: § 31 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen**: § 40 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz**: § 36 Abs. 3 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen**: § 29 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt**: § 54 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Thüringen**: § 23 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

(c) Informelles Verwaltungshandeln

Erwogen wird auch, die politische Leistungsvereinbarung in die Kategorie des informalen Verwaltungshandelns einzuordnen.²⁹² Dieser Begriff bezeichnet staatliches Handeln, das nicht geregelte Tathandlungen statt rechtlicher definierter Rechtsfolgen wählt, um ein bestimmtes Ziel staatlichen Handelns zu erreichen.²⁹³ Durch die Nichtregelung der Rechtsfolgen wird das Handeln in diesem Bereich rechtlich unverbindlich.²⁹⁴ Abgrenzungskriterium zwischen rechtlich unverbindlicher und verbindlicher Vereinbarung und Einigung ist, ob die Vereinbarungspartner Rechtsfolgen herbeiführen wollen, ob sie bei der Vornahme der betreffenden Handlung Rechtsbindungswillen besitzen.

Daher ist zu fragen, ob Rat und Bürgermeister durch den Schluss der politischen Leistungsvereinbarung rechtliche oder lediglich politische Folgen herbeiführen wollen und damit, ob die politische Leistungsvereinbarung eine rechtlich oder politisch verbindliche Vereinbarung ist.

Abzustellen ist darauf, welche Anforderungen seitens der Vertragspartner üblicherweise an die politische Leistungsvereinbarung gestellt werden. Insofern soll die typische Lage von Rat und Bürgermeister bei der Einigung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells betrachtet werden. Um diese Situation zu ermitteln, sind die von Kommunaler Gemeinschaftsstelle und Literatur ermittelten Anforderungen für das Kontraktmanagement hinzuzuziehen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle umschreibt den Kontrakt als Zielvereinbarung zwischen zwei gleichgeordneten unabhängigen Parteien. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle bewertet die politische Leistungsvereinbarung nicht als Vertrag im juristischen Sinne. Sie vertritt die Ansicht, dass nicht die Justitiabilität oder die Einklagbarkeit der politischen Leistungsvereinbarung entscheidend sei, sondern die neuen Inhalte und Verfahren.²⁹⁵ Bindung sei im Sinne einer Selbstbindung zu verstehen. Explizit

²⁹² Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (135).

²⁹³ Vgl. Horst Dreier, Informales Verwaltungshandeln, Stwiss 4 (1993), S. 647 (647 f.); Klaus Bussfeld, Informales Verwaltungshandeln – Chancen und Gefahren, in: Hermann Hill (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden, 1990, S. 39 (39 f.); Jürgen Becker, Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung, DÖV 1985, S. 1003 (1005).

²⁹⁴ Von Eberhard Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes – Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen? Verwaltungsarchiv Band 75 (1984), S. 343 (344, 361) als „Witz“ (Wesensmerkmal) dieser Absprachen bezeichnet.

²⁹⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 9.

auf die Verbindlichkeit bezogen, wird allerdings betont, dass die politische Leistungsvereinbarung „verbindlich“ sei.²⁹⁶

Die Literatur fordert eine rechtliche Bindung im Hinblick auf den Ausgleich für den Verlust von Ratskompetenzen, da der Vertrag zeitlich binde und keinen Einzeleingriff in das Verwaltungshandeln gestatte.²⁹⁷ Diese Stimmen in der Literatur legen dar, dass sie einen Rechtsbindungswillen der Partner für erforderlich halten, allerdings mangelt es an einer schlüssigen Darlegung, warum in der typischen Situation des Neuen Steuerungsmodells die Partner mit ihrem Handeln Rechtsfolgen erzielen wollen.

Diese Beschreibungen lassen juristisch nicht eindeutig den Schluss zu, dass die Partner mit der politischen Leistungsvereinbarung einen Erfolg im Rechtsverkehr setzen wollen, was für die Annahme eines Rechtsbindungswillens erforderlich ist. Daher ist das Modell daraufhin zu untersuchen, ob ein rechtlicher Erfolg aus Gründen des Eigeninteresses der Organe Bürgermeister und Gemeinderat in Form einer rechtlichen Bindung erforderlich ist.

Für den Bürgermeister ist eine verbindliche Festschreibung von hoher Bedeutung. Ein verbindlicher Kontrakt ermöglicht ihm, den Einsatz der Ressourcen stärker als bisher eigenverantwortlich zu planen. Die Mittelzuteilung in der politischen Leistungsvereinbarung bedeutet für ihn eine wesentlich schwächere inhaltliche Festlegung, wie er die ihm zugewiesenen Mittel verwenden muss. Denn durch die Budgetierung als Teil des Kontraktes kann er selbst Schwerpunkte im Rahmen des ihm zugestandenem Budgets bestimmen. Dies ist in seinem Interesse, da ihm dies größere Freiräume als im kameralistischen Haushalt eröffnet. Hinzu kommt, dass ein verbindlicher Kontrakt dem Rat den Eingriff in die tägliche Verwaltungsarbeit untersagt. Dies ist ein erheblicher Vorteil für den Bürgermeister, erweitert es seine Handlungsfreiheit als Chef der Verwaltung. In der Diskussion um die Reform der Kommunalverwaltung wird dieser nach Auffassung der Verwaltungschefs bislang zu hohe Ratseinfluss kritisiert.²⁹⁸ Die politische Leistungsvereinbarung bietet dem Bürgermeister den gewünschten größeren Freiraum, wenn sie als Vertrag verbindlich ist. Dieses Eigeninteresse spricht im Falle des Bürgermeisters dafür, dass er mit der Einigung Rechtsfolgen erreichen

²⁹⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 10, 13.

²⁹⁷ Detlev Fröhle, in: Komba-Gewerkschaft (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle – Menschliche Wege, Rostock, Bornheim, 1995, S. 75; Hanns-Eberhard Meixner, Bausteine neuer Steuerungsmodelle, 2. Aufl., Kronach, München, Bonn, Potsdam, 1998, S. 64; Rolf Krämer in: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Das Tillburger Modell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, S. 24, Düsseldorf 1992.

²⁹⁸ Jochen Dieckmann, Bürger, Rat und Verwaltung, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus – Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 19 (23); Hans-Günther Hennecke, Zusammenfassung der Diskussion, in: Hans-Günther Hennecke, (Hrsg.): Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 139 ff.

will. Somit handelt er beim Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung mit Rechtsbindungswillen.

Zu klären ist nun noch, ob der Gemeinderat mit der politischen Leistungsvereinbarung rechtliche oder politische Bindung erreichen will. Auch hier muss darauf abgestellt werden, ob der Gemeinderat ein Interesse an einer Verbindlichkeit des Kontrakts hat.

Für ein solches Interesse spricht, dass der Rat über eine rechtlich bindende politische Leistungsvereinbarung ein Controlling verbindlich einführt. Das Controlling informiert den Rat durch das Berichtswesen besser über die Arbeit der Verwaltung als bisher. Dies stellt den Ausgleich dafür dar, dass der Rat der Verwaltung durch die Output-Steuerung größere Freiheit dahingehend einräumt, wie sie die gesetzten Aufgaben erfüllt. Der Rat erstrebt eine informatorische „Kompensation“ für den Einflussverzicht in der täglichen Verwaltungsarbeit, um auch weiterhin die Gemeindeverwaltung „steuern“ zu können. Folgerichtig ist es demnach, dieses neue Informationsmanagement durch die politische Leistungsvereinbarung rechtlich verbindlich einzuführen.

Ähnlich wie beim Bürgermeister spricht auch für die Verbindlichkeit der Einigung aus Sicht des Rates, dass ihm die Verbindlichkeit Planungssicherheit über Finanzen und Aufgaben sichert, indem durch den produktorientierten Haushalt Leistungen in Form von Produktgruppen budgetiert werden. Diesen Argumenten für einen Rechtsbindungswillen könnte man jedoch entgegenhalten, dass der Rat die Vorteile des verbindlichen Kontraktes in Form von Budgetierung oder Berichtswesen auch durch verbindliche einseitige Beschlussfassung erreichen kann. Insofern ist die Frage berechtigt, warum der Gemeinderat etwas vereinbaren sollte, was er auch einseitig anordnen könnte.

Diese Argumentation übersieht jedoch, dass die Bereitschaft zur rechtlichen Bindung nicht nur aus dem Interesse an einem gleichberechtigten Leistungsaustausch erwachsen kann. Die geäußerten Zweifel an der Verbindlichkeit führten dazu, einen Rechtsbindungswillen nur in einem strikten synallagmatischen Vertragsverhältnis des „do ut des“ zu sehen. Der Rechtsbindungswille wäre nach dieser Argumentation abhängig von den Leistungen, die man sich erhofft. Gerade das Bürgerliche Gesetzbuch zeigt jedoch mit seinen Instituten der Leihe oder der Schenkung, dass der Rechtsbindungswille nicht davon abhängig ist, dass beide Einigenden durch den Vertrag einen Anspruch auf eine Leistung erlangen. Insbesondere können Ziele außerhalb des rechtlich Verpflichtenden mit Schenkung oder Leihe verfolgt werden. Eine Gleichsetzung des Rechtsbindungswillens mit dem Willen zum gleichberechtigten Leistungsaustausch ist daher nicht sachgerecht. Daher muss dieses

Argument gegen eine Rechtsverbindlichkeit der politischen Leistungsvereinbarung abgelehnt werden.

Neben den primären Zielen, die für eine rechtliche Bindung durch die politische Leistungsvereinbarung sprechen, sind auch die sekundären Ziele des Rates in der Untersuchung bedeutungsvoll. So ist dem Gemeinderat an einem Gelingen des Neuen Steuerungsmodells gelegen. Dieses setzt allerdings Vertrauen zwischen Rat und Bürgermeister voraus, was besonders durch eine konsensuale rechtliche Bindung zwischen den beiden Gemeindeorganen gefördert wird.

Bedeutsam für die Annahme einer rechtlich verbindlichen Einigung statt einer bloß politisch verbindlichen Einigung ist, welche Anforderungen an das Handeln des Gemeinderates zu stellen sind, damit es als rechtsverbindlich angesehen werden kann. Abzugrenzen ist dabei im Fall der politischen Leistungsvereinbarung die bloße Absprache von einer vertraglichen Bindung. Unterscheidungskriterium zwischen beiden Fällen ist der Rechtsbindungswille. Das bedeutet, dass nicht der Wille, einen konkreten Erfolg mit einer Handlung herbeizuführen, erforderlich ist, sondern lediglich, dass dem Äußernden bewusst ist, sich überhaupt rechtserheblich zu äußern (Erklärungswille).²⁹⁹ Um einen Rechtsbindungswillen des Rates in der politischen Leistungsvereinbarung zu bejahen, würde es daher ausreichen, dass dem Rat bewusst ist, mit der Vereinbarung rechtlich relevant zu handeln. Hilfreich bei der Ermittlung des Rechtsbindungswillens ist, ob die politische Leistungsvereinbarung Aufträge des Rates an den Bürgermeister enthält, die in der konventionellen Gemeindeverwaltung durch rechtlich verbindliche Beschlüsse des Gemeinderates begründet werden würden. In dieser Konstellation würde eine einseitig mögliche rechtlich verbindliche Beauftragung durch den Rat in der Form eines Vertrages vorgenommen. Aus der politischen Leistungsvereinbarung leitet sich ein Auftrag an den Bürgermeister ab, mit seiner Verwaltung die in Form der Produkte und Produktbereiche definierten Ziele zu erreichen.³⁰⁰ Zudem wird er verpflichtet, ein Verwaltungscontrolling einzuführen. Aus der politischen Leistungsvereinbarung lassen sich demnach konkrete Handlungspflichten des Bürgermeisters ableiten. Die beiden Handlungspflichten des Bürgermeisters aus der politischen Zielvereinbarung würden im bisherigen System der Kommunalverwaltung in Form eines Auftrags des Rates an den

²⁹⁹ Helmut Heinrichs, in: Peter Bassenge, Gerd Brudermüller, Uwe Diederichsen, Wolfgang Edenhofer, Helmut Heinrichs, Andrea Heldrich, Hans Putzo, Hartwig Sprau, Heinz Thomas, Walter Weidenkaff, Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 60. Aufl., München, 2001, Einf. vor § 116, Rdnrn. 1 f.

³⁰⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 12.

Bürgermeister, den Beschluss auszuführen (§ 59 Abs. 2 KSVG)³⁰¹ erlassen werden. Der Beschluss über die Berichtspflichten an den Gemeinderat, die Bestandteil des Verwaltungscontrollings sind, würden in der herkömmlichen Gemeindeverwaltung gemäß § 37 Abs. 1 KSVG³⁰² durch Ratsbeschluss umgesetzt werden. Diese Beschlussfassungen wären rechtlich verbindlich. Der Rat verfügt demnach bei dem Schluss der Vereinbarung über Rechtsbindungswille. Das bedeutet, dass der Rat mit der politischen Leistungsvereinbarung eine rechtlich verbindliche Vereinbarung schließt.

Da Bürgermeister und Gemeinderat mit der politischen Leistungsvereinbarung Rechtsfolgen herbeiführen wollen, wählen sie eine rechtlich verbindliche Handlungsform und nicht eine lediglich informelle und unverbindliche Vereinbarung.

Daher kann die rechtliche Verbindlichkeit der politischen Leistungsvereinbarung bejaht werden, wenn die Kontrahierenden sich am Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle orientieren.

Damit scheidet auch das informelle Verwaltungshandeln als mögliche Form der politischen Leistungsvereinbarung aus.

(d) Konsensualer Auftrag innerhalb der Verwaltung

Als weitere Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung kommt in Betracht, sie als konsenterte, d.h. kooperativ entwickelte, Weisung bzw. Ratsbeschluss anzusehen.³⁰³ Das

³⁰¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO) vom 15.10.1993 (GVBl. S. 398); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³⁰² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 30 Abs. 3 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz; **Brandenburg:** § 36 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 50 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 34 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 40 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 55 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 33 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 28 Abs. 4 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 2, 62 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 30 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³⁰³ Hermann Hill, Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Martin Morlok, Rupert Windisch, Manfred Miller: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 1997, S. 18 (34).

bedeutet, dass der Rat seinen Beitrag zum Kontrakt mit dem Bürgermeister abstimmt, bevor der Rat den eigentlichen Rechtsakt in Form eines Ratsbeschlusses erlässt.

Im Kontraktmanagement soll die politische Leistungsvereinbarung von Bürgermeister und Gemeinderat durch eine verbindliche Einigung geschlossen werden.³⁰⁴ Eine Abstimmung im Vorfeld ist jedoch rechtlich unverbindlich und bindet den Bürgermeister nicht. Diese Unverbindlichkeit genügt nicht dem Erfordernis einer verbindlichen Einigung des Kontraktes. Zudem kommt ein sprachliches Argument. So kann ein einseitiger Beschluss der Haushaltssatzung, auch wenn er im Konsens erlassen wird, nicht als Vereinbarung angesehen werden. Da somit keine verbindliche Vereinbarung bei dem konsentierten Auftrag geschlossen wird, erfüllt er nicht die Anforderungen, die an das Kontraktmanagement zu richten sind. Eine konsentierte Weisung oder Beschluss scheiden als rechtliche Kategorie für die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister aus.

(e) Ergebnis

Eine bereits geregelte Typisierung des Verwaltungsrechts lässt sich nicht ausmachen, durch die die politische Leistungsvereinbarung rechtlich erfasst würde. Damit liegt eine Regelungslücke vor.

(2) Vergleichbare Interessenlage

Eine vergleichbare Interessenlage zur analogen Regelung der politischen Leistungsvereinbarung durch die Bestimmungen des § 54 SVwVfG kann angenommen werden, wenn der Normzweck auf die Regelungslücke inhaltlich übertragbar ist und die Interessenlage bei beiden Sachverhalten ebenfalls vergleichbar ist.

Daher soll ermittelt werden, ob eine vergleichbare Interessenlage zwischen politischer Leistungsvereinbarung und dem öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG besteht.

Die Frage ist, ob die Situation im Neuen Steuerungsmodell mit dem öffentlich rechtlichen Vertrag vergleichbar ist, d.h. inwiefern die politische Leistungsvereinbarung als Vereinbarung von Gemeinderat und Bürgermeister mit dem Tatbestand des § 54 SVwVfG

³⁰⁴ Christian Winter, Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, S. 194; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S.10.

vergleichbar ist. Zu untersuchen ist daher, ob die politische Leistungsvereinbarung wie der öffentlich-rechtliche Vertrag als Vertrag anzusehen ist, der von diesbezüglich rechtsfähigen Subjekten geschlossen wurde und inwiefern er die inhaltlichen Anforderungen des 54 SVwVfG an das durch die Vereinbarung geregelte Rechtsverhältnis erfüllt.

Wenn eine tatbestandliche Nähe beider Rechtsinstitute festgestellt werden kann, soll weiter untersucht werden, ob der Zweck in beiden Fällen vergleichbar ist.

(a) Vertrag

Eine Voraussetzung für die Vergleichbarkeit von politischer Leistungsvereinbarung mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag ist, dass ein von Bürgermeister und Gemeinderat ein Vertrag geschlossen wurde. Erforderlich hierfür ist, dass durch die politische Leistungsvereinbarung eine Einigung zwischen diesbezüglich rechtsfähigen Personen mit Rechtsbindungswillen getroffen wurde.³⁰⁵

(b) Einigung

Die notwendige Einigung für die Bejahung eines Vertragsschlusses liegt in einer Vereinbarung von Rat und Bürgermeister vor dem Erlass der Haushaltssatzung.³⁰⁶ Im Vorfeld des Beschlusses der Haushaltssatzung wird von Rat das „Angebot“ des Bürgermeisters in Form des Haushaltsentwurfs durch Beschluss des Rates in einer Ratssitzung angenommen, § 38 KSVG.³⁰⁷ Hierdurch wird die Einigung getroffen und als der Haushaltssatzung zu Grunde liegend zusätzlich in den produktorientierten Haushalt aufgenommen.

³⁰⁵ Elmar Giemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Müller-Urri: Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, Rdnr. 601.

³⁰⁶ Vgl. S. 100 f.

³⁰⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO), in einfachen Verfahren Möglichkeit des schriftlichen Verfahrens; **Bayern:** Art. 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 42 ff Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV), keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Hessen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 29, 30 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV), keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Niedersachsen:** §§ 45, 46 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Nordrhein-Westfalen:** §§ 47 f. Gemeindeordnung (NRW-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Rheinland-Pfalz:** § 39 Gemeindeordnung (RPF-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Sachsen:** § 39 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO), Möglichkeit des schriftlichen Verfahrens; **Sachsen-Anhalt:** § 52 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 34 ff. Gemeindeordnung (SH-GemO), keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Thüringen:** § 36 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Eine Einigung liegt somit vor.

(c) Rechtsfähigkeit der Einigenden

Der politischen Zielvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister liegt damit eine Einigung zu Grunde. Um durch die Vereinbarung Rechtsfolgen herbeiführen zu können, müssen die Kontrahierenden bezüglich der Inhalte der Vereinbarung verwaltungsrechtlich rechtsfähig sein.

Verwaltungsrechtliche Rechtsfähigkeit liegt dann vor, wenn die Handelnden im Verwaltungsrecht fähig sind, Träger von eigenen Rechten und Pflichten zu sein.³⁰⁸

Der Kontrakt soll die Beziehung zwischen der Gemeindevertretung und der Verwaltung regeln, ein Rechtsverhältnis, das von gegenseitigen öffentlich-rechtlichen Rechten und Pflichten des Gemeindeverfassungsrechts gekennzeichnet ist. Dabei sind die Kontraktpartner nicht juristische Personen, sondern Organe der juristischen Person Kommune. Organen wird keine volle Rechtsfähigkeit zugestanden, da sie lediglich für die Gemeinde tätig sind, und ihr Handeln nicht als eigenes, sondern als Handeln der Kommune gewertet wird.³⁰⁹ Daher könnte fraglich sein, ob Rat und Bürgermeister nach der Impermeabilitätstheorie³¹⁰ überhaupt in der Lage sind, sich selbst als Organ rechtlich zu binden, da ihnen die Rechtsfähigkeit fehlt.

Wenn man diesen Ansatz der Impermeabilität auf die politische Leistungsvereinbarung überträgt, kommt man zu dem Schluss, dass rechtsgültige Vereinbarungen nur interpersonale Verträge zwischen voll rechtsfähigen Subjekten möglich sind.³¹¹ Aus diesem Grund wird die politische Zielvereinbarung mangels Rechtsfähigkeit der Kontrahierenden Rat und Bürgermeister nicht als rechtswirksamer Vertrag angesehen.³¹² Allerdings lässt diese generelle

³⁰⁸ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, 223 (234).

³⁰⁹ Albert von Mutius, Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung. Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München, 1997, S. 685 (708), Fn. 19.

³¹⁰ Hans-Uwe Erichsen: Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, 223 (235).

³¹¹ Herrmann Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63 (66); Werner Knaier, Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung: Auswirkungen der neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, 1. Aufl., Baden-Baden, 1999, S. 30.

³¹² Ablehnung einer Einigung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG und nicht § 54 SVwVfG analog: Christian Winter, Das Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, S. 205; Friedel Erlenkämper, Entwicklungen im Kommunalrecht, NVwZ 1999, S. 1295 (1302).

Sichtweise die Stellung von Organen in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft außer Acht. Denn obwohl Organe einer Kommune nicht in allen Bereichen rechtsfähig sind, ordnet die Kommunalverfassung ihnen bestimmte eigene Rechte und Pflichten zu (z. B. Beschlussfassung im Gemeinderat und Ausführung durch die Verwaltung in Person des Verwaltungschefs, § 59 Abs. 2 KSVG³¹³). Dadurch werden sie Träger von Rechten und Pflichten im Verhältnis zueinander, die durch ein Gemeindeorgan konkretisiert werden können, z. B. den Beschluss des Rates und daraus folgend die Verpflichtung des Bürgermeisters zur dessen Ausführung. Da Organe doch Träger von Rechten und Pflichten sind, kann keine generelle, sondern muss eine differenzierte Sicht angewendet werden, ob die Vereinbarungspartner Rat und Bürgermeister verwaltungsrechtlich für den Schluss der politischen Leistungsvereinbarung rechtsfähig sind. Daher ist nicht entscheidend, ob bei Rat und Bürgermeister eine volle verwaltungsrechtliche Rechtsfähigkeit vorliegt, sondern ob beide im Bereich des Kontraktmanagements teilrechtsfähig sein können.³¹⁴

Wann eine Teilrechtsfähigkeit besteht, die es Rat und Bürgermeister erlaubt, Verträge schließen zu können, ist im Hinblick auf die den Organen zustehenden Rechte und Pflichten zu beantworten.³¹⁵

Die Organe Rat und Bürgermeister sind dann teilrechtsfähig und in der Lage, die politische Leistungsvereinbarung als verbindlichen Vertrag abzuschließen, wenn sie im Verhältnis zueinander mit Rechten ausgestattet sind und in einem Verwaltungsverfahren oder in einem Verwaltungsprozess beteiligungsfähig sein können.³¹⁶

Betrachtet man die erste Voraussetzung, ist zu untersuchen, ob Rat und Bürgermeister in dem Bereich, den das Kontraktmanagement regeln soll, mit gegenseitigen Rechten ausgestattet sind. Beide Gemeindeorgane stehen in einem kommunalverfassungsrechtlichen

³¹³ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein- Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³¹⁴ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 223 (235, 236).

³¹⁵ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, 223 (235).

³¹⁶ Heinz Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 60; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, Verwaltungsrundschau (VR) 1997, S. 361 (362).

Beziehungsgeflecht, insbesondere was die Vorbereitung, den Beschluss und die Ausführung von Ratsbeschlüssen betrifft. So ist der Rat als Hauptorgan der Gemeinde berechtigt, in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden, soweit sie nicht dem Bürgermeister oder einem Ausschuss übertragen sind (§ 34 KSVG).³¹⁷ Im Gegenzug ist der Bürgermeister verpflichtet, die Ratsbeschlüsse auszuführen, § 59 Abs. 2 KSVG³¹⁸. Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten ist der Bürgermeister berechtigt, allein ohne Beteiligung des Rates die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen, § 59 Abs. 3 KSVG³¹⁹. Rat und Bürgermeister sind damit im Bereich des Beschlusses und der Ausführung von Selbstverwaltungsangelegenheiten mit Rechten und Pflichten zueinander ausgestattet. Das Kontraktmanagement soll die der Volksvertretung und dem Verwaltungsleiter zustehenden Kompetenzen abgrenzen und zuordnen. Dies ist Kern der kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung zwischen Rat und Bürgermeister, so dass die erste Voraussetzung für eine Bejahung der Teilrechtsfähigkeit beider Organe in diesem Bereich erfüllt ist.

Die weitere Voraussetzung für eine Bejahung der Teilrechtsfähigkeit wäre nun, dass Rat und Bürgermeister beteiligungsfähig in einem Verwaltungsprozess sein können. Die Voraussetzungen hierfür normiert § 61 VwGO. Demnach sind beteiligungsfähig: natürliche

³¹⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³¹⁸ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³¹⁹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 37 Abs. 1 Ziffer 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Hessen:** § 66 Abs. 1; § 70 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO) Aufteilung auf Gemeindevorstand und Bürgermeister; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 53 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 63 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 2 S. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) **Ausnahme:** In Nordrhein-Westfalen: § 41 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO) gelten die Geschäfte der laufenden Verwaltung auf den Bürgermeister im Namen des Rates übertragen, soweit der Rat sich die Entscheidung nicht für einen Einzelfall oder für einen bestimmten Bereich von Geschäften die Erledigung vorbehält. **Brandenburg:** §§ 35 Abs. 3, 57 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO): Für den Einzelfall kann der Rat sich die Entscheidung auch über Geschäfte der laufenden Verwaltung vorbehalten.

und juristische Personen (§ 61 Nr. 1 VwGO), Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (§ 61 Nr. 2 VwGO) und Behörden (§ 61 Nr. 3 VwGO).

Nimmt man § 61 Nr. 1 VwGO als möglicherweise einschlägige Norm an, müssten Gemeinderat und Bürgermeister als juristische Person oder natürliche Person anzusehen sein. In ihrem Falle handelt es sich um Organe der Gemeinde, denen keine auf interpersonalen Rechtsbeziehungen beruhende Individualrechte zustehen, sondern nur davon zu unterscheidende korporationsbezogene Organrechte.³²⁰ Gemeinderat und Bürgermeister werden im Rahmen des Kontraktmanagements als Organ der Kommune tätig und treten weder als natürliche Person noch als juristische Person auf. Die Variante des § 61 Nr. 1 VwGO scheidet daher als einschlägige Bestimmung sowohl für den Rat als auch für den Bürgermeister aus.

Möglicher Ansatzpunkt wäre ferner § 61 Nr. 2 VwGO. Demnach könnte man in Rat und Bürgermeister jeweils Vereinigungen erblicken, denen ein Recht zustehen kann.³²¹

Was die Beteiligungsfähigkeit des Rates anbetrifft, so ließe sich daran denken, sie aus § 61 Nr. 2 VwGO abzuleiten, wenn der Rat als Vereinigung anzusehen ist, der „soweit ein Recht zustehen kann“. Problematisch ist jedoch, inwieweit dem Rat das Recht zustehen muss. So könnte es zur Bejahung dieses Erfordernisses bereits hinreichend sein, dass der Rat nur Zuordnungsobjekt irgendeines Rechtssatzes ohne Bezug zum betreffenden Verwaltungsverfahren wäre (abstrakte Betrachtung).³²² Demgegenüber könnte man die Anforderung strenger fassen, indem der Rat durch das fragliche Verwaltungsverfahren in dem zustehenden Recht konkret berührt sein müsste (konkrete Betrachtung).³²³

Der Wortlaut des Gesetzes ist nicht eindeutig. Durch die Verwendung des Wortes „ein“ (Recht) im § 61 Nr. 2 VwGO wird nicht zweifelfrei bestimmt, dass der Vereinigung das konkrete Recht zustehen muss, da ansonsten die Formulierung „das“ (Recht) in der Norm gewählt worden wäre. Für eine konkrete Betrachtung spricht allerdings, dass aus Sicht der

³²⁰ Markus Fromm, Kommunalverfassungsstreitverfahren, gemeindliche Streitentscheidungsmöglichkeiten und verwaltungsgerichtlicher Austrag in Rheinland-Pfalz, Mainz, 1980, S. 37 f.

³²¹ Zur Diskussion über die Beteiligtenfähigkeit im Rahmen des Kommunalverfassungsstreites: Walter Schmitt Glaeser, Hans-Detlef Horn, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl., Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1997; S. 70; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 795.

³²² Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg, 1986, S. 519, § 22 Rdnr. 51, Fn 46; Friedrich Schoch, Der Kommunalverfassungsstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283, JuS 1987, S. 783 (787, mit weiteren Nachweisen).

³²³ Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg, 1986, S. 519, § 22 Rdnr. 51; Martin Redeker, in: Konrad Redeker, Hans-Joachim von Oertzen, Martin Redeker, Peter Kothe (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 2000, § 61 Rdnr. 4.

Verfahrensökonomie die partielle Beteiligungsfähigkeit nicht weiter als die Teilrechtsfähigkeit reichen kann, die aus dem materiellen Recht erwächst. Zudem ist diese Rechtsposition nicht schutzwürdig. Eine endgültige Entscheidung zwischen beiden Ansichten ist jedoch entbehrlich, wenn der Rat im Kontraktmanagement nach beiden oder keinen Anforderungen beteiligungsfähig wäre, insbesondere wenn der Rat keine „Vereinigung“ im Sinne des § 61 Nr. 2 VwGO wäre.

Eine Vereinigung wäre der Rat, wenn er aus mehreren natürlichen oder juristischen Personen bestünde und durch deren Zusammenwirken konstituiert wäre. Der Rat setzt sich als Kollegialorgan aus mehreren Gemeindebürgern zusammen. Dies könnte dafür sprechen, den Rat als Vereinigung anzusehen.³²⁴ Allerdings bestehen Bedenken, ob im Falle eines Kollegialorgans „Gemeinderat“ überhaupt von Personenmehrheit gesprochen werden kann. Der Rat ist ein apersonales, unteilbares Organ, und nicht eine Addition seiner Mitglieder. Obgleich der Gemeinderat sich aus mehreren Mitgliedern zusammensetzt, ist er ein einheitliches Organ.³²⁵ Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass das Organ Gemeinderat auch dann weiterbestünde, wenn alle Mitglieder aus dem Rat ausscheiden würden. Die nachrückenden neuen Mitglieder werden erst durch Annahme der Wahl Gemeinderäte, §§ 44 Abs. 3, 43 KWG.³²⁶ In der Zwischenzeit bestünde ein Gemeinderat ohne Ratsmitglieder. Auf Grund der Existenz des Organs ohne Mitglieder kann beim Gemeinderat nicht davon gesprochen werden, dass er durch das Zusammenwirken der Ratsmitglieder konstituiert wird. Er ist daher nicht als Personenmehrheit zu klassifizieren und kann somit nicht als Vereinigung angesehen werden.

Zudem bestehen Zweifel, ob die organschaftlichen Kompetenzen des Gemeinderates als Rechte im Sinne des § 61 Nr. 2 VwGO verstanden werden können. Der Rat ist im Rahmen der Kommunalverfassung mit Kompetenzen ausgestattet, wie der Zuständigkeit für den Beschluss in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Gerade dieser Bereich soll im Rahmen des Kontraktmanagements geregelt werden, was nach beiden Ansichten für ein „soweit zustehendes Recht“ im Sinne des § 61 Abs. 2 VwGO spricht.³²⁷ Allerdings vermag ein

³²⁴ Martin Redeker, in: Konrad Redeker, Hans-Joachim von Oertzen, Martin Redeker, Peter Kothe (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 2000, § 61 Rdnr. 4.

³²⁵ Friedrich Schoch, Der Kommunalverfassungsstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283, JuS 1987, S. 783 (787).

³²⁶ Kommunalwahlgesetz (KWG), Gesetz Nr. 984 vom 13.12.1973, Amtsblatt. 1973 S.841, in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12. 1998, Amtsblatt 1999 S. 76.

³²⁷ Vgl. Ottfried Seewald, Kommunalrecht, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Heidelberg, 1999, S. 101, Rdnr. 243; OVG Münster, NVwZ 1983, 486; VGH Baden-Württemberg DÖV 1983, 862; Edzard Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1982, Rdnr. 206 mit Fn. 34.

solcher Schluss nicht zu überzeugen. Die Subsumierung der kommunalverfassungsrechtlichen Kompetenznormen für den Rat (§ 34 KSVG³²⁸) unter „ein dem Rat zustehendes Recht“ in § 61 Nr. 2 VwGO verkennt, dass die Vorschrift des § 61 VwGO auf Außenrechtsbeziehungen zugeschnitten ist.³²⁹ Da es sich im Falle der organschaftlichen Rechte nur um Rechte innerhalb einer juristischen Person handelt, die keine Wirkung an Dritten entfalten, kann sich der Rat auch nicht darauf berufen, dass ihm „soweit ein Recht zusteht“.

Da der Rat kein taugliches Objekt des § 61 Nr. 2 VwGO ist, und er sich auf kein taugliches Recht berufen kann, ist er weder nach einer konkreten noch nach einer abstrakten Betrachtung des zustehenden Rechtes eine Vereinigung, „soweit ihr ein Recht zustehen kann“. Eine Entscheidung zwischen beiden Ansichten ist daher nicht notwendig.

Da der Gemeinderat die Voraussetzungen des § 61 Nr. 2 VwGO nicht erfüllt, kann sich der Gemeinderat zur Begründung seiner Beteiligungsfähigkeit nicht auf diese Vorschrift berufen.

Angesichts der Tatsache, dass aus § 61 Nr. 2 VwGO die Beteiligungsfähigkeit bei Innenrechtsbeziehungen nicht abgeleitet werden kann, könnte man an eine analoge Anwendung des § 61 Nr. 2 VwGO denken. Eine analoge Anwendung bedeutet eine Rechtsnormergänzung dahingehend, dass die für einen bestimmten Sachverhalt vorgenommene Regelung auf einen gesetzlich nicht geregelten übertragen wird, der dem von der Norm erfassten im wesentlichen ähnelt. Voraussetzung für die analoge Anwendung einer Vorschrift ist die Analogiefähigkeit der Vorschrift. Das wäre nicht der Fall, wenn die bestehende gesetzliche Regelung bewusst eine abschließende Regelung der zu Grunde liegenden und ähnlicher Sachverhalte treffen wollte. Hiergegen spricht jedoch, dass das saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz eine Normierung des Verwaltungshandelns innerhalb der Kommunalverwaltung nicht beabsichtigt und den kommunalverwaltungsinternen Bereich auch in den übrigen Teilen des SVwVfG nicht

³²⁸ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³²⁹ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 795; Friedrich Schoch, Der Kommunalverfassungsstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283-JuS 1987, S. 783 (786).

mitgeregelt hat.³³⁰ Die Bestimmung des § 61 Nr. 2 VwGO ist daher grundsätzlich analogiefähig.

Ein weiteres Kriterium der Analogie (auch: argumentum a simile) ist die annähernd gleiche rechtliche Bewertbarkeit der beiden Sachverhalte. Dies setzt Gleichheit der Interessenlage und Deckung der planwidrigen Regelungslücke durch den Normzweck voraus.³³¹

Insofern soll nun zuerst untersucht werden, ob eine Regelungslücke für die Beteiligungsfähigkeit des Gemeinderates besteht.

Eine Beteiligungsfähigkeit des Gemeinderates könnte sich allerdings bereits unmittelbar aus § 61 Nr. 3 VwGO in Verbindung mit § 19 Abs. 1 AGVwGO³³² ergeben, wenn es sich bei ihm um eine Behörde handeln würde.³³³ Wie bereits bei der Prüfung der Anwendbarkeit des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes geprüft, sind sowohl Gemeinderat wie Bürgermeister als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 SVwVfG anzusehen. Dieses direkte Zugestehen von Beteiligungsfähigkeit hat auch Folgen für die analoge Anwendung des § 61 Nr. 2 VwGO. In diesem Fall fehlt es an der Regelungslücke, die eine analoge Anwendung der Bestimmung des § 61 Nr. 2 VwGO voraussetzt. Dann wäre eine Ableitung der Beteiligungsfähigkeit des Gemeinderates durch analoge Anwendung nicht mehr notwendig. Im saarländischen Verwaltungsrecht wird dem Gemeindeorgan Rat die Beteiligungsfähigkeit als Behörde zugestanden. Damit ist im Saarland eine Ableitung der Beteiligungsfähigkeit des Gemeinderates durch analoge Anwendung der Bestimmung des § 61 Nr. 2 des jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht notwendig. Der Gemeinderat ist damit gemäß § 61 Nr. 3 VwGO im Saarland beteiligungsfähig, eine analoge

³³⁰ Carl Herrmann Ule, Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1995, S. 47, § 8 Rdnr. 1.

³³¹ Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg, 1986, S. 321, § 17 Rdnr. 49.

³³² Saarländisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO), Gesetz Nr. 719 vom 5. Juli 1960, Amtsblatt 1960 S. 558, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1397 vom 16.10. 1997, Amtsblatt 1997 S. 1130, bereinigt am 11.2. 1998, Amtsblatt 1998 S. 195, BS-Saar Nr. 34-1.

³³³ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Bayern:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Brandenburg:** § 8 Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 11. 1996, GVBl. 1996, S. 317; **Hessen:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 14 AGVwGO des Landes Mecklenburg-Vorpommern; **Niedersachsen:** § 7 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.7. 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. 12. 1997, GVBl. 1997, S. 501; Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Nordrhein-Westfalen:** § 5 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 26. 3. 1960 (GV NW 1960 S. 47, bereinigt S. 68, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 12. 1991, GVBl. 1991, S. 566; **Rheinland-Pfalz:** § 17 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der VwGO in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 12. 1977, GVBl. 1977, S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. 11. 1999, GVBl. 1999, S. 407, Beteiligungsfähigkeit nur Obere Rechtsaufsichtsbehörde im Falle der Beanstandungsklage; **Sachsen:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Sachsen-Anhalt:** § 8 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 28. 1. 1992, GVBl. S. 36, geändert durch Gesetz vom 27. 4. 1994, GVBl. 1994, S. 549, Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Schleswig-Holstein:** § 6 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 6. 3. 1990, GVBl. 1990, S. 226, bereinigt S. 347, Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Thüringen:** Behörden nicht beteiligungsfähig.

Anwendung des § 61 Abs. 2 VwGO ist im Falle der politischen Leistungsvereinbarung nicht nötig.³³⁴

In den Bundesländern, die von der Ermächtigung des Gesetzgebers für die Kommunen keinen Gebrauch gemacht haben,³³⁵ besteht allerdings eine Regelungslücke, so dass in deren Fall zu untersuchen ist, ob eine vergleichbare Interessenlage hinsichtlich der Verfahrensbeteiligung zwischen der Situation des Rates der einer Vereinigung im Außenrechtsbereich besteht.

Für die außerhalb der Verwaltung befindliche Vereinigung eröffnet die Beteiligungsfähigkeit ihr die Möglichkeit, ihr zustehende Rechte gegenüber der öffentlichen Hand geltend zu machen. Dies stellt eine zentrale rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses dar.³³⁶ Zusätzlich sichert die Beteiligung der rechtlich Betroffenen an einer Verwaltungsentscheidung und der verwaltungsgerichtlichen Urteilsfindung deren Akzeptanz. Im Fall des Gemeinderates werden mit den kommunalrechtlichen Entscheidungsrechten nicht subjektiv-öffentliche Rechte vorgebracht, sondern organisatorische, verwaltungsinterne Rechte. Diese dienen im Rahmen des kommunalverfassungsrechtlichen Gefüges besonders der Verhinderung von Machtakkumulation (beim Bürgermeister) und der Förderung pluralistischer Meinungen. Im Gegensatz zur Beteiligung bei subjektiv-öffentlichen Rechten soll durch die organschaftlichen Rechte nicht die individuelle Rechtsposition verteidigt werden, sondern eine formell und materiell rechtmäßige sowie „zweckmäßige“ Verwaltungsentscheidung erreicht werden. Insofern dienen die öffentlich-rechtlichen Kompetenzen nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Beteiligung Betroffener, wie es im Verfahrensrecht der Fall ist. Jedoch kann man feststellen, dass im Außenverhältnis gerade die Beteiligung der durch die Verwaltungsentscheidung bzw. das Urteil Betroffenen den Zielen der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit ebenfalls Rechnung tragen soll. Denn die Einbeziehung in das Verfahren bedeutet Kommunikation mit der Verwaltung und damit eine verbesserte, weil auf verschiedenen Quellen beruhende Informationsbeschaffung. Zudem sichert die Einbeziehung der individuellen Rechtsposition in die Entscheidungsfindung, dass diese als

³³⁴ A. A. Wolf-Rüdiger Schenke, in: Ferdinand O. Kopp, Wolf-Rüdiger Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl., München 2000, § 61 Rdnr. 13; Walter Schmitt-Glaeser, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1997, Rdnr. 96, Fn. 76.

³³⁵ So in: **Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.**

³³⁶ Peter Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 496 Rdnr. 9; Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg, 1986, S. 652, § 24 Rdnr. 80.

entscheidungserheblich wahrgenommen, nicht außer acht gelassen und damit eine umfassende Sachentscheidung stattfindet.³³⁷ Daher lässt sich der Schluss ziehen, dass sowohl die Innen- als auch die Außenrechte einer rechtmäßigen Entscheidungsfindung dienen.

Weiter spricht auch für eine Vergleichbarkeit der Situation, dass die Pluralität der Meinungen im Rat als Stellvertreter der Bürger in die Entscheidung einbezogen und zum Ausgleich gebracht werden sollen. Dies zielt wie auch im Außenrechtsverhältnis darauf ab, die Akzeptanz der Sachentscheidung bei den betroffenen Bürgern zu erhöhen. Dies will das Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht auch solchen Gebilden gestatten, die keine juristische oder natürliche Vollrechtsfähigkeit im verwaltungsrechtlichen Sinne besitzen. Darin liegt eine Übereinstimmung, denn auch im Fall des Organs Gemeinderat stehen ihm Rechte zu. Und auch hier verfügt es nicht über die Rechtsfähigkeit, die es ihm ermöglichen könnten, eine Beteiligungsfähigkeit im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes bzw. der Verwaltungsgerichtsordnung innezuhaben, um die Rechte in das Verwaltungsverfahren bzw. den Verwaltungsprozess einzubringen. Berücksichtigt man diese Aspekte, so kann von einer vergleichbaren Interessenlage ausgegangen werden.

Die weitere Voraussetzung der analogen Anwendung des § 61 Nr. 2 VwGO wäre zudem, dass die Situation bezüglich der Gemeindeorgane durch die analoge Anwendung dieser Bestimmung zutreffend geregelt würde. Hierfür ist zu untersuchen, ob eine analoge Anwendung der Bestimmung des § 61 Nr. 2 VwGO auf den Gemeinderat dem Interesse nach Geltendmachung der Organrechte genauso Rechnung trägt wie im Falle des Interesses an der Geltendmachung von Rechten im Außenverhältnis im Falle des § 61 Nr. 2 VwGO. Wie bereits betont, steht die Regelung der Verwaltungsgerichtsordnung unter dem rechtsstaatlichen Aspekt, die eigene Rechtsposition im Verwaltungsverfahren wahren zu können. Demgegenüber dienen die organschaftlichen Rechte nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Beteiligung für die Verwaltungsentscheidung, sondern dem kommunalinternen „checks and balances“ von Machtverteilung und Machtkontrolle und einer pluralen Meinungsbildung im Entscheidungsprozess.³³⁸ Dies mutet als gegensätzliche und miteinander nicht vereinbare Zielrichtung an: die Wahrung eigener Rechtspositionen auf der einen und plurale Willensbildung auf der anderen Seite. Trotz einer konträren Position lassen

³³⁷ Peter Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 496 Rdnr. 9.

³³⁸ Friedrich Schoch, Der Kommunalverfassungsverstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283- JuS 1987, S. 783 (786).

sich jedoch auch Gemeinsamkeiten finden. Der Einbeziehung der Gemeindeorgane und der Bürger in Entscheidungsprozesse ist gemeinsam, dass sie die Rechtmäßigkeit und Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen trachten. Auch die Förderung der Verwaltungsökonomie ist bei beiden Situationen Ziel der Beteiligungsrechte. Denn es ist unstrittig, dass ein Gemeindeorgan in Form der Kommunalaufsichtsbeschwerde seine Organrechte verteidigen kann. Es wäre widersprüchlich, ihm dies allerdings im Verwaltungsprozess zu verweigern. Gerade diese zweistufige Überprüfung durch Rechtsaufsichtsbehörde und Verwaltungsgericht soll die langwierige und teure Überprüfung vor Gericht vermindern. Der Bürger kann ebenfalls eine Überprüfung der Verwaltungsentscheidung vor Gericht erreichen, zu deren effektiver Vermeidung allerdings die Überprüfung im Verwaltungsverfahren beiträgt. In Hinblick auf diese Gesichtspunkte würde § 61 Nr. 2 VwGO die Situation für das Innenrechtsorgan Gemeinderat vergleichbar dem Außenverhältnis regeln.

Daher lässt sich für den Gemeinderat eine vergleichbare Interessenlage bei planwidriger Regelungslücke bejahen.

Fraglich ist nun noch beim Bürgermeister, woraus dessen Beteiligungsfähigkeit abgeleitet werden kann. Gegen eine Erfassung gemäß § 61 Nr. 2 VwGO als „Vereinigung, der ein Recht zustehen kann“ spricht auch hier, dass es sich um ein Organ handelt und er daher nicht als Vereinigung angesehen werden kann, die notwendigerweise mehrere Personen erfordert. Zudem ist auch hier die Überlegung zu berücksichtigen, dass die Bestimmung des § 61 Nr. 2 VwGO auf Außenbeziehungen zugeschnitten ist, der Bürgermeister im Rahmen des Kontraktmanagements ebenso wie der Gemeinderat jedoch nur verwaltungsintern tätig wird.³³⁹ Insofern scheidet § 61 Nr. 2 VwGO als einschlägige Norm aus.

Da es sich wie im Falle des Gemeinderates beim Bürgermeister um eine Behörde handelt, ergibt sich entsprechend zum Gemeinderat die Beteiligungsfähigkeit des Bürgermeisters im Saarland aus § 61 Nr. 3 VwGO in Verbindung mit § 19 Abs. 1 AGVwGO.³⁴⁰

³³⁹ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 795; Friedrich Schoch, Der Kommunalverfassungsstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283, JuS 1987, S. 783 (786).

³⁴⁰ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Bayern:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Brandenburg:** § 8 Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz; **Hessen:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 14 AGVwGO des Landes Mecklenburg-Vorpommern; **Niedersachsen:** § 7 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsgerichtsgesetz ; Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Nordrhein-Westfalen:** § 5 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung; **Rheinland-Pfalz:** § 17 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der VwGO, Beteiligungsfähigkeit nur Obere Rechtsaufsichtsbehörde im Falle der Beanstandungsklage; **Sachsen:** Behörden nicht beteiligungsfähig; **Sachsen-Anhalt:** § 8 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung, Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Schleswig-Holstein:** § 6 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung, Beteiligungsfähigkeit nur für landesunmittelbare Behörden; **Thüringen:** Behörden nicht beteiligungsfähig.

In den Bundesländern, die die kommunalen Behörden nicht landesgesetzlich für beteiligungsfähig erklärt haben,³⁴¹ kann die Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess wie beim Gemeinderat wegen gleicher Interessenlage und planwidriger Regelungslücke gemäß § 61 Nr. 2 VwGO bejaht werden.

Damit wären sowohl der Gemeinderat als auch der Bürgermeister in einem Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligungsfähig und im Verhältnis zueinander mit Rechten ausgestattet. Somit ist beiden die Teilrechtsfähigkeit zuzugestehen, damit sie gegenseitig einen Kontrakt schließen können.

Eine ausreichende Teilrechtsfähigkeit von Gemeinderat und Bürgermeister zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements liegt somit vor. Die Einigung ist daher auch in dieser Hinsicht wirksam.

Da eine verbindliche, konsensuale Regelung vorliegt, sind nun die weiteren Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 VwVfG zu überprüfen.

(d) Rechtsbindungswille

Da eine Einigung zwischen den diesbezüglich rechtsfähigen Gemeindeorganen Bürgermeister und Rat vorliegt, ist weiter zu klären, ob beide Organe mit Rechtsbindungswillen handeln oder ob die Erklärung nur auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet ist. Ein Rechtsbindungswille liegt vor, wenn die Partner mit ihren Erklärungen einen Erfolg im Rechtsverkehr erreichen wollten.

Dabei konnte bereits bei der Abgrenzung von informellem zu rechtlich verbindlichen Handeln ermittelt werden, dass beide Gemeindeorgan durch die politische Leistungsvereinbarung rechtlich verbindliche Folgen herbeiführen wollen und damit einen Erfolg im Rechtsverkehr erreichen wollen.³⁴²

Daher lässt sich ein Rechtsbindungswille von Bürgermeister und Gemeinderat bei der Einigung über die politische Leistungsvereinbarung bejahen.

³⁴¹ So in: **Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.**

³⁴² Vgl. Kapitel E.I.2.c)(1)(c) Informelles Verwaltungshandeln, S. 114 f.

(e) Inhaltliche Anforderung an das Rechtsverhältnis des § 54 SVwVfG

Eine analoge Anwendung des § 54 SVwVfG auf die politische Leistungsvereinbarung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat wirft im Rahmen der Diskussion über die Vergleichbarkeit der Interessenlage auch die Frage auf, ob die politische Leistungsvereinbarung den inhaltlichen Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG genügt. Es ist daher zu ermitteln, welche Anforderungen bestehen und danach, inwiefern die Kontrakt diesen genügt.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG setzt als Regelungsgegenstand voraus, dass durch ihn ein Rechtsverhältnis begründet, beendet oder geändert wird. Als Rechtsverhältnis ist eine Beziehung anzusehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt von einem Rechtssubjekt zu einem anderen oder zu einer Sache ergibt.³⁴³ Hieraus folgt, dass der öffentlich-rechtliche Vertrag einen konkreten Regelungsgehalt haben muss.³⁴⁴ Dieses Kriterium dient der Abgrenzung zu normativem Verwaltungshandeln, das generell-abstrakte Regelungen hervorbringt.³⁴⁵ Normatives Verwaltungshandeln soll durch die Regelungen des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht festgelegt werden. Untersucht werden soll daher, welche Anforderungen an den Begriff der Begründung, Änderung oder Beendigung eines Verwaltungsrechtsverhältnisses im Fall des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach § 54 SVwVfG zu stellen sind.

Ein Maßstab hierfür könnte der Regelungsbereich des Verwaltungsvertrages sein. Denkbar wäre, sich diesbezüglich an der Reichweite des Verwaltungsaktes zu orientieren, da er wie der Verwaltungsvertrag den Abschluss eines Verwaltungsverfahrens darstellt. Zudem zeigt die Alternativität von Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag in § 54 Satz 2 SVwVfG³⁴⁶, dass dessen Anforderungen an den Regelungsgegenstand vom Rechtsverhältnis des § 54 SVwVfG mitumfasst sein müssen.

³⁴³ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz-Joachim Bonk, Michael Sachs: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München, 1990, § 54 Rdnr. 40 unter Hinweis auf „ähnliche“ Rechtsverhältnisse in § 43 VwGO, § 55 Abs. 1 SGG; § 779 BGB mit Verweis auf VerwGE 14, 236; BGHZ 5, 387; 37, 331 (335), vgl. Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 84.

³⁴⁴ Axel Josef Müller, Öffentliches Vertragsrecht in der Praxis – Der Erschließungsvertrag als Handlungsform im Besonderen Teil des öffentlich-rechtlichen Schuldrechts, Dissertation, Bonn 1995, S. 6; Elmar Giemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Giemulla: Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, S. 329; Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 84.

³⁴⁵ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 85.

³⁴⁶ In anderen Bundesländern gleiche Vorschrift, Ausnahme Schleswig-Holstein; dort § 121 Satz 2 Landesverwaltungsgesetz.

Daher kann für die Frage, ob die politische Leistungsvereinbarung den Anforderungen des Regelungsgegenstandes genügt, auf die vergleichbare Situation beim subordinationsrechtlichen öffentlich-rechtlichen Vertrages zurückgegriffen werden. Das heißt, wenn die Regelungen der politischen Leistungsvereinbarung als „Einzelfall“ eines Verwaltungsaktes eingestuft werden kann, so ist das Rechtsverhältnis für den öffentlich-rechtlichen Vertrag hinreichend konkret. Um festzustellen, ob es sich beim Regelungsgegenstand des Verwaltungsaktes um einen Einzelfall handelt, wird auf Kriterien zurückgegriffen, die den Inhalt der Entscheidung in konkret oder abstrakt unterteilen.³⁴⁷ Konkret ist eine Regelung, wenn sie nur einen bestimmten Sachverhalt erfasst, abstrakt hingegen, wenn sie conditionaliter eine Vielzahl von Fällen erfasst oder erfassen könnte.

Um zu bestimmen, ob es sich um einen Einzelfall handelt, wird zusätzlich der Adressatenkreis der Verfügung herangezogen. Dabei wird unterteilt, ob die Regelung individuell oder generell ausgestaltet ist. Werden diese Begriffe miteinander kombiniert, sind vier verschiedene Paare möglich. Da in der Form des Kontraktes zwischen Rat und Bürgermeister die Adressaten der Regelung feststehen und definiert sind, müssen nur die Fallgruppen untersucht werden, die einen bestimmten Adressaten haben. Dies sind die Kombinationen, in denen der Empfänger der Regelung individualisiert ist. Mit den Begriffspaaren individuell-konkret/abstrakt bedeutet dies: Eine individuell-konkrete Regelung verbindet auf einen Sachverhalt abgestimmte Anordnungen mit einem bestimmten Adressaten. Diese Gruppe ist hinreichend definiert und damit klar ein Einzelfall. Bei einer individuell-abstrakten Regelung werden einem bestimmten Adressaten für mögliche, nicht notwendig auch eintretende Fallkonstellationen Verhaltensregeln auferlegt.³⁴⁸ Auch diese Bestimmung wird als hinreichende inhaltliche Definierung angesehen, um einen Einzelfall zu bejahen.³⁴⁹

Wendet man diese Typisierung auf die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister an, ist wegen der Bestimmung der Kontraktpartner die Voraussetzung der Individualität gegeben. Überprüft werden muss daher nur noch, ob der Gegenstand der Regelung abstrakt oder konkret ist. In der politischen Leistungsvereinbarung sollen Finanzmittel in Gegenleistung zur Erfüllung von Leistungszielen zur Verfügung gestellt

³⁴⁷ Elmar Giemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Giemulla: Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, S. 147.

³⁴⁸ Das „Paradebeispiel“ hierfür ist die Anordnung an einen Kühlturbetreiber (individuell), bei Frostgefahr wegen der Wasserdämpfe aus dem Kühlturm gegen eine drohende Eisbildung auf der Strasse zu streuen; nach OVG Münster, OVGE 16, 289 ff.

³⁴⁹ Elmar Giemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Giemulla: Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, S. 149.

werden. Zu beachten ist, dass nicht konditionale Handlungsanweisungen gegeben werden. Nach Vorstellung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle sollen die Ziele, die mit dem Produkt verfolgt werden, vereinbart werden.³⁵⁰ Diese groben Zielvorgaben stellen jedoch trotz allem eine Verpflichtung auf definierte und bestimmte Ziele dar, die vom Bürgermeister mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden müssen. Dabei soll der Bürgermeister die durch die Zielvorgaben gesetzten Soll-Größen erreichen, wobei sie ergebnisorientiert nicht den Weg der Erreichung vorgeben.³⁵¹ Insofern regelt das Kontraktmanagement nicht eine unter bestimmten Bedingungen vorzunehmende Handlung, sondern einen zu erreichenden Zustand am Ende der Kontraktlaufzeit. Damit lässt sich eine konkrete Verpflichtung des Bürgermeisters bejahen. Zudem wird der Rat verpflichtet, die Haushaltsmittel für die Erreichung dieser Ziele zur Verfügung zu stellen. Damit ist auch bezüglich des Rates eine konkrete Verpflichtung zu bejahen. In der politischen Leistungsvereinbarung liegt also eine individuell-konkrete Regelung vor. Deren Inhalt würde den Anforderungen, die an einen Einzelfall beim Verwaltungsakt gestellt werden, erfüllen.

Damit könnte der Gegenstand der politischen Leistungsvereinbarung, unter dem Gesichtspunkt der Konkretisierung und des Einzelfalles betrachtet auch in einem Verwaltungsakt geregelt werden. Bei diesem Umstand wäre aber auch das Erfordernis der hinreichenden Konkretisierung im Rechtsverhältnis im Verwaltungsvertrag erfüllt, da das Erfordernis des Einzelfalles beim Verwaltungsakt auch das des konkreten Rechtsverhältnisses beim Verwaltungsvertrag erfüllt, da beide im Austauschverhältnis zueinander stehen (§ 54 Satz 2 SVwVfG).

Damit kann das Erfordernis des konkreten Rechtsverhältnisses im Fall der politischen Leistungsvereinbarung als erfüllt betrachtet werden.

In der Literatur zum Kontraktmanagement kommt man allerdings teilweise zu anderen Ergebnissen.³⁵² So wird vorgebracht, dass die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Verwaltung einen abstrakten und globalen Regelungsgehalt habe. Es werde hierin geregelt, welche Organisationsstufe der Gemeindeverwaltung für die jeweilige Aufgabe unter bestimmten inhaltlichen und finanziellen Zielvorstellungen zuständig sei. Damit läge beim

³⁵⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 12.

³⁵¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 12, unter Hinweis auf Wolfgang Pippke, Zielvereinbarungen, Verwaltung und Management 1997, S. 290 (290).

³⁵² Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

Ratskontrakt im Hinblick auf die Vielzahl unbestimmter Fälle in der Zukunft keine konkrete Regelung vor. Für diese Stimmen in der Literatur ist die Regelung, die durch den Kontrakt zwischen Bürgermeister und Gemeinderat geschlossen wird, keine Regelung eines konkreten Rechtsverhältnisses, womit das Erfordernis der Regelung eines „Einzelfalls“ nicht erfüllt sei.³⁵³ Aus diesem Grunde müsse die Einstufung der Politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister als verwaltungsrechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG³⁵⁴ scheitern.

Eine solche Reduzierung des Rechtsverhältnisses des § 54 SVwVfG auf den Begriff des Einzelfalles ist wenig sachgerecht. Hinzu kommt, dass die Begründung, warum die politische Leistungsvereinbarung keinen Einzelfall regelt, in den Beiträgen eher lapidar festgestellt als begründet wird.³⁵⁵ Für diese stellt die politische Zielvereinbarung eine Regelung dar, die nicht auf einen Einzelfall bezogen sei und daher kein geeigneter Gegenstand eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG sein könne.³⁵⁶ Dieser Sicht liegt offenkundig die Einschätzung zu Grunde, dass das Rechtsverhältnis die Regelung feststehender Fälle sein muss, im Bereich des Kontraktmanagements als Regelung einer bestimmten Tätigkeit. Hingegen ist darauf abzustellen, ob die Verpflichtung konkret ist, die durch die Regelung getroffen wird. Im Fall der politischen Leistungsvereinbarung übersieht diese Literaturmeinung, dass mehrere konkrete Verpflichtungen auferlegt werden, so z. B. die Verpflichtung in dem jeweiligen Sachbereich ein gesetztes Ziel zu erreichen. Dass die Hilfsmittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, nicht aufgeführt sind, macht die Pflicht nicht weniger konkret. Zudem lässt die Literatur die durch die Vereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister konstituierten Informations- und Berichtspflichten außer acht,³⁵⁷ die ohne konditionale Einschränkung zu erfüllen und die in Art und Häufigkeit im Kontrakt

³⁵³ Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

³⁵⁴ In anderen Bundesländern die Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG; **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein)

³⁵⁵ Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

³⁵⁶ Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

³⁵⁷ Detlev Fröhlike, in: Komba-Gewerkschaft (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle – Menschliche Wege, Rostock, Bornheim, 1995, S. 76.

festgelegt werden.³⁵⁸ Damit wird ebenfalls eine konkrete Verpflichtung auferlegt. Als weitere konkrete Verpflichtung wird von dieser Literaturmeinung außer Acht gelassen, dass die Vereinbarung in den Zielvorstellungen auch bestimmte Qualitätsstandards festschreibt.³⁵⁹ Erforderlich wäre für die Schlussfolgerung der Literatur eine genauere Analyse des Begriffs der Konkretisierung im Verwaltungsrechtsverhältnis und eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Inhalt der politischen Leistungsvereinbarung.

Da diese Gesichtspunkte von der Literaturmeinung³⁶⁰, die die politische Leistungsvereinbarung mangels Einzelfall nicht unter den § 54 SVwVfG subsumiert, außer Acht gelassen wurden, kann dieser Ansicht nicht gefolgt werden. Daher kann eine hinreichende Bestimmtheit der politischen Leistungsvereinbarung bejaht werden.

Da durch diese Vereinbarung beiden Partnern Pflichten auferlegt werden, ist wäre das Erfordernis der Begründung eines Rechtsverhältnisses erfüllt.

(f) Ergebnis: Vergleichbarkeit mit den Tatbestandsmerkmalen des § 54 SVwVfG

Nach den Untersuchungen kann festgestellt werden, dass die politische Leistungsvereinbarung wie der öffentlich-rechtliche Vertrag gemäß § 54 SVwVfG als kann als Vertrag angesehen werden muss. Der Vertrag liegt jedoch nicht im produktorientierten Haushalt, sondern in einer vorgelagerten Einigung zwischen Rat und Bürgermeister. Diese wird lediglich zusätzlich in den Haushalt aufgenommen. Die Einstufung des Kontraktes in die Kategorie des Vertrages scheitert nicht an der mangelnden Rechtsfähigkeit der Kontraktpartner Rat und Bürgermeister.³⁶¹ Zudem ist die Situation mit der des öffentlichen

³⁵⁸ Hermann Hill, Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Martin Morlok, Rupert Windisch, Manfred Miller, Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 1997, S. 18 (34).

³⁵⁹ Für die Berliner Verwaltungsreform: Senatsverwaltung für Inneres (Hrsg.), Leitfaden für Verwaltungsreform – Abschluss von Zielvereinbarungen, Berlin 1997, S. 4; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S. 12.

³⁶⁰ Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

³⁶¹ So auch Friedel Erlenkämper, Entwicklungen im Kommunalrecht, NVwZ 1999, S. 1295 (1302); Christian Winter, Das Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998, 205; Herrmann Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63 (66); Werner Knaier, Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung: Auswirkungen der neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, Baden-Baden, 1999, S. 30.

Vertrages vergleichbar, als die Regelungen des Kontraktes keine Einzelfallregelung erfordern.³⁶²

Insofern wäre die politische Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 54 SVwVfG einzuordnen, wenn ihr nicht die Außenwirkung fehlen würde. Tatbestandlich lässt sich die Situation des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der der politischen Leistungsvereinbarung vergleichen.

(g) Vergleichbarkeit des Zwecks von politischer Leistungsvereinbarung und öffentlich-rechtlichem Vertrag

Im Falle des interpersonalen Vertrages gemäß § 54 SVwVfG schließen zwei Rechtssubjekte miteinander einen Vertrag. Durch diesen Vertrag werden gegenseitige Pflichten statuiert bzw. unmittelbare Rechtsfolgen erzeugt. Dieses Rechtsinstitut wurde insbesondere deshalb in die Verwaltungsgesetze eingefügt, um dem Staat die Möglichkeit zu kooperativem Handeln mit dem Bürger zu eröffnen.³⁶³ Er will durch die stärkere Beteiligung des Bürgers fallspezifischere Regelungen treffen, das Vertrauen des Bürgers in das Verwaltungshandeln stärken und die Akzeptanz der Entscheidung beim Bürger erhöhen.³⁶⁴ Dabei kann der Vertrag in verschiedenen Konstellationen auftreten.

So sind Fallgestaltungen möglich, in denen die Verwaltung einen Sachverhalt durch einen Vertrag regelt, den sie auch durch Verwaltungsakt regeln könnte. Der öffentliche Vertrag in dieser Situation wird als subordinationsrechtlicher Vertrag bezeichnet und in § 54 Satz 2 SVwVfG normiert. Er erfasst das besondere Verhältnis des mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Staates zum Bürger. Demgegenüber kann der öffentlich-rechtliche Vertrag auch durch zwei gleichgeordnete Rechtssubjekte geschlossen werden, denen wegen der Gleichordnung die Regelung durch Verwaltungsakt verwehrt ist. Dies ist der Fall beim koordinationsrechtlichen Vertrag.

³⁶² So auch Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 420; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, VR 1997, S. 361 (362); Thomas R. Wolff, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOerR 1999, S. 131 (132).

³⁶³ Zu Herleitung und Geschichte des öffentlich-rechtlichen Vertrages: Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 54 Rdnr. 1 ff.

³⁶⁴ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 14 Rdnr. 24.

Die Frage ist, ob die Situation im Neuen Steuerungsmodell mit einer der beiden Varianten vergleichbar ist.

Bei der politischen Leistungsvereinbarung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wird eine Vereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister geschlossen. Sie regelt finanzielle, verfahrenstechnische (u. a. Informationspflichten) und inhaltliche Aspekte des Verwaltungshandelns. Da beide Gemeindeorgane Bürgermeister und Rat einander gleichwertig gegenüber stehen, ließe sich in formaler Hinsicht eine Gemeinsamkeit zum koordinationsrechtlichen Vertrag feststellen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Verhältnis von Rat zu Bürgermeister eine Regelung durch Verwaltungsakt ausscheidet.³⁶⁵ Jedoch könnte man auch darauf verweisen, dass inhaltlich in den Kontrakten zwischen Rat und Bürgermeister Gegenstände geregelt werden, die auch einseitig geregelt werden können. So können die finanziellen Festsetzungen des Haushaltes oder die Ziele des Handelns der Kommunalverwaltung einseitig durch den Rat getroffen werden und müssen vom Bürgermeister befolgt werden. Dieser Aspekt der einseitigen Regelbarkeit weist größere Ähnlichkeit mit der Situation des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages auf, dessen Regelungsinhalt auch einseitig durch Verwaltungsakt geregelt werden kann. Insofern ist die Situation des Kontraktes mit der des subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages vergleichbar.

Zusätzlich ist aber noch zu betrachten, ob der Zweck, der mit dem Kontraktmanagement in der Form der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister verfolgt wird, mit dem des öffentlichen Vertrages vergleichbar ist. Der verwaltungsrechtliche Vertrag soll durch die Einbindung des Bürgers eine bürgernähere Lösung treffen. Dies soll die Akzeptanz beim Bürger für die Regelungen der Verwaltung erhöhen, da er durch die Kooperation und Kommunikation den inhaltlichen Beiträgen der Verwaltung mehr Vertrauen entgegenbringt.

Dieser Aspekt lässt sich auch im Neuen Steuerungsmodell wiederfinden. Beim Kontraktmanagement sollen durch die Festlegungen in der politischen Leistungsvereinbarung die Verantwortungsbereiche von Rat und Verwaltung stärker getrennt werden. Durch großzügigere finanzielle und inhaltliche Spielräume soll der Verwaltung ein stärker eigenverantwortliches Handeln im Rahmen der vom Rat gesetzten Ziele ermöglicht werden. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle hofft, dass der Rat dadurch von der Beeinflussung

³⁶⁵ A. A. Wolf-Rüdiger Schenke, in: Ferdinand Kopp/ Wolf-Rüdiger Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 12. Aufl., München, 2000, Anh. zu § 42 Rdnrn. 86-88.

einzelner Verwaltungsentscheidungen absieht und sich stärker strategischen Zielen widmet. Der Zeitgewinn hierdurch soll es den Gemeinderäten ermöglichen, fundiertere Entscheidungen zu treffen. Auf Seiten der Verwaltung soll dies dazu führen, dass sie ihre Wertschätzung und Kompetenz durch den Rat anerkannt sieht, indem der Rat sich bewusst zurückhält.³⁶⁶ Das soll zu stärkerem Vertrauen auf Seiten der Verwaltungsangestellten in die Arbeit des Rates führen und die Akzeptanz für dessen Entscheidungen erhöhen.

Ergänzend soll der Rat die freiere Arbeit der Administration durch das vereinbarte Berichtswesen kontrollieren. Der Kontrollaspekt soll auf Seiten des Rates Vertrauen in die sachgerechte und kompetente Ausführung der Verwaltungsausgaben fördern. Dieser Aspekt der Förderung der gegenseitigen Akzeptanz und des Vertrauens ist beiden Verträgen eigen. Dies unterstreicht den gemeinsamen Zweck, den die Instrumente des § 54 SVwVfG und der politische Zielvereinbarung haben. Damit liegt ein vergleichbarer Normzweck vor.

Es lässt sich also feststellen, dass für die analoge Anwendung des § 54 SVwVfG eine vergleichbare Interessenlage zwischen der Regelung des öffentlich-rechtlichen Vertrages in § 54 SVwVfG und der politischen Leistungsvereinbarung besteht.

(3) Analogiefähigkeit des § 54 SVwVfG³⁶⁷

Eine analoge Anwendung des § 54 SVwVfG kann nur erfolgen, wenn diese Rechtsnorm bei vergleichbarer Interessenlage und Regelungslücke überhaupt analogiefähig ist. Das bedeutet, dass die Norm nicht eine spezielle Regelung darstellen darf, die nicht in andere Rechtsbereiche übertragbar ist.

Die Ausformung eines öffentlich rechtlichen Vertrages im Verwaltungsverfahrensgesetz ist keine spezielle Ausformung des Verwaltungsverfahrenrechts. Er ist vielmehr als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zu werten, wonach Vereinbarungen geschlossen werden, um Rechtsfolgen oder tatsächliche Folgen zu erreichen. Ernst Forsthoff ist zuzustimmen, wenn er darauf verwies, dass der Vertrag ein Begriff „a priori“ sei,³⁶⁸ und die

³⁶⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 9, 12; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz, Bericht 10/1995, S. 25 spricht von „Spirale des Vertrauens“; Detlev Fröhlke, in: Komba-Gewerkschaft (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle – Menschliche Wege, Rostock, Bornheim, 1995, S. 77/78; Gerhard Banner, Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 150 (151).

³⁶⁷ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

³⁶⁸ Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München, 1973.

Existenz des Vertrages im Bürgerlichen Recht lasse auch dessen Anwendung im öffentlichen Recht als Ausdruck eines gemeinsamen Grundsatzes zu. Da die Regelungen des § 54 SVwVfG nur die Ausformung eines allgemeinen rechtlichen Grundsatzes sind, kann diese Regelung nicht als spezielle Vorschrift angesehen werden, die nicht analogiefähig ist.

§ 54 SVwVfG³⁶⁹ ist daher eine analogiefähige Vorschrift.

(4) Ergebnis

Daher kann als Fazit festgehalten werden, dass § 54 SVwVfG als analogiefähige Vorschrift die bestehende Regelungslücke für Intraorganverträge füllen kann, da beim öffentlich-rechtlichen Vertrag wie bei der politischen Leistungsvereinbarung eine vergleichbare Interessenlage besteht.

Die politische Leistungsvereinbarung ist demnach als intraorganschaftlicher Vertrag anzusehen, der in Analogie zu § 54 SVwVfG geregelt wird.

(5) Anwendung der Vorschriften der §§ 55 bis 62 SVwVfG³⁷⁰ auf das Kontraktmanagement

Nachdem festgestellt wurde, dass auf die verwaltungsinterne Vereinbarung in Form der politischen Leistungsvereinbarung § 54 SVwVfG³⁷¹ analog anwendbar ist, stellt sich auch die Frage, welche der Regelungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages in den §§ 55 bis 62 SVwVfG³⁷² auf das Kontraktmanagement zwischen Rat und Bürgermeister Anwendung finden können.

Da keine vergleichbaren Regelungen zu den §§ 55 – 62 SVwVfG für intraorganschaftliche Verträge existieren, liegt hier eine Regelungslücke vor.

Ausgangspunkt der Betrachtungen braucht hier nur noch zu sein, ob eine vergleichbare Interessenlage zwischen der Situation im Fall des öffentlich-rechtlichen Vertrages und des

³⁶⁹ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

³⁷⁰ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54-62 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 121 – 129 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

³⁷¹ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

³⁷² Identische Vorschriften für die anderen Bundesländer, Ausnahme: Schleswig-Holstein, § 55 SVwVfG wortgleich mit § 122, § 56 SVwVfG inhaltsgleich mit § 123 Landesverwaltungsgesetz.

Vertrages zwischen Rat und Bürgermeister besteht. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang besonders die Rechtsfolgen des Verwaltungsvertrages in den §§ 55 ff. SVwVfG und die der politischen Leistungsvereinbarung. Da das Verhältnis von Rat und Bürgermeister zueinander Ähnlichkeiten mit dem Subordinationsverhältnis von Staat und Bürger hat, sollen auch die Regelungen überprüft werden, die den Verwaltungsvertrag in diesem Verhältnis regeln (§ 55, § 56, § 59 Abs. 2 und § 61 SVwVfG).³⁷³

- Analoge Anwendbarkeit der Regelung des subordinationsrechtlichen Vergleichsvertrages (§ 55 SVwVfG)³⁷⁴

Eine analoge Anwendung kann in Betracht gezogen werden, wenn eine vergleichbare Interessenlage zwischen der Situation der Vertragspartner beim öffentlich-rechtlichen Vertrag und der Kontraktpartner bei der rechtlich verbindlichen politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister feststellbar ist.

Für den subordinationsrechtlichen Vergleichsvertrag wird in § 55 SVwVfG geregelt, dass eine bestehende Ungewissheit bezüglich des Sachverhaltes oder der Rechtslage durch gegenseitiges Nachgeben in der Vereinbarung beseitigt werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Behörde den Vergleich zur Beseitigung der Ungewissheit für zweckmäßig hält. Diese Bestimmung will effektive und effiziente außergerichtliche Lösungen anbieten, wenn eine Unklarheit in sachlicher oder rechtlicher Hinsicht besteht. Sie ist daher ein verhältnismäßiger Ausgleich zwischen dem Rechtsstaatsprinzip, das Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfordert, und dem Grundsatz der Verfahrensökonomie.³⁷⁵ Der § 55 SVwVfG dient jedoch nur der konstitutiven Verankerung des Vergleichs in der Subordination. Dass dieses Institut für den koordinationsrechtlichen Vertrag nicht ebenfalls ausdrücklich geregelt wurde, bedeutet nicht, dass zwischen gleichgeordneten Partnern kein Vergleich geschlossen werden darf. Vielmehr ist in diesem Fall anzunehmen, dass er ohne die erschwerenden

³⁷³ Identische Vorschriften für die anderen Bundesländer, Ausnahme: Schleswig-Holstein, § 55 SVwVfG wortgleich mit § 122 Landesverwaltungsgesetz, § 56 SVwVfG inhaltsgleich mit § 123 Landesverwaltungsgesetz, § 59 Abs. 2 SVwVfG mit § 126 Abs. 2 Landesverwaltungsgesetz, § 61 SVwVfG mit 128 Landesverwaltungsgesetz.

³⁷⁴ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§55 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 122 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

³⁷⁵ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 55 Rdnr. 2.

Bedingungen des § 55 SVwVfG geschlossen werden kann und sich direkt aus § 54 Satz 1 SVwVfG ableitet³⁷⁶.

Will man die Interessenlagen der politischen Leistungsvereinbarung und des Vergleichsvertrages beurteilen, ist zuerst zu prüfen, warum die erschwerten Voraussetzungen des Vergleichs beim § 55 SVwVfG vorgesehen sind, und ob ähnliche Gründe auch bei Kontraktmanagement vorliegen.

Die Regelung des § 55 SVwVfG will eine Lösung für die Problematik anbieten, in der die Verwaltung gegenüber einem Außenstehenden den Inhalt des Vergleichsvertrages auch durch einen Verwaltungsakt durchsetzen könnte, wobei sie auf die vertragliche Gegenleistung keinen Rechtsanspruch hat.

Die Norm des § 55 SVwVfG entfaltet in dieser Situation durch das Erfordernis der Zweckmäßigkeit zweifache Wirkung. So soll zum einen der Bürger davor bewahrt werden, dass die Verwaltung den Vergleich von der Erbringung sachwidriger Gegenleistungen rechtlicher oder tatsächlicher Art seitens des Bürgers abhängig macht, auf die die Verwaltung keinen Anspruch hat. Ansonsten könnte die Verwaltung in dieser Situation drohen, den gewünschten Verwaltungsakt nicht zu erlassen, wenn der Bürger sich weigert, die von der Verwaltung gewünschte Gegenleistung zu erbringen. Der Bürger soll vor diesem Missbrauch der übergeordneten Stellung der Verwaltung durch das Koppelungsverbot geschützt werden.³⁷⁷ Es hat aber auch noch eine zweite Zielrichtung. So soll hierdurch verhindert werden, dass die Verwaltung sich ihre hoheitlichen Befugnisse „abkaufen“ lässt, indem sie ihre Rechtsposition für eine freiwillige „Gabe“ des Bürgers ändert, die nicht im Sachzusammenhang mit der hoheitlichen Aufgabe steht und auf die die Verwaltung keinen Anspruch hat.³⁷⁸ Das Koppelungsverbot dient daher sowohl dem Schutz des Bürgers als auch der Gewährleistung einer rechtstreuen und unbestechlichen öffentlichen Verwaltung.

Insofern ist für die entsprechende Anwendung maßgeblich, ob zwischen Rat und Bürgermeister eine vergleichbare Interessenlage bzw. Gefährdungslage besteht. Demnach ist zu prüfen, ob im Verhältnis zwischen Bürgermeister und Rat die Gefahr besteht, dass durch

³⁷⁶ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 56 Rdnr. 25.

³⁷⁷ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 56 Rdnr. 3.

³⁷⁸ Vgl. für das Bundes-VwVfG: Amtliche Begründung zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Bundestagsdrucksache 7/910, S. 79; Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 56 Rdnr. 4.

die ungleichen Kompetenzen der Organe auch eine unsachgemäße Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung vorliegt oder ob sich eine Seite Zugeständnisse „abkaufen“ lässt. Jedoch könnte bereits daran gezweifelt werden, ob im Rahmen der politischen Leistungsvereinbarung überhaupt Konstellationen vorstellbar sind, in denen ein Vergleich zwischen Rat und Bürgermeister geschlossen wird, da das Kontraktmanagement der Zuteilung von Ressourcen und der Setzung von Zielen des Verwaltungshandelns dient, nicht aber der Klärung unklarer Streitfragen. Es ist allenfalls denkbar, dass über die Auslegung der politischen Leistungsvereinbarungen Meinungsverschiedenheiten bestehen. So ließe sich als Beispiel anführen, dass unklar ist, unter welches Produkt eine bestimmte Maßnahme zu subsumieren ist und damit welchen Qualitätsanforderungen sie genügen muss und aus welchem Budget sie zu bezahlen ist. Durch den Vergleich soll nur Klarheit gewonnen werden, er soll die Leistungsvereinbarung selbst nicht ändern. Dies kann zweckmäßig sein, um Zeit gegenüber dem langwierigen und formalisierten Erlass einer Haushaltssatzung zu sparen. Insofern sind auch im Rahmen des Kontraktmanagements zwischen Rat und Bürgermeister Vergleiche denkbar. Also muss die Situation verglichen werden.

Im Bereich der politischen Leistungsvereinbarung werden Regelungen getroffen, die die Finanzausstattung der Gemeindeverwaltung, die Zielrichtung, Qualität und Überprüfung öffentlicher Leistungen betreffen. In diesem Zusammenhang kann eine Gefährdungslage der „Käuflichkeit“ von Verwaltungsentscheidungen nicht gesehen werden, da bei einem Organ die Vereinbarung der Leistungen im Interesse ordnungsgemäßer Verwaltung getroffen wird.

Als zweiter Aspekt des Koppelungsverbotess soll der Bürger vor dem Zwang der Verwaltung zu einer Gegenleistung geschützt werden. Hier kann eine vergleichbare Gefährdungslage nur bejaht werden, wenn die Rechte, die hierdurch geschützt werden sollen, bei Bürger und Gemeindeorgan vergleichbar sind und die Gefährdungsintensität vergleichbar ist. Diese Problematik wird im Verhältnis von Bürger zu einer Behörde durch seine Rechtsstellung bestimmt, die ihm ein wehrfähiges subjektiv-öffentliches Recht zugesteht. Denn der Bürger soll davor bewahrt werden, dass sein Recht auf ermessenfehlerfreie Entscheidung oder Gewährung der erstrebten Verwaltungsentscheidung dadurch geschmälert wird, dass die Entscheidung im Vertrag mit sachwidrigen Regelungen verknüpft wird. Diese subjektiv-öffentlichen Rechte dienen einer möglichst effektiven Betätigung des Bürgers als Grundrechtsinhaber. Das Interesse des Bürgers als Individuum wird durch die Rechtsstellung geschützt.

Die Rechtsstellung von Bürgermeister zu Rat ist hingegen nicht durch subjektiv-öffentliche Rechte gekennzeichnet, sondern durch kommunalrechtliche Kompetenzen der Gemeindeorgane. Diese stehen im Dienst einer rechtsstaatlichen, rechtstreuen und effektiven Verwaltung und damit nicht im Individualinteresse. Insofern kann an dieser Stelle ein Unterschied in der Gefährdungslage festgestellt werden.

Was die Gefährdungsintensität von Bürger und Gemeindeorganen anbetrifft, so kann man auch hier Zweifel an der Vergleichbarkeit anmelden. Begründet sind sie zum einen mit der Rechtsnatur des Rechtsaktes, zum anderen mit der rechtlichen Ausgestaltung und schließlich mit dem verfahrensrechtlichen Schutz der eigenen Rechtsposition.

Hinsichtlich der Rechtsnatur kann auf die unterschiedlichen Folgen der Rechtswidrigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages und der politischen Leistungsvereinbarung verwiesen werden.

So ist der rechtswidrige öffentlich-rechtliche Vertrag mit dem Bürger nur in den gesetzlich angeordneten Fällen des § 59 auch nichtig. In Schleswig-Holstein droht durch § 126 Abs. 2 Landesverwaltungsgesetz, dass ein Rechtsmangel nach einem Monat ohne Geltendmachung unbeachtlich wird; der Vertrag bleibt wirksam. Demgegenüber ist eine rechtswidrige politische Leistungsvereinbarung als verwaltungsinterner Rechtsakt stets nichtig. Insofern ist die Problemlage angesichts einer unterschiedlichen Rechtsnatur von Innen- und Außenrecht nicht vergleichbar.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Ausgestaltung in Form des Sachzusammenhangs der vereinbarten Leistungen. Beim öffentlich-rechtlichen Vertrag ist zwischen beiden ein innerer Sachzusammenhang notwendig.³⁷⁹ Betrachtet man die Beschlüsse von Rat und Bürgermeister, so ist ein solcher innerer Zusammenhang im Verhältnis zueinander nicht notwendig, da den beschließenden Gremien Spielraum für die Beurteilung des Nutzens der Verwaltungstätigkeit eingeräumt werden muss. Das rechtliche Erfordernis des Sachzusammenhangs bei politischer Leistungsvereinbarung und Vergleichsvertrag ist insofern unterschiedlich und nicht vergleichbar.

Betrachtet man den Schutz der eigenen Rechtsposition, soll ein besonderes Augenmerk darauf verwendet werden, wie Bürger und Rat/Bürgermeister gegen rechtswidrige Verträge vorgehen können. Der Bürger kann die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsvertrages vor Gericht geltend machen. Dieses Recht steht den Gemeindeorganen in der Form des

³⁷⁹ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 56 Rdnr. 49 f.

Kommunalverfassungstreites auch zur Verfügung.³⁸⁰ Die Gemeindeorgane verfügen über die gerichtlichen Mittel hinaus noch über weitere verwaltungsinterne Prüfungsmechanismen. Dem Bürgermeister ist ein unmittelbares Gegenmittel gegen rechtswidrige Beschlüsse an die Hand gegeben: Gemäß § 60 Abs. 1 KSVG steht ihm ein Widerspruchsrecht gegen rechtswidrige Ratsbeschlüsse zu, das gemäß § 60 Abs. 3 KSVG auch suspensive Wirkung entfaltet.³⁸¹ Dem Gemeinderat steht der Weg einer zusätzlichen rechtlichen Prüfung in Form einer Dienst- oder Fachaufsichtsbeschwerde bei der Kommunalaufsicht offen. Die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde ist zwar auch dem Bürger möglich, jedoch verfügt das Kommunalorgan Bürgermeister mit dem Widerspruch über zusätzliche Möglichkeiten, sich gegen rechtswidrige Verträge zur Wehr zu setzen. Daher sind die verfahrensrechtlichen Positionen unterschiedlich und nicht vergleichbar.

Da die Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit bei beiden Vereinbarungen, deren Ausgestaltung hinsichtlich des Erfordernisses eines Sachzusammenhangs und die verfahrensrechtliche Rechtsposition von Rat und Bürgermeister von der des Bürgers unterschiedlich und nicht vergleichbar sind, liegt keine vergleichbare Gefährdungslage vor. Damit liegt keine vergleichbare Interessenlage vor.

Da die der Regelung des § 55 SVwVfG zugrunde liegende Interessenlage nicht mit der Interessenlage von Rat und Bürgermeister vergleichbar ist, ist die analoge Anwendung der Bestimmung auf verwaltungsinterne Verträge nicht zulässig.

Damit richtet sich die Zulässigkeit von Vergleichsverträgen nach den allgemeinen Voraussetzungen des § 54 Satz 1 SVwVfG. Da es sich im Fall eines Prozessvergleich zwischen Rat und Bürgermeister auch um Vergleichsverträge handelt, richtet sich deren Zulässigkeit im Kommunalverfassungstreitverfahren nach § 54 Satz SVwVfG, nicht nach § 55 SVwVfG.

³⁸⁰ Jürgen Wohlfarth, Kommunalrecht: Auf der Grundlage des saarländischen Kommunal Selbstverwaltungsgesetzes, 1. Aufl., Baden-Baden, 1995, S. 274-279.

³⁸¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 59 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 65 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 63 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 33 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 65 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 54 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 42 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 44 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

- Analoge Anwendbarkeit der Regelung des Austauschvertrages (§ 56 SVwVfG³⁸²)

Auch die analoge Anwendbarkeit des § 56 SVwVfG kommt dann in Betracht, wenn eine vergleichbare Interessenlage zwischen dem öffentlich-rechtlichen Vertrag und der politischen Leistungsvereinbarung vorliegt. Die Regelung des § 56 SVwVfG betrifft wie die Regelung des § 55 SVwVfG den subordinationsrechtlichen Vertrag: Die Verwaltung könnte ihren inhaltlichen Beitrag zum Verwaltungsvertrag auch durch einen Verwaltungsakt durchsetzen, wobei sie auf die Gegenleistung keinen Rechtsanspruch hat.

In den Untersuchungen zur analogen Anwendung des § 55 SVwVfG konnte ermittelt werden, dass die Zulässigkeit der subordinationsrechtlichen Verträge eingeschränkt wurde, um den Bürger vor der Übermacht der Verwaltung zu schützen und um ein „Kaufen“ öffentlicher Handlungen durch den Bürger zu unterbinden. Eine solche Gefahr besteht, wie in den Erläuterungen zu § 55 gezeigt, nicht in der Beziehung von Rat und Bürgermeister. Es liegt beim Kontraktmanagement zwischen Rat und Bürgermeister somit keine vergleichbare Gefährdungslage vor, wie sie zwischen Bürger und Verwaltung besteht.

Damit liegt keine vergleichbare Interessenlage vor, eine analoge Anwendung des § 56 SVwVfG auf die politischen Leistungsvereinbarung scheidet somit aus.

- Analoge Anwendbarkeit des Schriftformerfordernisses (§ 57 SVwVfG)³⁸³

Auch in diesem Falle setzt eine analoge Anwendung des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes eine vergleichbare Interessenlage voraus. Eine analoge Anwendung des § 57 SVwVfG würde die Schriftform für die politische Leistungsvereinbarung erfordern.

In Frage stellen ließe sich jedoch auch, ob hinsichtlich des Formerfordernisses überhaupt eine Regelungslücke vorliegt. Als Vertrag muss das Angebot bzw. die Annahme der politischen Leistungsvereinbarung durch den Rat in einer Sitzung behandelt werden (§ 38 KSVG³⁸⁴), über deren Inhalte eine Niederschrift anzufertigen ist (§ 47 KSVG³⁸⁵). Dies

³⁸² In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§56 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 123 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

³⁸³ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§57 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 124 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

³⁸⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO), in einfachen Verfahren Möglichkeit des schriftlichen Verfahrens; **Bayern:** Art. 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 42 ff Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV), keine ausdrückliche Regelung des

könnte als ausdrückliche Regelung dieser Problematik anzusehen sein. Denkbar sind dann folgende Konstellationen: Der Rat nimmt ein Angebot des Bürgermeisters an. Dieser Beschluss über die Inhalte des Kontraktes findet seinen schriftlichen Beleg in der Niederschrift. Gibt jedoch der Rat ein Angebot ab, kann es vom Bürgermeister direkt in der Sitzung angenommen werden, und muss ebenfalls in der Niederschrift protokolliert werden. Nach allen diesen Varianten wäre der Kontrakt schriftlich dokumentiert. Blicke noch die Fallgestaltung, dass der Bürgermeister keine direkte Annahme auf das Angebot abgibt, sondern damit wartet (z. B. um die Offerte des Gemeinderates zu berechnen). Die erforderliche Annahme des Bürgermeisters an den Rat steht dann noch aus. In einer solch unklaren Situation wäre das pflichtgemäße Ermessen des Bürgermeisters³⁸⁶ auf Grund der Bedeutung für die Gemeindefinanzen in § 41 Abs. 1 KSVG³⁸⁷ dahingehend reduziert, die Annahme auf die Tagesordnung der darauffolgenden Sitzung des Gemeinderates zu setzen.³⁸⁸ Hierdurch wäre der Vertragsschluss wiederum in der Niederschrift verzeichnet. Damit bestehen Formvorschriften für den Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung, die dem

Sitzungszwanges; **Hessen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 29, 30 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV), keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Niedersachsen:** §§ 45, 46 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Nordrhein-Westfalen:** §§ 47 ff Gemeindeordnung (NRW-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Rheinland-Pfalz:** § 39 Gemeindeordnung (RPF-GemO) keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Sachsen:** § 39 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO), Möglichkeit des schriftlichen Verfahrens; **Sachsen-Anhalt:** § 52 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 34 ff. Gemeindeordnung (SH-GemO), keine ausdrückliche Regelung des Sitzungszwanges; **Thüringen:** § 36 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³⁸⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 38 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 54 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 49 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 61 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 29 Abs. 8 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 49 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 52 Gemeindeordnung (NRW-GemO) über Beschlüsse; **Rheinland-Pfalz:** § 41 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 40 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 56 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 41 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 42 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

³⁸⁶ Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000, § 41 Rdnr. 1.

³⁸⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 34 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 46 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 43 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV), Festlegung durch Ratsvorsitzendem nach Beratung mit Verwaltungschef; **Hessen:** § 58 Abs. 5 Gemeindeordnung (Hess-GemO), Festlegung durch Ratsvorsitzendem nach Beratung mit Gemeindevorstand; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 29 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV), Festlegung durch Ratsvorsitzendem nach Beratung mit Bürgermeister; **Niedersachsen:** § 41 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 48 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 34 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 36 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 51 Abs. 4 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO), Festlegung durch Ratsvorsitzendem nach Beratung mit Bürgermeister; **Schleswig-Holstein:** § 34 Abs. 4 Gemeindeordnung (SH-GemO), Festlegung durch Bürgermeister mit Ratsvorsitzendem; **Thüringen:** § 35 Abs. 4 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO), Festlegung durch Bürgermeister mit Beigeordneten.

³⁸⁸ In der Praxis kann davon ausgegangen werden, dass der Bürgermeister diesen Tagesordnungspunkt aufnehmen wird, da er als Chef der Verwaltung ein Interesse an der Feststellung hat, welche Finanzmittel ihm für bestimmte Produkte zur Verfügung stehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit dürfte auch der Rat bei einer Nicht-Annahme durch den Bürgermeister in einem Verabreichungsbeschluss festhalten, den Punkt „Politische Leistungsvereinbarung“ in der nächsten Ratssitzung zu behandeln.

Erfordernis der Inhaltsklarheit genüge tun. Eine Regelungslücke besteht diesbezüglich nicht. Eine analoge Anwendung des § 57 SVwVfG ist nicht erforderlich.

- Analoge Anwendbarkeit der Regelungen über die Zustimmung von Dritten und Behörden (§ 58 SVwVfG)

Voraussetzung für eine analoge Anwendung dieser Regelung ist eine vergleichbare Interessenlage.

Eine analoge Anwendung des § 58 Abs. 1 SVwVfG käme nur in Betracht, wenn die politische Leistungsvereinbarung in Rechte Dritter eingreifen könnte. Als verwaltungsinterner Vertrag wirkt der Kontrakt nur im Innenverhältnis zwischen den Organen und entfaltet keine Außenwirkung. Die Beschränkung der Rechtswirkung auf das Verhältnis zwischen Organen schließt aber ein Eingreifen in die Rechte Dritter aus. Damit ist die Situation zwischen internem Vertrag und öffentlich-rechtlichem Vertrag unterschiedlich. Es liegt daher auch keine vergleichbare Interessenlage vor.

Eine analoge Anwendung des § 58 Abs. 1 SVwVfG scheidet somit aus.

Fraglich ist, ob § 58 Abs. 2 SVwVfG analog anwendbar ist. Zu vergleichen ist auch hier die Interessenlage, die beim öffentlichen-rechtlichen Vertrag und bei der politischen Leistungsvereinbarung vorliegt.

Im Falle des externen Verwaltungsvertrages wurde die Zustimmungspflicht eingeführt, damit die Genehmigung durch eine Behörde nicht umgangen werden kann, die bei der Regelung in der Form eines Verwaltungsaktes vorgeschrieben wäre. Im Neuen Steuerungsmodell bestehen für den Inhalt der politischen Leistungsvereinbarung als vorgelagertem Rechtsakt zur Haushaltssatzung keine Zustimmungserfordernisse übergeordneter Behörden. Die Genehmigungspflicht der Kommunalaufsicht im Falle der Haushaltssatzung bezieht sich lediglich auf den Erlass der Satzung, nicht jedoch auf die vorgelagerte Vereinbarung. Da im Falle des Kontraktmanagements auf Grund der Innenwirkung keine Genehmigung durch eine übergeordnete Behörde erforderlich ist, liegt keine vergleichbare Interessenlage mit der Bestimmung des § 58 Abs. 2 SVwVfG vor. Eine analoge Anwendung dieser Bestimmung scheidet aus.

§ 58 SVwVfG findet auf die politische Leistungsvereinbarung keine Anwendung.

- Analoge Anwendbarkeit der Regelungen über die Nichtigkeit des Vertrages (§ 59 SVwVfG³⁸⁹)

In Betracht zu ziehen ist auch, ob die Regelungen des § 59 Abs. 1 bis 3 SVwVfG über die Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf die verwaltungsinterne Vereinbarung in Form der politischen Leistungsvereinbarung Anwendung finden könnte. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass eine vergleichbare Interessenlage zwischen der Situation beim öffentlich-rechtlichen Vertrag und beim internen Vertrag zwischen Rat und Bürgermeister besteht.

Zuerst ist daher zu untersuchen, ob die Regelung des § 59 Abs. 1 SVwVfG³⁹⁰, der die Nichtigkeit des Verwaltungsvertrages regelt, die Interessen bei der politischen Leistungsvereinbarung trifft. Die Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsvertrages ergeben sich gemäß § 59 Abs. 1 SVwVfG aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch³⁹¹, nach dessen Regelungen die Nichtigkeit zu beurteilen ist. Denkbare Nichtigkeitsgründe können z. B. sein: mangelnde Geschäftsfähigkeit der Vertragsschließenden (insbesondere §§ 105 ff. BGB), Mängeln in der Willenerklärung (§§ 116-118 BGB), der Verstoß gegen Formvorschriften (§ 125 BGB), der Verstoß des Vertragsinhaltes gegen die guten Sitten (§ 138 BGB), Mängel der Vertretungsmacht (§§ 164 ff. BGB) oder Unmöglichkeit der Leistung (§ 306 BGB). Von spezifischen Interesse für das öffentliche Recht ist in diesem Zusammenhang jedoch die Vorschrift des § 134 BGB. Eine wortgetreue Anwendung dieses Paragraphen würde dazu führen, dass jeder rechtswidrige Verwaltungsvertrag nichtig wäre. Gerade dies ist aber im Falle des Verwaltungsvertrages nicht gewollt, wovon die ausschließlichen Nichtigkeitsgründe in § 59 SVwVfG zeugen, die ansonsten nicht notwendig wären. Neben dem gesetzsystematischen Argument spricht auch die Entstehungsgeschichte des gesetzgeberischen Leitbilds der §§ 54 ff. des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes dafür, dass die generelle Nichtigkeit rechtswidriger Verwaltungsverträge durch § 59 Abs. 1 SVwVfG nicht gewollt ist.³⁹² Daher wird der § 134 BGB nur reduziert angewendet. Die Nichtigkeit soll demnach nur eintreten, wenn eine

³⁸⁹ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§59 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 126 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Abweichung in § 126 Abs. 1 LVerwG, der wie beim Verwaltungsakt eine Frist zum Geltendmachen der Rechtswidrigkeit normiert (1 Monat).

³⁹⁰ Identische Vorschriften für die anderen Bundesländer, Ausnahme: **Schleswig-Holstein**, § 59 Abs. 1 SVwVfG mit § 126 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz identisch.

³⁹¹ Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896, RGBl. S. 195 (BGBl. III 400-2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 6. 2000 (BGBl. I S. 897, bereinigt 1139).

³⁹² Amtliche Begründung zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Bundestagsdrucksache 7/910, S. 81 f.

qualifizierte Rechtswidrigkeit vorliegt, deren inhaltliche Anforderungen nur schwer konkretisierbar sind.³⁹³ In dieser differenzierten Betrachtung der Nichtigkeit des Verwaltungsvertrages sollten die spezifischen Aspekte staatlichen Handelns und der betroffenen Norm abgewogen werden: die intensive Bindung zum Bürger durch den Vertrag, dessen Vertrauen in die Gültigkeit staatlicher Akte (wie beim Verwaltungsakt) das Interesse an Rechtsklarheit aber auch der Schutzzweck des Verbotsgesetzes und das Gewicht des Normverstoßes.

Mit dieser Situation im Verhältnis Staat-Bürger müssen die besonderen Interessen im staatlichen Innenrecht, dem die politische Leistungsvereinbarung zuzurechnen ist, verglichen werden. Bei staatlichem Handeln mit dem Bürger steht dem Interesse an der Nichtigkeit rechtswidriger Normen das Vertrauen in die Bestandskraft staatlicher Rechtsakte entgegen, das durch den grundrechtlichen Status des Bürgers schutzwürdig ist. Dieser Gesichtspunkt entfällt beim Handeln staatlicher Organe innerhalb der gleichen Körperschaft mangels schutzwürdiger Rechtsposition der Organe, da sie nicht grundrechtsfähig sind. Insofern ist hier das Interesse an der Rechtmäßigkeit der Verwaltung höher zu gewichten als praktische Rücknahmeprobleme. In Folge dessen sind rechtswidrige Innenrechtsnormen nichtig und genießen keinen Bestandsschutz. Insofern trafe die wortgetreue Anwendung des § 59 Abs. 1 SVwVfG in Verbindung mit § 134 BGB auch das Bedürfnis im verwaltungsinternen Kontraktmanagement.

Allerdings sind Zweifel angebracht, ob der pauschale Verweis des § 59 Abs. 1 SVwVfG ins Zivilrecht auf die Interessenlage des Kontraktmanagements passt. Denn sie betreffen Probleme des Vertragsschlusses zwischen natürlichen oder juristischen Personen. Beim Kontraktmanagement handelt es sich um Organe einer Kommune. Dieser Unterschied lässt sich an verschiedenen Normen aufzeigen. So ist der Begriff der Sittenwidrigkeit dem Verwaltungsrecht mit seiner Orientierung an verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Begriffen fremd. Zudem liegt die Notwendigkeit für eine Übertragung des Maßstabes der Sittenwidrigkeit nicht vor, da eine sittenwidrige Vereinbarung bereits wegen Verstoß gegen höherrangiges Verwaltungs- und Verfassungsrecht (z. B. das Verhältnismäßigkeitsprinzip) rechtswidrig und damit nichtig ist. Somit läuft die Regelung der Sittenwidrigkeit im Zivilrecht bei einem Innenrechtsakt der Verwaltung leer. Auch weitere Regelungen der Nichtigkeit lassen sich nicht mit den Regelungen des Zivilrechts vereinbaren. So wäre auch das Verbot des Selbstkontrahierens in § 181 BGB sinnlos, da in

³⁹³ Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 413, 414, § 26 Rdnrn. 24, 25 m. w. N.

der politischen Leistungsvereinbarung der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung mit dem Gemeinderat (§ 42 Abs. 1 KSVG³⁹⁴), eventuell durch sich selbst vertreten als Ratsvorsitzender, den Vertrag schließen müsste; ein Interessenkonflikt liegt angesichts der kommunalrechtlichen Bindung jedoch nicht vor.

Insofern sind die Bestimmungen des Zivilrechts über die Nichtigkeit eines Vertrages nicht stets im Bereich des innerstaatlichen Rechts verwendbar, da sie an die Notwendigkeiten des öffentlichen Rechts nicht genügend angepasst sind. Letztlich überwiegt im innerstaatlichen Bereich das Interesse an rechtmäßiger Verwaltung. Eine vergleichbare Interessenlage liegt demnach nicht vor, so dass eine analoge Anwendung der Vorschrift des § 59 Abs. 1 SVwVfG³⁹⁵ nicht geboten ist.

In der Prüfung, ob die Regelungen des § 59 Abs. 2 SVwVfG analog für die politische Leistungsvereinbarung fruchtbar gemacht werden können, ist ebenfalls zu fragen, ob die Interessenlage zwischen Innen- und Außenrecht der Verwaltung vergleichbar ist. Die Regelung des § 59 Abs. 2 SVwVfG überträgt die Kriterien der Nichtigkeitsgründe eines Verwaltungsaktes auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag. Dies geschieht, um eine einheitliche Wirksamkeit zu erhalten, gleich ob der Gegenstand nun in Form eines Verwaltungsaktes oder eines öffentlichen Vertrages geregelt wird. Die Nichtigkeitsregelungen des Verwaltungsaktes sind geprägt vom Aspekt des Vertrauensschutzes des Bürgers in staatliche Akte und durch die Verfahrensökonomie, die nicht bereits einen geringfügigen Gesetzesverstoß direkt mit Nichtigkeit des Rechtsaktes ahndet. Demgegenüber ist, wie auch bei den Erörterungen zu § 59 Abs. 1 SVwVfG dargelegt, im Innenverhältnis das Interesse an der Rechtmäßigkeit der Verwaltung höher zu gewichten und jeder rechtswidrige Innenrechtsakt auch nichtig. Daher ist die Interessenlage zwischen internem Interorganvertrag und externem öffentlich-rechtlichem Vertrag nicht vergleichbar. Eine analoge Anwendung des § 59 Abs. 2 SVwVfG kommt daher nicht in Betracht.

³⁹⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 42 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV), in amtsfreien Gemeinden ein gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Hessen:** § 57 Gemeindeordnung (Hess-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 28 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Niedersachsen:** § 43 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 36 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 36 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § Abs. Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) grds. Trennung des Ratsvorsitzes vom Amt des Verwaltungsleiters; **Schleswig-Holstein:** § 33 Gemeindeordnung (SH-GemO) gesondert gewählter Ratsvorsitzender; **Thüringen:** § 23 Abs. 1 Abs. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) Wahl eines gesonderten Ratsvorsitzendem möglich, § 23 Abs. 1 ThürKO.

³⁹⁵ Identische Vorschriften für die anderen Bundesländer, Ausnahme: **Schleswig-Holstein**, § 59 Abs. 1 SVwVfG mit § 126 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz identisch.

Somit verbleibt schließlich die Prüfung, ob § 59 Abs. 3 SVwVfG³⁹⁶ im Rahmen der politischen Leistungsvereinbarung Anwendung finden kann. Diese Regelung normiert die grundsätzliche Nichtigkeit des gesamten öffentlich-rechtlichen Vertrages, wenn der Vertrag nicht ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Hinter diesem allgemeinen Rechtsgrundsatz³⁹⁷ verbirgt sich der Gesichtspunkt, dass die von beiden Partnern gewollte Rechtswirkung eines einheitlichen, aber teilbaren Rechtsgeschäfts trotz Nichtigkeit eintreten soll. Diese Wertung entspricht auch dem Bedürfnis beim internen Vertrag, da auch im Innenrecht der Teil einer Bestimmung fortbestehen kann, die für sich rechtmäßig ist. Gründe, die gegen eine Übertragung ins Innenrechtsverhältnis sprechen, sind nicht ersichtlich. Eine vergleichbare Interessenlage besteht. Folglich kann § 59 Abs. 3 SVwVfG analog als gesetzliche Ausformung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes auf die politische Leistungsvereinbarung angewendet werden.

Damit kommt im Rahmen des § 59 SVwVfG lediglich Absatz drei analog im Rahmen der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister zur Anwendung. Die beiden übrigen Absätze können nicht angewendet werden.

- Analoge Anwendbarkeit der Regelungen über Anpassung und Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§ 60 SVwVfG)³⁹⁸

Bedeutsam für ein Vertragsverhältnis ist auch die Frage, unter welchen Umständen es angepasst und gekündigt werden kann. Daher ist zu prüfen, ob die für eine analoge Anwendung des § 60 SVwVfG erforderliche vergleichbare Interessenlage zwischen dem öffentlich-rechtlichen Vertrag und der politischen Leistungsvereinbarung besteht.

Diese Vorschrift im Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetz bringt keinen speziellen Grundsatz des öffentlich-rechtlichen Vertrages zum Ausdruck, sondern formuliert einen allgemeinen Rechtsgrundsatz³⁹⁹ für den Verwaltungsvertrag. Diese Bestimmung der „clausula rebus sic stantibus“ ist nicht auf den Bereich des öffentlichen Vertrages beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die übrigen Bereiche des Verwaltungsrechts und des

³⁹⁶ Identische Vorschriften für die anderen Bundesländer, Ausnahme: **Schleswig-Holstein**, § 59 Abs. 3 SVwVfG mit § 126 Abs. 4 Landesverwaltungsgesetz identisch.

³⁹⁷ BVerwGE 4, S. 111 (119).

³⁹⁸ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§60 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 127 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein Landesverwaltungsgesetz).

³⁹⁹ BVerfGE 34, S. 216 (230, 231)

Zivilrechts, wo es als Wegfall der Geschäftsgrundlage im Prinzip des „Treu und Glaubens“ in § 242 BGB eine gesetzliche Grundlage für die Ausnahme der Erfüllung von Verträgen gibt (pacta sunt servanda).⁴⁰⁰

Im Rahmen des Kontraktmanagements sollen die Vereinbarungen zwischen Rat und Bürgermeister grundsätzlich verbindlich sein. Jedoch soll in besonderen Fällen, wenn sich die Umstände gegenüber dem Vertragsschluss wesentlich geändert haben, eine Vertragsanpassung bzw. Kündigung vorgenommen werden können.⁴⁰¹ Eine Notwendigkeit hierfür lässt sich an Hand zweier Beispiele ersehen: so z. B. bei drastischer Verschlechterung der Einnahmen auf Grund eines Konjunkturerinbruchs oder bei einer unvorhergesehenen Asbestsanierung einer Sporthalle, die aus den im Kontrakt zugewiesenen Unterhaltungsmitteln nicht bestritten werden kann. Insofern muss die Einhaltung der Kontrakte hinter den finanzwirtschaftlichen Interessen der Körperschaft zurückstehen. So darf die unveränderte Durchführung eines Kontraktes nicht das Prinzip der stetigen Aufgabenerfüllung aus § 82 KSVG⁴⁰² gefährden. Auch die Neuwahl des Gemeinderates muss wegen der demokratischen Relevanz Auswirkungen auf die Änderbarkeit der politischen Leistungsvereinbarung entfalten können. Sollte die Laufzeit der politischen Leistungsvereinbarung nicht a priori auf die Dauer der Amtszeit des Rates beschränkt sein, so muss auf Grund der Kommunalwahl gekündigt werden können, um nichtkünftige Gemeinderäte zu binden. Insofern lässt sich begründen, dass das allgemeine Prinzip der „clausula rebus sic stantibus“ im internen Verwaltungsrecht zwischen Rat und Bürgermeister einem vergleichbaren Interesse wie beim Verwaltungsvertrag entspricht. Eine vergleichbare Interessenlage liegt daher vor, womit eine analoge Anwendung des § 60 SVwVfG befürwortet werden kann.

Angesichts der Tatsache, dass der produktorientierte Haushalt die Kontrakte zwischen Rat und Bürgermeister enthält, ist bei Erlass eines Nachtragshaushalts auch die Änderung der politischen Leistungsvereinbarung als vorgelagertem Rechtsakt zur Haushaltssatzung

⁴⁰⁰ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., München, 1998; § 60 Rdnr. 2.

⁴⁰¹ Vgl. den Musterentwurf eines Kontraktes nach Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998 S. 19, 20.

⁴⁰² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 77 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 61 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 74 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 92 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 43 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 82 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 75 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 93 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 72 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 90 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 75 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 53 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

erforderlich. Diese Beziehung zwischen Haushaltsatzung und Kontrakt spricht dafür, dass das Ermessen über Anpassung des Kontraktes auf Null reduziert ist, wenn ein Nachtragshaushalt verabschiedet werden wird (§ 87 Abs. 1, 2 KSVG⁴⁰³).

In der Praxis soll die Anpassung oder Kündigung des Organvertrages (§ 60 SVwVfG analog) jedoch die Ausnahme bleiben. Durch die Budgetierung und die Zusammenfassung begrenzter Haushaltstitel im Neuen Steuerungsmodell soll erreicht werden, dass innerhalb der Budgets die Mittel ausreichen, um Planveränderungen gegenseitig abzudecken. Dies soll die Notwendigkeit vermindern, Kontrakte und Haushaltsplan zu ändern.

Festzuhalten bleibt, dass die Regelungen über Anpassung und Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§ 60 SVwVfG) analog angewendet werden können.

- Analoge Anwendbarkeit der Regelungen über die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung (§ 61 SVwVfG)⁴⁰⁴

Für eine analoge Anwendung dieser Vorschrift auf den verwaltungsinternen Vertrag in Form der politischen Leistungsvereinbarung müssten beide Situationen hinsichtlich der Interessenlage vergleichbar sein.

Diese Regelung des § 61 SVwVfG wurde in das Saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt, um die Behörde vollstreckungsrechtlich so zu stellen, wie sie bei Erlass eines Verwaltungsaktes stehen würde, wenn der Partner sich der sofortigen Vollstreckung unterworfen hätte.

Im Fall des Kontraktmanagements stehen sich jedoch Organe einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gegenüber. Diese selbst unterliegt nur in eingeschränktem Maße der Zwangsvollstreckung (§ 138 KSVG⁴⁰⁵). Es wäre unlogisch, dass deren Organe diesbezüglich

⁴⁰³ **In anderen Bundesländer:** **Baden-Württemberg:** § 82 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 68 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 79 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 98 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 50 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 87 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 80 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 98 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 77 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 95 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 80 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 60 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁰⁴ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 61 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 128 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴⁰⁵ **In den anderen Bundesländern:** Zwangsvollstreckung nur wegen Geldforderung: **Baden-Württemberg:** § 127 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 77 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 129 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 146 Gemeindeordnung (Hess-GemO);

schlechter gestellt werden würden. Insbesondere besteht beim Kontraktmanagement, wie auch beim koordinationsrechtlichen Vertrag, keine Notwendigkeit zu Zwangsmaßnahmen.⁴⁰⁶ Daher liegt keine vergleichbare Interessenlage vor, und eine analoge Anwendung der Regelungen über die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung (§ 61 SVwVfG) auf die politische Leistungsvereinbarung scheidet aus.

- Analoge Anwendbarkeit der Regelungen über die ergänzende Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches (§ 62 SVwVfG)⁴⁰⁷

Eine analoge Anwendung der Anordnung des § 62 SVwVfG kann nur dann befürwortet werden, wenn sie einem Interesse wie beim verwaltungsinternen Kontraktmanagement zwischen Rat und Bürgermeister entspringt. Dies wäre der Fall, wenn die übrigen Regelungen des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches für den öffentlich-rechtlichen Vertrag aus einem vergleichbaren Interesse für die politische Leistungsvereinbarung fruchtbar gemacht würden.

Die entsprechende Anwendung der Regelungen des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf den Verwaltungsvertrag trägt unterschiedlichen Bedürfnissen je nach Teil des Gesetzes Rechnung. Bedeutsam wird diese Anordnung nicht für die Teile eins und zwei des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes⁴⁰⁸, da beide bereits direkt im Verwaltungsverfahren wie dem Verfahren zum Erlass eines öffentlich-rechtlichen Vertrages Anwendung finden. Bedeutsam wird die Anordnung der Analogie hingegen in den Regelungen über den Verwaltungsakt⁴⁰⁹. In der Normierung der

Mecklenburg-Vorpommern: § 63 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 136 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 125 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 128 Gemeindeordnung (RPf-GemO); **Sachsen:** § 122 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 143 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 131 Gemeindeordnung (SH-GemO); vereinfachtes Verfahren in **Thüringen** mit lediglich einmonatiger Anzeigepflicht :§ 60 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

⁴⁰⁶ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 61 Rdnr. 12.

⁴⁰⁷ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 62 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 129 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴⁰⁸ In anderen Bundesländern weitgehend inhaltsgleiche Teile (erster und zweiter Teil des LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** gemischte Einordnung der Paragraphen in die §§ 1, 336, 31 – 35 (erster Teil), §§ 74 – 92 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴⁰⁹ Teil drei: § 35 – 53 SVwVfG, in anderen Bundesländern weitgehend inhaltsgleiche Teil; Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** gemischte Einordnung der Paragraphen in die §§ 73, 106 – 120a Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

entsprechenden Anwendung dieses Teils des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt die Alternativität des Verwaltungsverfahrens zum Ausdruck, das gerade auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder eines Verwaltungsvertrages gerichtet sein kann. Durch die Anwendung sollen die Unterschiede in der Rechtsstellung bei beiden Verfahren minimiert werden, um keine ungerechtfertigte Besser- oder Schlechterstellung des Bürgers gegenüber dem anderen Verfahren zu erhalten. Eine analoge Anwendung ist daher von den Unterschieden zwischen beiden Verfahren im Einzelfall abhängig.⁴¹⁰ Der Teil fünf des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes⁴¹¹ für spezielle Verfahren steht einer Nutzung der Regelungen des öffentlichen-rechtlichen Vertrages nicht entgegen, wie § 63 Abs. 2 SVwVfG⁴¹² klarstellt, soweit sie nicht den Rechtsinstituten des förmlichen Verfahrens und des Planfeststellungsbeschlusses widersprechen.⁴¹³ Die Bestimmungen über das Rechtsbehelfsverfahren sind für den öffentlich-rechtlichen Vertrag nicht relevant (Teil sechs), da ein solches Verfahren hier nicht vorgesehen ist.⁴¹⁴ Schließlich werden die Bestimmungen über die ehrenamtliche Tätigkeit⁴¹⁵ oder der Tätigkeit von Ausschüssen für den öffentlich-rechtlichen Vertrag bedeutsam.

Betrachtet man nun die Situation beim Schluss des Kontraktmanagements von Rat und Bürgermeister, so bietet sich angesichts der unterschiedlichen Regelungsgegenstände eine differenzierte Betrachtungsweise je nach Teil des Verwaltungsverfahrensgesetzes an. Für diese soll jeweils ermittelt werden, ob Vergleichbarkeit zwischen verwaltungsinternem und verwaltungsexternem Vertragstyp besteht.

⁴¹⁰ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 62 Rdnr. 16.

⁴¹¹ In anderen Bundesländern weitgehend inhaltsgleiche Teile; Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: dort: §§ 130 – 145 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴¹² Für das förmliche Verfahren: § 63 Abs. 2 SVwVfG, in anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 63 Abs. 2 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: § 130 f. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴¹³ Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 62 Rdnr. 17, § 63 Rdnr. 46, 47 (Michael Sachs); für das Planfeststellungsverfahren: nur in Teilaspekten einsetzbar, insbesondere zur Befriedung von Beschwerden gegen das Vorhaben in der Anhörung; es vermag das Verfahren nicht ersetzen.

⁴¹⁴ In anderen Bundesländern weitgehend inhaltsgleicher gleich nummerierter Teil; Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: gemischte Einordnung der Paragraphen in die §§ 119, 120 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴¹⁵ Teil sieben des SVwVfG; in anderen Bundesländern weitgehend gleich nummerierte und inhaltsgleiche Bestimmungen); Ausnahme: **Schleswig-Holstein**: Einordnung der Paragraphen in die §§ 93 – 105, 332 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

Nicht einbezogen werden in die Untersuchung muss der erste Teil des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, da er für materielle Verwaltungstätigkeit wie die politische Leistungsvereinbarung bereits unmittelbar gilt.⁴¹⁶

Teil zwei des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit den Regelungen des Verwaltungsverfahrens und Teil drei des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit der Regelung über den Verwaltungsakt sind durch die Wirkung staatlichen Handelns nach Außen geprägt. In ihren Regelungen spiegeln sich neben dem Effektivitäts- und Effizienzanspruch der öffentlichen Hand besonders der rechtsstaatliche Anspruch des Bürgers auf Schutz der Grundrechte durch Verfahrensrecht. Gleiches gilt für die Regelungen des Rechtsbehelfs (Teil sechs des Verwaltungsverfahrensgesetzes) und in stärkerem Maße auch für die Ausgestaltung der besonderen Verfahren in Teil fünf des Verwaltungsverfahrensgesetzes (förmliches Verfahren, Planfeststellungsverfahren), in denen die Beteiligungsrechte des Bürgers stärker ausgebildet und formalisiert sind. Dem liegt die gesetzgeberische Entscheidung zu Grunde, die durch die schwerwiegenderen Folgen dieser Verfahren begründet ist, die dem Verwaltungsunterworfenen in diesen Verfahren in der Regel drohen (z. B. materielle Präklusion von Einwendungen).

Ein Vergleich mit der politischen Leistungsvereinbarung muss zum Ausgangspunkt der Erwägungen haben, dass hierbei kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern zwischen zwei Organen der gleichen öffentlich-rechtlichen Körperschaft vorliegt. Insofern entfällt in diesem Verwaltungsinternum der Grundrechtsschutz durch Beteiligungsrechte, da sich die Organe der Kommune hierauf gemäß Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz nicht berufen können.⁴¹⁷ Sie werden vielmehr im Rahmen der Kompetenzordnung tätig und sind deren Zielsetzungen untergeordnet. Diesbezüglich liegen der rechtlichen Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, des Verwaltungsakts, des förmlichen Verfahrens und des Rechtsbehelfsverfahrens unterschiedliche Erwägungen und Interessen zugrunde. Eine analoge Anwendung dieser Bestimmungen auf die politische Leistungsvereinbarung scheidet daher aus.

Was die Regelungen über ehrenamtliche Tätigkeit und die Ausschussarbeit in Teil sieben des Verwaltungsverfahrensgesetzes anbetrifft, so mangelt es für eine analoge Anwendung dieser

⁴¹⁶ Vgl. Kapitel E.I.2.b)(1) Anwendbarkeit des (Saarländischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 95 ff.

⁴¹⁷ Vgl. BVerfGE 68, S. 193 (206); Bruno Schmidt-Bleibtreu, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Kriftel, 1999, Art. 19 Rdnr. 13a.

Bestimmungen bereits an einer Regelungslücke, da für das interne Verfahren in Kommunen das Kommunal selbstverwaltungsgesetz bereits speziellere Regelungen getroffen hat.⁴¹⁸

Eine analoge Anwendung des § 62 SVwVfG hinsichtlich der übrigen Regelungen des SVwVfG scheidet damit aus.

Die entsprechende Anwendung des Bürgerlichen Gesetzbuches ist ebenfalls differenziert nach der Interessenlage zu beurteilen, die beim Abschluss der verwaltungsinternen politischen Leistungsvereinbarung vorliegt. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang nur die Regelungen des Allgemeinen Teils, des Allgemeinen Teils des Schuldrechts und die Ausgestaltung des Vertragsrechts. Bereiche wie Familienrecht oder Erbrecht sind Regelungen für natürliche Personen, im Falle des Kontraktmanagements handeln aber Organe einer Körperschaft, für die keine der beiden Rechtsbereiche Anwendung finden könnte. Die politische Leistungsvereinbarung als vertragliches Schuldverhältnis impliziert angesichts ihres Charakters auch keine Verwicklungen mit dem Sachenrecht oder dem Deliktsrecht, so dass diese Bereiche nicht in die weitere Betrachtung einfließen müssen. Eine Einbeziehung des Allgemeinen Teils des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Allgemeinen Teils des Schuldrechts und des Vertragsrechts ist grundsätzlich sinnvoll, da hierdurch das vertragliche Zivilrecht für die politische Leistungsvereinbarung fruchtbar gemacht wird. So kann man bei den Bestimmungen, wie Verträge geschlossen und erfüllt werden (insbesondere Regelungen über Willenserklärungen, Leistungserbringung und Leistungsstörung), grundsätzlich ein vergleichbares Interesse feststellen. Dies ist jedoch stets im Einzelfall zu überprüfen und kann wegen der umfangreichen Problematik in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden.

Da die Interessenlagen bei dem Verweis auf die übrigen Bestimmungen des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches nur bedingt vergleichbar sind, kann eine analoge Anwendung des § 62 SVwVfG auf die politische Zielvereinbarung nur teilweise erfolgen. So trifft die Anordnung der entsprechenden Anwendung der übrigen Regelungen des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht die Interessenlage beim Kontraktmanagement und scheidet daher aus. Hingegen erfasst der Verweis ins Bürgerliche Gesetzbuch mit der Restriktion auf den Allgemeinen Teil des Bürgerlichen

⁴¹⁸ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** Gemeindeordnung (RPf-GemO); **Sachsen:** Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Gesetzbuchs, den Allgemeinen Teil des Schuldrechts und das vertragliche Schuldrecht die Interessenlage bei der politische Leistungsvereinbarung und kann daher grundsätzlich nach Prüfung im Einzelfall angewendet werden.

(6) Ergebnis

Als Fazit der Erörterungen kann daher festgehalten werden, dass § 54 SVwVfG⁴¹⁹ als analogiefähige Vorschrift die bestehende Regelungslücke für Intraorganverträge füllen kann, da die Vorschrift eine vergleichbare Interessenlage wie bei der politischen Leistungsvereinbarung abdeckt.

Die politische Leistungsvereinbarung ist als intraorganschaftlicher Vertrag anzusehen, der in Analogie zu § 54 SVwVfG geschlossen wird.

Von den Bestimmungen der §§ 55 bis 62 SVwVfG⁴²⁰ finden in der politischen Leistungsvereinbarung lediglich folgende Vorschriften Anwendung:

- § 59 Abs. 3 SVwVfG⁴²¹ als Ausformung des allgemeinen Grundsatzes des weiteren Bestandes von rechtmäßigen Teilen eines Rechtsaktes
- § 60 SVwVfG⁴²² als Ausdruck des allgemeinen vertraglichen Grundsatzes „*clausula rebus sic stantibus*“
- § 62 SVwVfG⁴²³ mit der Maßgabe, dass der Verweis auf die Anwendung des Allgemeinen Teiles, des Allgemeinen Teiles des Schuldrechtes und des vertraglichen Schuldrechtes des Bürgerlichen Gesetzbuches beschränkt ist.

⁴¹⁹ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§54 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 121 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

⁴²⁰ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§55-62 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 121 – 129 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein).

⁴²¹ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§59 Abs. 3 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 126 Abs. 4 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴²² In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 61 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 128 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴²³ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 62 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 129 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

(7) Exkurs: Weitere Einsatzgebiete der analogen Anwendung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG für konsensuales Handeln von Rat und Bürgermeister

Nachdem feststeht, dass auf die politische Leistungsvereinbarung als internem Verwaltungsvertrag die Regelung des § 54 Satz 1 SVwVfG Anwendung findet, ist auch zu fragen, inwieweit dieses Ergebnis Bedeutung für vertragliches Handeln von Rat und Bürgermeister in anderen Bereichen haben könnte.

In Betracht kommt hierfür ein Vergleich in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren zwischen Rat und Bürgermeister. Da es sich im Fall des Kommunalverfassungsstreitverfahrens um ein Verwaltungsgerichtsverfahren handelt, sind die Normen der Verwaltungsgerichtsordnung anzuwenden, speziell § 106 VwGO.⁴²⁴ Dieser Paragraph regelt den prozessualen Teil des Vergleiches. Wie auch im Zivilprozess besitzt der Vergleich im Verwaltungsprozess jedoch auch noch eine materiellrechtliche Komponente zur Beilegung des Rechtsstreites.⁴²⁵ Diese wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich als öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 54 Satz 1 SVwVfG bzw. im Subordinationsverhältnis als Vergleichsvertrag im Sinne des § 55 SVwVfG angesehen.⁴²⁶

Eine solche Einstufung kommt jedoch nicht in Betracht, wenn es sich wie beim Kommunalverfassungsstreit um Organe als Vertragspartner handelt, da ihre Handlungen lediglich interne Rechtsakte sind. Ihnen mangelt es an dem erforderlichen Tatbestandsmerkmal der Außenwirkung. Sowohl bei der politischen Leistungsvereinbarung wie bei dem Vergleich liegen Verträge zwischen Bürgermeister und Rat vor, die Organe der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Kommune sind. Daher scheidet die Einstufung als öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 54 SVwVfG aus.

Angesichts dieses Ergebnisses könnte jedoch der materiellrechtliche Vergleich wie die politische Leistungsvereinbarung als verwaltungsinterner Vertrag (§ 54 SVwVfG analog) anzusehen sein. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich wie bei der politischen Leistungsvereinbarung um einen Vertrag von Organen der gleichen Körperschaft handelt, der

⁴²⁴ Verwaltungsgerichtsordnung, (VwGO) vom 21. 1. 1960, (BGBl. I S. 17) in der seit 1.1.1991 geltenden Fassung, zuletzt geändert durch Gesetzes vom 3.5.2000, BGBl. I S. 632, BGBl. III/FNA 340-1.

⁴²⁵ Ganz herrschende Meinung: Peter Kothe, in: Konrad Redeker, Hans-Joachim von Oertzen, Martin Redeker, Peter Kothe (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 2000, § 106 Rdnr. 2; Othmar Jauernig, Zivilprozessrecht: Ein Studienbuch, 26. Aufl., München 2000, § 48 I; BVerwG NJW 1994, 2306 f.; a.A.: Peter Hartmann, in: Adolf Baumbach (begr.), Wolfgang Lauterbach, nunmehr: Jan Albers, Peter Hartmann, Zivilprozessordnung, 59. Aufl., München 2001, Anh. zu § 307 Rdnrn. 3, 4.

⁴²⁶ Peter Kothe, in: Konrad Redeker, Hans-Joachim von Oertzen, Martin Redeker, Peter Kothe (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 2000, § 106, Rdnr. 2; Heinz-Joachim Bonk, in: Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk, Michael Sachs, Dieter Kallerhoff, Heribert Schmitz, Ulrich Stelkens (Bearb.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München, 1998; § 55 Rdnr. 7-13.

zur Regelung von Kompetenzfragen getroffen wird. Beim Kontraktmanagement sind Rat und Bürgermeister bestrebt, die dem Rat zustehenden Rechte, wie die Maßnahmen der Verwaltung ausgeführt werden sollen, mit weniger detaillierten Zielvorgaben an den Bürgermeister zur Ausführung zu übertragen. Die Voraussetzung des § 54 SVwVfG analog sind nach den bisherigen Erläuterungen als erfüllt anzusehen. Im Fall des Vergleichs im Kommunalverfassungsverstreit wollen Rat und Bürgermeister, Organe der gleichen juristischen Person, den Streitgegenstand gütlich klären. Inhalt dieses Verwaltungsprozesses ist es, ob durch eine Handlung oder Unterlassen die Rechte eines der beiden verletzt sind, ob sich daraus die Rechtswidrigkeit des Handelns oder Unterlassens ergibt und ggf. ob ein Anspruch auf Beseitigung der Folgen oder die Einstellung ableitbar ist. Damit werden auch in diesem Bereich die Vertragspartner regelnd bezüglich ihrer Kompetenzen tätig. Also sind Rat und Bürgermeister in beiden Fällen zur Regelung ihrer organschaftlichen Rechte in Form eines Vertrages tätig. Die Voraussetzungen sind daher erfüllt, so dass auch beim materiellrechtlichen Bestandteil des kommunalverfassungsrechtlichen Prozessvergleiches der § 54 SVwVfG greift. Da der Regelungsinhalt der Verträge in beiden Fällen gleich ist, ist auch der materiellrechtliche Bestandteil eines Prozessvergleiches im Kommunalverfassungsverstreitverfahren zwischen Rat und Bürgermeister wie die politische Leistungsvereinbarung als interner Verwaltungsvertrag anzusehen.

Da § 55 SVwVfG in diesem Verhältnis von Bürgermeister zu Gemeinderat mangels vergleichbarer Interessenlage keine Anwendung findet⁴²⁷, wird dieser Vergleich durch die Regelung des § 54 Satz 1 SVwVfG als Intraorganvertrag erfasst.

⁴²⁷ Siehe S. 141.

II. Vereinbarkeit der politischen Leistungsvereinbarung mit den Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts

Nachdem die Rechtsnatur der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister als ein dem öffentlich-rechtlichen Vertrag analog nachgebildeter intraorganschaftlicher Vertrag bestimmt wurde, ist nun zu überprüfen, ob die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister rechtmäßig geschlossen werden kann.

Dabei ist in formaler Hinsicht fraglich, ob eine solche Handlungsform zulässig ist und ob eine Verbands- und Organkompetenz zum Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung und zur Übertragung von Kompetenzen besteht.

1. Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung als Handlungsform

Grundsätzliche Bedenken bestehen, ob Rat und Bürgermeister in einer solch konsensualen Form überhaupt handeln dürfen.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Kommunen die kommunale Selbstverwaltung, woraus keine verfassungsrechtlichen Einschränkungen der gemeindlichen Handlungsformen abgeleitet werden kann. Allerdings wird dieses Selbstverwaltungsrecht nur unter dem Vorbehalt höherrangiger, gesetzlicher Regelungen gewährleistet.

Gesetzlich einschränkbar wird die Rechtsposition der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG durch das Kommunalverfassungsrecht der Länder.⁴²⁸ Der Landesgesetzgeber hat die Beschlussmechanismen zwischen den Organen geregelt. Jedoch wird im Text des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes die Handlungsform der politischen Leistungsvereinbarung als vertragliches Instrument zwischen Rat und Bürgermeister nicht erwähnt. Wenn die Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes abschließend wären, wäre die politische Leistungsvereinbarung als nicht ausdrücklich gesetzlich zugelassene Handlungsform rechtswidrig, da sie damit gegen den Vorrang des Gesetzes

⁴²⁸ Im Saarland: das Kommunalselbstverwaltungsgesetz.

verstieße.⁴²⁹ Zu klären ist demnach, ob das Kommunalselbstverwaltungsgesetz eine abschließende Regelung der Handlungsformen zwischen Rat und Bürgermeister vornimmt und die Handlungsform des Kontraktes ausschließt.

Um die Frage beantworten zu können, ob das Kommunalselbstverwaltungsgesetz die Handlungsformen der Kommunalverwaltung abschließend geregelt hat, muss der Regelungsinhalt der politischen Leistungsvereinbarung untersucht werden. Denn vom materiellen Gehalt einer Regelung ist die Rechtsform abhängig.⁴³⁰ In der politischen Leistungsvereinbarung werden neben qualitativen Leistungszielen auch Finanzziele verbindlich erklärt. Die politische Leistungsvereinbarung soll im Vorfeld des Haushaltsplanes einen effektiveren Umgang mit den Ressourcen der Gemeinde gewährleisten. Somit fällt der Schluss der politischen Leistungsvereinbarung nicht nur unter die Bestimmungen über die Sachbeschlüsse des Gemeinderates und deren Ausführung durch den Bürgermeister, sondern auch unter die Regelungen des Erlasses der Haushaltssatzung.

Das Haushaltssatzungsverfahren ist sehr detailliert geregelt, und § 126a KSVG⁴³¹ normiert ausdrücklich, dass Ausnahmen von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur mit Genehmigung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde möglich sind. Zu fragen ist demnach, ob die politische Leistungsvereinbarung in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes steht. Die politische Leistungsvereinbarung soll als Vereinbarung die Finanz- und Tätigkeitsziele der Kommunalverwaltung verbindlich regeln und den kommunalen Satzungsgeber im Vorfeld des Satzungserlasses binden.

⁴²⁹ Albert von Mutius, Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung. Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München, 1997, S. 685 (694); NW OVG, DVBl. 1985, S. 173.

⁴³⁰ So z. B. die Satzung beim Haushaltsbeschluss, die (Haupt)Satzung bei bestimmten organisatorischen Festlegungen, die Wahl bei Beigeordnetenberufungen.

⁴³¹ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

Allerdings ist zu fragen, ob die Bindung im Vorfeld und die Berücksichtigung des Kontrakts in die Haushaltsatzung mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Einklang steht. Problematisch erscheint die rechtliche Verbindlichkeit der Einigung deshalb, da für die Haushaltsaufstellung ein Formzwang besteht, den Kommunalhaushalt als Satzung durch den Gemeinderat zu beschließen, §§ 86, 35 Nr. 12 KSVG.⁴³² Im Falle der politischen Leistungsvereinbarung werden durch die Einigung während der Haushaltsberatungen voraussichtliche Zahlungsverpflichtungen bzw. voraussichtlich eingehende Einnahmen festgeschrieben, die gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1, 2 KSVG in die Haushaltssatzung aufgenommen werden müssen. Ein solches Verfahren vor dem Erlass der Haushaltssatzung ist jedoch im Kommunalselbstverwaltungsgesetz nicht vorgesehen. § 126a KSVG⁴³³ normiert ausdrücklich, dass Ausnahmen von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen über die Haushaltssatzung nur mit Genehmigung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde möglich sind. Daraus lässt sich entnehmen, dass für das Haushaltserlassverfahren keine zusätzlichen Verfahrensakte als im Kommunalselbstverwaltungsgesetz vorgesehen zugelassen wurden. Die Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes sind insofern abschließend. Ein Abweichen von den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes stellt sich demnach als Verstoß gegen das Prinzip des Vorrangs des Gesetzes dar.

Die politische Leistungsvereinbarung könnte jedoch trotzdem möglich sein, wenn nach der sogenannten „Experimentierklausel“ (§ 126a KSVG⁴³⁴) von den entgegenstehenden

⁴³² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 79 Abs. 2. Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 63 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Abs. 2 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 94 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 84 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Abs. 2 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴³³ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴³⁴ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen;

Bestimmungen des Haushaltsrechts Ausnahmen zugelassen werden. Diese Bestimmung eröffnet der obersten Kommunalaufsicht die Möglichkeit, eine Ausnahme von Gebot zuzulassen, den Haushalt als Satzung zu verabschieden. Diese wird für Vorschriften über die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan, den Stellenplan, die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Jahresrechnung erteilt, damit das Neue Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung erprobt werden kann. Dieser § 126a KSVG wurde explizit unter Bezugnahme auf das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle eingeführt, damit die für seine Verwirklichung notwendige Modifikation der haushaltsrechtlichen Bestimmungen möglich wird.⁴³⁵

Der Kontrakt als vorgelagerte Einigung verstößt gegen die Regelung, verbindliche finanzielle Festsetzungen lediglich in Form der Haushaltssatzung zu treffen. Dies ist eine Bestimmung, von der eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 126a KSVG zulässig ist. Der Dispens von dieser Vorschrift wird angestrebt, um das Kontraktmanagement als Teilstück des Neuen Steuerungsmodells in der Gemeindeverwaltung einzuführen. Insofern erfüllen die Ausnahmen für die politische Leistungsvereinbarung im Vorfeld der Haushaltsaufstellung und die zusätzliche Aufnahme in den Haushaltsplan die Voraussetzungen des § 126a KSVG.⁴³⁶ Damit wird im Falle eines Antrags durch eine Kommune ein Dispens zur Einführung des Kontraktmanagements zwischen Rat und Bürgermeister erteilt werden. In diesem Falle bestehen die rechtlichen Bedenken wegen der Umgehung der Regelungen über

Mecklenburg-Vorpommern: § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴³⁵ Landtagsdrucksache 11/675, Begründung zu Nr. 51 –126a- S. 14; Rainer Weirich in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, KSVG-Kommentar, 3.Aufl., St. Ingbert, Stand April 2000, § 126a Rdnr. 2.

⁴³⁶ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen):** **Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; zur Kritik an dieser Regelung: Heinrich Siedentopf, Experimentierklausel – eine „Freisetzungsrichtlinie“ für die öffentliche Verwaltung, DÖV 1995, S. 193 (193); als Replik: Klaus Lange, Die kommunalrechtliche Experimentierklausel, DÖV 1995, S. 770 (773).

die Haushaltssatzung nicht mehr, die politische Leistungsvereinbarung wäre in diesem Fall als Handlungsform rechtlich zulässig.

Die politische Leistungsvereinbarung als Handlungsform könnte jedoch auch noch gegen ein organisationsrechtliches Handlungsformverbot des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes verstoßen, da das Beschlussverfahren über Leistungen der Kommune durch das Kontraktmanagement von einseitigen Beschlüssen hin zu vertraglichen Festsetzungen verändert wird. Dabei ist zu fragen, ob durch das Kommunalselbstverwaltungsgesetz eine abschließende Regelung im Verfahrensgang der Kommune angestrebt wird, die die Wahl der politischen Leistungsvereinbarung als Handlungsform zwischen Rat und Bürgermeister ausschließt.

Gemäß Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG steht den Gemeinden das Recht zu, ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten selbst zu entscheiden, was auch den Verfahrensgang und die interne Verwaltungsorganisation als Teil der inneren Kommunalverfassung umfasst. Ginge man davon aus, dass über das im Kommunalselbstverwaltungsgesetz geregelte Verfahren keine zusätzlichen Gestaltungen mehr zulässig sein sollten, so wäre den Kommunen im Organisations- und Verfahrensrecht ohne ausdrückliche Normierung in der Gemeindeordnung die ihnen grundgesetzlich zugestandene Organisationshoheit faktisch genommen. Dies erscheint als eine unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung verfassungswidrig.⁴³⁷ Aus diesem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt kann demnach von einer Zulässigkeit der nicht geregelten Handlungsformen ausgegangen werden. Ein zweites Argument spricht auch für eine Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung. Im Gegensatz zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes kennt das kommunale Verfahrensrecht zwischen Rat und Bürgermeister keine Freistellungsklausel vergleichbar dem § 126a KSVG. Der Gesetzgeber hat bei der Einführung dieses Paragraphen darauf verzichtet, eine solche Bestimmung auch für das gemeindliche Organisationsrecht einzuführen.⁴³⁸ Da der

⁴³⁷ Edzard Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen, 1979, S. 236; Rolf Stober, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S. 79

⁴³⁸ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen;

Gesetzgeber eine solche Ausnahmenvorschrift nicht für den organisationsrechtlichen Teil eingeführt hat, hat er die kommunalen Verfahrensregeln nicht für abschließend erklärt. Jedoch könnte man einwenden, dass in anderen Bundesländern durchaus eine Freistellungsmöglichkeit von organisationsrechtlichen Vorschriften bestehe, was auf den abschließenden Charakter der Gemeindeordnungen hindeuten könnte. Da der saarländische Gesetzgeber hierauf bewusst verzichtet habe, dulde er keine Abweichung von den Organisationsbestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes. Allerdings ist dieser Schluss nicht zwingend, da man die Nichtregelung einer Freistellung von den organisationsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes auch als bewusste Beachtung des kommunalen Freiraumes durch den saarländischen Landtag werten kann.⁴³⁹ Im Hinblick auf den verfassungsrechtlich gebotenen Handlungsspielraum der Kommunen kann davon ausgegangen werden, dass die organisationsrechtlichen Vorschriften des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes nicht abschließend sind. Damit besteht kein Handlungsformverbot, das die Einführung der politischen Leistungsvereinbarung verhindern würde.⁴⁴⁰

Die Verwendung eines interorganschaftlichen Vertrages als Handlungsform zwischen Gemeinderat und Bürgermeister in Form der politischen Leistungsvereinbarung ist zulässig.

2. Vereinbarkeit mit den haushaltsrechtlichen Regelungen des

Kommunalselbstverwaltungsgesetzes

Nachdem festgestellt werden konnte, dass das Kontraktmanagement zwischen Rat und Bürgermeister als Handlungsform rechtmäßig umgesetzt werden kann, muss nun gefragt

Schleswig-Holstein: § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴³⁹ Die Gesetzgebungsberatung lässt keinen eindeutigen Schluss zu. Vgl. die Begründung der Landtagsdrucksache 11/675, eine Diskussion über diesen Punkt fand weder im Innenausschuss noch im Plenum statt.

⁴⁴⁰ Ohne Problematisierung des Kontraktes als Handlungsform: Albert von Mutius, Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung. Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München, 1997, S. 685 ff.; Thomas R. Wolf, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOeR 1999, 131 ff.; Olaf Otting, Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, Verwaltungsrundschau (VR) 1997, S. 361 ff.; Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 ff.; Hans-Uwe Erichsen, Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 223 (392), Rdnr. 1; problematisierend unter dem Vorbehalt des Gesetzes: Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1998, S. 853 (858).

werden, ob dies auch im Hinblick auf den materiellen Regelungsgehalt der politischen Leistungsvereinbarung möglich ist.

Fraglich ist, ob die politische Leistungsvereinbarung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes vereinbar ist.

Durch den Kontrakt soll vor dem Erlass der Haushaltssatzung von Gemeinderat und Bürgermeister verbindlich vereinbart werden, was im Haushaltsplan festzulegen ist. Dabei sollen in Form von Produkten und Budgets nicht nur finanzielle Regelungen getroffen werden, sondern auch eine Normierung des Verwaltungshandelns nach Zielen und Qualitätsmerkmalen vorgenommen werden. Diese Standards des Verwaltungshandelns sollen durch die Aufnahme in die Haushaltssatzung ebenfalls verbindlich werden.⁴⁴¹

Die Normierung von Qualitätskriterien des Verwaltungshandelns im Haushalt ist jedoch rechtlich problematisch, da es gegen das Bepackungsverbot verstoßen könnte. Es besagt in § 84 Abs. 2, Satz 2 KSVG,⁴⁴² dass in den Haushalt nur Regelungen aufgenommen werden dürfen, die sich sachlich auf die Einnahmen und Ausgaben des betreffenden Haushaltsjahres beziehen (sachliches und zeitliches Bepackungsverbot).⁴⁴³ Das ließe sich bei Leistungs- und Qualitätszielen, die neben Ressourcenzuteilungen Inhalt der Kontrakte werden sollen, in sachlicher Hinsicht in Frage stellen. Aus diesem Grunde wird teilweise der Schluss gezogen, dass Kontrakte wegen ihrer Qualitäts- und Quantitätsziele gegen § 84 Abs. 2, Satz 2 KSVG verstoßen.⁴⁴⁴ Fragwürdig wird dieser Schluss jedoch, wenn man sich vor Augen führt, dass das inhaltliche Bepackungsverbot nur solche Festsetzungen im Haushalt verhindert, die

⁴⁴¹ Auf zusätzliche Erläuterungen wird an dieser Stelle verzichtet, um nicht bereits Dargelegtes zu wiederholen. Es sei auf folgende Kapitel verwiesen: D.III.2 Kontraktmanagement, S. 55 ff.; E.I.1 Kritik an der Kompetenzordnung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes als Grundlage der verwaltungsrechtlichen Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung, S. 88 ff.

⁴⁴² **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 79 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 63 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 76 Abs. 2 S. 2 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (Brand-KV); **Hessen:** § 94 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 47 Abs. 2 S. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV); **Niedersachsen:** § 84 Abs. 2 S. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 77 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 95 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 74 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 92 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 55 Abs. 2 S. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁴³ Herbert Fischer-Menshausen, in: Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München, 1996, Art. 110 Rdnr. 24; Herbert Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht, Heidelberg, 1992, S. 92; Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München, 1996, Art. 110 Rdnr. 89.

⁴⁴⁴ Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 (422).

weder mit den Ein- und Ausgaben noch mit dem Haushaltsvollzug in Verbindung stehen.⁴⁴⁵ Es will demgegenüber nicht detailliertere Formulierungen der Haushaltsstellen verhindern. Im Falle des Kontraktmanagements gibt die politische Leistungsvereinbarung in den Qualitäts- und Leistungszielen lediglich genauere Beschreibungen der von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen und zum Haushaltsvollzug. Damit sollen keine Rechtsansprüche auf öffentliche Leistungen im Außenverhältnis begründet werden. Die inhaltliche Präzisierung steht im Sachzusammenhang mit den finanzwirksamen Ein- und Ausgaben des Haushaltes. Somit lässt sich der Einwand entkräften, die politische Leistungsvereinbarung sei wegen Verstoßes gegen das sachliche Bepackungsverbot nicht möglich.

Allerdings könnte die Geltungszeit der Kontrakte der rechtlichen Umsetzbarkeit der politischen Leistungsvereinbarung entgegenstehen. Die Kontrakte sollen Planungssicherheit bieten, was von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle nicht konkretisiert wird. Diese Forderung ließe sich so verstehen, dass die politische Leistungsvereinbarung mehrere Haushaltsjahre gültig sein soll. Diese Laufzeit würde allerdings mit dem zeitlichen Bepackungsverbot kollidieren, nach dem Regelungen nur für den Haushaltszeitraum getroffen werden dürfen.⁴⁴⁶ Jedoch lässt sich dieses Problem entschärfen, indem der Kontrakt nur für den Zeitraum des Haushaltes geschlossen wird, d.h. in Form des Doppelhaushaltes maximal zwei Jahre. Wenn man die Forderung nach Planungssicherheit im Sinne einer maximalen Laufzeit von zwei Jahren versteht, so verstößt die politische Leistungsvereinbarung nicht gegen das zeitliche Bepackungsverbot.

Die politische Leistungsvereinbarung ist folglich mit dem Bepackungsverbot aus § 84 Abs. 2, Satz 2 KSVG vereinbar.⁴⁴⁷

3. Rechtmäßigkeit in kompetenzrechtlicher Hinsicht

In kompetenzrechtlicher Hinsicht ist fraglich, ob für die Vereinbarung des Kontraktes und die durch den Kontrakt vorgenommene Kompetenzveränderung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat eine Verbands- und Organkompetenz besteht.

⁴⁴⁵ Herbert Fischer-Menshausen, in: Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., München, 1996, Art. 110 Rdnr. 25.

⁴⁴⁶ Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 (422).

⁴⁴⁷ A. A. Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 (422).

a) Kompetenz für die Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung

Ausgangspunkt für die Überlegung, ob die beiden Gemeindeorgane politische Leistungsvereinbarungen schließen dürfen, sind die Kompetenzen des Rates und des Bürgermeisters, die sich von der Kompetenz der Kommune ableiten. Diese müssten Rat und Bürgermeister den Abschluss organschaftlichen Verträgen zuweisen. Demnach ist zu fragen, ob die Gemeinde die Verbandskompetenz und deren Organe Rat und Bürgermeister die Organkompetenz haben, die politische Leistungsvereinbarung zu schließen.

Daher ist zuerst zu untersuchen, ob die Kommune das Recht hat, die politische Leistungsvereinbarung einzusetzen.

Grundlage der gemeindlichen Kompetenzen ist das Grundgesetz, soweit dessen Regelungen bei der Anwendung des einfachen (Kommunalverfassung-)Rechts zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Selbstverwaltungsgarantie haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Daraus folgt auch die Befugnis der Kommunen zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich.⁴⁴⁸ Hierzu zählt auch die Organisationshoheit, d.h. die Bestimmungsmacht über den Verwaltungsaufbau und den Verwaltungsablauf der Gemeinde.⁴⁴⁹ Durch sie können die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im einzelnen festlegen und damit auch die Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen bestimmen. Davon umfasst ist auch die Ordnung verwaltungsinterner Abläufe gemeindlicher Entscheidungsprozesse und der Steuerungsmechanismen.⁴⁵⁰ Dieses Recht umfasst die Ausgestaltung im Rahmen der vom Staat vorgegebenen äußeren Kommunalverfassung, die zwar vom Schutzbereich auf kommunale Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst wird, allerdings nur relativ gewährleistet ist, da die Organisationshoheit durch den Gesetzgeber im Kommunal selbstverwaltungsgesetz konkretisiert und ausgeformt wird.⁴⁵¹ Das hat zur Folge,

⁴⁴⁸ BVerfGE 26, S. 228 (237 f.); 56, S. 298 (312); 59, S. 216 (266).

⁴⁴⁹ Klaus Stern, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 2. Aufl., Heidelberg, New York, 1981, S. 206 (214); Hans Bernhard Brockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied; Kriftel, 1999, Art. 28 Rdnr. 13d; BVerfGE 91, S. 228 (236 ff.), a.A.: Edzard Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen, 1979, S. 72.

⁴⁵⁰ Herrmann Pünder, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 2001, S. 70 (70).

⁴⁵¹ BVerfG, DVBl. 1995, S. 290 (292) entspricht BVerfGE 91, S. 228-245; insoweit zustimmend Besprechung zu gleicher Entscheidung Uwe Berlit, DVBl. 1995, S. 293 (294); Hans Eberhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Kriftel, 1999, Art. 28, Rdnr. 13d; OVG Nordrhein-Westfalen (Münster), DVBl. 1985, S. 173 (173/174).

dass die innere Kommunalverfassung mit der Geschäftsverteilung und der Geschäftsordnung durch die Organisationshoheit der Kommune von Art. 28 Abs. 2 GG erfasst wird. Im Gegensatz hierzu werden auch das Vorhandensein und die Bildung der Gemeindeorgane, ihre Kompetenzabgrenzung, die Wege kommunaler Willensbildung oder Verfahrensvorschriften (äußere Kommunalverfassung) garantiert, allerdings wird der Schutzbereich durch die Gemeindeordnungen selbst ausgeformt und konkretisiert, so dass Einschränkungen in diesem Bereich nicht dem strengen Gesetzeserfordernis des Art. 28 Abs. 2 GG unterfallen.⁴⁵²

Ob die Entscheidung der Gemeindeorgane, die politische Leistungsvereinbarung zu verwenden, noch von der grundgesetzlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst wird, ist im Hinblick auf den Regelungsgegenstand des Kontraktmanagements zwischen Rat und Bürgermeister zu beantworten. In der politischen Leistungsvereinbarung werden unterschiedliche Bereiche geregelt.⁴⁵³ So werden dem Bürgermeister Ressourcen für die Verwaltungsarbeit zugewiesen, der sich im Gegenzug zu einem durch Produkte qualitativ und quantitativ definierten Verwaltungshandeln verpflichtet. Hinzu tritt die Verpflichtung des Bürgermeisters, den Gemeinderat mit steuerungsrelevanten Informationen zu versorgen, so z. B. die Erfüllung der Produktvorgaben. Instrument des Informationsmanagements ist ein Verwaltungscontrolling, das insbesondere aus einem Berichtswesen und einer Kosten-Leistungsrechnung besteht. Zugleich beinhaltet der Kontrakt auch den Verzicht des Rates, mittels Einzelinterventionen auf die Ausführung der Produkte Einfluss zu nehmen.⁴⁵⁴

Die Festlegungen in der politischen Leistungsvereinbarung betreffen das Verhältnis der Gemeindeorgane Bürgermeister und Rat. Dabei werden die dem jeweiligen Partner zustehenden Kompetenzen grundsätzlich nicht geändert: Der Gemeinderat als oberster Entscheider, der Bürgermeister als Vorbereiter, Ausführer der Ratsbeschlüsse und Verwaltungschef bleiben für die verwaltungstechnische Abwicklung zuständig. Im Rahmen dieser Zuständigkeitsverteilung der kommunalen Organe verändert das Neue Steuerungsmodell lediglich graduell die Zuständigkeiten von Gemeindeorganen, da es lediglich den bestehenden Spielraum des Bürgermeisters bei der Ausführung von Ratsbeschlüssen vergrößert. Das kommunalverfassungsrechtliche Modell der unechten

⁴⁵² Rolf Stober, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S. 79; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 60.

⁴⁵³ Im Weiteren erfolgt lediglich eine geraffte Darstellung, für Details dieses Steuerungsinstrumentes wird auf das Kapitel D.III.2 Kontraktmanagement, S. 55ff., verwiesen.

⁴⁵⁴ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1995, Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz, Köln, 1995, S. 25; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 10, 16, 26.

Bürgermeisterverfassung im Saarland soll hierdurch nicht verändert werden.⁴⁵⁵ Daher unterfällt das Kontraktmanagement der inneren Kommunalverfassung und von der Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG mitumfasst.

Zusätzlich zu diesem Hoheitsrecht steht den Kommunen auch die Finanzhoheit zu, die u. a. auch die Haushaltshoheit beinhaltet.⁴⁵⁶ Aus dieser Position verfügt die Kommune über die Befugnis, die Einnahmen und Ausgaben planmäßig miteinander zu koordinieren.⁴⁵⁷ Die politische Leistungsvereinbarung ist ein neues Verfahren im Vorfeld des Haushaltsplanes, mit dem die Planung der Ressourcen der Gemeinde angestrebt wird. Dies ist Teil einer Koordinierung der Einnahmen und Ausgaben der Kommune, so dass die politische Leistungsvereinbarung auch der Finanzhoheit unterfällt.

Damit werden die Kommunen mit dem Schluss der politischen Leistungsvereinbarung im Rahmen ihrer Organisations- und Finanzhoheit aus ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG tätig. Somit steht ihnen verfassungsrechtlich zu, die Organisationsentscheidung über die Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung selbst zu treffen.⁴⁵⁸

Die Kommune verfügt damit über die Verbandskompetenz zur Einführung der politischen Leistungsvereinbarung.

Zu überprüfen ist darüber hinaus, ob Rat und Bürgermeister auch über die Organkompetenz zum Abschluss dieses Kontraktes verfügen.

Grundlage der Kompetenzordnung der gemeindlichen Organe ist § 34 KSVG.⁴⁵⁹ Er ordnet an, dass der Gemeinderat über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheidet, sofern

⁴⁵⁵ Zu den unterschiedlichen Kommunalverfassungssystemen: Rolf Stober, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S. 26 ff.

⁴⁵⁶ BVerfGE 26 S. 228 (244); 52 S. 95 (117); 71 S. 25 (36); Herrmann Pünder, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 2001, S. 70 (70).

⁴⁵⁷ Paul Kirchhof, Die kommunale Finanzhoheit, in: Günther Püttner (Hrsg.). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6, 2. Aufl., Heidelberg, New York, 1985, S. 11.

⁴⁵⁸ Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000, § 1 Rdnr. 2; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 60; Rolf Stober, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S. 210; Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999 S. 419 (420).

⁴⁵⁹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

nicht der Bürgermeister zuständig ist. Dem Bürgermeister steht die Kompetenz in Selbstverwaltungsangelegenheiten nur bei Geschäften der laufenden Verwaltung und bei Übertragung durch den Gemeinderat zu, § 59 Abs. 3 KSVG.⁴⁶⁰

Wenn Bürgermeister und Gemeinderat die politische Leistungsvereinbarung schließen, liegen dieser Handlung zwei Entscheidungen zu Grunde. Zum einen die Festlegung, eine bestimmte materielle Regelung zu treffen, zum anderen diese in einer bestimmten Rechtsform, konkret in Vertragsform, vorzunehmen. Die letztere Entscheidung über die rechtliche Ausgestaltung ist dem Bereich des Organisationsrechts zuzuordnen. Dieser Rechtsbereich unterfällt dem Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten, womit die Entscheidung über die Rechtsform dem Gemeinderat als zuständigem Gemeindeorgan zufallen würde. Im Falle des Kontraktes sind der Bürgermeister und der Gemeinderat beide als gleichberechtigte Partner an dem Abschluss des Vertrages beteiligt. Daher wird die Entscheidung, das Rechtsinstitut des Vertrages zu verwenden, von beiden gleichermaßen getroffen. Da aber nur der Gemeinderat zur organisatorischen Entscheidung in solchen Selbstverwaltungsangelegenheiten zuständig ist, könnte der Kontrakt bereits aus diesem Grunde mangels Organkompetenz des Bürgermeisters rechtswidrig sein. Daher ist nach einem möglichen Kompetenztitel des Bürgermeisters zu suchen.

Ein Ansatzpunkt der Organkompetenz könnte die dem Bürgermeister vom Rat übertragenen Aufgaben sein. Der Bürgermeister ist nämlich in Selbstverwaltungsangelegenheiten für vom Rat übertragene Aufgaben zuständig. Demnach könnte man die Entscheidung des Bürgermeisters, in welcher Rechtsform er handelt, nicht als seine Entscheidung kraft eigener Zuständigkeit ansehen, sondern als eine Entscheidung, die ihm der Gemeinderat im Vertragsangebot gemäß § 34 KSVG⁴⁶¹ übertragen hat und ihn hierdurch zur Wahl des Institutes des Vertrages ermächtigt hat.

⁴⁶⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 37 Abs. 1, 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 22 Abs. 5, 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO), ohne Geschäft der laufenden Verwaltung; **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPf-GemO); **Sachsen:** § 53 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 63 Abs. 1, 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 2, 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPf-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1

Allerdings erscheint eine solche Herleitung des Kontraktes konstruiert und seiner Absicht zu widersprechen, das Instrument der politischen Leistungsvereinbarung durch freie, gegenseitig unbeeinflusste Entscheidung beider Organe für diese Handlungsform herzuleiten. Daher stellt sich die Frage, ob sich die Zuständigkeit des Bürgermeisters nicht auch auf einen anderen Kompetenztitel stützen könnte.

In der politischen Leistungsvereinbarung schließen der Rat als Volksvertretung und der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung den Kontrakt. Denkbar wäre daher, die Kompetenz zur Wahl der Rechtsform seitens des Bürgermeisters auf § 59 Abs. 2 Satz 1 KSVG⁴⁶² zu stützen, der ihm das Recht verleiht, die Gemeindeverwaltung zu leiten. Daher ist zu untersuchen, ob die Wahl des Bürgermeisters, in welcher Rechtsform er mit dem Gemeinderat zusammenarbeiten will, als „Leitung der Gemeindeverwaltung“ anzusehen ist. Durch das Leitungsrecht der Gemeindeverwaltung ist der Bürgermeister ermächtigt, die Organisation der Gemeindeverwaltung in eigener Zuständigkeit zu bestimmen. Dies umfasst den inneren Aufbau der Gemeindeverwaltung und Organisationsmaßnahmen.⁴⁶³ Zusätzlich bedeutet Leitung der Verwaltung jedoch auch, die Verwaltung gegenüber dem Gemeinderat zu repräsentieren und für sie zu handeln. Wenn der Bürgermeister hieraus ermächtigt ist, gegenüber dem Gemeinderat als Verwaltungschef zu handeln, Positionen der Verwaltung zu vertreten und durchzusetzen, so bedingt dies auf Grund der Unabhängigkeit des Bürgermeisters auch die Entscheidung, in welcher Kooperationsform und Rechtsform er tätig wird. Diese ausschließliche Leitungsbefugnis beinhaltet mit dem Recht, das Mittel der Kooperation mit dem Gemeinderat auszuwählen, auch die Kompetenz, in Form des Kontraktmanagements eine politische Leistungsvereinbarung abzuschließen. Damit stünde dem Bürgermeister eine eigene Kompetenz zum Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung und damit zur Einführung dieses Systems in seinem Bereich aus der Leitungsbefugnis der Gemeindeverwaltung zu.

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶² **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶³ Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000,; Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 368; Rolf Stoßer, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, S. 210.

Denkbar wäre auch, in der Befugnis zur Vorbereitung und Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen eine Kompetenznorm des Bürgermeisters für den Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung zu sehen (§ 59 Abs. 2 Satz 2 KSVG⁴⁶⁴). Jedoch hat die Vorbereitung durch den Bürgermeister eine der Tätigkeit des Gemeinderates untergeordnete Bedeutung, womit ihm in dieser Hinsicht lediglich die Funktion eines Hilfsorgans zukommt. Im Kontraktmanagement stehen sich jedoch Bürgermeister und Gemeinderat als gleichgewichtige Partner gegenüber, so dass dieser Ansatz für eine Kompetenzbegründung nicht mit den Vorstellungen des Neuen Steuerungsmodells für die politische Leistungsvereinbarung vereinbar ist. Daher scheidet die Verpflichtung des Bürgermeisters zur Vorbereitung der Ratssitzung als mögliche Kompetenznorm für das Kontraktmanagement des Bürgermeisters aus. Somit bleibt die Zuweisung der Leitung der Gemeindeverwaltung die rechtliche Grundlage, dass der Bürgermeister eine politische Leistungsvereinbarung schließen kann.

Der Bürgermeister ist folglich als Leiter der Gemeindeverwaltung gemäß § 59 Abs. 2 Satz 1 KSVG⁴⁶⁵ ermächtigt, die politische Leistungsvereinbarung mit dem Rat zu schließen und über die Verwendung dieses Managementinstrumentes selbst zu entscheiden.

Dies spricht dafür, dem Bürgermeister gemäß § 59 Abs. 2 Satz 1 KSVG⁴⁶⁶ und der Gemeinderat gemäß § 34 KSVG⁴⁶⁷ die Organkompetenz zum Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung als verwaltungsinterner Vertrag zuzusprechen.

⁴⁶⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 S. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 a, b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 70 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Abs. 3 Satz 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Nr. 1, 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Nr. 1, 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶⁶ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-**

Beide Organe verfügen über die Organkompetenz zum Schluss der politischen Leistungsvereinbarung als interorganschaftlicher Vertrag.

Damit besteht für den Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung eine ausreichende verbands- und organkompetenzrechtliche Grundlage.

b) Kompetenz zur Übertragung von Kompetenzen

Neben der Frage, ob die Gemeindeorgane Rat und Bürgermeister die politische Leistungsvereinbarung als intraorganschaftlichen Vertrag schließen können, ist fraglich, ob beiden Gemeindeorganen die Organkompetenz zukommt, die Inhalte des Kontraktes zu vereinbaren. Bedenken bestehen in der Hinsicht, ob der Gemeinderat die Kompetenz hat, durch die politische Leistungsvereinbarung die im Kommunalselfverwaltungsgesetz vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister zu verändern.

Mit der politischen Leistungsvereinbarung legen Gemeinderat und Bürgermeister verbindlich fest, welche Leistungen die Gemeindeverwaltung (d.h. der Bürgermeister) mit hierfür zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln erfüllen soll. Dabei sollen durch die Produkte und Budgets nicht nur finanzielle Regelungen getroffen werden, sondern auch eine Normierung des Verwaltungshandelns nach Zielen und Qualitätsmerkmalen vorgenommen werden. Diese Standards des Verwaltungshandelns sollen durch die Vereinbarung ebenfalls verbindlich werden.⁴⁶⁸ Die vom Rat vorgegebenen Qualitätskriterien der öffentlichen Leistung sind von ihrem Informationsgehalt als Rahmenrichtlinien einzustufen, um dem Bürgermeister Spielraum zur Ausgestaltung zu gewährleisten.⁴⁶⁹ Sie sollen weniger detailreich als die

Holstein: §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶⁷ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁶⁸ Auf zusätzliche Erläuterungen wird an dieser Stelle verzichtet, um nicht bereits Dargelegtes zu wiederholen. Es sei auf folgende Kapitel verwiesen: D.III.2 Kontraktmanagement, S. 55 ff.; E.I.1 Kritik an der Kompetenzordnung des Kommunalselfverwaltungsgesetzes als Grundlage der verwaltungsrechtlichen Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung, S. 88 ff.

⁴⁶⁹ Dabei sei nur an die anfänglich von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle vorgetragene Kompetenzschlagworte „Was“ (als Aufgabe des Gemeinderates) und „Wie“ (als Aufgabe des Bürgermeisters) erinnert; vgl. Kapitel E.I.1 Kritik an der Kompetenzordnung des Kommunalselfverwaltungsgesetzes als Grundlage der verwaltungsrechtlichen Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung, S. 88 ff.

bisherigen Beschlüsse des Rates sein, um der Verwaltung größere Flexibilität bei der Erledigung ihrer Arbeit zu garantieren. In diesem Verfahren verzichtet der Rat darauf, der Verwaltung detaillierte Vorgaben für die Ausführung seiner Beschlüsse zu machen. Die Kontrakte sollen verbindliche Vereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungschef sein, die es beiden Seiten untersagen, während der Laufzeit einseitig Änderungen der Ermächtigungen vorzunehmen, zurückzunehmen oder auf die Durchführung der politischen Leistungsvereinbarung im Einzelfall Einfluss zu nehmen.

In diesem Verfahren werden die Organe Bürgermeister und Gemeinderat tätig. Jede Handlung eines Organs muss sich aber auf Kompetenztitel stützen können. Verfassungsrechtlich steht den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG das Organisationsrecht zu, das auch das Recht zur Bestimmung der Kompetenzen der Organe umfassen würde. Dieses Recht wird jedoch nicht unbeschränkt gewährleistet, sondern ist durch den Gesetzgeber regelbar. Von diesem Recht hat der Landesgesetzgeber Gebrauch gemacht, indem er das Verhältnis von Rat zu Bürgermeister insbesondere betreffend Kompetenzverlagerungen in den §§ 32-69 KSVG geregelt hat. Es bleibt trotz verfassungsrechtlicher Organisationshoheit somit kein Raum für Kompetenzverlagerungen durch das Kontraktmanagement, die nicht durch das Kommunalselbstverwaltungsgesetz ausdrücklich zugelassen werden. Das Kommunalselbstverwaltungsgesetz verleiht dem Gemeinderat und dem Bürgermeister bestimmte Kompetenzen, die sie nicht nach Belieben ausüben oder übertragen können. Vielmehr sind sie zur Ausübung ihrer Kompetenzen verpflichtet.⁴⁷⁰ Der Rat ist zur Entscheidung in Selbstverwaltungsangelegenheiten berufen (§ 34 KSVG⁴⁷¹), der Bürgermeister als Verwaltungschef zur Ausführung der Beschlüsse (§ 59 Abs. 2 KSVG⁴⁷²). Zu fragen ist daher, inwiefern die Aufgabenzuweisungen aus der

⁴⁷⁰ Thomas R. Wolf, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOeR 1999, 131 (133).

⁴⁷¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁷² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

politischen Leistungsvereinbarung mit den Kompetenzzuweisungen des Kommunalelselfverwaltungssetzung übereinstimmt.

Als erster Kompetenztitel für die politische Leistungsvereinbarung bietet sich an, die Trennung der Kompetenzen in Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung („Was“) und deren Ausführung („Wie“) nur als Umschreibung der Kompetenzverhältnisse im Fall der „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ anzusehen. In diesen Geschäften steht dem Bürgermeister eine ausschließliche Entscheidungskompetenz zu, der Gemeinderat hat in diesem Bereich lediglich das Recht, finanzielle Festsetzungen im Haushalt zu treffen und allgemeine Richtlinien für einen bestimmten Kreis an Geschäften zu bestimmen. Unter den Begriff des „Geschäfts der laufenden Verwaltung“ fallen Angelegenheiten, die weder von grundsätzlicher Bedeutung für die Gemeinde sind, noch von erheblicher Bedeutung für den Gemeindehaushalt sind und zu den kontinuierlich anfallenden Geschäften der Gemeinde gehören.⁴⁷³ Die politische Leistungsvereinbarung umfasst die gesamte Tätigkeit der Gemeinde im Haushaltsjahr, wodurch sachlich und finanziell wesentliche Angelegenheiten vereinbart werden. Der Umfang der Aufgaben im Kontrakt überschreitet damit an Bedeutung und Häufigkeit den Bereich der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 59 Abs. 3 KSVG⁴⁷⁴) als originäre Verwaltungskompetenz. Zudem würde der Rat durch die Qualitätsziele der politischen Leistungsvereinbarung ein Mitentscheidungsrecht in Geschäften der laufenden Verwaltung zugebilligt werden, was ihm aber gemäß § 34 i.V.m. §59 Abs. 3 KSVG nicht zusteht. Daher scheidet diese Deutung aus.

Deshalb wird in der Literatur der Verzicht des Rates auf detaillierte Vorgaben und das Sich-Begnügen mit Rahmenrichtlinien als Übertragung (Delegation) seiner Kompetenz auf den Bürgermeister gewertet.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Heinz Dols, Klaus Plate, Gemeinderecht, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1994, Rdnr. 284.

⁴⁷⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 37 Abs. 1, 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 22 Abs. 5, 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO), ohne Geschäft der laufenden Verwaltung; **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 53 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 63 Abs. 1, 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 2, 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

⁴⁷⁵ Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 (421); Thomas R. Wolf, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOer 1999, S. 131 (133); Herrmann Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63 (67); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1999, S. 853 (857); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt, Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57 (62).

Grundsätzlich sind die dem Gemeinderat verliehenen Kompetenzen von diesem auch auszuführen und stehen nicht zu seiner Disposition. Eine Delegation wäre aber nach § 34 KSVG zulässig. Bei dieser Übertragung der Kompetenzen ist allerdings § 35 KSVG⁴⁷⁶ zu beachten, der bestimmte Entscheidungen ausschließlich dem Gemeinderat vorbehält (Vorbehaltsaufgaben). Insofern ist ein verbindliches Kontraktmanagement in den Fällen des § 35 KSVG nicht möglich.

Zusätzlich problematisch ist eine weitere Anforderung an die politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister. Demnach kann eine Veränderung oder Rücknahme der Vereinbarung nur konsensual erfolgen.⁴⁷⁷ Das hätte zur Folge, dass der Rat nicht mehr auf die Ausführung des Kontraktes im Einzelfall Einfluss nehmen dürfte (Einzelfallintervention). Der Kontrakt soll nicht einseitig aufkündbar sein, wobei in der bisherigen Arbeit herausgearbeitet wurde, dass es in diesem Kündigungsmöglichkeiten der politischen Leistungsvereinbarung gemäß § 60 SVwVfG⁴⁷⁸ gibt (z.B. bei Notwendigkeit einer Nachtragshaushaltssatzung).⁴⁷⁹ Der Wortlaut des § 34 KSVG selbst sieht auch keine jederzeitige Rückholbarkeit vor, womit eine Übertragung ohne Rückholmöglichkeit zulässig scheint. Allerdings lässt diese Erwägung den Grundsatz des Verwaltungsrechts außer Acht, wonach jeder Akt der öffentlichen Gewalt durch einen Akt gleicher Qualität änderbar oder rückholbar ist (actus-contrarius-Theorie), wenn nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist. Da im Kommunalselbstverwaltungsgesetz keine ausdrückliche Regelung der Rückholbarkeit getroffen wurde, ist eine Delegation, die durch eine Vereinbarung durchgeführt wurde, stets rückholbar.⁴⁸⁰ Eine direkte Delegation von Kompetenzen durch die Vereinbarung ohne einseitige Rückholbarkeit widerspricht dem Kommunalselbstverwaltungsgesetz und ist somit nicht zulässig.

⁴⁷⁶ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 39 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 32 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 35 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 51 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 3, 5 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 40 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 41 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 41 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 28 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 26 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁷⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996, S. 14; Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht. 4/1998, Kontraktmanagement: Steuern über Zielvereinbarungen, Köln, 1998, S. 13.

⁴⁷⁸ In anderen Bundesländern die wortgetreue und gleich nummerierte Parallelbestimmung (§ 60 LandesVwVfG); Ausnahme: **Schleswig-Holstein:** § 127 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz).

⁴⁷⁹ Vgl. Kapitel E.I.2.c)(5) Anwendung der Vorschriften der §§ 55 bis 62 SVwVfG auf das Kontraktmanagement, S. 140 ff.

⁴⁸⁰ Herrmann Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63 (66); Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000, § 34 Rdnr. 1.

Angesichts dieses Ergebnisses wird teilweise versucht, über ein Trennungs- und Abstraktionsprinzip wie im Zivilrecht doch zu einer Rechtmäßigkeit der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Verwaltungschef zu gelangen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme, dass es auch im Verhältnis von Rat und Bürgermeister, das durch die politische Leistungsvereinbarung geregelt werden soll, verpflichtende und erfüllende Handlungen gibt. Dabei ließe sich die politische Leistungsvereinbarung als schuldrechtliche Verpflichtung des Rates deuten, von seinen Kompetenzen in der im Kontrakt festgelegten Art zu Gebrauch zu machen.⁴⁸¹ So würde sich der Rat verpflichten, den Haushalt mit dem vereinbarten Inhalt als Satzung zu verabschieden, der Bürgermeister im Gegenzug, die vereinbarten Maßnahmen mit den vereinbarten Qualitätskriterien auszuführen. Dadurch wäre es beiden weiterhin möglich, ihre Kompetenzen zu übertragen. So könnte z. B. der Rat Aufgaben, die er bereits in der politischen Leistungsvereinbarung mit dem Bürgermeister geregelt hat, auch einem Ausschuss zur Lösung anvertrauen.

Für ein solches Konstrukt spricht, dass mit der bloßen Verpflichtung, von Kompetenzen in einer bestimmten Weise Gebrauch zu machen, Kompetenzen nicht delegiert werden. Zudem passt diese Sichtweise der politischen Leistungsvereinbarung auch zu dem Umstand, dass die politische Leistungsvereinbarung selbst noch nicht der Haushalt ist, sondern er in Form der Haushaltssatzung noch umgesetzt werden muss.

Allerdings vermag eine solche Sichtweise nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Verpflichtung, von seinen Kompetenzen in der im Kontrakt bestimmten Weise Gebrauch zu machen, ohne diese Verpflichtung einseitig ändern zu können, die Entscheidungsfreiheit des Gemeindeorgans einengt. Probleme ergeben sich im Fall von Leistungsstörungen, z. B. wenn der Rat den vereinbarten Beschluss nicht trifft oder zuwenig Geldmittel zur Verfügung stellt. Wenn der Vertrag aber verbindlich sein soll, ja sogar Klagen hieraus vor dem Verwaltungsgericht zulässig sein sollen,⁴⁸² muss die „schuldrechtliche“ Verpflichtung Konsequenzen haben. Das hieße, das Verwaltungsgericht müsste den Rat zur Erfüllung des Vertrages verurteilen. Dadurch ließen sich die Vorschriften über die Übertragung von Ratskompetenzen (§ 34 KSVG) umgehen wie auch die über die Vorbehaltsvorschriften (§ 35 KSVG). Dies würde wiederum bedeuten, dass der verpflichtende Vertrag wegen Verstoß gegen höherrangiges Recht (Vorrang des Gesetzes) rechtswidrig und damit nichtig wäre.

⁴⁸¹ Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1998, S. 853; Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57 (63).

⁴⁸² Janbernd Oebbecke, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57 (65).

Eine solche Bindung wäre wie eine direkte Übertragung der Kompetenzen zu bewerten und ist daher ebenfalls wegen Verstoß gegen die Regelungen über die Rückholbarkeit von Kompetenzzuständigkeiten rechtswidrig.

Die zeitlich unbegrenzte Kompetenzdelegation ist damit nicht möglich. Eine Übertragung der Kompetenzen in der gewünschten Form des Kontraktmanagements (in der Laufzeit nicht einseitig rückholbar, keine Möglichkeit der Einzelintervention) ist somit nicht möglich.

Damit scheidet auch eine rechtmäßige Umsetzung der politischen Leistungsvereinbarung in Form der Delegation aus.

Zu untersuchen ist daher, ob die von der politischen Leistungsvereinbarung vorgesehene Aufgabentrennung nicht kraft anderer Bestimmungen des Kommunalselfverwaltungsgesetzes rechtlich möglich ist. Denkbar wäre noch, dass die Aufgabentrennung der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Bürgermeister (Durchführung der Maßnahmen in alleiniger Zuständigkeit) und Gemeinderat (vorheriger inhaltliche Festlegung ohne Rückholbarkeit) Teil der Kompetenzordnung des Kommunalselfverwaltungsgesetzes ist. Demnach beschließt der Rat eine Maßnahme, § 34 KSVG.⁴⁸³ Der Beschluss wird vom Bürgermeister ausgeführt,⁴⁸⁴ § 59 Abs. 2 KSVG.⁴⁸⁵ Dem Rat steht bei der Ausführung seines Beschlusses kein Mitwirkungsrecht zu. Im Gegensatz zur Delegation, bei der der Bürgermeister kraft übertragener Ratskompetenzen tätig wird, nimmt er bei der Ausführung der Ratsbeschlüsse eigene Kompetenzen wahr.⁴⁸⁶ Letztere Position würde den Anspruch der politischen Leistungsvereinbarung treffen, die die Trennung von Beschluss (Rat) und Ausführung (Bürgermeister) im Neuen Steuerungsmodell verwirklichen will. Inwiefern die politische Leistungsvereinbarung der Kompetenzordnung entspricht, ist

⁴⁸³ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁸⁴ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 385.

⁴⁸⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 63 Abs. 1 b Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** Magistrat führt aus gem. § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 38 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 52 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 1, 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁴⁸⁶ Ernst Rasch, Bemerkungen zur Rechtsnatur organisatorischer Maßnahmen, DVBl. 1983, S. 617 (619).

davon abhängig, ob die Festlegungen in Form der politischen Leistungsvereinbarung als Beschluss im Sinne des § 34 KSVG zu werten sind, die von der Verwaltung ausgeführt werden können.⁴⁸⁷ Alternativ kommt auch in Betracht, sie als Delegation von Kompetenzen im Sinne des § 34 KSVG zu werten.⁴⁸⁸

Bei der Abgrenzung ist zu fragen, welche Kriterien hierfür verwendet werden können. Denkbar wäre, auf formale Abgrenzungskriterien abzustellen. Folgt man diesem Ansatz, wäre die Bezeichnung des den Bürgermeister ermächtigenden Beschlusses maßgeblich. Demnach könnte nur dann ein Beschluss als Delegation angesehen werden, wenn er ausdrücklich als Delegation bezeichnet ist. Für ein solches Einstufungskriterium würde sprechen, dass es Rechtsklarheit sichert. Dem stehen allerdings auch erhebliche Bedenken gegenüber. So würde der Rat durch die Wortwahl in seinem Beschluss festlegen, ob es sich bei der Verwirklichung des Beschlusses durch den Bürgermeister um eine „Ausführung“ in dessen Organkompetenz oder um eine Tätigkeit kraft übertragener Kompetenz handeln würde. Dem Rat käme durch die Formulierung die Definitionsmacht der Kompetenzen von Rat und Bürgermeister zu. Diese Bestimmungsmacht wäre nicht damit vereinbar, dass der Gesetzgeber die Kompetenzen beider Gemeindeorgane in den Normen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes festgelegt hat, und die rechtsgültige Entscheidung von Streitfällen dem Verwaltungsgericht, nicht aber einem Gemeindeorgan zugewiesen hat. Auch aus einem weiteren Grund kann nicht lediglich auf die Benennung des Rechtsakts als Delegation abgestellt werden, um die Ausführung abzugrenzen. So normiert § 35 KSVG Vorbehaltsaufgaben, die nicht auf Bürgermeister oder Ausschuss übertragen (delegiert) werden dürfen. Würde man nur auf die Form des Ratsbeschlusses abstellen, ließen sich die Restriktionen für Vorbehaltsaufgaben umgehen, wenn der materielle Inhalt nicht entscheidend wäre. Daher kann auf Grund von formalen Kriterien nicht darauf geschlossen werden, ob es sich um eine Delegation durch den Gemeinderat handelt. Zu fragen ist zur Unterscheidung vielmehr, ob es sich inhaltlich um eine Beauftragung zur Ausführung oder um eine Delegation durch den Rat handelt.

⁴⁸⁷ Ohne Eingehen auf diese Fragestellung: Thomas R. Wolf-Hegerbekermeier, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419 (419); Thomas R. Wolf, Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOeR 1999, S. 131 (131); Herrmann Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63 (63); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, DÖV 1998, S. 853 (853); Janbernd Oebbecke, Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57.

⁴⁸⁸ In der Literatur wird die Problematik der Abgrenzung nicht diskutiert.

Ausgangspunkt einer materiellen Betrachtung müssen die unterschiedliche Einordnung von Delegation und Beauftragung der Ausführung sein. Im Fall der Delegation wird das Organ kraft fremder, übertragener Kompetenzen tätig. Die Möglichkeit hierfür ist im Kommunalselfverwaltungsgesetz vorgesehen. Beschränkt wird diese Möglichkeit lediglich durch § 35 KSVG, der die grundlegenden Beschlussrechte des Gemeinderates von der Übertragbarkeit ausnimmt. Insofern kann festgehalten werden, dass dem Bürgermeister im Bereich der Delegation Aufgaben mit erheblichem eigenem Entscheidungsspielraum übertragen werden können. Bei der „Ausführung“ von Ratsbeschlüssen hingegen wird der Bürgermeister nur in untergeordneter Funktion tätig, in dem er den Beschluss des handlungsunfähigen Gemeinderates verwirklicht. Durch die Ausführung von Ratsbeschlüssen sollen dem Bürgermeister noch weniger eigener Spielraum eingeräumt werden, als bei den bloßen Routineangelegenheiten der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Die Maßnahmen des Bürgermeisters dienen lediglich der Durch- und Umsetzung des Ratsbeschlusses. Daher soll dem Bürgermeister in dieser Position kein großer Spielraum eingeräumt werden.

Damit lässt sich erkennen, dass die unterschiedliche Entscheidungsposition des Bürgermeisters in beiden Rechtsinstituten die entscheidende Differenz zwischen Delegation und Beauftragung zur Ausführung ist: tendenziell große Entscheidungsmöglichkeit des Bürgermeisters bei der Delegation, demgegenüber kleine Entscheidungsmöglichkeit bei der Beauftragung zur Ausführung. Dieser Unterschied lässt daher zum Abgrenzungskriterium werden, wie viel Entscheidungsspielraum dem Bürgermeister vom Rat zugestanden wird. Der Spielraum wird durch die inhaltliche Konkretisierung bestimmt, so dass mit der Konkretheit des Ratsbeschlusses eine Beauftragung anzunehmen ist. Demnach kann von einer Beauftragung zur Ausführung ausgegangen werden, wenn der Ratsbeschluss so konkret ist, dass er ohne wesentliche Entscheidung des Bürgermeisters umsetzbar ist. Wesentlich ist die Entscheidung dann, wenn sie nicht den rechtlichen Charakter, den inhaltlichen Gehalt und die Reichweite des Ratsbeschlusses entscheidend prägt.

Im weiteren ist mittels dieser Abgrenzungskriterien die politische Leistungsvereinbarung zu untersuchen, ob sie als Delegation oder Beauftragung einzustufen ist. Zu untersuchen ist demnach, ob die politische Leistungsvereinbarung nach dieser Einstufung als Delegation oder als Beauftragung zur Ausführung verstanden werden muss.

Das Neue Steuerungsmodell soll durch die politische Leistungsvereinbarung den Entscheidungsspielraum des Bürgermeisters in finanzieller und sachlicher Hinsicht erhöhen.

In finanzieller Hinsicht, da die Budgetierung dem Bürgermeister mehr Freiheit zugesteht, die Mittel nach Bedarf umzuverteilen. In sachlicher Hinsicht wird der Spielraum des Bürgermeisters ebenfalls erhöht, indem er nicht mehr wie bisher an detaillierte Ausführungsregelungen gebunden sein soll, sondern er nun Freiraum erhält, die Qualitätsziele zu erreichen. Beides ist mit einer stärker allgemeingültigen Festsetzung der Sachentscheidung des Rates als bisher verbunden. Damit lässt sich erkennen, dass die politische Leistungsvereinbarung keine solch konkreten Aufträge an den Bürgermeister beinhaltet, dass er sie nicht ohne eigene zusätzliche Entscheidungen umsetzen kann, um die Vorgaben des Rates in der politischen Leistungsvereinbarung umzusetzen. Die Freiräume bringen zudem mit sich, dass der Bürgermeister die einzelne Sachentscheidung im Rahmen der gesetzten Bedingungen durch das Produkt stark beeinflussen und prägen kann. Somit kann davon ausgegangen werden, dass der Ratsbeschluss in Form der Haushaltssatzung mit der inkorporierten politischen Leistungsvereinbarung wesentliche Entscheidungen des Bürgermeisters zur Umsetzung erfordert. Da der Kontrakt durch den Rat qualitativ und quantitativ nur allgemein gefasst ist, muss davon ausgegangen werden, dass es sich im Falle der politischen Leistungsvereinbarung nicht um eine Beauftragung zur Ausführung handelt, sondern um eine Delegation.

Da es im Falle des Kontraktmanagements um eine Delegation und nicht um eine Beauftragung handelt, scheidet diese letzte Möglichkeit einer rechtlich zulässigen Umsetzung der politischen Leistungsvereinbarung aus.

Damit steht die politische Leistungsvereinbarung im Gegensatz zur Kompetenzordnung zwischen Rat und Bürgermeister, da sie keine einseitige Rückholbarkeit von Delegationen an den Rat vorsieht.

Daher verstößt die politische Leistungsvereinbarung gegen das Prinzip des Vorrang des Gesetzes und ist damit rechtswidrig.

Jedoch könnte man fragen, ob nicht auch hier wie im Haushaltsrecht eine Möglichkeit der Entbindung von den Bestimmungen über die Delegation besteht, von den Regelungen, gegen die beim Kontraktmanagement die politische Leistungsvereinbarung verstößt. Eine Freistellung von haushaltsrechtlichen Bestimmungen ermöglicht § 126a KSVG. Diese Bestimmung erlaubt lediglich Ausnahmen von bestimmten Anforderungen des Haushaltsrechts, nicht aber des Organisationsrechts.⁴⁸⁹ Eine vergleichbare Vorschrift für den

⁴⁸⁹ In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg: § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO),

Bereich der Delegation von Ratsaufgaben lässt sich im Kommunalselbstverwaltungsgesetz nicht finden. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein⁴⁹⁰ besteht hingegen durchaus auch die Möglichkeit, von Organisationsrecht wie den Delegationsvorschriften freizustellen. In diesen Bundesländern lässt sich das Kontraktmanagement rechtlich einführen, wenn die vorherige Genehmigung der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde eingeholt wurde.

Damit würde im Saarland mangels Freistellungsmöglichkeit wie § 126a KSVG eine politische Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister gegen die Kompetenzordnung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes verstoßen. Damit handeln Bürgermeister und Gemeinderat beim Schluss der politischen Leistungsvereinbarung nicht auf Grundlage ihrer Organkompetenz.

4. Ergebnis

Das Kontraktmanagement in Form der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Bürgermeister ist im Saarland mangels Kompetenz der Gemeindeorgane zur Kompetenzverlagerung rechtswidrig, damit rechtlich unzulässig und damit mit dem Kommunalverfassungsrecht unvereinbar. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein⁴⁹¹ ist es hingegen wegen der Dispensmöglichkeit von organisationsrechtlichen

Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴⁹⁰ **In folgenden Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴⁹¹ **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO),

Bestimmungen formell und materiell rechtmäßig umsetzbar. Damit ist es in diesen Ländern mit dem Kommunalverfassungsrecht vereinbar.

Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

F. Vereinbarkeit der Stellung von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28

Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz

Nachdem die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells vorgestellt⁴⁹² und die Rechtsnatur der politischen Leistungsvereinbarung⁴⁹³ bestimmt wurde, konnte festgestellt werden, dass der Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat im Rahmen der gegenwärtig geltenden Normen des saarländischen Kommunalselfverwaltungsgesetzes nicht zulässig ist. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, ob durch eine normative Freistellung von den organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Kommunalselfverwaltungsgesetzes (sogenannte „Freistellungsklausel“) den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden könnte, die politische Leistungsvereinbarung einzuführen.

Das Neue Steuerungsmodell soll ein umfassendes System zur Steuerung der gesamten Gemeindeverwaltung sein, das von der Feststellung der finanziellen Rahmenbedingungen durch den Gemeinderat über die Sachentscheidung des Sachbearbeiters bis hin zum Informationsmanagement die gesamte Bandbreite kommunalen Handelns abdeckt. Diese Neuerungen verändern die vorhandenen Strukturen der Gemeinde, angefangen beim Bürgermeister, dem Gemeinderat, den Ortsräten bzw. Bezirksräten, den Beigeordneten und den Fachbereichen bis hin zu den Sachbearbeitern. Die Gemeindeverwaltung (Bürgermeister, Beigeordnete, Fachbereiche, Sachbearbeiter) mit dem Bürgermeister als Behördenleiter unterscheidet sich hinsichtlich des Aufbaus und der Arbeitsweise nicht von anderen Verwaltungskörperschaften. Demgegenüber stellt das Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister im Vergleich zu anderen Verwaltungskörperschaften eine Besonderheit dar. Denn im Gegensatz zu anderen hierarchisch und monokratisch aufgebauten Verwaltungsbehörden bestehen in der Kommune mit dem Gemeinderat und dem Bürgermeister zwei unmittelbar durch Wahl bestellte Organe, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden. Hinzu kommt, dass beide Organe in einem Dualismus zueinander diese

⁴⁹² Vgl. Kapitel D Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells S. 29 ff.

⁴⁹³ Vgl. Kapitel E.I.2.c)(6) Ergebnis, S. 159.

Verwaltungsaufgaben erledigen und verwaltungsrechtlich mit besonderen Organrechten ausgestattet sind. Ein Spannungsverhältnis zwischen Bürgermeister (Verwaltungsleiter) und Gemeinderat (Volksvertretung) ist spezifisch für die Kommune, während in den staatsunmittelbaren Verwaltungsbehörden eine solche Konstellation nicht vom Gesetzgeber normiert ist. Eine Reform der Beziehung von Rat und Gemeinderat wird vom Neuen Steuerungsmodell in der Gestalt angestrebt, dass der Rat sich stärker auf grundsätzliche Entscheidungen beschränken und dem Bürgermeister zur Ausführung derselben mehr Spielraum zugestehen soll.⁴⁹⁴ Gerade die aus dieser Maxime folgende Veränderung der Machtbalance zwischen Rat und Bürgermeister wurde zum Zielpunkt heftiger Kritik am Neuen Steuerungsmodell, die bis zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit reicht.⁴⁹⁵ Eine Untersuchung dieser Beanstandungen ist geboten, um den Spielraum der Kommunen für den Fall einer Freistellung von Organisations- und Haushaltsvorschriften durch einen diesbezüglich erweiterten § 126a KSVG⁴⁹⁶ zu bestimmen. Die Bedenken, die gegen das Neue Steuerungsmodell vorgebracht werden, richten sich insbesondere gegen die der politischen Leistungsvereinbarung zu Grunde liegenden Kompetenzzuweisungen an Gemeinderat und Bürgermeister. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung und die damit verbundenen Kompetenzverschiebungen zwischen Gemeinderat und Bürgermeister entsprechend den Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle könnten mit dem Demokratieprinzip⁴⁹⁷ des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar sein.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ Vgl. D.I Grundkonzeption des Neuen Steuerungsmodells, S. 29 ff.

⁴⁹⁵ Hans-Günther Hennecke, Zusammenfassung der Diskussion, in: Hans-Günther Hennecke, (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, Joachim Wieland zitierend, S. 139 (139); Hans-Günther Hennecke, Die kommunale Selbstverwaltung in der Bewährungsprobe, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 26 (26); Jörg Bogumil, Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? in: Jörg Bogumil, Leo Kießler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997, S. 34, 35; Hans-Ulrich Derlien, Beurteilungskriterien zur Gestaltung von Kommunalverfassungen, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 25 (31, 32); Dagmar Schorsch-Brand, Zur politischen Bewertung der Kommunalverfassungen, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 47 (49); Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S.13.

⁴⁹⁶ **In folgenden Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Schleswig-Holstein:** § 135a Gemeindeordnung (SH-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

⁴⁹⁷ Zum Demokratieprinzip: Horst Dreier, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, Jura 1997, 249 f.

Daher konzentriert sich im weiteren die Arbeit auf die am stärksten diskutierte Frage: Zu untersuchen ist, ob das Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

I. Charakter des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG

Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss in den Kommunen eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Repräsentation bestehen. Nach Satz 1 dieses Artikels muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Bei der Frage nach der Vereinbarkeit des Neuen Steuerungsmodells mit den demokratischen Prinzipien des Grundgesetzes muss nun geklärt werden, woraus das Demokratieprinzip hinsichtlich der Kommunen abgeleitet wird, und welche demokratischen Anforderungen an das Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister zu stellen sind.

Das Demokratieprinzip lässt sich hinsichtlich der Kommunen auf dreifache Weise ableiten.

So könnte die Norm des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG so verstanden werden, dass das Demokratieprinzip für die Gemeinden ausschließlich aus Artikel 28 Abs. 1 GG zu gewinnen ist und das Demokratieprinzip lediglich auf Grund dieser Vorschrift auch für die Kommunen gilt. Gegen eine solche Ansicht spricht, dass auf diesem Wege das Demokratieprinzip in den Kommunen und den Ländern zur Disposition des Bundesverfassungsgebers bzw. -änderers gestellt würde, da nur der Art. 20 GG, nicht aber der Art. 28 Abs. 1 GG, der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt und damit vor Abschaffung geschützt ist. Ein solcher gesetzgeberischer Spielraum des Grundgesetzänderers würde den Bundesstaat aber in einen Widerspruch zu sich selbst setzen, indem er dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit zur Einrichtung undemokratischer Verwaltungsstrukturen eröffnen würde. Daher scheidet diese Lesart des Art. 28 Abs. 1 GG aus. Daher ist im weiteren von einer direkten Geltung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG für alle Ebenen der Bundesrepublik auszugehen.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Zur Verfassungsmäßigkeit der Budgetierung: Joachim Linck, Budgetierung. Abdankung der Parlamente und kommunalen Vertretungen?, ZG 1997, 1 f.

⁴⁹⁹ Michael Nierhaus, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, Art. 28 Rdnr. 7 f.; Roman Herzog, in: in: Theodor Maunz, Günther Dürig, Matthias Herdegen, Roman Herzog, Hans Klein, Peter Lerche, Hans-

Stimmt man der Auffassung zu, dass Art. 20 Abs. 2 GG für den Aufbau aller Staatsgewalt in der Bundesrepublik gilt, so stellt sich die Frage, welche Aufgabe dann noch Art. 28 Abs. 1 GG zukommen kann. Zum einen wäre denkbar, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG einen „Homogenitätsfilter“ für das kraft Art. 20 Abs. 2 GG geltende Demokratiepostulat darstellt und damit den Spielraum für landesverfassungsrechtliche Ausgestaltungen des Demokratieprinzips erweitert. Zum anderen könnte man geltend machen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich deklaratorisch auf den unmittelbar geltenden Art. 20 Abs. 2 GG verweist. Begründen kann man die Ansicht, die Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich eine deklaratorischen Wirkung zuspricht, mit der Tatsache, dass in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich auf den Typusbegriff der Demokratie „im Sinne dieses Grundgesetzes“ in Art. 20 Abs. 2 GG Bezug genommen wird.⁵⁰⁰ Eine solche Argumentation verkennt jedoch, dass sich aus den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten demokratischen Anforderungen des Grundgesetzes an den Landesverfassungsgeber auch eine Regelungsfunktion des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erkennen lässt.⁵⁰¹ So hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Grundgesetz vom Landesverfassungsgeber „Homogenität“, nicht „Uniformität“ verlange und ihm einen eigenverantwortlich auszufüllenden Spielraum bei der Verfassungsgebung eröffne.⁵⁰² Dies kann Art. 28 Abs. 1 GG für die Länder und die Kommunen leisten, indem der Artikel als „lex specialis“ den Grundsatz des Art. 20 Abs. 2 GG für die Landes- und Kommunalebene ausformt. Gegen diese Argumentation spricht allerdings, dass der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG von den „Grundsätzen des (...) demokratischen (...) Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“ spricht. Diese bedeutet, dass inhaltlich voll auf Art. 20 Abs. 2 GG verwiesen wird. Jedoch ist zu bezweifeln, ob dieser Vorschrift entnommen werden kann, dass mit diesem Verweis zugleich ein gesetzlicher Ausgestaltungsspielraum der Prinzipien des Art. 20 Abs. 2 GG für die Länder untersagt wird.⁵⁰³ Hiergegen spricht, dass mit der Formulierung „demokratischer Rechtsstaat im Sinne dieses Grundgesetzes“ nicht explizit auf Art. 20 Abs. 2 GG verwiesen wird, sondern auch die übrigen Vorschriften des Grundgesetzes heranzuziehen sind, die das Demokratieprinzip verfassungsrechtlich ausformen. Dies würde allerdings auch wieder Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG umfassen, der die

Jürgen Papier, Albrecht Randelzhofer, Eduard Schmidt-Assmann, Ruppert Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, München, 1958, Stand: 38. Ergänzungslieferung, März 2001, Art 20 Abschn. II, Rdnr. 96.

⁵⁰⁰ Jens Kersten, Homogenitätsprinzip und Landesverfassungsrecht, DÖV 1993, S. 896 (900).

⁵⁰¹ BVerfGE 83, S. 60 (60, 65).

⁵⁰² BVerfGE 9, S. 268 (279); 24, S. 367 (390); 27, S. 44 (55); 36, S. 342 (361); 83, S. 37 (58); Herrmann Pünder, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 2001, S. 70 (72).

⁵⁰³ Wolfgang Löwer, in: Ingo von Münch, Philip Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Aufl., München, 1995, Art. 28 Rdnr. 15.

Anforderungen des Grundgesetzes an eine demokratische kommunale Selbstverwaltung normiert. Zudem spricht gegen ein bloß deklaratorisches Verständnis des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, dass der Verfassungsgeber damit eine Norm ohne Aussagewert ins Grundgesetz eingefügt hätte. Gegen einen solchen Willen des Verfassungsgebers spricht jedoch, dass er im Rahmen des Art. 28 GG Modifizierungen des Demokratieprinzips vorgenommen hat. Insoweit ist insbesondere die verfassungsrechtliche Erweiterung des kommunalen Legitimationssubjektes um die EU-Ausländer zu nennen. Die hierfür notwendige Grundgesetzergänzung wurde nicht im Art. 20 Abs. 2, sondern im Art. 28 GG eingefügt, was die föderalistische Ausgestaltung des Demokratieprinzips betont. Zudem zeigen die Urteile⁵⁰⁴ des Bundesverfassungsgerichts zu den Ausländerwahlrechten in Hamburg und Schleswig-Holstein, dass bei der Bestimmung des demokratischen Legitimationssubjektes auf Art. 28 GG und nicht auf Art. 20 Abs. 2 GG zurückgegriffen wurde. Daher kann davon ausgegangen werden, dass mit der Formulierung „im Sinne dieses Grundgesetzes“ in Art. 28 Abs. 1 GG lediglich auf die grundsätzlichen Regelungen der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien verwiesen werden soll, und der Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG als *lex specialis* den Ländern Spielräume zur Ausgestaltung des Art. 20 Abs. 2 GG gewähren soll. Bei der Ermittlung des Tatbestandes des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind daher lediglich die Grundsätze des in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzips zu beachten. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nennt besondere Anforderungen des Grundgesetzes für die kommunale Demokratie und ist somit als „*lex specialis*“ zu qualifizieren.

II. Die Stellung von Gemeinderat und Bürgermeister im Neuen

Steuerungsmodell und das Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 S.

2 GG

Zur Beantwortung der Frage, ob die Vorgaben des Neuen Steuerungsmodells für das Verhältnis von Rat und Bürgermeister im Hinblick auf das Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ausreichend sind, müssen die Grundsätze des Art. 20 Abs. 2 GG beachtet werden. Das bedeutet, dass eine ländergesetzliche Regelung, die sich im Rahmen des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG hält, in jedem Fall auch den Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht. Insofern stellt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG weniger strenge Anforderungen an die demokratische Verwaltungsorganisation als Art. 20 Abs. 2 GG. Im

⁵⁰⁴ BVerfGE 83, S. 37 (37); 83, S. 60 (60).

weiteren soll daher zuerst der Inhalt des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG dargestellt werden. Sodann wird überprüft, wie die Gemeindeverwaltung, die nach den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells organisiert ist, den Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG entspricht. Sollte dies zu verneinen sein, so ist im Anschluss zu prüfen, ob ihre Verwaltungsorganisation auf Grund des „Homogenitätsfilters“ noch den Ansprüchen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG genügt.

Ausgangspunkt der Erörterungen bildet daher die Festlegung des Art. 20 Abs. 2 GG: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."

1. Das Legitimationsobjekt: Die Ausübung von Staatsgewalt

Art. 20 Abs. 2 GG spricht davon, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen müsse. Das bedeutet auch, dass nur die Ausübung von Staatsgewalt der Legitimation durch den Souverän, das Volk, bedarf. Insofern ist zu fragen, ob die Handlungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells als Staatsgewalt angesehen werden können.

Nach einer Auffassung ist Staatsgewalt die gesamte staatliche Herrschaftsmacht zu verstehen.⁵⁰⁵ Hierzu zählen alle rechtsverbindlichen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt. Das Neue Steuerungsmodell soll zwischen Rat und Bürgermeister angewendet werden, wenn es um Entscheidungen sachlicher oder finanzieller Art für die Kommune geht. Die Kommune ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft Teil der öffentlichen Gewalt. Damit liegen nach dieser Ansicht die Voraussetzungen der Ausübung von Staatsgewalt vor. Das Handeln von Rat und Bürgermeister im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wäre als Ausübung von Staatsgewalt einzustufen und damit im Hinblick auf das Demokratieprinzip legitimationsbedürftig.

Allerdings könnte bezweifelt werden, dass wirklich jedes, auch unbedeutendes und geringfügiges staatliches Handeln der demokratischen Legitimation bedarf. Zugespitzt könnte man fragen, ob der Art. 20 Abs. 2 GG nicht unter einem „Bagatellvorbehalt“ steht, wonach staatliches Handeln erst ab einer bestimmten Erheblichkeitsgrenze so wichtig ist,

⁵⁰⁵ Michael Sachs, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 2. A., 1999, Art. 20 Rdnr. 29.

dass es legitimationsbedürftig wird.⁵⁰⁶ Solche Überlegungen werden jedoch strikt abgelehnt.⁵⁰⁷ Diese Ansicht kann auf den Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 GG verweisen, der keine Einschränkung der durch das Volk zu legitimierenden Staatsgewalt erkennen lässt.⁵⁰⁸ „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Zudem steht eine solche „Bagatellgrenze“ im Widerspruch zur dogmatischen Unterteilung von Handlungen in dem grundgesetzlichen Gemeinwesen⁵⁰⁹ als grundgesetzliche Freiheitsausübung und als legitimationsbedürftiges staatliches Handeln. Durch eine Bagatellgrenze gäbe es Handeln, das keinem der beiden Bereiche zuzuordnen wäre. Daher muss eine Bagatellgrenze für demokratische Legitimation staatlichen Handelns verneint werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil zum schleswig-holsteinischen Personalvertretungsgesetz⁵¹⁰ die Diskussion über die Frage der Legitimationsbedürftigkeit staatlichen Handelns um einen Gesichtspunkt erweitert. Das Gericht führt aus, Staatsgewalt sei legitimationsbedürftig, wenn staatliche Aktivitäten sich als „amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter“ darstellten. Unerheblich sei dabei, „ob es unmittelbar nach außen“ wirke oder nur „behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmbarkeit der Amtsaufgaben“ schaffe. Wenn man diese Anforderungen auf das Neue Steuerungsmodell und seine Konsequenz für das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister überträgt, ist festzustellen, dass dem Inhalt der Aufgabenverteilung entscheidende Bedeutung zukommt. Es stellt sich die Frage, ob die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zwischen Rat und Bürgermeister abzuschließenden Leistungsvereinbarungen als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter anzusehen sind. Im Neuen Steuerungsmodell werden durch den Haushalt als „produktorientiertem Haushaltsplan“ die Entscheidungen über die Finanzen der Kommune getroffen, zugleich inhaltliche Richtlinien des Verwaltungshandelns vorgegeben, eine Abstinenz des Rates von Einzelinterventionen vereinbart und Berichtspflichten des Bürgermeisters konstituiert.⁵¹¹ Dabei werden die gesetzlichen Grundsätze des § 37 Abs. 1 Sätze und 2 KSVG sachlich und zeitlich konkretisiert.⁵¹² Der Inhalt des Kontraktes ist

⁵⁰⁶ Michael Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, *Der Staat* 32 (1993), S. 29 (29).

⁵⁰⁷ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, *AöR* 116 (1991), S. 329 (367).

⁵⁰⁸ Janbernd Oebbeke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume in der Verwaltung, *Münster*, 1986, S. 79.

⁵⁰⁹ Josef Isensee, Grundrechte und Demokratie. Die polare Legitimation im grundrechtlichen Gemeinwesen, *Der Staat* 20 (1981), S. 161 (168).

⁵¹⁰ BVerfGE 93, S. 37 (68)

⁵¹¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 4/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 23.

⁵¹² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 24 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 30 Abs. 3 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz; **Brandenburg:** § 36 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg

rechtsverbindlich und legt durch die Produktbeschreibungen inhaltliche und qualitative Kriterien für die Sachentscheidung der Verwaltung gegenüber dem Bürger fest. Eine rechtsverbindliche Festlegung von Sachentscheidungskriterien ist als amtliche Entscheidung im behördeninternen Bereich anzusehen. Folgt man der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, so ist festzustellen, dass es sich bei dem Schluss der politischen Leistungsvereinbarung um amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter und somit um Ausübung von Staatsgewalt handelt.

Damit ist der Schluss der politischen Leistungsvereinbarung sowohl nach Auffassung des Bundesverfassungsgericht als auch nach der zuerst ausgeführten Ansicht als Ausübung von Staatsgewalt anzusehen. Somit kann eine Entscheidung zwischen beiden Ansichten in diesem Falle dahinstehen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass in der Kommune Bürgermeister und Gemeinderat im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells amtlich entscheiden.⁵¹³ Folglich sind die Aktivitäten beider Gemeindeorgane im Neuen Steuerungsmodell Ausübung von Staatsgewalt.

Damit stellt das Handeln von Rat und Bürgermeister im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells Ausübung von Staatsgewalt dar, die unter demokratischen Gesichtspunkten legitimationsbedürftig ist.

2. Das Legitimationssubjekt: Das Staatsvolk

Der Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG fordert, dass alle Staatsgewalt „vom Volk“ ausgehen müsse. Daher muss auch nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung das Handeln der Kommune durch das „Volk“ legitimiert sein. Legitimationssubjekt staatlicher Gewalt im Sinne der Regelung des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ist das „Volk“, worunter das Staatsvolk als „pouvoir constitué“ des Grundgesetzes zu verstehen ist.⁵¹⁴ Wer das Staatsvolk bildet, wird sowohl in der Präambel, als auch in den Art. 33 Abs. 1 und 2, 56, 64 Abs. 2, 116 und 146 GG durch das Grundgesetz erläutert. Die

(Brand-GemO); **Hessen:** § 50 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 34 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 40 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 55 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 33 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 28 Abs. 4 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 2, 62 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 30 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁵¹³ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000, S. 303.

⁵¹⁴ BVerfGE 83, S. 37 (50).

Betonung der deutschen Staatsangehörigkeit in diesen Vorschriften erzwingt den Schluss, dass das Staatsvolk die deutschen Staatsangehörigen und die ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen sind.⁵¹⁵ Mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein und Hamburg ist auch seitens der Rechtsprechung geklärt, dass dem „Staatsvolk“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG nur deutsche Staatsangehörige und die diesen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen angehören.⁵¹⁶

Im Gegensatz hierzu leitet die kommunale Selbstverwaltung ihre Legitimation nicht vom nationalen Staatsvolk ab, sondern von den Gemeindebürgern. Dies sind gemäß § 18 Abs. 2 KSVG⁵¹⁷ alle volljährigen Deutschen im Sinne des Art. 116 GG und EU-Staatsangehörigen, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen. Im Rahmen der Selbstverwaltung entscheiden Repräsentanten der kommunalen Gemeinschaft über die öffentlichen Aufgaben, die auf die Grundbedürfnisse des Menschen bezogen sind.⁵¹⁸ Die demokratische Legitimation der Kommune ist somit nicht auf das Legitimationssubjekt Staatsvolk zurückzuführen, sondern auf das kommunale Teilvolk. Angesichts dieser Divergenz der Legitimationssubjekte stellt sich die Frage, ob in der Demokratie ein Rückbezug auf unterschiedliche Legitimationssubjekte zulässig ist. Diese Frage führte vor dem Erlass des Grundgesetzes zu erheblichen Debatten um die Zulässigkeit kommunaler Selbstverwaltung in der Demokratie. Es wurde vorgebracht, dass (nationale) Demokratie und (kommunale) Selbstverwaltung wesensverschieden seien.⁵¹⁹ Aus dieser Ungleichartigkeit wurde der Schluss gezogen, dass das Teilvolk in den Kommunen die Staatsgewalt der Kommune nicht legitimieren könne, da es kein Staatsvolk darstelle.

⁵¹⁵ Hans Bernhard Brockmeyer, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Kriftel, 1999, Art. 20 Rdnr. 17; Michael Sachs, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, Art. 20 Rdnr. 18.

⁵¹⁶ BVerfGE 83, S. 37 (51); 60, S. 81 (81).

⁵¹⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 12 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 15 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 13 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 8 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 13 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-Kverf); **Niedersachsen:** § 21 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 21 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 13 Abs. 2 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 15 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 20 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 6 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 10 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁵¹⁸ Georg-Christoph von Unruh, Demokratie und Selbstverwaltung, DÖV 1986, S. 217 (223).

⁵¹⁹ Ernst Forsthooff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München, 1973, S. 536; Georg-Christoph von Unruh, Demokratie und Selbstverwaltung, DÖV 1986, S. 217 (219); Hans Herbert von Arnim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988) S. 1 (2 ff).

Dieser Sicht wurde jedoch durch die Aufnahme des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie Abs. 2 GG in das Grundgesetz der verfassungsrechtliche Boden entzogen, da diese Bestimmungen das Ortsvolk als Legitimationssubjekt der Staatsgewalt im lokalen Hoheitsbereich anerkennen. Das Teilvolk in den Kommunen ist primäres Legitimationssubjekt. Es ist dem nationalen Staatsvolk insofern strukturähnlich.⁵²⁰

Daher kann im Falle der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung auch die Rückbindung an den Willen des lokalen Teilvolkes die demokratische Legitimation durch das „Volk“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vermitteln.⁵²¹

3. Die Legitimationsmodi: Rückführbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt auf den Willen des Volkes

Nachdem sowohl das Subjekt als auch das Objekt der kommunalen Legitimation geklärt sind, soll im folgenden untersucht werden, welcher Art die Verbindung zwischen beiden Polen sein muss. Dieser Vorgang der Rückbindung der Herrschaftsausübung an das Legitimationssubjekt wird als Legitimation bezeichnet, das Ergebnis dieses Prozesses als Legitimität.⁵²² Dabei ist es Ziel der Legitimation in der Demokratie, den Einfluss des Volkes auf die Ausübung von Staatsgewalt sicherzustellen.⁵²³ Damit dieser Rückbindungsakt der kommunalen Organe an den Willen der Gemeindebürger als demokratisch zu bezeichnen ist, müssen drei Legitimationsmodi erfüllt sein, die nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts einem numerus clausus unterliegen.⁵²⁴ Im weiteren werden die unterschiedlichen Modi (funktionell-institutionelle Legitimation, personell-organisatorische Legitimation, sachlich-inhaltlich Legitimation) dargestellt. In Durchbrechung des vom Bundesverfassungsgerichts statuierten numerus clausus lässt sich zudem fragen, ob auch von einer Kundenorientierung der Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell legitimierende Wirkung ausgeht.

⁵²⁰ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (317).

⁵²¹ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (349).

⁵²² Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 168.

⁵²³ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (300).

⁵²⁴ BVerfGE 93, S. 37 (66 f.).

Zur Beantwortung der Frage, wann der notwendige Gehalt demokratischer Legitimation einer Verwaltung erreicht wird, ist zu klären, in welchem Verhältnis die Legitimationsmodi zueinander stehen. Insoweit wird vertreten, dass die Legitimationsmodi nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern dass ihnen allein in ihrem Zusammenwirken Bedeutung zukommt. Dieses notwendige Maß demokratischer Legitimation wird auch als bestimmtes, notwendiges⁵²⁵ bzw. hinreichendes⁵²⁶ Legitimationsniveau bezeichnet.

In der Erörterung, wann das notwendige Maß demokratischer Legitimation erreicht ist, wird die herrschende Meinung teilweise dahingehend interpretiert, dass das Grundgesetz normativ bestimmte Verwaltungsformen fordere, und nur diese seien als demokratisch anzusehen. Abweichungen von den grundgesetzlichen Vorgaben führen nach dieser Ansicht dazu, dass die betreffende Verwaltung nicht mehr hinreichend demokratisch legitimiert sei. Demgegenüber wäre auch denkbar, für die Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus des Verwaltungshandelns zu berücksichtigen, wie effektiv die Legitimationsmodi eine Rückbindung der Ausübung von Staatsgewalt an den Volkswillen erlauben. Die Frage ob ein solcher Effektivitätsgrundsatz bei der Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus relevant ist, ist auch für die Untersuchung der jeweiligen Legitimationsmodi von Bedeutung. So hat eine Entscheidung zwischen einer normativ- und einer effektivitätsorientierten Auffassung auch Bedeutung für die Beantwortung der Frage, ob auch innerhalb eines Legitimationsmodus der Effektivitätsgrundsatz zur Geltung kommt.

Daher ist der Meinungsstreit über die Maßgeblichkeit des Effektivitätsgrundsatzes für das hinreichende Legitimationsniveau im Hinblick auf die Bewertung der Legitimationsmodi zu entscheiden. Insofern soll die Streitfrage nach der Geltung des Effektivitätsgrundsatzes untersucht werden.

⁵²⁵ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366).

⁵²⁶ BVerfGE 83, S. 60 (72); 93, S. 37 (67); BVerwGE 106, S. 64 (74).

a) Problematische Elemente des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi

(1) Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen als Element des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi

Ausgangspunkt der Erörterungen zum Inhalt des hinreichenden Legitimationsniveaus bildet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht zu den Hamburger Bezirksvertretungen⁵²⁷, die auch die Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip in der Literatur prägt:⁵²⁸ „Für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die Formen der institutionell-funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation nicht je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken Bedeutung. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidet nicht die Form der demokratischen Legitimation, sondern deren Effektivität.“⁵²⁹ Diese Aussage macht deutlich, dass für das Bundesverfassungsgericht das Demokratieprinzip keine bestimmte Verwaltungsform vorschreibt. Vielmehr ist für eine demokratische Verwaltungsorganisation notwendig, dass in institutionell-funktioneller, sachlich-inhaltlicher und personell-organisatorischer Hinsicht (sogenannte Legitimationsmodi) eine ausreichende Rückführung der Ausübung von Staatsgewalt auf den Volkswillen gesichert ist. Bei dieser Bewertung des Rückbezuges sind nicht starr die Voraussetzungen eines Legitimationsmodus zu bewerten, sondern das Zusammenwirken der Voraussetzungen eines Modus und das der Modi miteinander. In dieser Wechselwirkung der einzelnen Legitimationsmodi ist zu prüfen, ob eine ausreichende Rückbindung der Ausübung von Staatsgewalt an den Volkswillen sichergestellt ist (hinreichendes Legitimationsniveau). Die Grenze zwischen demokratisch legitimierter und nicht legitimer Verwaltung ist das Erreichen des demokratischen Legitimationsniveaus. Bildlich verdeutlicht wird in der Literatur die Wechselwirkung der drei Legitimationsmodi und des hinreichenden Legitimationsniveaus durch den Vergleich der Legitimationsmodi mit Bausteinen (Böckenförde).⁵³⁰ Übertragen stellt das hinreichende

⁵²⁷ BVerfGE 83, S. 60 (72).

⁵²⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289-378 (300); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366); Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 29.

⁵²⁹ BVerfGE 83, S. 60 (72).

⁵³⁰ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289-378 (300); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366); Hubertus

Legitimationsniveau die erforderliche Höhe einer Mauer dar, die durch ein Mauerwerk erreicht wird. Das Mauerwerk wird aus ineinander verschobenen Bausteinen gebildet, so wie die Legitimationsmodi zusammenwirken und durch die gegenseitige Verschränkung legitimatorische Mängel ausgleichen können. Diese Interpretation der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts durch die herrschende Meinung wird von Mehde in Frage gestellt. Diese Kritik verdient eine Überprüfung auf dogmatische Stichhaltigkeit, nachdem zuvor auf die zutreffende Ableitung der herrschenden Meinung aus den Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen eingegangen wurde.

Das Bundesverfassungsgericht sieht das Demokratieprinzip in den drei Modi der institutionell-funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personell-organisatorischen Legitimation konkret ausgeformt. Deren Zusammenspiel muss ein hinreichendes Legitimationsniveau der Ausübung der Staatsgewalt gewährleisten. Angesichts der grundgesetzlichen Forderung, dass „alle Staatsgewalt“ vom Volk ausgehen muss, kommt jedoch ein Bagatellvorbehalt für die Ausübung von Staatsgewalt, durch den bei unwichtigen Entscheidungen keine demokratische Legitimation erforderlich wäre, nach obigen Erläuterungen nicht in Betracht.⁵³¹ Dieser Begriff des Legitimationsniveaus verdeutlicht, dass Zweck der demokratischen Legitimation nicht die bloße Einflussmaximierung des Staatsvolkes auf die Ausübung der Staatsgewalt durch überzogene Konstruktionen ist, sondern ein funktionsgerechter Rückbezug der öffentlichen Gewalt auf den Volkswillen. Zudem wird durch das Erfordernis des Zusammenwirkens der Legitimationsmodi klargestellt, dass die Legitimationsmodi unterschiedlich ausgeprägt sein können. Dies hat zur Folge, dass keine bestimmte Relation der Modi zueinander erforderlich ist, was Spielraum für die Organisation der öffentlichen Verwaltung eröffnet. Folglich wird keine Standardorganisationsform der Staatsgewalt durch das Grundgesetz vorgegeben ist, die als demokratisch legitimiert wäre. Vielmehr ist das Maß der erforderlichen Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt flexibel zu bestimmen, indem die Wirksamkeit der verschiedenen Modi nicht nur in ihrer juristischen Normierung, sondern auch in ihrem tatsächlichen effektiven Zusammenwirken zu betrachten sind.⁵³²

Das hinreichende Legitimationsniveau erfordert ein Zusammenwirken der drei Modi. Darüber hinaus betont diese Auffassung, dass das Demokratieprinzip nicht bis ins Detail starr

Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 29.

⁵³¹ Vgl. Kapitel: F.II.1 Das Legitimationsobjekt: Die Ausübung von Staatsgewalt, S. 192.

⁵³² Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366)

festgelegt ist. Durch ihr Zusammenspiel sind die Modi des Demokratieprinzips so flexibel, dass für ein hinreichendes Niveau ein Weniger an Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen in einem Modus durch ein Mehr an Rückbindung in einem anderen Modus kompensiert werden kann. Im Rahmen des Demokratieprinzips stehen die drei Modi nicht isoliert, sondern als Ausprägung des Effektivitätsgrundsatzes in Verbindung miteinander.

Diese Interpretation der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip stößt jedoch bei Mehde auf Kritik. Mehdes Ausgangspunkt für seine Erörterungen bildet die Darstellung und Analyse der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts. Dabei kommt er zu dem Schluss, das Bundesverfassungsgericht sehe die Legitimationsmodi und das hinreichende Legitimationsmodi durch normative Vorgaben des Grundgesetzes definiert. Hierdurch werde das Erfordernis eines effektiven Zusammenwirkens der Legitimationsmodi zu einem hinreichenden Legitimationsniveau überlagert und verlöre jede praktische Relevanz für die Bestimmung, wann das hinreichende Legitimationsniveau erreicht sei.⁵³³ Er begründet dies damit, dass das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG keine konkrete Darstellung des hinreichenden Niveaus beinhalte. Auf Grund dieser Lücke sei auf die übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Verwaltungsorganisation abzustellen, um aus dem Grundgesetz selbst ein hinreichendes Legitimationsniveau abzuleiten. Dabei ließen sich mit der Ministerialverwaltung (monokratische, hierarchische Verwaltung mit Ministerverantwortlichkeit und Einzelweisung) und der ebenso hierarchisch strukturierten Kommunalverwaltung aus dem Grundgesetz zwei Standardmodelle der demokratisch legitimierten Verwaltung ableiten. Das Demokratieprinzip erfordere daher normativ die durch die Verfassung vorgegeben Formen der öffentlichen Verwaltung. Wegen dieser Festlegung des Grundgesetzes der Verwaltungsorganisation sei der Schluss zu ziehen, dass hiervon abweichende Verwaltungsmodelle auch bei eventuell höherer Effektivität der Rückführung der Ausübung von Staatsgewalt auf das Volk nicht ausreichend demokratisch legitimiert seien und durch eine verfassungsrechtliche Ausnahmevorschrift gerechtfertigt werden müssten.⁵³⁴

Mehde führt zudem aus, dass in den Bundesverfassungsgerichtsurteilen eine Festlegung des hinreichenden Legitimationsniveaus auf bestimmte Organisationsformen erfolgt sei, in der Staatsgewalt ausgeübt werden müsse. Wegen der Fixierung der Normen des Grundgesetzes

⁵³³ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 390.

⁵³⁴ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 201, 204, unter Hinweis auf Matthias Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, Der Staat 32 (1993), S. 29 (53).

auf zwei Standardmodelle öffentlicher, demokratisch legitimerter Verwaltung könne man von einer normativ orientierten Auslegung des Demokratieprinzips sprechen. Das Grundgesetz habe somit die monokratische Verwaltung zum verfassungsrechtlichen Standardmodell bestimmt, wodurch dem effektiven Zusammenwirken der drei Legitimationsmodi für das hinreichende Legitimationsniveau keine Bedeutung mehr zukomme. Die Interpretationen der Bundesverfassungsgerichtsurteile nähmen diesen Fakt allerdings nicht zur Kenntnis und wichen von dem normativen Ansatz der Bundesverfassungsgerichtsurteile insofern ab, als sie den Effektivitätsgrundsatz als wirksamen Bestandteil des Demokratieprinzips verstünden, der für das hinreichende Legitimationsniveau zu berücksichtigen sei.⁵³⁵

Diese Bewertung der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip durch Mehde führt zu unterschiedlichen Anforderungen, was als demokratisch legitimierte Ausübung von Staatsgewalt anzusehen ist. Insofern ist zu prüfen, ob Mehde das Effektivitätsprinzip als Bestandteil des Demokratieprinzips zu Recht in Frage stellt.

Zweifel bestehen diesbezüglich bereits, ob die Ablehnung des Effektivitätsgrundsatzes widerspruchsfrei abgeleitet wurde. Für die Herleitung einer rein normativ orientierten Legitimationstheorie beruft man sich auf Matthias Jestaedt.⁵³⁶ In diesem Zusammenhang ist es zwar korrekt, dass der zitierte Jestaedt die Organisationsvorstellungen des Grundgesetzes als „Maßstab“ für die Bestimmung des „Volkseinflusses“⁵³⁷ ansieht,⁵³⁸ und ein Abweichen hiervon verfassungsrechtlich begründet sein müsse.⁵³⁹ Allerdings wird bei der Ableitung der normativ orientierten Legitimationstheorie verschwiegen, dass Jestaedt die Effektivität der Steuerungsmittel entgegen dem Vorbringen Mehdes unter dem Gesichtspunkt des Legitimationsniveaus bewertet.⁵⁴⁰

Ein weiterer Kritikpunkt an der normativ orientierten Sicht der demokratischen Legitimation besteht darin, dass sie im Widerspruch zum Wortlaut der Bundesverfassungsgerichtsurteile

⁵³⁵ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 389.

⁵³⁶ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 201, 204, unter Hinweis auf Matthias Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, Der Staat 32 (1993), S. 29 (53).

⁵³⁷ Zur Begrifflichkeit: „Volkseinfluss“ wird von Jestaedt im Sinne von „Legitimationsniveau“ im Sinne des Bundesverfassungsgerichts verwendet.

⁵³⁸ Matthias Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, Der Staat 32 (1993), S. 29 (53).

⁵³⁹ Matthias Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, Der Staat 32 (1993), S. 29 (54).

⁵⁴⁰ Ausdrücklich erwähnt: Weisungs- und Rechtsaufsicht; Matthias Jestaedt, Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zur Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, Der Staat 32 (1993), S. 29 (53), Fn. 87.

stehen. So wird davon ausgegangen, dass das Bundesverfassungsgericht die Verwaltungsorganisation durch das Demokratieprinzip verfassungsrechtlich en détail festlegt sehe. Hierdurch komme dem Effektivitätsgrundsatz keine eigenständige Bedeutung mehr zu. Entgegen dieser Annahme muss jedoch festgestellt werden, dass in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts mehrfach ausdrücklich betont wird, dass nicht die Form allein, sondern auch die Effektivität der Rückbindungsstrukturen zum Volk entscheidend für die demokratische Legitimation sei.⁵⁴¹ Besonders deutlich wird dies in der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, auch praktische Auswirkungen von Regelungen seien bei der Untersuchung des Demokratieprinzips in Rechnung zu stellen.⁵⁴² Es erscheint nicht mit dem Wortlaut der Urteile vereinbar, wenn Mehde trotz dieser Betonung des Effektivitätsgrundsatzes in den Urteilen davon ausgeht, dass das Bundesverfassungsgericht diesem Grundsatz keine eigenständige Regelungswirkung zuerkennen will.

Darüber hinaus kann auch in Zweifel gezogen werden, ob sich das Bundesverfassungsgericht tatsächlich auf die Ministerial- und Kommunalverwaltung als grundgesetzliche Standardformen der demokratischen festgelegt hat, von denen nicht abgewichen werden darf. Einen anderen Schluss legt nämlich die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts nahe, wonach „der Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft *vor allem*⁵⁴³ durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt“ werde.⁵⁴⁴ Die Formulierung „vor allem“ im Gegensatz zur im Urteil folgenden abschließenden Aufzählung der Legitimationsmodi⁵⁴⁵ weist darauf hin, dass die Aufzählung von Erscheinungsformen demokratischer Legitimation vom Bundesverfassungsgericht nicht als abschließend angesehen wird. In Verbindung mit der Formulierung zur Effektivität der Legitimationsmodi⁵⁴⁶ kann dies nur bedeuten, dass die Ausgestaltung der Verwaltung vom Bundesverfassungsgericht nicht im Einzelnen durch das Demokratieprinzip des Grundgesetzes vorgeschrieben wird. Gestützt wird dieser Schluss noch durch die ausdrückliche Bemerkung des Bundesverfassungsgerichts, dass „die Erscheinungsformen von Staatsgewalt im allgemeinen und der vollziehenden Gewalt im

⁵⁴¹ BVerfGE 83, S. 60 (72); 93, S. 37 (66).

⁵⁴² BVerfGE 93, S. 37 (74).

⁵⁴³ Anmerkung: Hervorhebung durch den Verfasser.

⁵⁴⁴ BVerfGE 83, S. 60 (72); 93, S. 37 (66).

⁵⁴⁵ BVerfGE 83, S. 60 (72); 93, S. 37 (67).

⁵⁴⁶ BVerfGE 83, S. 60 (72); 93, S. 37 (66).

besonderen unterschiedlich ausgestaltet“ sein können.⁵⁴⁷ Auch die Auseinandersetzung des Bundesverfassungsgerichts mit dem System der schleswig-holsteinischen Mitbestimmung deuten auf eine Gestaltbarkeit der Verwaltungsorganisation im Rahmen des Art. 20 Abs. 2 GG ohne detaillierte Vorgaben des Grundgesetzes hin: „Je weniger die zu treffende Entscheidung typischerweise die verantwortliche Wahrnehmung des Amtsauftrages und je nachhaltiger sie die Interessen der Beschäftigten berührt, desto weiter kann die Beteiligung der Personalvertretung reichen.“⁵⁴⁸ Indem das Bundesverfassungsgericht unterschiedliche Beteiligungsrechte der Personalvertretung in der Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation zulässt, stellt es klar, dass es nicht einen Standard „Kommunal- und Ministerialverwaltung“ fordert, da die Personalvertretungsgremien im Grundgesetz keine Erwähnung finden. Der Spielraum für die flexible Ausgestaltung der Personalvertretungsrechte zeigt, dass das Bundesverfassungsgericht nicht von einer detaillierten Vorherbestimmung der Verwaltungsorganisation zugunsten der herkömmlichen Verwaltungsformen ausgeht.⁵⁴⁹

Die Annahme, das Demokratieprinzip werde vom Bundesverfassungsgericht strikt normativ verstanden, wodurch dem Effektivitätsgrundsatz gegenüber den verfassungsrechtlichen Determinanten keine Bedeutung zukomme, lässt sich demnach mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts nicht belegen.⁵⁵⁰ Dies spricht gegen ein normatives Verständnis des Demokratieprinzips durch das Bundesverfassungsgericht.

Die Auffassung, dass die Ausgestaltung einer Verwaltung in Form der Ministerial- oder Kommunalverwaltung mit ihren traditionellen Steuerungsmitteln normativ zwingend erforderlich sei, ist aber auch aus weiteren Gründen problematisch. So ist der Schluss keineswegs zwingend, die im Grundgesetz vorgesehene Ministerial- und Kommunalverwaltung seien grundsätzlich die einzig zulässigen Verwaltungsmodelle. Wenn man sich vor Augen führt, dass das Grundgesetz die Verwaltungsorganisation nur in geringem Umfang regelt, so lassen sich nur wenige konkrete Anforderungen an die Verwaltungsorganisation⁵⁵¹ aus dem Grundgesetz ableiten. Insofern sind die Schlussfolgerungen Mehdes hinsichtlich der normativ erforderlichen Steuerungsmittel mehr durch das einfachgesetzliche Verwaltungsorganisationsrecht als durch die geringen verfassungsrechtlichen Festlegungen geprägt.

⁵⁴⁷ BVerfGE 93, S. 37 (67).

⁵⁴⁸ BVerfGE 93, S. 37 (70).

⁵⁴⁹ BVerfGE 93, S. 37 (74).

⁵⁵⁰ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 389.

Die Annahme eines normativen Verständnisses des Demokratieprinzips erscheint auch aus einem weiteren Grund nicht sinnvoll. So wird auch bei einer normativ orientierten Sicht des Demokratieprinzips grundsätzlich die Effektivität der Rückbindung an das Volk als Teil des Demokratieprinzips gefordert.⁵⁵² Allerdings verliert diese Forderung ihre Relevanz, indem in der konkreten Ausformung der demokratischen Verwaltungslegitimation einseitig nur auf den „Standard“ Ministerial/ Kommunalverwaltung abgehoben wird. Da dem Effektivitätsgrundsatz jedoch angesichts der normativen Vorbestimmung der Verwaltungsorganisation keine Bedeutung mehr zukommen soll, stellt sich die Frage, warum dann überhaupt die Forderung nach Effektivität der Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk erhoben wird.

Ein weiteres Manko der normativen Interpretation der Bundesverfassungsgerichtentscheidungen zum Demokratieprinzip ist, dass sie nicht konsequent erscheint. So wird zwar auch von der normativen Ansicht das Effektivitätsprinzip als inhärenter Teil des Demokratieprinzips angesehen. Angesichts der Tatsache, dass der Effektivitätsgrundsatz als Teil des Demokratiegebotes in Art. 20 Abs. 2 GG Verfassungsrang besitzt, müsste der normativ vorgegebene Standard Ministerial-/Kommunalverwaltung im Wege der Konkordanz der Verfassungsrechtsgüter durch das Effektivitätsprinzip als Teil des Demokratieprinzips einschränkbar sein.⁵⁵³ Diese Folge wird von der normativen Interpretation des Demokratieverständnisses des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht gesehen.

Zusätzliche Kritik gegen die starre Festlegung auf zwei Typen der Verwaltungsorganisation durch das Demokratieprinzip lässt sich in rechtsgeschichtlicher Hinsicht vorbringen. Denn die Bindung der bundesdeutschen Verwaltung an zwei starre, nur durch Verfassungsänderung modifizierbare Modelle (Kommunal- und Ministerialverwaltung) im Jahre 1949 durch den parlamentarischen Rat ist nicht belegbar. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Parlamentarische Rat eine Festschreibung zweier bestimmter Verwaltungsmodelle in der Verfassung und damit eine Erschwerung künftiger Verwaltungsreformen intendiert hat. Ohne hinreichende Offenheit der Verwaltungsorganisation für die Einführung effektiver Verwaltungssysteme im Rahmen der

⁵⁵¹ Matthias Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin, 1993, S. 302 ff.

⁵⁵² Effektivitätsgesichtspunkte unter der Bezeichnung „erfolgreich“ bei Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 197.

⁵⁵³ Vgl. hierzu: Michael Sachs, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, vor Art. 1 Rdnr. 94 f.

freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes wären die Kommunal- und Ministerialverwaltung Selbstzweck ohne verfassungsimmanente Begründung.

Ein weiteres Argument spricht gegen ein normatives Verständnis des Demokratieprinzips, wonach die Regelungen des Grundgesetzes normativ das Effektivitätsgebot der Rückbindung der Ausübung von Staatsgewalt an den Volkswillen verdrängen. Denn eine ausschließliche Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus durch die Grundgesetznormen, die die Ministerial- bzw. Kommunalverwaltung konstituieren und ausformen, führt dazu, dass dem funktionell-institutionellen Legitimationsmodus ein zu großes Gewicht eingeräumt wird. Dieser Legitimationsmodus erfordert, dass der Verfassungsgeber die ausführende Stelle der Staatsgewalt in der Verfassung konstituiert hat. Diese Anforderung des funktionell-institutionellen Legitimationsmodus ist mit der Ansicht Mehdes vergleichbar, wenn er die Bundesverfassungsgerichtsurteile dahingehend versteht, dass als bestimmendes Element der demokratischen Legitimation statt der Effektivität die normative Ausgestaltung der staatlichen Stelle im Grundgesetz erforderlich sei. Die Betonung verfassungsrechtlicher Organisationsprinzipien, die für das Erreichen des hinreichenden Legitimationsniveaus eingehalten werden müssen, führt wiederum dazu, dass über diesen Umweg die Forderungen des funktionell-institutionellen Legitimationsmodus einen hohen Stellenwert im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus erhalten. Dies widerspricht allerdings der Bewertung, die diesem institutionell-funktionellen Legitimationsmodus nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zukommt. So hat nach Mehdes Interpretation der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Erfüllung der normativen organisatorischen Vorgaben des Grundgesetzes die entscheidende Bedeutung für die demokratische Legitimation einer Verwaltung. Nach dem Bundesverfassungsgericht selbst ist allerdings dem institutionell-funktionellen Legitimationsmodus, d. h. der verfassungsrechtlichen Verankerung der Verwaltung, nur eine untergeordnete Bedeutung für die demokratische Legitimation zugeordnet.⁵⁵⁴ Insofern würde die strikt normative Betrachtung des Demokratieprinzips den institutionell-funktionellen Modus unzulässig zu einem Hauptmodus aufwerten. Für eine solch stärkere Gewichtung des institutionell-funktionellen Legitimationsmodus lässt sich in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts allerdings kein Hinweis finden. Insofern spricht auch dieser entstehende Widerspruch gegen eine strikt normative Sicht des Demokratieprinzips.

⁵⁵⁴ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (301); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (364); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 179.

Ein zusätzliches Argument spricht dafür, die Effektivität der Verwaltung als Teil des Demokratieprinzips anzusehen. Wenn durch die Legitimationsmodi die Rückbindung der Staatsgewalt an den Willen des Staatsvolkes bezweckt wird, kann folglich eine Volksartikulation ohne tatsächliche Wirkung nicht zu einer demokratischen Legitimation des jeweiligen Hoheitsträgers beitragen.⁵⁵⁵ Vielmehr ist nur eine tatsächlich Wirkung entfaltende Volksartikulation in der Lage, die Ausübung von Staatsgewalt zu legitimieren.

Auf Grund dieser Überlegungen ist daher mit dem Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass der Effektivitätsgrundsatz Bestandteil des Demokratieprinzips ist.⁵⁵⁶

Nachdem festgestellt werden konnte, dass für das Verhältnis der Legitimationsmodi im hinreichenden Legitimationsniveau das Effektivitätsprinzip entscheidend ist, stellt sich daran anschließend die Frage, inwiefern sich die Legitimationsmodi im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus kompensieren können. Ausgangspunkt der Erörterungen bildet die soeben erörterte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Effektivität innerhalb des Demokratieprinzips.

Demnach muss für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, das Zusammenwirken der institutionell-funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation betrachtet werden. Dabei ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht die Form der demokratischen Legitimation entscheidend, sondern deren Effektivität.⁵⁵⁷ Dabei geht das Gericht davon aus, dass das Niveau in Abhängigkeit zur Aufgabe variieren könne.⁵⁵⁸ Weiter führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass bei Aufgaben eines Amtsträgers mit besonders geringem Gewicht ein Legitimationsniveau ausreiche, bei dem einzelne Legitimationselemente zurücktreten. Die Voraussetzungen hierfür seien, dass die Kompetenzen des Amtsträgers in der Sache und in der Tragweite eng begrenzt seien und die zu treffenden Entscheidungen inhaltlich soweit

⁵⁵⁵ Wie wichtig der Bestandteil der Effektivität ist, zeigt sich an daran, dass nur über dieses Argumentationsmuster Probleme der Durchsetzung des Volkswillens verfassungsrechtlich relevant werden können: so z. B. eine zu schwerfällige Ausgestaltung des Wahlrechts (zu geringe Anzahl an Wahllokalen, Bedingung einer mehrfache Registrierung in unterschiedlichen Wählerregistern zur Ausübung des Wahlrechts).

⁵⁵⁶ So auch Ernst Thomas Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 1991, S. 329.

⁵⁵⁷ BVerfGE 83, S. 60 (72); vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (300); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366); Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 29.

⁵⁵⁸ BVerfGE 93, S. 37 (70).

vorstrukturiert seien, dass sie sich auf messbar richtige Plan- oder Gesetzesdurchführung beschränken.⁵⁵⁹ Dieses Zurücktreten von einzelnen Elementen ohne ein entsprechendes Verstärken der anderen Modi führt zu einer Absenkung des hinreichenden Legitimationsniveaus, das für die konkrete Handlung der Staatsgewalt notwendig ist.

Allerdings ist dieser Ansatz einer Absenkung des Legitimationsniveaus nicht unproblematisch generalisierbar. In der konkreten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hatte die besonders schutzwürdige Rechtsposition der Angestellten auf Grund des konkurrierenden Verfassungsrechtsgutes „Sozialstaatsprinzip“ im Wege der praktischen Konkordanz⁵⁶⁰ eine Ausnahme vom verfassungsrechtlich grundsätzlich notwendigen Niveau demokratischer Legitimation gerechtfertigt.⁵⁶¹ So ist eine Übertragung dieser Grundsätze des Bundesverfassungsgerichtsurteils auf andere verwaltungsorganisatorische Konstellationen nur bei kollidierenden Verfassungsrechtsgüter zulässig. Wie dies beim Neuen Steuerungsmodells zu beurteilen ist, ob in diesem Fall eventuell ein Verfassungsrechtsgut „Effizienz der Verwaltung“ eine Einschränkung des Demokratieprinzips und damit das „Absenken“ des Legitimationsniveaus rechtfertigen könnte, braucht jedoch erst dann erörtert werden, wenn eine Unterschreitung des hinreichenden Legitimationsniveaus festgestellt werden kann.

Was die Frage der Kompensation zwischen den Modi anbetrifft, führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus, dass stets eine personell-organisatorische Legitimation der Amtsträger erforderlich sei, was eine komplette Substituierung des personell-organisatorischen Modus durch den sachlich-inhaltlichen ausschließe.⁵⁶²

In der Literatur wird der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zur Effektivität und Kompensation der Legitimationsmodi weitgehend gefolgt.⁵⁶³ Auch wird betont, dass das effektive Zusammenspiel der Legitimationsmodi bei der Kompensation entscheidend sei, nicht die Form.⁵⁶⁴ Jedoch müsse jeder Modus zumindest im Ansatz vorliegen, ein komplett

⁵⁵⁹ BVerfGE 83, S. 60 (74).

⁵⁶⁰ Vgl. hierzu: Michael Sachs, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, vor Art. 1 Rdnr. 94 f.

⁵⁶¹ BVerfGE 83, S. 60 f.

⁵⁶² BVerfGE 83, S. 60 (70).

⁵⁶³ Vgl. z.B. Lerke Osterloh, Budgetierung und parlamentarisches Budgetrecht aus juristischer Sicht, StWiss 8 (1997), S. 79 (83).

⁵⁶⁴ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (308); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (366); Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 171.

fehlender Modus sei nicht vollständig zu kompensieren.⁵⁶⁵ Dieser Sicht wird allerdings auch widersprochen. Es wird darauf verwiesen, dass die sachlich-inhaltliche Legitimation sehr wohl vollständig durch eine Steigerung der personell-organisatorischen Legitimation zu substituieren sei.⁵⁶⁶

Insofern stellt sich die Frage, ob die personell-organisatorische Legitimation die sachlich-inhaltliche Legitimation komplett kompensieren kann. Zwar betont, die Literatur teilweise, dass ein Legitimationsmodus grundsätzlich nicht komplett zu substituieren sei. Allerdings könnte man diese Auffassung auch in Frage stellen.

So lässt sich denn auch darauf verweisen, dass zwischen dem Staatsvolk und dem personell-organisatorisch legitimierten Parlament die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation fehlen.⁵⁶⁷ Voraussetzung einer sachlich-inhaltlichen Legitimation ist, dass die getroffenen staatlichen Willensentscheidungen auf inhaltlichen Vorgaben des Volkes oder seiner Repräsentanten beruhen.⁵⁶⁸ Eine solche Rückbindung des Handelns der Verwaltung an den Willen der Volksvertretung/des Volkes wird durch ein System präventiver und nachträglicher Steuerungstechniken bewirkt, die in der Gesetzesbindung und der Verantwortlichkeit der Verwaltungsführung gegenüber dem Volk bzw. gegenüber der Volksvertretung ausgeformt sind.⁵⁶⁹ Konkretisiert dient die Legislativsteuerung der sachlich-inhaltlichen Legitimation, indem das administrative Handeln gesetzlich festgelegt wird. Zusätzlich besteht über die Ministerverantwortlichkeit, die Kontrolle und die Weisungsbefugnis des Ministers im Einzelfall die Möglichkeit, die Sachentscheidung durch dem Parlament verantwortliche Funktionsträger ausführen zu lassen und zu kontrollieren. Dadurch sind staatliche Funktionsträger in ihrer Tätigkeit dem Volk bzw. dessen Repräsentanten verantwortlich.

⁵⁶⁵ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (308); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (367); Kay Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin, 1994, S. 37.

⁵⁶⁶ Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 173; Winfried Kluth, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997, S. 358.

⁵⁶⁷ Hubertus Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000, S. 173.

⁵⁶⁸ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (357); Wolf-Rüdiger Schenke, Zur Verfassungswidrigkeit des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes über Mitbestimmung der Personalräte vom 11. Dezember 1990, Die Personalvertretung 1992, S. 289 (293); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 184; BVerfGE 93, S. 37 (53, 67); 83, S. 60 (72).

⁵⁶⁹ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (357); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 247.

Auch wenn man in Frage stellen muss, ob von den Elementen der sachlich-inhaltlichen Legitimation wegen der bestehenden Gesetzesbindung die Möglichkeiten der Kontrolle durch die Öffentlichkeit oder durch eine vom Volk initiierte Parlamentsauflösung entbehrlich ist, so muss doch eingeräumt werden, dass die Instrumentarien der Detailsteuerung (Einzelweisung) zumindest im Verhältnis Volk-Parlament nicht existieren. Insofern wird zumindest dieses Defizit durch die direkte Wahl des Parlaments ausgeglichen. Demgegenüber könnte der Einwand vorgebracht werden, dass es letztlich Ziel der demokratischen Legitimation sei, die Sachentscheidung des Amtsträgers (und damit nicht die Personalentscheidung) an den Willen des Volkes zurückzubinden,⁵⁷⁰ was gegen eine Substituierbarkeit der sachlich-inhaltlichen Legitimation durch die personell-organisatorische Legitimation sprechen würde. Allerdings erscheint dieser Schluss im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und die grundgesetzlichen Bestimmungen über die Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung nicht gerechtfertigt. Die Grundgesetznormen stellen die personelle Legitimation der Hoheitsträgern durch Wahlhandlungen des Volkes in den Mittelpunkt. Demgegenüber besteht die Möglichkeit der Volksgesetzgebung und damit unmittelbar vom Volk abgeleiteter sachlich-inhaltlicher Legitimation im Grundgesetz nicht.⁵⁷¹ In der saarländischen Verfassung (Art. 100 SVerf) und im saarländischen Kommunalrecht (§ 21a KSVG⁵⁷²) ist die Volkslegislation zwar vorgesehen, aber gegenüber der Parlamentsgesetzgebung zweitrangig und nur von untergeordneter Bedeutung. Die sachlich-inhaltliche Legitimation leitet sich aus den Gesetzen und der Kontrolle durch die gewählten Gremien ab. Die Legitimation durch die Gesetzgebungsakte und die Kontrolltätigkeit leitet sich von der Legitimation des Gesetzgebungs-/Kontrollorgans ab. Im Fall des Parlamentes bzw. des Gemeinderates entspringt die Legitimation jedoch wiederum einer Wahl durch das Volk und ist damit personeller Natur. Daher erwächst die sachlich-inhaltliche Legitimation aus einer vorherigen

⁵⁷⁰ Roman Herzog, in: Theodor Maunz, Günther Dürig, Matthias Herdegen, Roman Herzog, Hans Klein, Peter Lerche, Hans-Jürgen Papier, Albrecht Randelzhofer, Eduard Schmidt-Assmann, Ruppert Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, München, 1958, Stand: 38. Ergänzungslieferung, März 2001, Art. 20 Abs. 2 Rdnr. 48.

⁵⁷¹ Eine Ausnahme bildet der Sonderfall der Länderneugliederung (Art. 29 Abs. 2 GG).

⁵⁷² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 21 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 18a Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 20 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 8b Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 20 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 22b Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 26 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 17a Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 24 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 26 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 16g Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 17 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

personell-organisatorischen Legitimation. Da sie aus ihr abgeleitet wird, ist von einem Vorrang der personell-organisatorischen Legitimation auszugehen.⁵⁷³

Für die Beantwortung der Frage, ob die personell-organisatorische Legitimation die sachlich-inhaltliche Legitimation ersetzen kann, ist nicht nur die abstrakte Wertigkeit der Legitimationsmodi relevant, sondern auch, wie sie zu einem hinreichenden Legitimationsniveau zusammenwirken. Dabei ist nicht die Form, sondern die Effektivität der Legitimation entscheidend für das Zusammenwirken, durch das ein hinreichendes Legitimationsniveau erreicht wird. Eine hinreichende demokratische Legitimation ist nicht von der Form, d. h. dem Modus, abhängig, sondern von einer hinreichenden Rückbindung staatlicher Entscheidungen an den Volkswillen. Um die Effektivität der Rückbindung sicherzustellen, ist nicht notwendigerweise erforderlich, dass sowohl eine personell-organisatorische als auch eine sachlich-inhaltliche Legitimation besteht. Dies lässt sich an einem Beispiel aus der Verfassungspraxis demonstrieren. Eine verfassungsgebende Versammlung wäre demokratisch legitimiert, eine neue Verfassung zu verabschieden, obwohl ihre demokratische Legitimation allein auf die personell-organisatorische beschränkt wäre. Die personell-organisatorische Legitimation gewährleistet ohne andere Legitimationsstränge bereits eine hinreichende demokratische Legitimation der verfassungsgebenden Versammlung. Dies ist aber nur der Fall, wenn die Effektivität der personell-organisatorischen Legitimation eine Rückführung der Entscheidungen der verfassungsgebenden Versammlung auf den Volkswillen ermöglicht und die sachlich-inhaltliche Legitimation legitimatorisch entbehrlich macht. Der Effektivitätsgrundsatz ermöglicht demnach auch eine vollständige gegenseitige Substituierbarkeit der Modi.⁵⁷⁴ Insofern erscheint es im Prinzip möglich, die sachlich-inhaltliche Legitimation völlig durch eine erhöhte personell-organisatorische Legitimation zu ersetzen.⁵⁷⁵

Da die Frage der Substituierbarkeit der sachlich-inhaltlichen Legitimation durch die personell-organisatorische Legitimation grundsätzlich bejaht wurde, stellt sich das Problem, in welchem Konstellationen dies möglich ist. Im Bereich der personellen Legitimation gewährt eine kürzere Legitimationsstrecke vom Amtsträger zum Volk eine höhere personell-organisatorische Legitimation und Dignität. Damit ist auf Grund des Effektivitätsgrundsatzes ein geringeres Maß sachlich-inhaltliche Legitimation zum Erreichen des erforderlichen

⁵⁷³ Winfried Kluth, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997, S. 367.

⁵⁷⁴ Winfried Kluth, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997, S. 366.

⁵⁷⁵ A.A. BVerfGE 83, S. 60 (70).

Niveaus notwendig. Umgekehrt bedeutet eine längere Kette personeller Legitimation ein geringeres Maß an personell-organisatorischer Legitimation. Zum Erreichen des hinreichenden Legitimationsniveaus ist bei einer längeren personellen Legitimationskette ein Mehr an sachlich-inhaltlicher Legitimation erforderlich. Insofern lässt sich eine wechselseitige Beziehung zwischen personell-organisatorischer Legitimation und sachlich-inhaltlicher Legitimation im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus erkennen: Je hochwertiger die personell-organisatorische Legitimation ist, d. h. je weniger legitimatorische Mittler zwischen Amtsträger und Staatsvolk bei der Ernennung bestehen, desto mehr kann auf Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation verzichtet werden. Umgekehrt lässt eine hohe legitimatorische Qualität der sachlich-inhaltlichen Legitimation Abstriche an der Qualität der personell-organisatorischen Legitimation zu.

In der Diskussion um ein hinreichendes Legitimationsniveau wird darüber hinaus betont, dass im Falle sachlich unabhängiger Organe eine Substituierung die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation durch eine umfassende personell-organisatorische Legitimation möglich sei. Dies setze voraus, dass der Handlungsbereich der unabhängigen Organe gesetzlich geregelt und begrenzt sei.⁵⁷⁶ Folglich wird beim ministerialfreien Raum (Verwaltungsorganisation ohne fachliche Weisungsgebundenheit des Amtsträgers gegenüber der Ministerialverwaltung bei alleiniger sachlicher Entscheidungsberechtigung des Amtsträgers im Rahmen der Gesetze) ein unzureichendes Legitimationsniveau ausgemacht.⁵⁷⁷ Teilweise wird versucht, diesen Mangel an Legitimation durch die Figur des Kompetenzverzichts des Parlamentes/des Gemeinderates auf Kontrolle verfassungsrechtlich zu beheben.⁵⁷⁸ Allerdings stehen verfassungsrechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Kompetenzen den Organen nicht als eigene Rechte zu, sondern sie sind ihnen zur pflichtgemäßen Wahrnehmung anvertraut. Folglich vermag auch ein Kompetenzverzicht einen Verzicht auf Kontrolle nicht auszugleichen.

Als Fazit lässt sich resümieren, dass im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus in Ausnahmefällen der sachlich-inhaltliche Legitimationsmodus durch den personell-

⁵⁷⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (309); Winfried Kluth, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997, S. 367.

⁵⁷⁷ Kay Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin, 1994, S. 37.

⁵⁷⁸ So aber Eckart Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, Berlin, 1974, S. 191 ff., Herrmann Pünder, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 2001, S. 70 (73).

organisatorischen Modus substituiert werden kann.⁵⁷⁹ Maßgebliches Kriterium hierfür ist die Effektivität der Rückführung der staatlichen Entscheidung auf den Volkswillen.

Da die Substituierbarkeit von sachlich-inhaltlichem und personell-organisatorischem Legitimationsmodus geklärt ist, stellt sich dann nur noch die Frage, ob auch der institutionell-funktionelle Legitimationsmodus durch einen anderen Legitimationsmodus kompensiert werden kann.

In Gestalt der institutionell-funktionellen Legitimation soll von der Tatsache legitimierende Wirkung ausgehen, dass eine Staatsgewalt im Grundgesetz konstituiert und ausgestaltet wird.⁵⁸⁰ Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG mit seiner Nennung der Exekutive, Legislative und Judikative legitimiert demnach deren Handeln. Die Kategorisierung des Grundgesetzes bindet den Gesetzgeber, so dass er von den Vorgaben des Grundgesetzes nicht abweichen kann. Daher ist der Gesetzgeber gezwungen, in seiner verwaltungsorganisatorischen Gesetzgebung die organisationsrechtliche Gewaltenteilung in Exekutive, Judikative und Legislative zu befolgen. Durch diese Pflicht des Gesetzgebers zur Befolgung des rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzips kommt eine Substituierbarkeit des institutionell-funktionellen Legitimationsmodus nicht in Betracht.

Daher muss im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus stets eine institutionell-funktionelle Legitimation vorliegen, die nicht substituiert werden kann.

Als Ergebnis der Erörterung über die gegenseitige Kompensierbarkeit der Legitimationsmodi konnte somit ermittelt werden, dass im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus sich die Legitimationsmodi gegenseitig kompensieren können. Die personell-organisatorische Legitimation vermag die sachlich-inhaltliche Legitimation unter bestimmten Voraussetzungen zu substituieren, d. h. komplett zu kompensieren. Die Effektivität der Rückführung der Staatsgewalt auf den Willen des Staatsvolkes ist zur Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus maßgeblich. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, ob dieser Effektivitätsgrundsatz auch innerhalb eines Legitimationsmodus zwischen den unterschiedlichen Elementen anzuwenden ist, um damit mangelhafte Elemente innerhalb eines Legitimationsmodus auszugleichen.

Ob der auch fehlende Elemente innerhalb eines Modus kompensieren kann, ist aus den Bundesverfassungsgerichtsurteilen nicht zu entnehmen. Allerdings scheinen systematische

⁵⁷⁹ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (368).

⁵⁸⁰ BVerfGE 49, S. 89 (125); 68, S. 1 (88); Fritz Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 197.

Gründe dafür zu sprechen, dass auch innerhalb eines Modus die Effektivität der Rückführung der Staatsgewalt auf den Volkswillen maßgeblich ist.

Für die Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes zwischen den Elementen eines Legitimationsmodus könnte sprechen, dass eine Nicht-Verwendung des Effektivitätsgrundsatzes zu wenig sinnvollen Ergebnissen führt. Wie gezeigt, wird für die Erreichung des hinreichenden Legitimationsniveaus ein Zusammenwirken der Legitimationsmodi verlangt, das eine effektive Rückführung der Staatsgewalt auf den Volkswillen gewährleistet. Würde man die Voraussetzungen der jeweiligen Legitimationsmodi ausschließlich normativ bewerten, so hätte ein Abweichen von den interpretierten grundgesetzlichen Organisationsvorschriften folgende Konsequenz: Die normativen Anforderungen des Legitimationsmodus wären nicht erfüllt.

Die Nichterfüllung der normativen Anforderungen eines Modus auf der Ebene der effektivitätsorientierten Gesamtbetrachtung könnten sich in zweifacher Hinsicht auf das hinreichende Legitimationsniveau auswirken. Dabei sind zwei unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar, die sich hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Effektivitätsgrundsatzes auf die Elemente der Legitimationsmodi unterscheiden. Zum einen ist denkbar, dass jedes einzelne Element eines Legitimationsmodus im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus nach Effektivitätsgesichtspunkten bewertet wird, so z. B. die Detailsteuerung der sachlich-inhaltlichen Legitimation. Zum anderen ist denkbar, dass nur noch der Gesamtmodus unter Effektivitätsgesichtspunkten mit den anderen Modi erörtert wird, so z. B. die sachlich-inhaltliche mit der personell-organisatorischen Legitimation.

Wird nun jedes einzelne Element eines Legitimationsmodus nach der Effektivität im hinreichenden Legitimationsniveau bewertet, so hat dies bei einem normativ nicht erfüllten Legitimationsmodus folgende Auswirkungen. Für die Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus ist das Prinzip der Effektivität anzuwenden. Folglich können normativ nicht erfüllte Elemente innerhalb eines Modus in Form durch Effektivitätsgewinnen bei anderen Elementen ausgeglichen werden. Dadurch werden die normativen Anforderungen innerhalb eines Modus irrelevant. Bei einer Gesamtbetrachtung im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus kommt der vorherigen normativen Betrachtung der Modi keine Bedeutung mehr zu. In dieser Variante ist die Forderung nach einer normativen Betrachtung innerhalb eines Legitimationsmodus bedeutungslos und damit sinnlos.

In der zweiten Alternative beschränkt sich die Betrachtung des hinreichenden Legitimationsniveaus auf die jeweiligen Modi. Auf deren einzelnen Elemente und ihren

Beitrag zur effektiven Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus kommt es dabei nicht mehr an. Ein normativer Mangel innerhalb eines Modus führt dazu, dass er diesbezüglich nicht legitimierend wirkt, z. B. fehlt bei einem normativen Mangel des sachlich-inhaltlichen Legitimationsmodus die sachlich-inhaltliche Legitimation gänzlich. Dieses Defizit kann nur ausgeglichen werden, wenn ein anderer Modus den fehlenden Modus komplett zu substituieren vermag. Dies ist aber nur in Ausnahmefällen möglich. Das würde allerdings bedeuten, dass der Effektivitätsgrundsatz für das hinreichende Legitimationsniveau nur in Ausnahmefällen relevant wird und ansonsten die normative Betrachtung dominiert. Dies steht allerdings im Widerspruch zur herausgearbeiteten Bedeutung des Effektivitätsgrundsatzes für das Demokratieprinzip.

Damit kann festgestellt werden, dass eine rein normative Betrachtung der Legitimationsmodi, aber eine am Effektivitätsgrundsatz orientierte Ermittlung des hinreichenden Legitimationsniveaus zu wenig sachgerechten und sinnlosen Ergebnissen bei der Ermittlung des hinreichenden Legitimationsniveaus führt. Entweder verlieren die normativen Anforderungen ihre Bedeutung für die Ebene der Modi, oder der Effektivitätsgrundsatz für das im hinreichende Legitimationsniveau läuft ins Leere. Beides sind keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Demgegenüber treten bei der Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes innerhalb eines Legitimationsmodus keine solchen Widersprüche auf. Daher ist davon auszugehen, dass das Effektivitätsgebot auch innerhalb eines Legitimationsmodus anzuwenden ist.

Damit ist der Effektivitätsgrundsatz sowohl bei der Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus als auch bei der Untersuchung, ob die Anforderungen der Legitimationsmodi erfüllt sind, anzuwenden.

(2) Legitimationsmodus „Kundenorientierung“

Die klassischen Legitimationsmodi (sachlich-inhaltlicher, personell-organisatorischer, funktionell-institutioneller Legitimationsmodus) könnten um einen Legitimationsmodus „Kundenorientierung“ zu ergänzen sein, wenn von der verstärkten Ausrichtung der Verwaltung auf den Bürger als Kunden⁵⁸¹ im Rahmen der Leistungsüberwachung des Qualitätsmanagements⁵⁸² legitimierende Wirkung ausgeht. Dieser sprachlich und inhaltlich

⁵⁸¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Bericht 10/1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln, 1996, S. 37.

⁵⁸² Auch als Total Quality Management (TQM) bezeichnet.

umstrittene⁵⁸³ Ansatz der „Kundenorientierung“ des Neuen Steuerungsmodells misst der Zufriedenstellung des Bürgers als Nachfrager des kommunalen Produkts eine hohe Bedeutung für die Bewertung der Verwaltungstätigkeit zu. Diese Orientierung auf den „Abnehmer“ der kommunalen Leistungen soll ein „Demokratieversprechen“ in sich tragen: „Bürgerbeteiligung als Kundenmacht“.⁵⁸⁴ Ein Rückbezug zur Zufriedenheit des Bürgers als „Kunden“ der Verwaltung wirft die Frage auf, ob die Akzeptanz der betroffenen Bürger demokratisch legitimiert.⁵⁸⁵

Die Ergänzung der Legitimationsmodi um einen Modus „Kundenzufriedenheit“ erscheint jedoch in dogmatischer Hinsicht problematisch.⁵⁸⁶ Zum Subjekt der Legitimation wird nämlich nicht das Staatsvolk bzw. das gleichgestellte Gemeindevolk gewählt, sondern eine radizierte Gruppe des Teilvolkes. Unterscheidungskriterium hierbei ist nicht die durch allgemeine Kriterien bestimmte Gruppenzugehörigkeit (wie beim Staatsvolk bzw. kommunalen Teilvolk), sondern das individuell durch die staatliche Maßnahme berührte Sonderinteresse.

Ein solcher Ansatz kann für die Legitimation von Herrschaft in einem soziologischen Sinne relevant sein, welche die Hinnahme und Akzeptanz von Herrschaft in sozialwissenschaftlichem Verständnis unter dem Terminus der Legitimation untersucht.⁵⁸⁷ Allerdings vermag der Rückbezug zu einem nach Betroffenheit und individuellem Sonderinteresse abgegrenzten Personenkreis nicht demokratisch legitimierend zu wirken, da Art. 20 Abs. 2 GG für die demokratische Legitimation die Rückbindung zum Staatsvolk bzw. kommunalen Teilvolk erfordert.⁵⁸⁸ Folglich müsste ein Legitimationsmodus „Kundenorientierung“ mangels zulässigem Legitimationssubjekt ausscheiden.

Um dieses Problem des unterschiedlichen Legitimationssubjektes zu umgehen, könnte man versucht sein, in den Kunden der kommunalen Leistungen die Stellvertreter des

⁵⁸³ Vgl. Jochen Dieckmann, Bürger, Rat und Verwaltung, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 19 (20); Dieter Grunow, Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen? in: Christop Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 50 (71).

⁵⁸⁴ Leo Kießler, in: Jörg Bogumil, Leo Kießler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997, S. 95.

⁵⁸⁵ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. (516, 522).

⁵⁸⁶ Detlef Czybulka, Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie?, Die Verwaltung 26 (1993), 27 (28).

⁵⁸⁷ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (369).

⁵⁸⁸ So unmissverständlich das Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 83, S. 37 (51), vgl. Art. 20 Abs. 2 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom *Volke* aus.“

legitimierenden Volkes zu sehen.⁵⁸⁹ Dadurch ließe sich die Legitimation über die Figur des betroffenen Bürgers/Kunden als „pars pro toto“ doch wieder auf das Staatsvolk zurückführen, was zu einer legitimierenden Wirkung der Kundenorientierung führen könnte.

Einer solchen Sicht stehen jedoch erhebliche Bedenken gegenüber. So mutet eine Interpretation des betroffenen Bürgers/Kunden als Stellvertreter des Volkes konstruiert an. Aber auch dogmatisch bestehen erhebliche Bedenken. Durch diese Figur würde dem Staatsvolk ein zweites Legitimationssubjekt an die Seite gestellt, das auf Grund seiner Sonderinteressen in eigener Sache urteilen würde. Das Legitimationssubjekt in der Demokratie ist jedoch nach allgemeinen Kriterien bestimmt, nicht nach Sonderinteressen.

Weitere Argumente gegen die Rechtsfigur des Kunden als „pars pro toto“ ergeben sich aus den tatbestandlichen Voraussetzungen der Stellvertretung. Denn ein Handeln des Kunden als „pars pro toto“ wäre als Stellvertretung anzusehen. Unabhängig von der Frage, ob man eine Stellvertretung in dem demokratischen Legitimationsprozess grundsätzlich zulässig erachtet, müssten aber die tatbestandlichen Voraussetzungen von Stellvertretung vorliegen, wie u. a. Vertretungswille und Vertretungsmacht. In der Verwaltungspraxis spricht nichts für eine Ermächtigung der Interessengruppen durch das Staatsvolk. Es ist vielmehr zu fragen, warum die Bevölkerung ermächtigen sollte, in ihrem Namen zu handeln. Dies ist besonders bei Staatshandeln, bei dem Angehörige des Staatsvolkes (Bürger) keine Kunden der Verwaltung sein können, offensichtlich nicht der Fall.⁵⁹⁰ Insofern mangelt es an Vertretungsmacht des „Kunden“ der Verwaltung. Weiter ist in Zweifel zu ziehen, ob der Nutzer staatlicher Leistungen tatsächlich mit dem Willen zur Stellvertretung handelt. Bei ihm ist vielmehr davon auszugehen, dass er sein Individualinteresse verfolgt, da er nicht in Kontakt zur Verwaltung tritt, um das Staatsvolk zu vertreten. Insofern mangelt es auch an Vertretungswille des Kunden. Daher wären selbst bei einer unterstellten grundsätzlichen Zulässigkeit der Stellvertretung für die demokratische Legitimation die tatbestandlichen Voraussetzungen der Stellvertretung nicht erfüllt. Insofern ist aus diesem Grund die Rechtsfigur des Kunden als „pars pro toto“ abzulehnen.

Zudem ist auch die Auffassung kritikwürdig, die eine Leistung durch ihre Qualität legitimieren will. Ihr liegt die Versuchung zu Grunde, zwei Ziele unter dem Begriff der demokratischen Legitimation zu vereinen, die in keinem inneren Zusammenhang stehen. Die

⁵⁸⁹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 519.

⁵⁹⁰ Die Absurdität des „pars pro toto“ lässt sich am Beispiel einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsgenehmigung vor Augen führen. Demnach wären die beantragende Ausländer pars pro toto des Staatsvolkes. In diesem Falle lässt sich trefflich in

demokratische Legitimation fragt nach der Rückbindung der Staatsgewalt an das Staatsvolk, eine Legitimation durch Kundenorientierung nach Qualität der Staatsgewalt. Der Anspruch auf Qualität einer staatlichen Leistung erwächst jedoch nicht aus dem demokratischen Teilhabeanspruch an staatlicher Macht, sondern aus den grundrechtlichen Ansprüchen des Bürgers.

Aus diesen Gründen kann von einer Kundenorientierung keine demokratisch legitimierende Wirkung ausgehen. Ein zusätzlicher demokratischer Legitimationsmodus durch Kundenorientierung besteht nicht.⁵⁹¹

(3) Fazit

Es konnte festgestellt werden, dass die Effektivität der Rückbindung von Staatsgewalt an das Staatsvolk bzw. das kommunale Teilvolk im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus und innerhalb eines Legitimationsmodus zu berücksichtigen ist. Demokratische legitimiert wird nur in sachlich-inhaltlicher, personell-organisatorischer und funktionell-institutioneller Hinsicht. Von einer Kundenorientierung geht hingegen keine legitimierende Wirkung aus.

Da die strittigen Fragen betreffend die Legitimationsmodi geklärt sind, können nun die einzelnen Modi untersucht werden.

b) Personell-organisatorische Legitimation

Die personell-organisatorische Legitimation erfasst die Rückführbarkeit der Berufung des Amtswalters auf das Legitimationssubjekt Volk. Für die personell-organisatorische Legitimation ist es erforderlich, dass zwischen dem Amtswalter und dem Volk eine ununterbrochene personelle Legitimationskette besteht.⁵⁹² Erforderlich hierfür ist eine individuelle Berufung durch Amtsträger, deren Ernennung sich in einer Berufungskette auf unmittelbar vom Volk gewählte Organe und damit auf das Volk rückbeziehen muss. Mit der

Frage stellen, ob die Bürger in den Antragstellern tatsächlich ihre „Stellvertreter“ sehen und ob die Antragsteller wirklich Stellvertreter sein wollen.

⁵⁹¹ So auch: Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (371, 376); a.A. Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 522.

⁵⁹² BVerfGE 47, S. 253 (275); 49, S. 89 (125); Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (302).

Berufung verknüpft sein muss die Zuweisung eines bestimmten Funktionsbereichs.⁵⁹³ Hinzu tritt eine weitere Voraussetzung einer personell-organisatorischen Legitimation. Demnach muss neben dem Berufsakt auch bei der Amtsführung die demokratische Entscheidungsqualität gesichert sein (dauerhafte Rückbindung).⁵⁹⁴

Was die Verwaltungsorganisation des Neuen Steuerungsmodells anbetrifft, so ist zu fragen, ob Gemeinderat und Bürgermeister dieser Anforderung in personell-organisatorischer Hinsicht genügen. Die personelle Zusammensetzung beider Gemeindeorgane, Bürgermeister (§ 56 Abs. 1 KSVG)⁵⁹⁵ und Gemeinderat (§ 32 Abs. 1 KSVG)⁵⁹⁶, wird in unmittelbarer Wahl durch die Gemeindebürger bestimmt. Da die Wahl für ein bestimmtes Amt (das des Gemeinderates bzw. des Bürgermeisters) durchgeführt wird, liegt im Wahlgang selbst auch die Zuweisung zu einem bestimmten Funktionsbereich. Dass dieser Vorgang nicht durch das Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vorgenommen wird, vermag die Wirksamkeit des Legitimationsaktes nicht zu beeinträchtigen. Denn durch Art. 28 Abs. 1 Sätze 1, 2 GG wird für die Kommunen das kommunale Teilvolk als Legitimationssubjekt anerkannt, das durch seine Wahl folglich personell-organisatorisch legitimiert. Das Erfordernis der Rückführung der Berufung auf das Volk ist damit erfüllt.

Was das Erfordernis der dauerhaften Rückbindung anbetrifft, so macht dieses Erfordernis den Gedanken des Amtsträgers als Treuhänder des Allgemeinwohls für das Demokratieprinzip fruchtbar.⁵⁹⁷ Die rechtliche und ethische Verpflichtung des Amtswalters dient dazu, unabhängig von dem eigenen oder einem fremden Willen den objektivierten

⁵⁹³ Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main, 1971, S. 210; Janbernd Oebbeke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume in der Verwaltung, Köln, 1986, S. 84.

⁵⁹⁴ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (362).

⁵⁹⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 45 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 36 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz; **Brandenburg:** § 62 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 39 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 61 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 65 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 53 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 48 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 58 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 52 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 28 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁵⁹⁶ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 31 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO) in Verbindung mit § 7 f, 23 Gemeindevahlgesetz (BayGWG); **Brandenburg:** § 33 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 36 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 23 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 33 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 42 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 29 Abs. 1 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 30 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 37 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 31 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 23 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁵⁹⁷ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (362); über den Ansatz des Treuhänders: Kay Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin, 1994, S. 67 ff.

Willen der Allgemeinheit zu ermitteln.⁵⁹⁸ Dieses „Abstinenzgebot“ gegen parteiliche Interessenwahrnehmung muss ebenfalls normativ bei den Anforderungen an das Amt berücksichtigt werden. Im Fall des Bürgermeisters (§ 31 Abs. 2 KSVG⁵⁹⁹) und des Gemeinderats (§ 31 Abs. 1 KSVG⁶⁰⁰) ist eine Rückbindung an den „Volkswillen“ durch die begrenzte Amtszeit gewährleistet. Zudem kann der Bürgermeister gemäß § 58 KSVG durch die Gemeindebürger abgewählt werden.⁶⁰¹ Hinzu treten beim Bürgermeister als Beamten (§ 30 Abs. 2 KSVG⁶⁰²) die beamtenrechtlichen Bestimmungen, die Verpflichtung zu uneigennütziger Amtsführung und zur Verschwiegenheit (§ 67 Abs. 1 Saarländisches Beamtengesetz). Bei den vom Volk gewählten Gemeindevertretern treten zu der Neutralitäts- und Verschwiegenheitspflicht noch die Weisungsfreiheit und ihre Verpflichtung allein auf ihre Überzeugung (§ 30 Abs. 1 KSVG⁶⁰³) sowie Mitwirkungsverbote (§ 27 KSVG⁶⁰⁴). Diese

⁵⁹⁸ Josef Isensee, Gemeinwohlaufgaben und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, Handbuch des Staatsrechts, Band III, § 57 Rdnr. 60 ff.

⁵⁹⁹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 42 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 34 Abs. 5 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 62 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 39 Abs. 3 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 61 Abs. 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 65 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 52 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 51 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 58 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 57 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 28 Abs. 3 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 30 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 31 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 33 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 36 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 23 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 33 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 42 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 29 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 33 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** nicht in Gemeindeordnung (SH-GemO) geregelt; **Thüringen:** § 23 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰¹ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** keine Abwahl möglich; **Bayern:** keine Abwahl möglich; **Brandenburg:** § 62 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 7 Abs. 4 Hessisches Kommunalwahlgesetz; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 32 Abs. 5 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 61a Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 66 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 55 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 51 Abs. 7 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 61 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 57d Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 28 Abs. 6 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰² **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 42 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 34 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 61 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 46 Abs. 3 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Abs. 4 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 61 Abs. 5 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 54 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 51 Abs. 2 (ab 1.1. 2002) Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 57 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 57c Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 28 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰³ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 32 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 31 Abs. 5 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 35 Abs. 1 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 23 Abs. 3 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 39 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 43 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-

Bindung des Gemeinderates und des Bürgermeisters an das Allgemeinwohl und den Volkswillen rechtfertigen es, von einer dauerhaften Sicherung der Rückbindung an das kommunale Teilvolk zu sprechen.⁶⁰⁵

Daher verfügen sowohl der Bürgermeister als auch der Gemeinderat über eine ausreichende personell-organisatorische Legitimation im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells.

c) Funktionell-institutionelle Legitimation

Neben der demokratischen Legitimation der Amtsträger in Form des personell-organisatorischen Legitimationsmodus ist auch eine funktionell-institutionelle Legitimation notwendig. Von funktionell-institutioneller Legitimation wird insofern gesprochen, als der Verfassungsgeber selbst die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt konstituiert hat und das Volk durch diese Gewalten die von ihm ausgehende Staatsgewalt ausüben soll.⁶⁰⁶

Die Konstituierung im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG mit seiner Nennung der Exekutive, Legislative und Judikative würde demnach deren Handeln legitimieren.⁶⁰⁷ Aus der gleichberechtigten Nennung der drei Gewalten lässt sich folgern, dass die entsprechenden Staatsorgane als *pouvoirs constitués* durch den Verfassungsakt institutionell gleichermaßen demokratisch legitimiert sind. Durch diese legitimatorische Gleichberechtigung der

GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 30 Abs. 1 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 35 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 42 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 32 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 24 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰⁴ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 18 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 49 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 28 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 25 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 24 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 26 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 31 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 22 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 20 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 31 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 29 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 38 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁰⁵ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (362).

⁶⁰⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (301)

⁶⁰⁷ BVerfGE 49, S. 89 (125); 68, S. 1 (88); Fritz Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg, 1968, S. 197.

Staatsgewalten wird ausgeschlossen, dass unter Berufung auf das Demokratieprinzip ein „Totalvorbehalt“ des Parlaments in Form des Gewaltenmonismus begründet wird.⁶⁰⁸

Zudem ist darauf zu verweisen, dass der funktionell-institutionelle Legitimationsmodus nur begrenzt andere Legitimationsmodi ersetzen kann, da ansonsten die Exekutive aus legitimatorischer Sicht verstärkt gesetzgeberisch tätig werden dürfte. Dies würde den Vorbehalt des Gesetzes in der Form des Parlamentsvorbehaltes in Frage stellen.⁶⁰⁹

Hinsichtlich der Kommunalverwaltung und deren Organen Bürgermeister und Gemeinderat ist zu fragen, ob sie als funktionell-institutionell legitimiert betrachtet werden können. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Kommunen direkt im Grundgesetz genannt werden bzw. unter eine der Gewalten des Art. 20 Abs. 2 GG subsumiert werden können.

In Art. 28 Abs. 2 GG werden die Kommunen und damit auch ihre Organe mit der Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben betraut, so dass sie in diesem Aufgabenfeld durch Art. 28 Abs. 2 GG funktionell-institutionell legitimiert sind.⁶¹⁰ Was den Bereich der Auftragsverwaltung anbetrifft, so kann darauf verwiesen werden, dass diese Tätigkeit der Kommunen eine Form der mittelbaren Staatsverwaltung darstellt, und sie damit verfassungsrechtlich Teil der Exekutive sind, die durch Art. 20 Abs. 2 GG konstituiert ist. Daher lässt sich auch in diesem Aufgabentypus eine funktionell-institutionelle Legitimation bejahen.

Da die Tätigkeit der Kommunen und damit ihrer Organe Bürgermeister sowie Gemeinderat sich in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf Art. 28 Abs. 2 GG und in Auftragsangelegenheiten auf Art. 20 Abs. 2 Satz. 2 GG zurückführen lässt, ist ihr Handeln funktionell-institutionell legitimiert.⁶¹¹

d) Sachlich-inhaltliche Legitimation

Das Demokratieprinzip stellt durch die Legitimationsmodi unterschiedliche Ansprüche an die demokratische Legitimation der Staatsgewalt. So werden personell-organisatorisch Anforderungen an die Berufung der Amtswalter gestellt. In funktionell-institutioneller

⁶⁰⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (301); Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (364).

⁶⁰⁹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 179.

⁶¹⁰ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 244.

Hinsicht werden verfassungsrechtliche Bedingungen an die Körperschaft formuliert. Die sachlich-inhaltliche Legitimation rückt den inhaltlichen Gehalt der Exekutiventscheidung in den Mittelpunkt der legitimatorischen Betrachtung. So ist Voraussetzung einer sachlich-inhaltlichen Legitimation, dass die getroffenen staatlichen Willensentscheidungen auf inhaltlichen Vorgaben des Volkes oder seiner Repräsentanten beruhen.⁶¹² Eine solche Rückbindung des Handelns der Verwaltung an den Willen der Volksvertretung/ des Volkes wird durch ein System präventiver und nachträglicher Steuerungstechniken bewirkt, die sich mit den Begriffen der Gesetzesbindung und der Verantwortlichkeit der Verwaltungsführung gegenüber dem Volk bzw. gegenüber der Volksvertretung konkretisieren lassen.⁶¹³

Bei der Untersuchung, ob dieser Legitimationsmodus für Gemeinderat und Bürgermeister in der Verwaltungsorganisation nach dem Neuen Steuerungsmodell vorhanden ist, soll zuerst geprüft werden, ob dieser Modus im bisherigen System ausgebildet ist. Anschließend wird geprüft, ob die verwaltungsorganisatorischen Veränderungen für Bürgermeister und Gemeinderat durch das Neue Steuerungsmodell den Anforderungen der sachlich-inhaltlichen Legitimation an die Rückbindung zum Volkswillen genügen.

(1) Sachlich-inhaltliche Legitimation von Bürgermeister und Gemeinderat in der konventionell verwalteten Kommune

Für die Beurteilung der sachlich-inhaltlichen Legitimation der Kommune ist bedeutsam, in welchem Tätigkeitsbereich sie tätig wird. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Rechtspositionen der Kommune sowie ihrer Organe Bürgermeister und Gemeinderat nach Art der zugewiesenen Aufgabe unterscheiden. So führt die Kommune in der Person des Bürgermeisters gemäß § 59 Abs. 4 KSVG⁶¹⁴ die ihr vom Land übertragenen Aufgaben aus

⁶¹¹ Nicht differenzierend: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 245.

⁶¹² Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (357); Wolf-Rüdiger Schenke, Zur Verfassungswidrigkeit des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes über Mitbestimmung der Personalräte vom 11. Dezember 1990, Die Personalvertretung 1992, S. 289 (293); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 184; BVerfGE 93, S. 37 (53, 67); 83, S. 60 (72).

⁶¹³ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (357); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 247.

⁶¹⁴ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 59, 37 Gemeindeordnung (Bay-GemO) zwischen Gemeinderat und erstem Bürgermeister aufgeteilt; **Brandenburg:** § 28 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** §§ 66 Abs. 1, 150 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Abs. 5 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Nr. 4 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 53 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 63 Abs. 4 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt

(Auftragsangelegenheiten) und wird damit als allgemeine Staatsverwaltung tätig (mittelbare Staatsverwaltung). In Selbstverwaltungsangelegenheiten nimmt die Gemeinde die ihr von Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherten eigenen Aufgaben wahr, wozu im Saarland gemäß § 5 Abs. 3 KSVG auch die Pflichtaufgaben zählen.⁶¹⁵ Zuständiges Gemeindeorgan hierfür ist grundsätzlich der Gemeinderat (§ 34 KSVG⁶¹⁶). Diese unterschiedliche Stellung der Kommune und damit auch der kommunalen Organe je nach Tätigkeit im eigenen oder fremden Rechtskreis legt eine unterschiedliche legitimatorische Einstufung nahe. Insofern soll daher bei der weiteren Betrachtung zwischen den Auftragsangelegenheiten und Selbstverwaltungsangelegenheiten unterschieden werden.

In Auftragsangelegenheiten wird die Kommune im Auftrag des Landes tätig. Präventiv erfolgt hierbei eine Steuerung der Gemeindeverwaltung durch die auszuführenden Fachgesetze, an die sie gebunden ist. Zudem wirkt der Gemeinderat als Vertreter des kommunalen Teilvolkes durch den Haushalts- und den Stellenplan mittelbar auf die Verwaltungstätigkeit des Bürgermeisters ein, und damit auch auf Auftragsangelegenheiten. Dieses Einflussrecht des Rates ergibt sich aus der Garantie der kommunalen Finanz- und Personalhoheit, die notwendigerweise zu allen Aufgaben der Kommunalverwaltung in Beziehung steht. Die Steuerung durch die auszuführenden Gesetze bewirkt inhaltlich eine Rückbindung an den Gesetzgeber, der das Staatsvolk vertritt. Daraus folgt eine Legitimation durch den Vertretenen, das Staatsvolk als *pouvoir constitué*.

Allerdings findet eine sachlich-inhaltliche Legitimation nicht nur durch das Parlamentsgesetz statt. Zusätzlich ist der Fachminister für die Ausführung dieser Fachgesetze gegenüber dem Parlament verantwortlich.⁶¹⁷ Diese Verantwortlichkeit als Teil der sachlich-inhaltlichen Legitimation wird durch Aufsichtsrechte (*ex post*⁶¹⁸) und durch Detailsteuerung

(LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 3, 65 Abs. 5 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 2 Nr. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

⁶¹⁵ Zur legitimatorischen Einordnung der im Saarland nicht vorgesehenen Pflichtaufgaben nach Weisung: Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 247; zum Streit zur Einordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung in anderen Bundesländern als Selbstverwaltungsangelegenheit oder Auftragsangelegenheit: Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 238 f. m. w. N.

⁶¹⁶ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürK0).

⁶¹⁷ Janbernd Oebbeke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume in der Verwaltung, Köln, 1986, S. 95 f.

⁶¹⁸ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (358).

(Weisungshierarchie) innerhalb der monokratischen Staatsverwaltung verwirklicht.⁶¹⁹ Die Kommunen unterstehen daher in Auftragsangelegenheiten einer staatlichen Aufsicht nach Maßgabe der Fachgesetze, die eine Beanstandung des kommunalen Handelns nach Kriterien der Zweckmäßigkeit wie der Rechtmäßigkeit einschließt. Diese Beanstandungen können durch die Detailsteuerung in Form von ministeriellen Weisungen an den Bürgermeister rechtsverbindlich umgesetzt werden (vgl. § 6 Abs. 1 KSVG).⁶²⁰ Was ihre Stellung anbetrifft, sind die Kommunen insofern funktionell Teil des ministeriellen Behördenapparates, ihr Vollzug der Auftragsangelegenheiten ist wegen der ministeriellen Steuerungsrechte auch Gegenstand der ministeriellen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Da die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament einen legitimatorischen Rückbezug zum Staatsvolk darstellt, wird das Handeln der Kommune in Auftragsangelegenheiten auch in Form der Aufsichts- und Weisungsrechte durch das Staatsvolk legitimiert.

Somit gewinnt die kommunale Tätigkeit in Auftragsangelegenheiten seine sachlich-inhaltliche Legitimation vom Staatsvolk durch Fachgesetze, Detailsteuerung (ministerielles Weisungsrecht) und Kontrollrechte der Ministerien, nicht jedoch vom kommunalen Teilvolk.⁶²¹

In Selbstverwaltungsangelegenheiten besteht eine Interdependenz zwischen den Zuständigkeiten des Staates und der Kommune. Garantiert Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen einen Bereich eigener Aufgaben, wird diese Zusicherung durch den Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes zugunsten des Landesparlamentes und des bundesstaatlichen Parlamentes eingeschränkt. Dieses Zusammenspiel, auch als „außerordentliches Beziehungsgeflecht zwischen parlamentarischem Gesetz und kommunaler Satzung“ bezeichnet,⁶²² verdeutlicht, dass im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung eine gesetzliche Steuerung durch Parlamentsgesetze und in deren Rahmen durch kommunale

⁶¹⁹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 247; Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (358); BVerfGE 93, S. 37 (67).

⁶²⁰ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 2 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 8 Abs. 2, 3 Gemeindeordnung (Bay-GemO), Verzicht auf Weisungsrecht möglich; **Brandenburg:** § 3 Abs. 5 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 4 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 3 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 5 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 3 Abs. 2 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 2 Abs. 2 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** Regelung im jeweiligen Fachgesetz; **Sachsen-Anhalt:** § 5 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 3 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 3 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶²¹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 248.

⁶²² Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (359); unter Hinweis auf Eberhard Schmidt-Assmann, Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 4 ff.; Fritz Ossenbühl, Satzungen, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, § 66 Rdnr. 26 ff.

Rechtssätze erfolgt. Die Bindung an die Parlamentsgesetze bewirkt einen legitimatorischen Rückbezug zum Träger der Staatsgewalt, dem Staatsvolk. Demgegenüber wirkt der Gemeinderat über die kommunalen Satzungen und somit das Volk der Gemeinde steuernd mit. Dieses „Gemeindevolk“ ersetzt als kommunales Teilvolk in den Selbstverwaltungsangelegenheiten das Staatsvolk als Legitimationssubjekt.⁶²³ Diese Beeinflussung der Sachentscheidungen der Gemeinde in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten sowohl durch Staatsvolk und als auch das kommunale Teilvolk mittels staatlichem Gesetz und kommunaler Satzung wird auch als „dualer Zurechnungszusammenhang“⁶²⁴ bzw. als „legitimatisches Gegenstromprinzip“⁶²⁵ bezeichnet.

Erfolgt eine Regelung in Selbstverwaltungsangelegenheiten durch staatliche Gesetze, so wird die Verantwortlichkeit des Ministers im Vergleich zur Auftragsverwaltung insofern eingeschränkt, als er nur für die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns Verantwortung trägt, nicht jedoch für dessen Zweckmäßigkeit. Dies ist Konsequenz des Rechts auf Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG, das den Gemeinden das Recht zugesteht, in Selbstverwaltungsangelegenheiten selbst zu entscheiden, sofern dies im Rahmen staatlicher Gesetze zulässig ist. Instrumente, um die Verantwortlichkeit des Ministers durchzusetzen, sind die Kommunalaufsicht, die eine explizite Beschränkung ministerieller Aufsicht auf Rechtsfragen vorsieht, § 127 Abs. 1 KSVG⁶²⁶, sowie – in der Literatur kaum berücksichtigt – die überörtliche Rechnungsprüfung, § 123 KSVG⁶²⁷.

⁶²³ Vgl. F.II.2 Das Legitimationssubjekt: Das Staatsvolk, S. 194.

⁶²⁴ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (359).

⁶²⁵ Winfried Kluth, Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997, S. 363.

⁶²⁶ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 118 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 109 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 120 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 135 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 78 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 127 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 116 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 117 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 111 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 133 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 120 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 117 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶²⁷ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** §§ 113, 114 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 105 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 116 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 132 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** §§ 1 ff. Kommunales Prüfungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KprüfG MV); **Niedersachsen:** § 121 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 105 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 110 Abs. 4 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** §§ 108, 109 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 126 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** Kommunales Prüfungsgesetz; **Thüringen:** Kommunales Prüfungsgesetz.

Gibt der Gesetzgeber keine normativen Schranken des kommunalen Handelns in Selbstverwaltungsangelegenheiten vor, so kann der Gemeinderat selbst administrativ gesetzgeberisch in Form einer Satzung tätig werden und damit den Bürgermeister in der Sache binden. Zugleich ist der Bürgermeister dem Gemeinderat rechenschaftspflichtig, wie er die Ratsbeschlüsse ausgeführt hat. Inwiefern diese Gesetzgebungs-, Beschlussfassungs- und Kontrollrechte des Rates gegenüber dem Bürgermeister sachlich-inhaltlichen legitimierend wirken, ist zu untersuchen.

Das Zusammenspiel von Gesetzgebung, Beschlussfassung, sowie Kontrolle des Bürgermeisters durch den Gemeinderat erinnert an die legitimatorischen Topoi des Staatsverfassungsrechts. Die Verankerung des Gesetzgebungsrechts bei der Volksvertretung, die Bindung des ausführenden Organs an die Gesetze und eine sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit der ausführenden Gewalt (Detailsteuerung und Kontrolle).⁶²⁸

Was die Legitimation durch Gesetze anbetrifft, so ist zwischen der finanzrelevanten Haushaltssatzung und sonstigen fachlichen Regelungen zu unterscheiden, durch die eine Rückbindung der betreffenden Sachentscheidung an die Vertretungskörperschaft und damit an das kommunale Teilvolk erreicht wird. Das Teilvolk substituiert hier als Legitimationssubjekt das Staatsvolk, das auch unmittelbar in Form des Bürgerentscheids rechtsetzend tätig werden kann.

In fachbezogenen Satzungen setzt der Gemeinderat Regelungen fest, welche den Bürgermeister in seiner Verwaltungstätigkeit bindet. Durch die Haushaltssatzung setzt der Gemeinderat den finanziellen Rahmen, die der Bürgermeister bei seiner Tätigkeit einhalten muss. Durch beide Satzungsarten steuert der Gemeinderat die Arbeit des Bürgermeisters, daher legitimieren beide den Bürgermeister sachlich-inhaltlich.

Neben diesem Bereich der präventiven Steuerung in Form von abstrakt generellen Rechtssätzen könnte auch eine Detailsteuerung des Rates z. B. durch Weisungen oder Entscheidungen im Rahmen des Haushaltsvollzuges hinsichtlich des Bürgermeisters sachlich-inhaltlich legitimierend wirken.⁶²⁹

⁶²⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 (306).

⁶²⁹ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (358).

Dies wird teilweise bezweifelt. So soll nach Ansicht Mehdes aus einer permanenten Kontrolle des Bürgermeisters durch den Gemeinderat und dessen Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat keine sachlich-inhaltliche Legitimation erwachsen.⁶³⁰

Ob dieser Auffassung gefolgt werden kann, erscheint fraglich.

Die Ablehnung der sachlich-inhaltlich legitimierenden Wirkung der Kontrolle des Bürgermeisters durch den Gemeinderat und der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat wird damit begründet, dass der Bürgermeister bereits verantwortlich gegenüber dem Volk sei, da es ihn in Urwahl für eine Amtszeit bestimme.⁶³¹ Dies sei ein „Maximum“ an Legitimation, die durch die Verantwortung gegenüber dem Gemeinderat in Form der Detailsteuerung nicht mehr gesteigert werden könne. Die Kontrollrechte des Gemeinderates entsprängen nicht dem Bedürfnis nach sachlich-inhaltlicher Legitimation, sondern der Verhinderung von Machtmissbrauch durch eine sinnvolle Kompetenzabgrenzung in Form eines „checks and balances“. Weiter verweist Mehde darauf, dass Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG keine konkrete Zuordnung von Einzelweisungen im Rahmen der Detailsteuerung als Kompetenz des Gemeinderates erfordere.⁶³² Dies begründet er mit der parallelen Nennung der Landesparlamente und der Gemeinderäte in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Wegen der parallelen Erwähnung sei zu folgern, dass auch die Kompetenzen beider Volksvertretungen vergleichbar sein müssten. Da die Organisationsbestimmungen der Landesparlamente die Einzelentscheidungen der organisatorisch besser gerüsteten Regierung überließen, sei folglich gleiches auch für das Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister anzunehmen. Zudem lasse sich auch aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG keine Detailsteuerung auf kommunaler Ebene ableiten, da diese Vorschrift dem Gesetzgeber einen weiten gesetzgeberischen Spielraum einräume, was die Verwaltungsorganisation der Kommunen anbetrifft.⁶³³ Diese Ansicht Mehdes, dass aus einer permanenten Kontrolle des Bürgermeisters durch den Gemeinderat und dessen Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat keine sachlich-inhaltliche Legitimation erwachse, ist diskussionsbedürftig.

So ist eine kritische Betrachtung der These notwendig, der Bürgermeister sei legitimatorisch nur seinem Wahlvolk verantwortlich. Es lässt sich darauf verweisen, dass die Verantwortung

⁶³⁰ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251, 258, 359 f.

⁶³¹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251.

⁶³² Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 362.

⁶³³ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 261.

und die Kontrolle notwendiges Korrelat zur Beauftragung, auch zur gesetzlichen Ermächtigung, sind.⁶³⁴ Diese Sichtweise erscheint folgerichtig, denn wer ermächtigt, d.h. eigene Kompetenzen einem anderen zur Ausführung anvertraut, hat ein Interesse daran zu wissen, wie diese übertragene Kompetenz wahrgenommen wurde. Für staatliche Organe besteht diesbezüglich nicht nur ein Interesse, sondern sogar ein Zwang zur Rückbindung, denn ihre Kompetenzen stehen nicht zu ihrer freien Disposition. Denn wenn sie auf die Kontrollrechte bei der Fremdwahrnehmung der Kompetenzen verzichten würden, hieße dies, dass sie keine Einflussmöglichkeit mehr auf die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen besitzen. Dies käme faktisch einer Entäußerung der Organkompetenzen gleich, was mangels Dispositionsfähigkeit über die Organkompetenzen nicht zulässig wäre. Daher ist die Verantwortlichkeit notwendiges Korrektiv zur Ermächtigung. In der Kommune ermächtigt der Gemeinderat den Bürgermeister durch die auszuführende Satzung. Als Widerlager zur Ermächtigung besteht daher die Verantwortlichkeit des Ermächtigten (Bürgermeister) gegenüber dem Ermächtigenden (Gemeinderat). Demnach wäre der Bürgermeister dem Gemeinderat für die Ausführung der von ihm erlassenen Regelungen verantwortlich.

Allerdings könnte man diesen Grundsatz der Verantwortlichkeit in Frage stellen, da die Bejahung der Verantwortlichkeit der Verwaltungsspitze gegenüber der Volksvertretung in der Literatur auf das parlamentarisch-repräsentative System bezogen ist, wie es in Bund und Ländern normiert ist.⁶³⁵ Auf dieser staatlichen Ebene haben weder Bundestag noch das Volk selbst einen direkten Einfluss auf die personelle Besetzung der Ministerämter. Die bloße Mittelbarkeit der Berufung durch das Volk könnte insofern legitimatorisch die engere sachlich-inhaltliche Rückkoppelung an das Volk in Form der Verantwortlichkeit der Regierung erfordern. Demgegenüber ist der Bürgermeister unmittelbar durch die Urwahl vom Volk legitimiert und kann nur von ihm abgewählt werden. Ein solches kommunalrechtliches System weist eher Ähnlichkeit mit einem Präsidialsystem als mit einem parlamentarischem System auf, was auch zur Bezeichnung der saarländischen unechten Bürgermeisterverfassung als kommunaler „Präsidentalismus“ beigetragen hat.⁶³⁶ Denn im

⁶³⁴ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 Rdnr. 21.

⁶³⁵ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S. 289 Rdnr. 21.

⁶³⁶ Durch die Einführung der Urwahl des Bürgermeisters ist im Saarland die unechte Bürgermeisterverfassung der süddeutschen Ratsverfassung angenähert. Eine vergleichbare Entwicklung ist durch die Kommunalrechtsänderungen auch in den anderen Bundesländern zu beobachten. Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreformen, JuS 1998, 193 f.

Präsidentialsystem wie bei der jetzigen Bürgermeisterverfassung stehen der Präsident und der Bürgermeister der Volksvertretung unabhängig gegenüber. Insofern besteht ein erheblicher Unterschied zwischen der Organstellung der Regierung zum Parlament gegenüber der Organstellung des Bürgermeisters zum Gemeinderat, was eine unterschiedliche Einstufung der Verantwortlichkeit der Regierung und des Bürgermeisters rechtfertigen könnte.

Eine Ablehnung der legitimierenden Wirkung der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat wegen unterschiedlicher Bestellung der Verwaltungs-/Regierungsorgane erscheint jedoch nur dann zulässig, wenn die in der Kommune vorhandenen Instrumente der Kontrolle und der Detailsteuerung in Abgrenzung zur staatlichen Ebene erklärt werden können. So ergänzt Mehde seine Argumentation, dass die Kontrollrechte des Gemeinderates gegenüber dem Bürgermeister einem System des „checks and balances“ und damit der Vermeidung des Machtmissbrauchs dienen und nicht der Rückbindung von Staatsgewalt an den Volkswillen.⁶³⁷ Allerdings ist in Frage zu stellen, ob die Verhinderung des Machtmissbrauchs und die Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen sich tatsächlich ausschließen. Denn durch die Verhinderung des Machtmissbrauchs sollen die staatlichen Funktionsträger im Rahmen ihrer vom Volk verliehenen „Macht“ handeln. Das Staatsvolk verleiht „Macht“ an ein Organ, in dem es ihm bestimmte Kompetenzen zur Wahrnehmung zuweist. Die Verhinderung des Machtmissbrauchs bedeutet also, dass die Personen, die das Amt des jeweiligen Organs bekleiden, im Rahmen ihrer Kompetenzen entscheiden sollen. Die Kompetenzen sind auch artikulierter Volkswille, so dass im Fall der Verhinderung des Machtmissbrauchs ebenfalls eine Übereinstimmung erreicht werden soll. Diese Übereinstimmung von Volkswillen und Staatsgewalt soll ebenfalls die sachlich-inhaltliche Legitimation sicherstellen.⁶³⁸ Somit dient auch die Verhinderung des Machtmissbrauchs dem Zweck der Rückbindung der Staatsgewalt an das Staatsvolk. Da in beiden Erklärungen der gleiche Ansatz, die Rückbindung der Staatsgewalt an das Staatsvolk, verfolgt wird, vermag die unterschiedliche Erklärung Mehdes hinsichtlich der Detailsteuerung (Machtmissbrauch und nicht sachlich-inhaltliche Legitimation) nicht zu überzeugen.

Auch in einem weiteren Punkt erscheint die Ablehnung einer legitimierenden Wirkung der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat widersprüchlich. In Selbstverwaltungsangelegenheiten soll von der Detailsteuerung durch den Gemeinderat in

⁶³⁷ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251.

⁶³⁸ Dieser Ansatz ebenfalls bei Kay Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatl. Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin, 1994, S. 36.

Form von Weisungen bzw. Selbstentscheidungen keine legitimierende Wirkung ausgehen.⁶³⁹ Als Begründung hierfür wird angeführt, dass der Bürgermeister mit der Urwahl bereits über ein „Maximum an demokratischer Legitimation“⁶⁴⁰ verfüge. In Auftragsangelegenheiten jedoch, wo der gleiche urgewählte Bürgermeister Teil der „staatlichen“ Detailsteuerung durch Minister und Parlament ist, geht Mehde von einer legitimierenden Wirkung der Detailsteuerung aus.⁶⁴¹ Dabei wird ausgeführt, dass die Detailsteuerung im Falle der Auftragsangelegenheit keine sachlich-inhaltliche Legitimation an das Gemeindevolk, sondern an das Staatsvolk bewirke, da der Bürgermeister in die Weisungshierarchie der Ministerialverwaltung integriert ist. Der Minister sei dem Parlament verantwortlich und müsse dieser Verantwortlichkeit durch Ausübung der Kontroll- und Weisungsrechte gegenüber dem Parlament nachkommen. Einen Grund, warum der Bürgermeister nur im Falle der Auftragsverwaltung, nicht aber bei der gemeinderätlichen Selbstverwaltung durch die Detailsteuerung sachlich-inhaltlich legitimiert werden soll, ist nicht ersichtlich. Diese Unterscheidung ist daher widersprüchlich und nicht zutreffend.

Gegen die Auffassung, die eine sachlich-inhaltliche Legitimationswirkung der Detailsteuerung auf Grund der Urwahl des Bürgermeisters ablehnt, sprechen weitere Argumente. So lässt sich anführen, dass diese Sichtweise die personell-organisatorische Legitimation mit der sachlich-inhaltlichen Legitimation vermengt.⁶⁴² Denn wenn die Urwahl ein Maximum an Legitimation vermittelt und der Bürgermeister nur dem Wahlvolk verantwortlich ist, führt dies dazu, dass es dann keinen Anwendungsbereich der sachlich-inhaltlichen Legitimation bei Urgewählten mehr gibt. Dem könnte man entgegen, dass in den Fällen der Urwahl die sachlich-inhaltliche Legitimation durchaus vorhanden ist, allerdings ist sie dann deckungsgleich mit der personell-organisatorischen Legitimation. Diese Sicht führt dazu, dass Elemente der personell-organisatorischen Legitimation zugleich auch als Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation anzusehen sind. Da aber die Elemente der personell-organisatorischen Legitimation (Berufung in bestimmtes Amt) nicht mit denen der sachlich-inhaltlichen Legitimation (Gesetzessteuerung, Detailsteuerung, „ex post“ Kontrolle) übereinstimmen, bedeutet die Deckungsgleichheit beider Legitimationsmodi letztlich die Substituierung des sachlich-inhaltlichen Legitimationsmodus. Folglich ist bei einer solchen Sicht die eingeschränkte gegenseitigen Substituierbarkeit der

⁶³⁹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251, 258, 359 f.

⁶⁴⁰ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 251.

⁶⁴¹ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 247.

⁶⁴² Nicht differenzierend: Martin Kriele, Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, VVDStRL 29 (1971), S. 45 ff.

Legitimationsmodi zu beachten. Zwar vermag die personell-organisatorische Legitimation grundsätzlich die sachlich-inhaltliche Legitimation zu substituieren. Allerdings ist dies nur in Ausnahmefällen möglich.⁶⁴³ Daher ist die Argumentation problematisch, die der Detailsteuerung des Gemeinderates generell eine sachlich-inhaltlich legitimierende Wirkung abspricht, da sie durch die Urwahl des Bürgermeisters ersetzt werde.

Wenn man sich zudem vor Augen führt, dass eine Deckungsgleichheit der sachlich-inhaltlichen Legitimation und der personell-organisatorischen Legitimation dazu führt, dass das Element Detailsteuerung der sachlich-inhaltlichen Legitimation durch das Element „unmittelbare Berufung der Amtsträger durch das Volk“ substituiert wird, so erscheint eine andere Sichtweise zutreffender: In der Urwahl des Bürgermeisters liegt ein qualitatives Plus an personell-organisatorischer Legitimation, die ein eventuelles Minus der sachlich-inhaltlichen Legitimation in Form einer fehlenden Detailsteuerung auf der Ebene des Legitimationsniveaus ausgleichen kann.

Allerdings könnte wiederum gegen eine sachlich-inhaltliche legitimierende Wirkung der Detailsteuerung sprechen, dass dieses Element auch bei anderen direkt gewählten Kommunalorganen nicht vorhanden ist. Denn es ließe sich darauf verweisen, dass eine Detailsteuerung (z.B. in Form von Weisungsbefugnissen) zwischen Volk und unmittelbar gewählten Gemeinderat nicht existiert. Zugleich besteht aber zwischen Volk und Rat unstreitig eine sachlich-inhaltliche Legitimation. Wenn man diesen Mangel an Detailsteuerung im Verhältnis von Volk zu Gemeinderat berücksichtigt, könnte dies zum Schluss verleiten, dass die Feinsteuerung zwischen Rat und Bürgermeister lediglich ein zusätzliches Instrument ist, das mangels legitimatorischer Relevanz nicht bedeutsam ist. Aber diese Ansicht verkennt, dass das Fehlen eines Instrumentes der sachlich-inhaltlichen Legitimation⁶⁴⁴ in einem bestimmten Legitimationsverhältnis nicht automatisch den Schluss zulässt, dass dieses Element generell nicht sachlich-inhaltlich legitimiere. Denn durch eine unterschiedliche Ausprägung der Elemente der Legitimationsmodi wird den Spezifika des Kollegialorgans Gemeinderat und des monopersonalen Organs Bürgermeisters Rechnung

⁶⁴³ Vgl. S. 207 ff.

⁶⁴⁴ Das Instrument der Legislativsteuerung ist im Saarland in Form des Bürgerentscheids vorhanden, § 21a KSVG. **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 21 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 18a Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 20 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 8b Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 20 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 22b Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 26 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 17a Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 24 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 26 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 16g Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 17 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

getragen. Eine andere Ansicht würde ignorieren, dass die Instrumente der Legitimationsmodi durchaus unterschiedlich ausgeprägt sein können, da eine starre, normative Festlegung des Legitimationsmodus ansonsten die Flexibilität des hinreichenden Legitimationsniveaus ignorieren würde. Daher ist die Tatsache, dass ein Element eines Legitimationsmodus nicht ausgeprägt ist, auf seine Legitimationsrelevanz auf der Ebene des Legitimationsniveaus, nicht aber auf der des Legitimationsmodus zu untersuchen.

Daher kann davon ausgegangen werden, dass von einer Verantwortlichkeit des direktgewählten Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat in Form der Detailsteuerung grundsätzlich legitimatorische Wirkung ausgeht und er dadurch sachlich-inhaltlich legitimiert wird.

Sieht man also die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat als legitimierend an, so ist weiter zu fragen, ob eine solche Verantwortlichkeit in der herkömmlichen Kommunalverwaltung besteht. Betrachtet man das legitimatorische Verhältnis von Bürgermeister und Gemeinderat, ist die gegenwärtige kommunalverfassungsrechtliche Situation zu untersuchen. Dabei sind sowohl der Gemeinderat als auch der Bürgermeister dem kommunalen Teilvolk durch die Urwahl verantwortlich, der Bürgermeister zusätzlich noch dem Gemeinderat durch die Detailsteuerung. Die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat konkretisiert sich in einem Allbefassungs- und Allentscheidungsrecht des Rates in Selbstverwaltungsangelegenheiten mit Ausnahme der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Dies stellt der Sache nach ein umfassendes Weisungsrecht im Rahmen der Detailsteuerung gegenüber dem Bürgermeister dar. Der Entscheidungskompetenz in Vorbehaltsaufgaben kann sich der Gemeinderat auch nicht durch Delegation auf den Bürgermeister entziehen, § 35 KSVG⁶⁴⁵. Die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber Wahlvolk und Gemeinderat sowie des Gemeinderats gegenüber dem Wahlvolk legitimiert die Entscheidungen beider Organe sachlich-inhaltlich.

Zusätzlich zu dieser sachlich-inhaltlichen Legitimation durch Verantwortlichkeit kann aber auch „ex post“ durch nachträglich eingesetzte Instrumente sachlich-inhaltlich legitimiert

⁶⁴⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 39 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 32 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 35 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 51 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 3, 5 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 40 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 41 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (Rpf-GemO); **Sachsen:** § 41 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 28 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 26 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

werden. Darunter zu verstehen sind insbesondere die Mittel der Aufsicht für den Bereich der nachgeordneten Verwaltungen, die parlamentarischen Kontrollrechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung (Fragen, Aktuelle Stunden, Untersuchungsausschüsse, etc.) und die haushaltsrechtlichen Kontrollinstrumente (insbesondere Rechnungsprüfung).⁶⁴⁶ Zu unterscheiden ist daher, inwiefern diese Rechte in der Kommune bestehen. Die Kommune steht in Selbstverwaltungsangelegenheiten unter der Rechtsaufsicht des Landes (§ 127 Abs. 1 KSVG⁶⁴⁷). Zudem verfügt der Rat gegenüber dem Bürgermeister über spezielle Kontrollrechte wie Anfragen, Kritikrechte oder Akteneinsicht, die die Kontrolle gemeindlichen Handelns gewährleisten sollen.⁶⁴⁸ Hinzu treten die besonderen Mechanismen der Rechnungsprüfung und die Entlastung des Bürgermeisters, um den Haushaltsvollzug zu kontrollieren. Diese Faktoren tragen als Kontrolle „ex post“ zur nachträglichen sachlich-inhaltlichen Legitimation bei. Für die Kommunalorgane Gemeinderat und Bürgermeister sind damit Elemente einer „ex-post“ Kontrolle vorgesehen.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild: In Auftragsangelegenheiten ist die Kommune in die Staatsverwaltung aufsichtsrechtlich integriert und wird durch die Gesetze des Parlamentes inhaltlich gesteuert. Die sachlich-inhaltliche Legitimation leitet sich vom Staatsvolk ab.

In Selbstverwaltungsangelegenheiten mit seiner Abhängigkeit von der Landesgesetzgebung bietet sich ein komplexeres Bild. Wo landes- oder bundesgesetzliche Vorgaben beachtet werden, ist eine sachlich-inhaltliche Legitimation durch das Staatsvolk erkennbar. In den von den Kommunen selbst geregelten Sachgebieten bilden die kommunalen Rechtssätze die Grundlage des Verwaltungshandelns. Zusätzlich sind auch Instrumente der Detailsteuerung und der Kontrolle „ex post“ ausgebildet, so dass alle Elemente der sachlich-inhaltlichen Steuerung in der herkömmlichen Kommunalverwaltung normativ vorhanden sind.⁶⁴⁹

⁶⁴⁶ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (358).

⁶⁴⁷ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 118 Abs. 1 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 109 Abs. 1 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 120 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 135 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 78 Abs. 2 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 127 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 116 Abs. 1 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 117 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 111 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 133 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 120 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 117 Abs. 1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁴⁸ Zu den Kontrollrechten vgl. Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 316.

⁶⁴⁹ Eberhard Schmidt-Assmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 (360); Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 252.

Bewertet man die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation der herkömmlichen Kommunalverwaltung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der normativen Verankerung, sondern auch hinsichtlich ihrer Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen, so lassen sich erhebliche Defizite feststellen.

Ein Defizit der konventionellen Kommunalverwaltung ist die ineffektive Rückführung des Vollzuges des kameralistischen Haushaltes durch den Bürgermeister auf den Volkswillen, was die Legislativsteuerung betrifft. Als Zielvorstellung sollten im Haushalt die von der Verwaltung im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungen erfasst werden und inhaltlich bestimmt werden.⁶⁵⁰ Aufgegliedert ist der kameralistische Haushalt in Haushaltsstellen, die durch ihre Titel sachlich festgelegt sind. Allerdings umschreiben sie die öffentliche Leistung nicht hinsichtlich Qualität und Quantität, worunter die Aussagekraft des Haushaltes leidet. Stattdessen wird lediglich konkret definiert, was in diesem Sachbereich ausgegeben werden darf. Bei der Haushaltsplanung wird ähnlich vorgegangen: Statt zuerst die Frage aufzuwerfen, „Welche Leistung soll erbracht werden?“ und danach zu fragen, „Wie viel Geld benötigt man hierfür?“, wird im Kameralismus gewöhnlich umgekehrt vorgegangen. In der Regel werden als Grundlage der Planung die zur Verfügung stehenden Mittel genommen. Darauf aufbauend wird auf die Zahl der Leistungen geschlossen, eine besondere Erfassung der kommunalen Tätigkeiten unterbleibt. Eine solche Input-Orientierung vernachlässigt die Bestimmung der konkreten Leistungen, die im Rahmen des Haushaltes ausgeführt werden sollen. Angesichts dieser Informationslücke, die durch mangelnde Definition der beabsichtigten Leistung entsteht, werden der Verwaltung wenig konkrete Leistungsvorgaben gemacht. Dadurch wird die Steuerung der Tätigkeit der Gemeindeverwaltung durch den Gemeinderat mittels Haushalt ineffektiv. Demgegenüber lässt die im Kameralismus genaue Festlegung und Kontrolle über die Geldbewegungen in der Kommunalverwaltung einen effektiven Einfluss des Gemeinderates über die Höhe der Ausgaben und Einnahmen zu.

Zu untersuchen ist nun, inwiefern die Detailsteuerung unter Effektivitätsgesichtspunkten zur sachlich-inhaltlichen Legitimation beiträgt. Die Detailsteuerung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister ist normativ ein Element sachlich-inhaltlicher Legitimation. Wie bereits festgestellt, sind die gegen eine solche Ansicht vorgebrachten Elemente deshalb abzulehnen, da sie die personell-organisatorische Legitimation und die sachlich-inhaltliche Legitimation unzulässig vermengen. Hinsichtlich der Effektivität der Detailsteuerung, deren Ziel die Rückbindung der Verwaltungsentscheidung an den Volkswillen ist, sind bei der

⁶⁵⁰ Dierk Meyer-Pries, Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Managementinstrument, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 140.

konventionellen Gemeindeverwaltung Zweifel angebracht. Da der Gemeinderat mangels funktionierender Informationssysteme nicht mit den notwendigen Daten über die Verwaltungstätigkeit benachrichtigt wird, kann er seine Weisungsbefugnis nicht einsetzen, wenn die Situation es erfordern würde. Dies erschwert eine effektive Detailsteuerung. Insofern ist auch die Detailsteuerung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister ineffektiv.

Untersucht man nicht nur, ob die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation zwischen Gemeinderat und Bürgermeister normativ im Kommunal selbstverwaltungsgesetz vorgesehen sind, sondern auch deren effektives Zusammenwirken, so lassen sich in der Zusammenfassung folgende Defizite ausmachen.⁶⁵¹ Die Gemeinderäte sind ungenügend über die Wirkungsdimension und die Kosten ihrer Entscheidungen informiert. Zusätzlich kann wegen der inhaltlichen Unbestimmtheit der Haushaltstitel durch den kameralistischen Haushalt in nur geringen Maße das Handeln der Verwaltung gesteuert werden kann.⁶⁵² Zudem führt die mangelnde Informationssituation des Rates über die Arbeit des Bürgermeisters zu einer ineffektiven Detailsteuerung. Daraus folgt, dass das Handeln des Bürgermeisters in der Praxis nicht völlig auf den Volkswillen zurückführbar ist.

Die sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters ist demnach in effektiver Hinsicht mit Defiziten belastet.

Eine sachlich-inhaltliche Legitimation des Gemeinderats wird abstrakt-generell durch die staatlichen (Fach-)Gesetze erreicht. Deren Effektivität kann generalisierend nicht eingestuft werden, da dies von den unterschiedlich ausgestalteten Gesetze abhängig ist. Die Kommunalaufsicht gewährleistet eine Rechtmäßigkeitskontrolle „ex post“. Angesichts eines gering ausgeprägten Informationsmanagements in der Kommune ist es für die Aufsichtsbehörde sehr aufwendig, die für ihre Kontrolle notwendigen Informationen zu gewinnen. Eine Detailsteuerung ist im Falle des Gemeinderates nur ansatzweise in Form des Bürgerentscheids vorhanden, § 21a KSVG.⁶⁵³ Er erlaubt es dem kommunalen Teilvolk, bestimmte Entscheidungen dem ihm verantwortlichen Gemeinderat zu entziehen und selbst zu entscheiden. Das langwierige Verfahren mit den erforderlichen unterstützenden

⁶⁵¹ Vgl. Kapitel „C Das kameralistische Haushaltssystem“, S. 14 ff.

⁶⁵² Vgl. Kapitel C.V Zielerfüllung des kameralistischen Haushaltes, S. 23 ff.

⁶⁵³ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 21 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 18a Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 20 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 8b Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 20 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 22b Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 26 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 17a Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 24 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 26 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 16g Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 17 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Unterzeichnern des Bürgerentscheides, das Quorum zur Gültigkeit des Bürgerentscheids und die Beschränkung des Gegenstandes des Bürgerentscheides schmälern dessen Einsetzbarkeit, so dass in dem Bürgerentscheid eine ineffektive Detailsteuerung des kommunalen Teilvolkes gegenüber dem Gemeinderat zu sehen ist.

Insofern lässt sich resümieren, dass der Gemeinderat durch die abstrakt-generelle Steuerung, die Detailsteuerung und die „ex-post“ Kontrolle sachlich-inhaltlich legitimiert wird. Allerdings sind die beiden letzten Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation ineffektiv und tragen nur wenig zur sachlich-inhaltlichen Legitimation bei. Auch die sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters ist mit Defiziten belastet.

(2) Sachlich-inhaltliche Legitimation der Gemeindeorgane im Neuen Steuerungsmodell

Nachdem untersucht wurde, in welchem Maße eine sachlich-inhaltliche Legitimation von Gemeinderat und Bürgermeister bei einer herkömmlichen Gemeindeverwaltung besteht, soll dies nun für beide Gemeindeorgane überprüft werden, wenn die Kommune nach dem Neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle organisiert ist. Zu fragen ist daher, inwiefern die Tätigkeit des Bürgermeisters und des Rates in der nach dem Neuen Steuerungsmodell organisierten Kommunalverwaltung sachlich-inhaltlich legitimiert sind.

Die sachlich-inhaltliche Legitimation erfasst die Rückführung der Ausübung von Staatsgewalt auf den Volkswillen. Wenn nach dem Maß sachlich-inhaltlicher Legitimation gefragt wird, müssen daher die zu legitimierenden Handlungen (Ausübung von Staatsgewalt als Legitimationsobjekt) der Organe Bürgermeister und Gemeinderat den Ausgangspunkt der Betrachtung bilden. Ihre Tätigkeit wird bestimmt durch die Kompetenzen, die ihnen im Neuen Steuerungsmodell als Gemeindeorgane zugewiesen werden.

Auch im Neuen Steuerungsmodell bleibt die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Trennung in Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten⁶⁵⁴ kompetenzrechtlich erhalten. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten – Auftragsangelegenheiten als Aufgabe des Bürgermeisters (§ 59 Abs. 4 KSVG⁶⁵⁵) und Selbstverwaltungsangelegenheiten mit

⁶⁵⁴ Michael Nierhaus, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, Art. 28 Rdnr. 52 ff.

⁶⁵⁵ **In den anderen Bundesländern: Baden-Württemberg:** § 44 Abs. 3 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 59, 37 Gemeindeordnung (Bay-GemO) zwischen Gemeinderat und erstem Bürgermeister aufgeteilt; **Brandenburg:** § 28 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** §§ 66 Abs. 1, 150 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 37 Abs. 5 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 62 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 62 Abs. 3 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 47 Abs. 1 Nr. 4 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 53 Abs. 3 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 63 Abs. 4 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt

Ausnahme der Geschäfte der laufenden Verwaltung als Aufgabe des Gemeinderats (§ 34 KSVG⁶⁵⁶)- sind daher auch im Neuen Steuerungsmodell prägende kompetenzrechtliche Unterschiede, die für die sachlich-inhaltliche Legitimation von Bedeutung sind. Daher wird wie für die herkömmliche Gemeindeverwaltung eine Unterscheidung getrennt nach Aufgabentypus notwendig sein.

(a) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Auftragsangelegenheiten

Zu untersuchen ist im folgenden, wie Tätigkeit der Gemeindeorgane in Auftragsangelegenheiten sachlich-inhaltlich legitimiert ist. In Auftragsangelegenheiten ist der Bürgermeister als Teil der staatlichen Verwaltung alleine für die Ausführung der durch Gesetz der Kommune übertragenen Aufgaben zuständig. Insofern entscheidet der Bürgermeister allein, wie er diese ihm übertragenen Aufgaben ausführt und welche Qualität und Ziele zu erreichen sind. Allerdings werden mit der im Haushalt vorgesehenen Output-Steuerung inhaltliche Festlegungen getroffen. Die Produktbeschreibung mit den vom Rat vorgegebenen Qualitätsmaßstäben binden den Bürgermeister bei der Ausführung der Auftragsangelegenheiten, wodurch ein sachlicher Einfluss des Gemeinderates auf das Produkt und damit die konkrete Leistung entsteht. Dies könnte im Hinblick auf die unterschiedlichen Legitimationssubjekte hinter dem ausgeführten Fachgesetz (Staatsvolk) und dem Haushalt (Kommunales Teilvolk) bedenklich sein. Allerdings kann dieser Einwand entkräftet werden, indem man darauf verweist, dass der Einfluss des Rates sich nur auf den Bereich erstreckt, in dem der Bürgermeister Entscheidungen trifft. Da beide vom Gemeindevolk gewählt sind, betrifft der Ratseinfluss nur den Bereich der Auftragsangelegenheiten, die auch in der konventionellen Kommunalverwaltung durch den Bürgermeister sachlich-inhaltlichen Bezug zum Gemeindevolk nehmen. Der Ratseinfluss im Bereich der Auftragsangelegenheiten stellt die sachlich-inhaltliche Rückbindung an das Staatsvolk nicht in Frage.

(LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 55 Abs. 3, 65 Abs. 5 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 29 Abs. 2 Nr. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁵⁶ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 24 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 29, 30 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 9 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 22 Abs. 1 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 31 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 40 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 32 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 44 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** §§ 27 Abs. 1 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Was die Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung anbetrifft, soll der Bürgermeister nach den Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle seine Aufgaben innerhalb der von ihm geleiteten Verwaltung dezentrieren und nicht mehr von seinem Weisungsrecht an die Fachbereiche Gebrauch machen. Im Verhältnis des Bürgermeisters zum Land sind die Elemente der Detailsteuerung durch die Aufsichtsbehörden wie bisher normativ vorhanden. Im Unterschied zur konventionellen Verwaltung verbessert das Produktwesen und das Controlling die Informationssituation und Beurteilungsmöglichkeit der Landesbehörden. Dies ermöglicht eine effektivere Fachaufsicht als Ausprägung der Detailsteuerung, was die sachlich-inhaltliche Legitimation im Hinblick auf eine effektive Rückbindung an das Staatsvolk erhöht. Der Bürgermeister wird damit als Teil der mittelbaren Landesverwaltung durch alle Bestandteile des sachlich-inhaltlichen Modus effektiv legitimiert.

Größere Bedenken betreffen hingegen das Abstandnehmen von Weisungen an untergeordnete Mitarbeiter in der dezentrierten Kommunalverwaltung.⁶⁵⁷ Dieser verwaltungsinterne Bereich ist allerdings nicht Gegenstand dieser Untersuchung und kann in der folgenden Erörterung außer Betracht bleiben.

Zusammenfassend kann hinsichtlich der sachlich-inhaltlichen Legitimation der Tätigkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates festgestellt werden, dass die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation (Legislativ- und Detailsteuerung „ex post“ Kontrolle) wie bisher vorhanden sind und im Vergleich zur bisherigen Verwaltung effektiver ausgeübt werden.

(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Selbstverwaltungsangelegenheiten

In Selbstverwaltungsangelegenheiten sind nach den Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle größere Veränderungen durch das Neue Steuerungsmodell vorgesehen. Diese betreffen zum einen den Inhalt der Haushaltssatzung, den Aufbau eines Controllings und den Wegfall der Einzelweisung des Rates an den Bürgermeister.⁶⁵⁸ Inwiefern diese Neuerungen die Rückbindung von Entscheidungen des Rates und des Bürgermeisters an das kommunale Teilvolk beeinflussen, und ob damit auch ein Beitrag zur sachlich-inhaltlichen Legitimation beider Organe geleistet wird, soll Gegenstand der weiteren Untersuchung sein.

⁶⁵⁷ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 312 ff.

⁶⁵⁸ Auf einen ausführlichen Fundstellennachweis der Elemente des Neuen Steuerungsmodells wird im folgenden verzichtet, da sie im Kapitel D Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells, S. 29 ff. bereits ausführlich dargestellt wurden.

Der Gemeinderat kann wie in der herkömmlichen Kommunalverwaltung Selbstverwaltungsangelegenheiten nur im Rahmen der Gesetze (Art. 28 Abs. 2 GG) entscheiden. Da die Kommunen an die Festsetzungen des Gesetzgebers gebunden sind, sind die Entscheidungen des Gemeinderates in dieser Hinsicht auf den Willen des Staatsvolkes bezogen und durch dieses sachlich-inhaltlich legitimiert. Unterstützt wird diese Legislativsteuerung durch die Detailsteuerung und die „ex post“ Kontrolle in Form der Rechtsaufsicht durch das Land. Hierdurch ist die Rückkoppelung zum Staatsvolk gesichert.

Entscheidet der Gemeinderat in einem weder durch Bund oder Land gesetzlich vorherbestimmten Sachbereich, so ist zu überprüfen, inwiefern seine Entscheidungen zum Legitimationssubjekt „Gemeindevolk“ rückbezogen sind. Das Gemeindevolk bestimmt die Mitglieder des Gemeinderates, indem das Gemeindevolk die Ratsmitglieder für eine Amtszeit wählt. Nach Ablauf der Periode kann das Gemeindevolk die Ratsmitglieder erneut bestimmen und ggf. neue Ratsmitglieder wählen. Diese Neuwahl kann als „ex post“ Kontrolle im Sinne einer sachlich-inhaltlichen Legitimation angesehen werden. Hinzu kommt als Form der Legislativsteuerung gegenüber dem Gemeinderat das Instrument der Volksgesetzgebung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 21a KSVG⁶⁵⁹). Eine Detailsteuerung ist durch dieses Verfahren in Form des kassatorischen Bürgerbegehrens denkbar, mit dem ein Ratsbeschluss aufgehoben werden kann.⁶⁶⁰ Daher muss sich der Gemeinderat dem Volk wie bisher durch die Legislativ- und Detailsteuerung, und die „ex post“ Kontrolle verantworten. Die Verwaltungstätigkeit des Gemeinderates ist folglich nach wie vor durch das Volk sachlich-inhaltlich legitimiert.

Hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit des Bürgermeisters ist es von Interesse, inwiefern sie in Selbstverwaltungsangelegenheiten sachlich-inhaltlich legitimiert ist. So ist zu fragen, inwiefern die Entscheidungen des Bürgermeisters auf der Grundlage von Satzungen, die vom Rat zur Regelung von Satzungen erlassen werden,⁶⁶¹ eine generell-abstrakte Rückbindung an das Volk durch die Legislativsteuerung erfahren. Nach der Konzeption des Neuen

⁶⁵⁹ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 21 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 18a Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 20 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 8b Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 20 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 22b Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 26 Gemeindeordnung (NRW-GemO); **Rheinland-Pfalz:** § 17a Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 24 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 26 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 16g Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 17 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

⁶⁶⁰ Zur Unterscheidung zwischen kassatorischen und initiierenden Bürgerbegehren: Rainer Weirich, in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht: Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: April 2000, § 21a Rdnr. 1.1.

⁶⁶¹ Hierunter werden im folgenden alle Satzungen mit Ausnahme der Haushaltssatzung verstanden.

Steuerungsmodells kommt dem Gemeinderat auch weiterhin die Aufgabe zu, die grundsätzlichen Fragen der Gemeindeverwaltung zu entscheiden, so dass dem Rat das Recht der Legislation in Satzungsform zur Regelung abstrakt-genereller Fragen der Gemeindeverwaltung auch im Neuen Steuerungsmodell zusteht. Ergänzend zum gemeinderätlichen Satzungserlass tritt die Volksgesetzgebung in Form des Bürgerentscheides, der den Bürgermeister wie ein Rechtssatz des Gemeinderates bindet. Folglich wird der Bürgermeister sowohl durch die abstrakt-generellen Regelungen der Volksvertretung als auch des Gemeindevolkes gebunden, so dass eine sachlich-inhaltliche Rückbindung an den Volkswillen wie bisher stattfindet.

Nachdem festgestellt werden konnte, dass die Verwaltungsarbeit des Bürgermeisters durch fachlich orientierte Rechtssätze gesteuert wird, bestimmen zusätzlich auch finanzielle Festlegungen die Arbeit des Bürgermeisters. Im Neuen Steuerungsmodell werden diese in Form der politischen Leistungsvereinbarung getroffen, die die Grundlage der Haushaltssatzung bildet. Diese neue Art der Ressourcenfestlegung soll in verschiedener Hinsicht von der bisherigen Praxis abweichen. So soll künftig durch das Prinzip der Outputsteuerung eine inhaltlich präzisere Steuerung der Verwaltung durch den Gemeinderat erfolgen. An die Stelle der vagen Haushaltstitel im Kameralismus treten im Neuen Steuerungsmodell komplex beschriebene Produkte, die durch überprüfbare Charakteristika, messbare Indikatoren der Zielerreichung und den Finanzrahmen die Verwaltung inhaltlich präziser festlegen. Neu ist auch das Prinzip der Budgetierung. Statt sachlich getrennter Haushaltstitel werden nun übergeordnete Budgets (als Zusammenfassung mehrerer Produkte) eingeführt, die eine Mittelverwendung über den angegebenen Ansatz hinaus ermöglichen. Damit können für andere Aufgaben zusätzliche Mittel verwendet und zudem ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Dass die Verwaltung auch weniger als die bereitgestellten Mittel ausgeben darf, ist demgegenüber keine Neuerung, da im bisherigen Kameralssystem die Festsetzung nur eine Ausgabenberechtigung, aber keine Ausgabenverpflichtung für die Verwaltung waren.⁶⁶² Ebenfalls eine Novität im kommunalen Haushaltsrecht ist das Verfahren, in dem der Haushalt beschlossen werden soll. Wurde der Regelungsinhalt des Haushaltes bisher einseitig durch den Rat als Satzung beschlossen, soll der Regelungsinhalt im Neuen Steuerungsmodell von Rat und Bürgermeister gemeinsam in der politischen Leistungsvereinbarung festgelegt werden und die rechtlich verbindliche Grundlage der Haushaltssatzung bilden.

⁶⁶² Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 340.

Die Einführung der Output-Steuerung, der Budgetierung und des Kontraktmanagements gestaltet das Haushaltssystem erheblich um. Zu untersuchen ist, welchen Einfluss diese Veränderungen auf die sachlich-inhaltliche Legitimation haben.

Durch die Flexibilisierung der Budgetierung wird das Gebot an die Verwaltung durchbrochen, die Mittel nur zu dem im Haushaltstitel beschriebenen Zweck und nur im definierten Haushaltsjahr zu verwenden. Damit werden demokratierelevante Grundsätze des Haushaltsrechts berührt.⁶⁶³ Indem das Gebot der Spezialität durch die Budgetierung gelockert wird, darf der Bürgermeister die in einer Produktgruppe nicht beanspruchten Haushaltsmittel für die Ausführung anderer Produktgruppen verwenden (gegenseitige Deckungsfähigkeit). Dies ist künftig auch über das Haushaltsjahr hinaus möglich, die Berechtigung zur haushaltswirksamen Ausgabe der bewilligten Mittel erlischt nicht mehr mit dem Ende des Haushaltsjahres. Daher legt der Gemeinderat nicht mehr so genau wie bisher fest, wofür der Bürgermeister die Haushaltsmittel verwendet. Zudem macht die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Produktgruppen eine Feinsteuerung des Haushaltes durch den Gemeinderat mittels Sperrvermerken oder Zustimmungsvorbehalten beim Haushaltsvollzug faktisch unmöglich. Die geringeren sachlichen und zeitlichen verbindlichen Vorgaben des Gemeinderates an den Bürgermeister, wie er den Haushalt auszuführen hat, bewirken, dass die Verwendung der Finanzen sich nicht mehr im bisherigen Maße inhaltlich auf die Volksvertretung und damit auf das Gemeindevolk rückbezieht. Folglich mindert das Element der Budgetierung den sachlich-inhaltlichen Rückbezug an das Volk.

Dem Lösen sachlicher und zeitlicher Bindungen soll nach Angabe der Kommunale Gemeinschaftsstelle eine effektivere Bindung des Bürgermeisters durch die Output-Steuerung gegenüberstehen. Zu untersuchen ist, ob tatsächlich eine höhere Steuerung des Verwaltungshandelns durch den Gemeinderat in der Output-Steuerung eintritt. Durch inhaltlich aussagekräftige Produkte wird dem Bürgermeister im Produkthaushalt verbindlich vorgeschrieben, welche Leistung er in einer bestimmten Qualität zu erbringen hat. Bisher gaben vage Oberbegriffe als Haushaltstitel nur einen groben Umriss des geforderten Handelns. Damit wird die Qualität und Quantität der Verwaltungsleistungen inhaltlich in höherem Maße durch die Volksvertretung und damit durch das Volk mitbestimmt als bisher. Deshalb wird durch die Output-Steuerung tatsächlich eine höhere Steuerung des Verwaltungshandelns durch den Gemeinderat erreicht.

⁶⁶³ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 231; vgl. Kapitel C.IV Die Grundsätze der kameralistischen Haushaltswirtschaft, S. 19 ff.

Das Kontraktmanagement sieht vor, dass Rat und Bürgermeister ihr Handeln künftig vereinbaren und nicht mehr einseitig festlegen. Seine Ausprägung findet diese neue Handlungsmaxime in der politischen Leistungsvereinbarung, in der Rat und Bürgermeister vereinbaren, dass der Bürgermeister bestimmte Produkte erbringen soll und ihm dafür die vereinbarten Finanzen vom Rat zugewiesen werden. Zugleich steht dem Rat während der Laufzeit des Kontraktes nicht zu, auf Einzelentscheidungen, d. h. die Ausführung des Kontraktes durch die Verwaltung, Einfluss zu nehmen. Dieses Verfahren ist im Hinblick auf die sachlich-inhaltliche Legitimation in zweifacher Hinsicht von Interesse. So ist zu fragen, wie sich der Vereinbarungscharakter der haushaltsrechtlichen Festlegung und der Verzicht des Rates auf eine Einflußnahme im Einzelfall (Detailsteuerung) auf die sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters auswirken.

Durch die politische Leistungsvereinbarung werden Regelungen künftig gemeinsam und nicht mehr einseitig durch den Gemeinderat oder Bürgermeister getroffen. Dies hat zur Konsequenz, dass ein völliges „Durchsetzen“ der Ratsposition im Kontrakt nicht gesichert ist und er in der Regel Kompromisse mit dem Bürgermeister eingehen muss.⁶⁶⁴ Dass dies gerade bei einem typischen Recht der Volksvertretung, dem Budgetrecht, der Fall sein soll, ist legitimatorisch bedenklich, muss in einer demokratischen Verwaltung nach dem Bundesverfassungsgericht gewährleistet sein, dass der personell-organisatorisch legitimierte Amtsträger seine Vorstellungen gegenüber Personalvertretungsgremien der öffentlichen Verwaltung stets durchsetzen können. Allerdings wird dieser Ansatz des Bundesverfassungsgerichts für das Kontraktmanagement nur relevant, wenn die Sachlage, auf der das Urteil des Bundesverfassungsgerichts beruht, mit der zwischen Bürgermeister und Rat beim Schluss der politischen Leistungsvereinbarung vergleichbar ist. Der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung lag eine beschränkte Durchsetzungsfähigkeit der personell-organisatorisch legitimierten Amtsträgern gegenüber der personell-organisatorisch nicht legitimierten Personalvertretung zu Grunde.⁶⁶⁵ Im Falle des Kontraktmanagements einigt sich der Gemeinderat mit dem in Urwahl demokratisch legitimierten Bürgermeister, so dass beide personell-organisatorisch durch das Gemeindevolk legitimiert sind. Auf Grund dieses Unterschiedes ist das Dictum des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz nicht auf das Verhältnis des Bürgermeisters zum Gemeinderat übertragbar und kann nicht gegen die legitimatorische Zulässigkeit des Kontraktmanagements als Vereinbarungsinstrument angeführt werden.

⁶⁶⁴ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 318.

⁶⁶⁵ BVerfGE 93, S. 37 ff.

Allerdings scheint auch wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die Vereinbarung des Haushaltsinhaltes im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Bürgermeisters problematisch. Nach den Vorstellungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle soll der Regelungsinhalt des Haushaltes künftig vereinbart werden. Allerdings fordert Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dass dem Gemeinderat die zentrale Stellung in der örtlichen Verwaltung zukommen muss. Fraglich ist, ob hieraus eine Garantie für den Gemeinderat abzuleiten ist, dass nur er allein den Haushalt beschließen darf.

Die Grundgesetzbestimmung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lässt erkennen, dass beim Gemeinderat die „wichtigsten Führungs- und Kontrollaufgaben“⁶⁶⁶ angesiedelt sein sollen bzw. er die „zentrale Stellung“⁶⁶⁷ als „Hauptorgan“⁶⁶⁸ innehaben soll. Diese allgemeine Formulierungen lässt jedoch keine Zuordnung bestimmter Kompetenzen an den Gemeinderat (z. B. den Haushaltserlass) erkennen. Daher ist zu fragen, ob sich aus der Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, dass nur der Gemeinderat ohne Mitwirkungsakt des Bürgermeisters den Regelungsinhalt des Haushaltes festsetzen darf.

So wäre denkbar, auf Grund der parallelen Nennung von Landesparlament und Gemeinderat in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch Parallelitäten zwischen den Kompetenzen beider Gremien anzunehmen. Da dem Landesparlament das Budgetrecht zusteht, könnte man daran denken, dies auch dem Gemeinderat zuzusprechen. Hiergegen spricht jedoch, dass die Situation von gemeindlicher Volksvertretung und Landesparlament trotz sprachlicher Parallelität rechtlich unterschiedlich zu bewerten ist. So ist der Gemeinderat kein Parlament, sondern lediglich eine Volksvertretung.⁶⁶⁹ Allerdings wäre die Annahme, dass nur die Volksvertretung/Parlament ohne Beteiligung des Bürgermeisters/ Regierungschef den Inhalt des Haushaltes festlegen darf, dann zutreffend, wenn aus der rechtlichen Tradition heraus den Volksrepräsentationen (Parlament und Gemeinderat) stets dieses Recht zustand. Ein rechtshistorischer Vergleich mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zeigt, dass dem unmittelbar gewählten Parlament (Reichstag) nicht

⁶⁶⁶ Dirk Ehlers, Die Volksvertretung auf Gemeinde und Kreisebene, JURA 1988, S. 337 (341).

⁶⁶⁷ Klaus Stern, in: Rudolf Dolzer, Klaus Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Stand: 96. Ergänzungslieferung, Mai 2001, Art. 28 GG, S. 22.

⁶⁶⁸ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997, Rdnr. 315.

⁶⁶⁹ BVerfGE 32, S. 346 (361); Ernst Forstthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Teil I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München, 1973; Gabriele Wurzel, Gemeinderat als Parlament? Würzburg, 1974; S. 170; Frank Grußendorf, Allgemeinpolitische Äußerungen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften, Frankfurt a. M., Berlin, Bruxelles, New York, Wien, 2000, zugl. Göttingen, Univ. Diss., 1999, S. 216, 217; a. A. Yvonne Ott, Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Wiesbaden, 1997, S. 152, 279; zusammenfassend Hellmut Wollmann, Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, 1998, S. 55 f.; Alexis von Komorowski, Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz, Der Staat 37 (1998), S. 122 (146); zum Meinungsstreit: vgl. S. 103.

das alleinige Entscheidungsrecht über das Haushaltsgesetz zustand. Vielmehr stand dem Reichsrat und dem direktgewählten Reichspräsidenten ein Vetorecht zu, Art. 75 WRV.⁶⁷⁰ Damit lässt sich aus der Rechtstradition kein unbeschränktes Haushaltsrecht der Volksvertretung ableiten.

Zudem ist auch nur dann ein alleiniges Recht des Gemeinderates zum Beschluss des Haushaltes wegen der parallelen Nennung von Parlament und Gemeinderat geboten, wenn das Grundgesetz dem Parlament eine unbeschränkte Entscheidungsgewalt über die Finanzen zusteht. So kann nämlich in Frage gestellt werden, ob die Parlamente stets über die alleinige Finanzhoheit verfügen. Art. 113 Abs. 1 GG zeigt, dass der Bundestag Ausgabenerhöhungen, die nicht im Haushalt abgesichert sind, nur mit Zustimmung der Bundesregierung beschließen darf. Diese Regelung schränkt zwar die Möglichkeit zum Erlass eines neuen Haushaltsgesetzes durch das Parlament nicht ein, jedoch zeigt sie, dass dem Parlament keine unbeschränkte Entscheidungsgewalt bei finanzwirksamen Beschlüssen und damit in Finanzangelegenheiten zusteht. Da die Verfügungsgewalt des Parlamentes über die Finanzen beschränkt ist, erscheint erst recht eine Einschränkung des Bestimmungsrechts des Gemeinderates, den Inhalt des Haushaltes festzusetzen, im Rahmen von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG möglich. Daher kann der Parallelität von Landesparlament und Gemeinderat in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht auf alleinigen Haushaltsbeschlusses durch den Gemeinderat nicht entnommen werden.

Aber selbst wenn ein unbedingtes Recht des Parlamentes aus Art. 28 Abs. 1 GG ableitbar wäre, dass ausschließlich das Parlament den Inhalt des Haushaltes festlegen dürfte, wäre zu beachten, dass Art. 28 Abs. 1 GG den Ländern Spielräume für nähere Ausgestaltung der Landes- und Kommunalverfassung gewährt, so dass eine völlige Gleichgestaltung der Rechte von Landtag und Gemeinderat nicht geboten ist.

Zusätzlich gegen ein Recht des Gemeinderates aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, den Regelungsinhalt des Haushaltes ohne Mitwirkungsakt des Bürgermeisters zu bestimmen, spräche, wenn sich eine solche Garantie auch nicht in der gegenwärtigen Rechtslage feststellen lässt. Eine mögliche Beschränkung könnte sich aus den kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigungsvorbehalten ergeben. So bedingen in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmte Festsetzungen im Haushaltsplan eine Gesamtgenehmigung der Haushaltsatzung durch die Kommunalaufsicht, z. B. im Falle

⁶⁷⁰ Gunther Kisker, Staatshaushalt, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV Finanzverfassung, Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, S. 239, § 89, Rdnr. 8.

einer geplanten Kreditaufnahme, § 86 Abs. 2 , 92 Abs. 2 KSVG.⁶⁷¹ Durch diese Genehmigungspflicht wird das Bestimmungsrecht des Gemeinderates, welche Festsetzungen die Haushaltssatzung enthalten soll, gegenüber den Verwaltungsbeamten der Kommunalaufsicht eingeschränkt.

Aber auch aus der Kollision der Verpflichtung des Bürgermeisters, Auftragsangelegenheiten auszuführen, mit dem Recht des Gemeinderates, die Haushaltssatzung zu erlassen, könnte sich eine Einschränkung des Bestimmungsrecht des Gemeinderates über den Inhalt der Haushaltssatzung ergeben. Wenn eine Kommune verpflichtet wurde, eine Auftragsangelegenheit auszuführen, so ist es Aufgabe des Bürgermeisters zu entscheiden, wie er dieser Verpflichtung nachkommt. Dem Gemeinderat stehen diesbezüglich keine Rechte zu, allerdings erlässt er die Haushaltssatzung, die die finanzielle Grundlage der Aufgabenerledigung bildet. Fraglich ist, ob der Gemeinderat verpflichtet ist, die für die Durchführung der vom Bürgermeister entschiedenen Auftragsangelegenheit notwendigen Mittel bereitzustellen. Für eine Verpflichtung des Gemeinderates zur Bereitstellung der notwendigen Mittel spricht, dass ansonsten die Kompetenzen des Bürgermeisters zur Erledigung der Auftragsangelegenheiten leer zulaufen drohen. Denn der Gemeinderat hätte es dann über die Mittelvergabe in der Hand, die Erledigung von Auftragsangelegenheiten zu steuern, indem er die für die Durchführung der Entscheidung des Bürgermeisters notwendigen Mittel nicht bereitstellt. Damit würde gegen die Zuweisung der Auftragsangelegenheiten an den Bürgermeister verstoßen. Dass in diesem Konflikt der Auftragsangelegenheit den Vorrang vor der Selbstverwaltungsgarantie einzuräumen ist, zeigt der Vergleich Aufgabenformulierung in den §§ 5, 6 KSVG hinsichtlich der Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Während die Gemeinden ohne Einschränkung in § 6 Abs. 1 KSVG die übertragenen Aufgaben erfüllen müssen, stellt § 5 Abs. 1 KSVG die verpflichtende Ausführung in Selbstverwaltungsangelegenheiten unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit. In dem der Gesetzgeber diese Einschränkung eingefügt hat, bewertete er die Verpflichtung zur Ausführung von Auftragsangelegenheiten höher als von Selbstverwaltungsangelegenheiten. Daher würde der Beschluss des Bürgermeisters den

⁶⁷¹ **In den anderen Bundesländern:** **Baden-Württemberg:** § 87 Abs. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO); **Bayern:** Art. 71 Abs. 2 Gemeindeordnung (Bay-GemO); **Brandenburg:** § 85 Abs. 2 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg (Brand-GemO); **Hessen:** § 103 Abs. 2 Gemeindeordnung (Hess-GemO); **Mecklenburg-Vorpommern:** § 49 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KVerf); **Niedersachsen:** § 92 Abs. 2 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO); **Nordrhein-Westfalen:** § 85 Gemeindeordnung (NRW-GemO) nur Genehmigungspflicht der tatsächlichen Kreditaufnahme; **Rheinland-Pfalz:** § 103 Abs. 2 Gemeindeordnung (RPF-GemO); **Sachsen:** § 82 Abs. 2 Gemeindeordnung (Sachs-GemO); **Sachsen-Anhalt:** § 100 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO); **Schleswig-Holstein:** § 85 Abs. 2 Gemeindeordnung (SH-GemO); **Thüringen:** § 63 Abs. 2 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO).

Gemeinderat binden, die zur Ausführung nötigen Mittel im Haushaltsplan einzustellen. Folglich ist das Recht des Gemeinderates, über den Inhalt der Haushaltssatzung zu entscheiden, zu Gunsten des Bürgermeisters eingeschränkt. Daher lässt sich auch aus der gegenwärtigen Kommunalverfassung kein unbedingtes Recht des Gemeinderates ableiten, allein über den Inhalt des Gemeindehaushaltes zu entscheiden.

Gegen eine Ableitung der alleinigen Kompetenz des Rates zum Erlass des Haushaltsplanes spricht zudem, dass diese Frage im Rahmen der sachlich-inhaltlichen Legitimation nicht normativ durch Ableitung aus dem Grundgesetz beantwortet werden kann. Vielmehr ist hierauf durch die Bestimmung eines hinreichenden Legitimationsniveaus für den Haushaltserlass unter Berücksichtigung des Effektivitätsgrundsatzes einzugehen.⁶⁷² Damit lässt sich aus der Stellung des Gemeinderates als Hauptorgan der Gemeinde kein konkreter Kompetenzkatalog ableiten, sondern er ist flexibel im Rahmen des hinreichenden Legitimationsniveaus zu bestimmen. Dies bedeutet, dass die Stellung des Rates in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht erfordert, dass der Rat stets allein, ohne Mitwirkungsakt des Bürgermeisters, den Haushalt erlassen muss.

Folglich steht die Vereinbarung des Haushaltes nicht grundsätzlich einer sachlich-inhaltlichen Legitimation der politischen Leistungsvereinbarung entgegen.

Zu untersuchen ist nun, ob der Wegfall der Detailsteuerung die sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters vermindert. Der Wegfall der Detailsteuerung hat zur Folge, dass der Rat künftig keine Einzelentscheidungen mehr treffen darf, mit denen er in die Erbringung der vereinbarten Produkte durch den Bürgermeister eingreift. Nach obigen Erörterungen ist davon auszugehen, dass von der Detailsteuerung durch den Gemeinderat eine sachlich-inhaltlich legitimierende Wirkung ausgeht.⁶⁷³ Wenn im Neuen Steuerungsmodell die Detailsteuerung zwischen Rat und Bürgermeister nicht mehr besteht, so bedeutet der Wegfall dieses Steuerungsinstrumentes zugleich eine geminderte sachlich-inhaltliche Legitimation im Vergleich zur konventionellen Kommunalverwaltung. Die Minderung an sachlich-inhaltlicher Legitimation ist jedoch nicht sehr erheblich, da in der konventionellen Kommunalverfassung bereits mit den Geschäften der laufenden Verwaltung ein erheblicher Umfang der Tätigkeit des Bürgermeisters von der Detailsteuerung des Gemeinderates ausgeschlossen war.

⁶⁷² Vgl. Kapitel F.II.3.a) Problematische Elemente des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi, S. 198 ff.

⁶⁷³ Vgl. F Vereinbarkeit der Stellung von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz.

Ein weiteres Element der sachlich-inhaltlichen Legitimation der kommunalen Organe ist die Kontrolle ihres Handelns. Hierunter sind die Instrumente zu verstehen, die das Handeln auf Rechtmäßigkeit oder Zweckmäßigkeit prüfen. Im Fall des Neuen Steuerungsmodells bleiben die bisherigen Mittel der staatlichen Aufsicht in vollem Umfang erhalten. Weiterentwickelt werden jedoch die Ziele und Werkzeuge im Bereich des gemeindlichen Haushaltsvollzuges. So wird im Neuen Steuerungsmodell nicht nur wie im bisherigen Kameralssystem eine nachträgliche Information über die Ereignisse in Form der Rechnungsprüfung vorgenommen, sondern eine zeitnahe Benachrichtigung durch das Controlling angestrebt. Insofern wird die Kontrolle „ex post“ zu einer „praesens“-Kontrolle. Parallel zu der zeitlichen Erweiterung erfolgt auch eine sachliche, indem durch Produkte, Kosten-Leistungsrechnung und Berichtswesen entscheidungsrelevante Zahlen über die Arbeit der Verwaltung für den Rat verfügbar werden. Verbessert wird der Kenntnisstand des Rates darüber hinaus noch, indem eine Controlling-Stabsstelle die Zahlen nach Entscheidungsrelevanz strategisch aufbereitet. Dies führt zu einer besseren Information der Gemeinderäte über den jeweils aktuellen Zustand der Verwaltung und der Arbeit des Bürgermeisters, was eine Kontrolle deren Arbeit und ein eventuelles Gegensteuern des Rates ermöglicht. Der Ausbau des bisherigen Kontrollsystems zu einem Verwaltungscontrolling ermöglicht ein Informationssystem, das es dem Gemeinderat in einem besseren Maße als bisher erlaubt, Handlungen des Bürgermeisters zu erfassen, zu bewerten und zu ändern als es im status quo möglich war.

Aus diesem „Informationsgewinn“ erwächst in höherem Maße als bislang eine sachlich-inhaltliche Rückbindung an die Volksvertretung und damit an das Volk. Das neue Kontrollsystem wirkt damit in höherem Maße sachlich-inhaltlich legitimierend als bisher.

(c) Ergebnis

Die Veränderungen zwischen Bürgermeister und Gemeinderat durch das Neue Steuerungsmodell wirken sich auf die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation unterschiedlich aus.

In Auftragsangelegenheiten sind die normativen Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation wie in der herkömmlichen Gemeindeverwaltung vorhanden. Zudem verbessert das Produktwesen und das Controlling die Informationssituation und Beurteilungsmöglichkeit der Landesbehörden. Dies ermöglicht eine effektivere Fachaufsicht

als Ausprägung der Detailsteuerung, was die sachlich-inhaltliche Legitimation in diesem Bereich erhöht.

In Selbstverwaltungsangelegenheiten gewährleistet die staatliche Rechtsaufsicht über die Verwaltung mit dem Neuen Steuerungsmodell aus den gleichen Gründen wie bei der Fachaufsicht eine effektivere Handhabung der Aufsichtsmittel und damit eine sachlich-inhaltliche Legitimation durch das Staatsvolk. Die sachlich-inhaltliche Legitimation des Gemeinderates wird durch das Neue Steuerungsmodell im Hinblick auf die sachlich-inhaltliche Legitimation nicht verändert. Bedeutende Veränderungen sind hingegen bei der Aufgabenzuweisung an den Bürgermeister festzustellen. Zwar bleibt die sachlich-inhaltliche Rückbindung durch die Bindung des Bürgermeisters an generell-abstrakte Rechtssätze des Gemeinderates und des Gemeindevolkes im Vergleich zur herkömmlichen Gemeindeverwaltung identisch, allerdings ändern dies die Neuerungen beim Haushalt und beim Haushaltsvollzug: Die Budgetierung führt zu einer geringeren Mitbestimmung des Rates an den ausgegebenen Finanzen („input“), während parallel dazu die Outputsteuerung in Form der Produkte einen größeren Einfluss des Rates auf die bürgermeisterliche Ausführung gewährleistet. Zudem führt die Vereinbarung des Haushaltes in Form der politischen Leistungsvereinbarung dazu, dass der Einfluss des Gemeinderates auf den Haushalt in effektiver Hinsicht geringer wird. Zudem bringt das Kontraktmanagement dem Rat durch den Verzicht auf die Intervention in Einzelfällen ein geringeres Maß an Bestimmungsmacht. Demgegenüber steht eine erheblich höhere Kontrollintensität durch das Controlling, das es dem Rat stärker als bisher erlaubt, Probleme der Gemeindeverwaltung zu erkennen und zu lösen.

Da sich die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation im Neuen Steuerungsmodells so unterschiedlich gegenüber denen in der gegenwärtigen Kommunalverfassung entwickeln, ist kein eindeutiger Schluss möglich, inwiefern die Tätigkeit des Bürgermeisters sachlich-inhaltlich legitimiert oder nicht. Erforderlich ist daher eine Abwägung im Rahmen des „hinreichenden Legitimationsniveaus“, ob diese unterschiedliche Vergrößerungen oder Verminderungen der Rückbindung an das Gemeindevolk sich gegenseitig im Rahmen des „hinreichenden Legitimationsniveaus“ ausgleichen.

e) Hinreichendes Legitimationsniveau der Tätigkeit von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell

Nachdem erörtert wurde, inwiefern der Bürgermeister und der Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell die Anforderungen der einzelnen Legitimationsmodi erfüllen, soll nun untersucht werden, ob in dem Zusammenspiel der Legitimationsmodi ein hinreichendes Legitimationsniveau erreicht wird. Bei der Bewertung des Zusammenspiels ist die Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an das Staatsvolk bzw. an das kommunale Teilvolk maßgeblich.⁶⁷⁴

In der Erörterung des Zusammenwirkens der Legitimationsmodi soll zuerst zusammenfassend dargelegt werden, inwiefern die einzelnen Legitimationsmodi bei Bürgermeister und Gemeinderat ausgeprägt sind. Daran anknüpfend soll gezeigt werden, wie sich die Veränderungen des Neuen Steuerungsmodells auf die demokratische Legitimation des Handelns von Bürgermeister und Gemeinderat auswirken.

So ist für das hinreichende Legitimationsniveau der Tätigkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates von Relevanz, welchen Anteil der personell-organisatorische Legitimationsmodus hierzu beiträgt.

Das Neue Steuerungsmodell sieht keine Veränderung der Bestellung von Bürgermeister und Gemeinderat vor. Die Wertigkeit dieser Legitimation für das demokratische Legitimationsniveau wird durch den Akt ihrer Berufung bestimmt. Der Gemeinderat verfügt durch seine Urwahl über ein Maximum an demokratischer Legitimation. Die Urwahl des Gemeinderates durch das Gemeindevolk entspricht deutscher Rechtstradition und ist für die Bundesrepublik gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verbindlich vorgeschrieben. Demgegenüber wird eine Volkswahl des Bürgermeisters im Saarland erst seit der Änderung des § 56 KSVG⁶⁷⁵ durchgeführt. Bis zu dieser Änderung galt im Saarland die sogenannte „unechte Bürgermeisterverfassung“, wonach der Bürgermeister durch den Gemeinderat für zehn Jahre berufen wurde (§ 56 KSVG a.F.). Insofern verfügen beide Gemeindeorgane über ein Maximum an demokratischer Dignität in personell-organisatorischer Hinsicht, das sie zum hinreichenden Legitimationsniveaus beitragen.

⁶⁷⁴ Vgl. Kapitel F.II.3.a)(1) Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen als Element des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi, S. 198 ff.

⁶⁷⁵ Novellierung des Kommunalselfbstverwaltungsgesetzes durch Gesetz Nr. 1334 vom 11.5.1994, Amtsblatt 1994 S. 818.

Hinsichtlich der funktionell-organisatorischen Legitimation lassen sich Unterschiede zur bisherigen Legitimation nicht feststellen, da die Nennung der Kommune im Grundgesetz und ihre Einordnung in die ausführende Gewalt unverändert ist. Daher fließt aus dem funktionell-organisatorischen Modus ein hohes Maß an Legitimation in die bewertende Betrachtung des Legitimationsniveaus ein.

Für die sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats ist zu fragen, was diesbezüglich durch die Verwaltungstätigkeit der beiden Gemeindeorgane im Neuen Steuerungsmodell zum hinreichenden Legitimationsniveau beigetragen wird.

In Auftragsangelegenheiten sind die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation (Gesetzesbindung, Detailsteuerung durch Weisungsgebundenheit zum Minister, Kontrolle) bezüglich des Bürgermeisters⁶⁷⁶ normativ vorhanden. Hinzu kommt, dass durch den Einsatz verbesserter Informationsbeschaffungs- und Informationsverwertungssysteme in Form des kommunalen Controllings die Effektivität der Detailsteuerung erhöht wird. Da alle Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation ausgebildet sind, besteht in diesem Aufgabentypus mehr als der verfassungsrechtliche Standard „Kommunal-/Ministerialverwaltung“ an sachlich-inhaltlicher Legitimation. In Auftragsangelegenheiten ergibt sich ein legitimatorisches Plus, es wird mehr als bisher zum hinreichenden Legitimationsniveau beigetragen.

In Selbstverwaltungsangelegenheiten gewährleistet die staatliche Rechtsaufsicht ebenso wie in Auftragsangelegenheiten eine sachlich-inhaltliche Rückbindung an das Staatsvolk. Die Effektivität dieser Kontrolle steigt wie im Fall der Fachaufsicht durch das verbesserte Informationsmanagement der Kommunen. Die sachlich-inhaltliche Legitimation des Gemeinderates wird durch das Neue Steuerungsmodell nicht verändert.

Bedeutende Veränderungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten sind hingegen für die Tätigkeit des Bürgermeisters festzustellen. Bleibt die sachlich-inhaltliche Rückbindung an das Gemeindevolk durch nicht finanzrechtliche generell-abstrakte Rechtssätze gegenüber dem status quo identisch, so ändert sich dies für den Haushalt: Die Budgetierung führt zu einer geringeren Mitbestimmung des Rates an den ausgegebenen Finanzen („input“), während parallel dazu die Outputsteuerung in Form der Produkte zu einem größeren Einfluss des Rates an Quantität und Qualität der bürgermeisterlichen Ausführung führt. Wenn man sich vor Augen führt, dass die Steuerungsintensität der Haushaltsrechtsprinzipien der

⁶⁷⁶ Dem Gemeinderat sind im Gegensatz zum Bürgermeister in Auftragsangelegenheiten durch den Gesetzgeber keine Entscheidungskompetenzen zugewiesen worden.

sachlichen und zeitlichen Spezialität im Kameralismus gering einzustufen war,⁶⁷⁷ ist ein Verzicht hierauf keine qualitative Einbuße des Einflusses des Gemeinderates auf den Bürgermeister. Demgegenüber verheißt die Output-Steuerung mittels Produkten eine genauere inhaltlichere Bindung bei der Ausführung des Haushaltes als bei den qualitativ ungenau definierten Haushaltsstellen des kameralistischen Haushaltes.⁶⁷⁸ Über die größere inhaltliche Bestimmtheit der Produktbeschreibungen wird das Verwaltungshandeln besser gesteuert als in der Kameralistik. Im Saldo lässt sich für den Haushalt eine höhere sachlich-inhaltliche Rückbindung als bisher annehmen. Somit bleibt im Neuen Steuerungsmodell die Intensität der Rückbindung bei den nichtfinanziellen abstrakt-generellen Regelungen identisch, für die haushaltsrechtlichen Festsetzungen wird sie erhöht. Eine Rückbindung des Bürgermeisters an den Gemeinderat findet in abstrakt-genereller Form in höherem Maße als bisher statt.

Erhebliche Veränderungen bringt das Kontraktmanagement für den Rat im Bereich der Detailsteuerung, da es ihm den Verzicht auf Einzelinterventionen in die Verwaltungsarbeit des Bürgermeisters abverlangt. Dieses Novum des Neuen Steuerungsmodells schränkt die Bestimmungsmacht des Rates gegenüber der konventionellen Gemeindeverwaltung ein. Dieses Defizit bleibt bestehen, auch wenn man berücksichtigt, dass diese Einschränkung der Einzelfallintervention schon bisher häufig als Geschäft der laufenden Verwaltung der Entscheidungsmacht des Rates entzogen und dem Bürgermeister zugeordnet war. Daher findet eine geringere Rückbindung durch die Detailsteuerung als bisher statt, die nun nichts mehr zur sachlich-inhaltlichen Legitimation beitragen kann.

Das kommunale Verwaltungsinformationssystem des Neuen Steuerungsmodells bringt erhebliche Veränderungen der Kommunalverwaltung und deren Steuerung durch den Rat mit sich. Während bisher der Kameralismus mit der Rechnungsprüfung lediglich eine spätere Kontrolle des rechtmäßigen Handelns erlaubte, schafft das Neue Steuerungsmodell mit dem Verwaltungscontrolling neue informatorische Entscheidungsvoraussetzungen. Das Controlling erlaubt mit seiner Kosten-Leistungsrechnung eine strategische Informationsaufbereitung. Dies bewirkt eine bessere Kenntnis der Gemeinderäte über die Ausführung der von ihnen vorgegebenen Produkten hinsichtlich der Kosten, der Quantität und der Qualität. Dies ermöglicht es dem Gemeinderat, bei Abweichung von dem

⁶⁷⁷ Veith Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 575; vgl. Kapitel C.V Zielerfüllung des kameralistischen Haushaltes, S. 23 f.

⁶⁷⁸ Herrmann Janning, Kreispolitik und Kreisverwaltung, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, 1998, S. 76 (83).

vereinbarten Produkt den Kontrakt zu kündigen und geändert neu zu beschließen, und damit die Verwaltung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Im Bereich der Kontrolle trägt das Controlling in wesentlich höherem Maße als bisher zur sachlich-inhaltlichen Legitimation bei.

Die Bestimmungsmacht des Rates wird allerdings vermindert, indem der Rat künftig nicht mehr allein über den Haushalt bestimmt, da sein Inhalt im Neuen Steuerungsmodell in Form der politischen Leistungsvereinbarung gemeinsam mit dem Bürgermeister verbindlich festgelegt wird. Man kann man darauf verweisen, dass das kooperative Verfahren der politischen Leistungsvereinbarung eine „Vertrauenskultur“ zwischen den beiden Gemeindeorganen etabliert, welche durch intensiveren Informationsaustausch die Entscheidungssituation des Gemeinderates verbessert. Zugleich dürfte ein verbessertes Verhältnis von Bürgermeister und Gemeinderat dazu beitragen, dass der Bürgermeister in der Haushaltsausführung weniger am Rat vorbei agiert. Diese Effektivitätsgesichtspunkte verringern die normativen Defizite, die durch den gemeinsamen Beschluss der politischen Leistungsvereinbarung entstehen. Damit kann festgestellt werden, dass der gemeinsame Beschluss der politischen Leistungsvereinbarung zwar sachlich-inhaltlich legitimiert ist, jedoch in geringerem Umfang als bei einseitigem Beschluss des Haushaltes durch den Gemeinderat.

Demgegenüber findet eine Detailsteuerung durch den Rat künftig nicht mehr statt, was die Intensität der Rückbindung an das kommunale Teilvolk senkt. Allerdings erhöht die Abkehr von Einzelaktskontrollen hin zu einer Richtungskontrolle der gemeindlichen Arbeit zusätzlich die Effektivität der Kontrolle. Denn die ehrenamtlichen, nicht verwaltungsfachlich ausgebildeten Gemeinderäte werden durch die Befassung mit Einzelfällen in der Kommunalverwaltung überlastet. Dadurch bleibt dem Rat zu wenig Zeit für wichtige strategische Entscheidungen und zur Kontrolle der Verwaltung. Daher ermöglicht auch dieses Zusammenspiel von Verzicht auf Detailsteuerung und Controlling eine Rückführung an den Willen des kommunalen Teilvolkes.

Einen besonderen Beitrag zum Legitimationsniveau gewährt die verbesserte Informationssituation der kommunalen Entscheidungsträger Rat und Bürgermeister. Im Zusammenspiel mit der genaueren Output-Steuerung lässt sie eine effektivere Rückbindung an den Volkswillen als bisher zu. Dieses Ergebnis wird noch verstärkt durch die Abkehr von der Detailsteuerung im Verhältnis von Rat zu Bürgermeister. Denn diese Selbstbeschränkung ermöglicht es dem Rat, die Entwicklungen mit der notwendigen Distanz vom Tagesgeschäft

der Detailsteuerung zu beurteilen. Zusätzlich erscheint der Verzicht auf die Detailsteuerung vertretbar, da der Rat durch Produkte qualitativ in höherem Maße die Leistung bestimmt. Ein Defizit in sachlich-inhaltlicher Hinsicht stellt demgegenüber die gemeinsame Festsetzung des Inhalts der Haushaltssatzung im Neuen Steuerungsmodell durch die politische Leistungsvereinbarung dar.

Damit stehen legitimatorische Defizite im Bereich der Detailsteuerung (Verlust der Einzelintervention) und der gemeinsamen Verabschiedung der politischen Leistungsvereinbarung legitimierenden Beiträgen höchster Qualität in Form der Urwahl gegenüber. Legitimatorisch positiv wirkt ebenfalls die Verbindung der Output-Steuerung und des Controllings im Rahmen der sachlich-inhaltlichen Legitimation. Im Rahmen der wertenden Betrachtung sollte man bedenken, dass angesichts der herausragenden demokratischen Dignität des Amtsinhabers durchaus erhebliche Abstriche bei der sachlich-inhaltlichen Legitimation möglich sind.⁶⁷⁹ Wenn aber nun wie im Falle des Neuen Steuerungsmodells die Defizite in der sachlich-inhaltlichen Legitimation (Verzicht auf Einzelintervention des Rates, gemeinsamer Haushaltsbeschluss von Bürgermeister und Rat) durch andere Legitimationsgewinne (Controlling, Output-Steuerung) fast kompensiert werden können, so werden diese Defizite durch die höchste demokratische Dignität des urgewählten Bürgermeisters ausgeglichen.

Im Zusammenspiel der personell-organisatorischen, der funktionell-institutionellen und der sachlich-inhaltlichen Legitimation verfügt der Bürgermeister folglich über eine hinreichende Legitimation.

Diese hinreichende Legitimation des Neuen Steuerungsmodells bei Bürgermeister und Gemeinderat erscheint auch folgerichtig, wenn man diese Problematik mit der des ministerialfreien Raumes vergleicht. Der Unterschied besteht nämlich darin, dass beim Neuen Steuerungsmodell ein höherer Einfluss der Volksvertretung bezweckt und durch ein Informationsmanagement wie das Controlling gewährleistet wird. Ein erhöhter Einfluss der Volksvertretung ist beim ministerialfreien Raum gerade nicht intendiert, wo Weisungsfreiheit der Entscheidungsträger in diesen Gremien vom Fachminister angestrebt wird.⁶⁸⁰ Insofern spricht auch ein Vergleich mit dem ministerialfreien Raum dafür, dass die Arbeit des

⁶⁷⁹ Hubertus Gersdorf, *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*, Berlin, 2000, S. 173; Winfried Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen, 1997, S. 358.

⁶⁸⁰ Kay Waechter, *Geminderte demokratische Legitimation staatl. Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem*, Berlin, 1994, S. 40.

Bürgermeisters im Neuen Steuerungsmodell des Art. 20 Abs. 2 GG hinreichend legitimiert ist.

Was das Legitimationsniveau des Gemeinderates anbetrifft, so hält das Neue Steuerungsmodell für ihn keine Veränderungen bereit. Auf Grund der Volkswahl verfügt er über ein Maximum an personeller Legitimation und kann als hinreichend legitimiert angesehen werden. Auch der Gemeinderat verfügt über eine hinreichende Legitimation gemäß Art. 20 Abs. 2 GG.

Beide Gemeindeorgane verfügen im Rahmen ihrer Arbeit über ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation, das von Art. 20 Abs. 2 GG vorgegeben wird.

III. Ergebnis: Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Tätigkeit des Bürgermeisters und des Gemeinderates ist im Neuen Steuerungsmodell hinreichend demokratisch legitimiert. Damit steht der Veränderung des Verhältnisses zwischen den Gemeindeorganen Rat und Bürgermeister durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells nicht das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG entgegen. Das bedeutet, dass die vom Neuen Steuerungsmodell gewünschte Neuordnung der Kommunalverwaltung auch als demokratisch im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen werden kann.

Das Neue Steuerungsmodell ist daher mit dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.⁶⁸¹ Damit steht dieses Staatsstrukturprinzip nicht der Einführung des Neuen Steuerungsmodells bei einem um die Freistellung von Organisations- und Haushaltsbestimmungen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes erweiterten § 126a KSVG⁶⁸² entgegen.

⁶⁸¹ Die Verfassungsmäßigkeit der Budgetierung in deren isolierter Betrachtung mit anderem Ansatz bejahen: Joachim Linck, Budgetierung. Abdankung der Parlamente und kommunalen Vertretungen?, ZG 1997, S. 1 (16).

⁶⁸² **In den Gemeindeordnungen der anderen Bundesländern (ohne Freistellungsmöglichkeiten in den Gemeindehaushaltsverordnungen): Baden-Württemberg:** § 146 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung (BW-GemO), Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Bayern:** Art. 117a Gemeindeordnung (Bay-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Mecklenburg-Vorpommern:** § 42 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV-KV) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Niedersachsen:** § 138 Niedersächsische Gemeindeordnung (Nds-GemO) Freistellungsmöglichkeit nur von enumerativ aufgeführten Haushaltsgrundsätzen; **Nordrhein-Westfalen:** § 126 Gemeindeordnung (NRW-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen; **Sachsen-Anhalt:** § 146 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSA-GemO) Freistellungsmöglichkeit von organisations- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen;

G. Fazit der Erörterungen

Die Arbeit untersucht verschiedene rechtliche Fragen, die das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle betreffen. Dabei wird die Rechtsnatur eines Elementes des Neuen Steuerungsmodells, der politischen Leistungsvereinbarung bestimmt und dessen Vereinbarkeit mit den Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes erörtert. Einen weiteren Schwerpunkt der Untersuchung bildet die Beantwortung der Frage, ob die Rechtsstellung von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

Die Ergebnisse der Erörterungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Rechtsnatur des Kontraktmanagements zwischen Rat und Bürgermeister und die Vereinbarkeit mit den Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes

1. Keine Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung als privatrechtlicher Vertrag:

Die eine politische Leistungsvereinbarung schliessenden Gemeindeorgane handeln nicht im Bereich des Zivilrechts. Die politische Leistungsvereinbarung lässt sich daher nicht als ein privatrechtlicher Vertrag einstufen.⁶⁸³

2. Anwendbarkeit des saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes:

Der Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung durch den Bürgermeister und den Gemeinderat ist als Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 SVwVfG anzusehen. Das saarländische Verwaltungsverfahrensgesetz ist auf die politische Leistungsvereinbarung von Gemeinderat und Bürgermeister anwendbar.⁶⁸⁴

3. Rechtsakt der politischen Leistungsvereinbarung:

Die politische Leistungsvereinbarung ist ein dem Erlass der Haushaltssatzung vorgelagerter Rechtsakt, der den Satzungsgeber bindet.⁶⁸⁵

⁶⁸³ Kapitel E.1.2.a) Privatrechtlicher Vertrag, S. 92 ff

⁶⁸⁴ Kapitel E.1.2.b)(1) Anwendbarkeit des (Saarländischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 95 ff.

⁶⁸⁵ Kapitel E.1.2.b)(1) Anwendbarkeit des (Saarländischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 95 ff.

4. *Keine Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 SVwVfG:*

Die politische Leistungsvereinbarung ist als interorganschaftliche Einigung anzusehen, die keine Außenwirkung entfaltet. Aus diesem Grund scheidet eine Einordnung der politischen Leistungsvereinbarung als Verwaltungsverfahren (§ 9 SVwVfG) und damit als öffentlich-rechtlicher Vertrag (§ 54 SVwVfG) aus.⁶⁸⁶

5. *Regelungslücke des intraorganschaftlichen Vertrages im allgemeinen Verwaltungsrecht:*

Die politische Leistungsvereinbarung wird durch kein Rechtsinstitut des Verwaltungsrechts erfasst. Eine Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als Verwaltungsvorschrift scheidet aus, da Gemeinderat und Bürgermeister bei der Einigung über die politische Leistungsvereinbarung nicht über- oder untergeordnet, sondern gleichgeordnet handeln.⁶⁸⁷ Ebenso kommt eine Geschäftsordnung als rechtlich bereits ausgeformte Kategorie für die politische Leistungsvereinbarung nicht in Betracht, da der Gemeinderat und der Bürgermeister bei dem Schluss der politischen Leistungsvereinbarung jeweils nicht in ihrer Eigenschaft als Mitglied eines gemeinsamen Kollegialorgans tätig werden.⁶⁸⁸ Die politische Leistungsvereinbarung wird als verbindliche Vereinbarung getroffen. Die Einordnung in die rechtliche Kategorie des konsensualen Auftrages scheidet daher aus.⁶⁸⁹ Als rechtlich verbindliches Rechtsinstitut kann die politische Leistungsvereinbarung auch nicht als informelles Verwaltungshandeln angesehen werden.⁶⁹⁰

6. *(Teil-)Rechtsfähigkeit der beteiligten Gemeindeorgane:*

Sowohl der Bürgermeister als auch der Gemeinderat sind mit eigenen Rechten ausgestattet. Beide Organe sind im Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligungsfähig. Sie sind teilrechtsfähig und in der Lage, die politische Leistungsvereinbarung als rechtsverbindlichen Vertrag zu schließen.⁶⁹¹

7. *Konkretes Rechtsverhältnis:*

⁶⁸⁶ Kapitel E.1.2.b)(2)(a) Außenwirkung des Verwaltungsvertrages, S. 107.

⁶⁸⁷ Kapitel E.1.2.c)(1)(a) Verwaltungsvorschrift, S. 110.

⁶⁸⁸ Kapitel E.1.2.c)(1)(b) Geschäftsordnung, S. 111.

⁶⁸⁹ Kapitel E.1.2.c)(1)(d) Konsensualer Auftrag innerhalb der Verwaltung, S. 118.

⁶⁹⁰ Kapitel E.1.2.c)(1)(c) Informelles Verwaltungshandeln, S. 114 ff.

⁶⁹¹ Kapitel E.1.2.c)(2)(c) Rechtsfähigkeit der Einigenden, S. 121 ff.

Die Einstufung der politischen Leistungsvereinbarung als interorganschaftlicher Vertrag im Sinne von § 54 SVwVfG analog scheidet nicht daran, dass es sich bei dieser Vereinbarung nicht um die Regelung eines Einzelfalles handelt. Das durch den Kontrakt geregelte Rechtsverhältnis ist hinreichend konkret.⁶⁹²

8. *Analoge Anwendung des § 54 SVwVfG:*

Die politische Leistungsvereinbarung muss als rechtlich verbindlicher interorganschaftlicher Vertrag verstanden werden, auf den die Vorschrift des § 54 SVwVfG analog anwendbar ist.⁶⁹³

9. *Weitere Anwendung des § 54 SVwVfG analog:*

Das Institut des interorganschaftlichen Vertrages (§ 54 SVwVfG analog) ist als materiellrechtliche Komponente eines Prozessvergleiches im Kommunalverfassungsstreitverfahren anzusehen.⁶⁹⁴

10. *Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung als Handlungsform:*

Die politische Leistungsvereinbarung als neues Haushaltserlassverfahren steht im Widerspruch zu den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts. Jedoch ermöglicht § 126a KSVG hiervon Ausnahmen, so dass die Einführung der politischen Leistungsvereinbarung in der Kommunalverwaltung zulässig ist. Ein allgemeines organisationsrechtliches Handlungsformgebot für kommunale Organe lässt sich aus dem Kommunalselbstverwaltungsgesetz nicht ableiten, so dass die Einführung eines interorganschaftlichen Vertrages hieran ebenfalls nicht scheitert.⁶⁹⁵

11. *Bepackungsverbot:*

Da die Festlegungen der politischen Leistungsvereinbarung lediglich inhaltliche Präzisierungen der haushaltsrechtlichen Vorgaben darstellen und die Laufzeit des Kontraktes maximal zwei Jahre beträgt, wird nicht gegen das Bepackungsverbot verstoßen.⁶⁹⁶

12. *Kompetenz für die Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung:*

⁶⁹² Kapitel E.I.2.c)(2)(e) Inhaltliche Anforderung an das Rechtsverhältnis des § 54 SVwVfG, S. 132 ff.

⁶⁹³ Kapitel E.I.2.c)(4) Ergebnis, S. 140.

⁶⁹⁴ Kapitel E.I.2.c)(7) Exkurs: Weitere Einsatzgebiete der analogen Anwendung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne des § 54 SVwVfG für konsensuales Handeln von Rat und Bürgermeister, S. 160 ff.

⁶⁹⁵ Kapitel E.II.1 Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung als Handlungsform, S. 162 ff.

⁶⁹⁶ Kapitel E.II.2 Vereinbarkeit mit den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes, S. 167 ff.

Die Gemeinden verfügen über die Verbandskompetenz zur Einführung der politischen Leistungsvereinbarung. Die Organkompetenz zur Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung kommt dem Gemeinderat kraft seiner Kompetenz zur Entscheidung der Selbstverwaltungsangelegenheiten zu. Dem Bürgermeister steht diese kraft seiner Kompetenz zur Leitung der Gemeindeverwaltung zu.⁶⁹⁷

13. Kompetenz zur Delegation von Kompetenzen:

Weder Gemeinderat noch Bürgermeister verfügen im Saarland über die Kompetenz zur Delegation von Kompetenzen, wie das für den Inhalt der politischen Leistungsvereinbarung notwendig wäre. In anderen Bundesländern mit haushalts- und organrechtlicher Freistellungsklausel kann über Ausnahmegenehmigungen eine Kompetenz zur Delegation von Kompetenzen eingeräumt werden.⁶⁹⁸

Vereinbarkeit der Stellung des Bürgermeisters und des Gemeinderates im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG

1. Charakter des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG:

Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG sind keine bloßen deklaratorischen Normen neben Art. 20 Abs. 2 GG. Für die kommunale Demokratie kommt diesen als spezielle Vorschriften gegenüber dem allgemeineren Art. 20 Abs. 2 GG rechtliche Bedeutung zu.⁶⁹⁹

2. Der Abschluss der politischen Leistungsvereinbarung als Ausübung von Staatsgewalt:

Indem Gemeinderat und Bürgermeister die politische Leistungsvereinbarung schließen, üben sie Staatsgewalt aus, die legitimationsbedürftig ist. Ein „Bagatellvorbehalt“ für „unwichtiges“ staatliches Handeln, der von dem Bedürfnis demokratischer Legitimation entbinden würde, kann nicht angenommen werden.⁷⁰⁰

3. Das Legitimationssubjekt „Staatsvolk“:

⁶⁹⁷ Kapitel E.II.3.a) Kompetenz für die Verwendung der politischen Leistungsvereinbarung, S. 170 ff.

⁶⁹⁸ Kapitel E.II.3.b) Kompetenz zur Übertragung von Kompetenzen, 176ff.

⁶⁹⁹ Kapitel F.I Charakter des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 189ff.

⁷⁰⁰ Kapitel F.II.1 Das Legitimationsobjekt: Die Ausübung von Staatsgewalt, S. 192

In den Kommunen wird die Rückbindung an den Souverän „Staatsvolk“ durch die Rückbindung an das kommunale Teilvolk substituiert. Die Rückbindung an das kommunale Teilvolk vermag demokratisch zu legitimieren.⁷⁰¹

4. Die Rückführbarkeit der Staatsgewalt auf das Volk durch die Legitimationsmodi:

Die Rückführung der Staatsgewalt auf das Volk erfolgt durch den funktionell-institutionellen, personell-organisatorischen und sachlich-inhaltlichen Legitimationsmodus.⁷⁰² Dabei haben die Modi nicht je für sich Bedeutung. Entscheidend ist das effektive Zusammenwirken der drei Modi, durch das ein hinreichendes Legitimationsniveau des jeweiligen Hoheitsträgers gewährleistet sein muss.⁷⁰³ Eine „Kundenorientierung“ der Staatsgewalt trägt nicht zur demokratischen Legitimation bei.⁷⁰⁴

5. Personell-organisatorische Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell:

Bürgermeister und Gemeinderat verfügen im Neuen Steuerungsmodell durch die Urwahl in personell-organisatorischer Hinsicht über die höchste demokratische Dignität.⁷⁰⁵

6. Funktionell-institutionelle Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell:

Beide Gemeindeorgane sind durch Erwähnung im Grundgesetz als „ausführende Gewalt“ (Art. 20 Abs. 2 GG) und als Kommune (Art. 28 Abs. 1 und 2 GG) funktionell-institutionell legitimiert.⁷⁰⁶

7. Sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell in Auftragsangelegenheiten:

Bei der Tätigkeit in Auftragsangelegenheiten sind die Elemente der sachlich-inhaltlichen Legitimation (Gesetzesbindung, Detailsteuerung durch Weisungsgebundenheit zum Minister, Kontrolle) bezüglich des Bürgermeisters normativ vorhanden. Durch den Einsatz verbesserter Informationsbeschaffungs- und Informationsverwertungssysteme in Form des

⁷⁰¹ Kapitel F.II.2 Das Legitimationssubjekt: Das Staatsvolk, S. 194.

⁷⁰² Kapitel F.II.3 Die Legitimationsmodi: Rückführbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt auf den Willen des Volk, S. 196.

⁷⁰³ Kapitel F.II.3.a)(1) Effektivität der Rückbindung der Staatsgewalt an den Volkswillen als Element des hinreichenden Legitimationsniveaus und der Legitimationsmodi, S. 198 ff.

⁷⁰⁴ Kapitel F.II.3.a)(2) Legitimationsmodus „Kundenorientierung“, S. 214 ff..

⁷⁰⁵ Kapitel F.II.3.b) Personell-organisatorische Legitimation, S. 217 ff.

⁷⁰⁶ Kapitel F.II.3.c) Funktionell-institutionelle Legitimation, S. 220 ff.

kommunalen Controllings wird die Effektivität der Detailsteuerung erhöht. Damit ergibt sich in Auftragsangelegenheiten ein legitimatorisches Plus. Die reformierte Organisation der Kommunalverwaltung trägt hinsichtlich der Auftragsangelegenheiten mehr als in konventionellen Kommunalverwaltungen zur Erreichung eines hinreichenden Legitimationsniveaus bei.⁷⁰⁷

8. Sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell in Selbstverwaltungsangelegenheiten (Staatsaufsicht und abstrakt-generelle Steuerung):

In Selbstverwaltungsangelegenheiten gewährleistet die staatliche Rechtsaufsicht ebenso wie in Auftragsangelegenheiten eine sachlich-inhaltliche Rückbindung an das Staatsvolk. Die Effektivität dieser Kontrolle steigt wie im Fall der Fachaufsicht durch das verbesserte Informationsmanagement der Kommunen. Die Tätigkeit des Gemeinderates wird durch das Neue Steuerungsmodell sachlich-inhaltlich nicht verändert. Bedeutende Veränderungen sind jedoch im Bereich des Bürgermeisters festzustellen, die auch Konsequenzen für die sachlich-inhaltliche Legitimation des Gemeinderates zeitigen. Bleibt die sachlich-inhaltliche Rückbindung des Gemeinderates an das Gemeindevolk durch nicht finanzrechtliche generell-abstrakte Rechtssätze zum status quo identisch, so ändert sich dies für den Bereich des Haushaltes: Die Budgetierung führt zu einer geringeren Mitbestimmung des Rates an den ausgegebenen Finanzen („input“), während parallel dazu die Outputsteuerung in Form der Produkte zu einem größeren Einfluss des Rates an Quantität und Qualität der bürgermeisterlichen Ausführung führt. Eine effektive Rückbindung durch abstrakt generelle Rechtssätze besteht in einem Maße, das der Rückbindung im kameralistischen Haushaltssystem entspricht.

Die Output-Steuerung mittels Produkten führt zu einer genaueren inhaltliche Bindung bei der Ausführung des Haushaltes als bei den qualitativ gering definierten Haushaltsstellen des kameralistischen Haushaltes. Durch die Definitionsmacht der Produkte wird das Verwaltungshandeln besser gesteuert als in der Kameralistik. Im Saldo lässt sich für den Bereich des Haushaltes eine höhere sachlich-inhaltliche Rückbindung als bisher annehmen. Im Neuen Steuerungsmodell bleibt die Intensität der Rückbindung bei den nichtfinanziellen abstrakt-generellen Regelungen identisch, im Bereich des Haushaltes wird sie erhöht. Eine

⁷⁰⁷ Kapitel F.II.3.d)(2)(a) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Auftragsangelegenheiten, S. 237 ff.

Rückbindung des Bürgermeisters an den Gemeinderat findet in abstrakt-genereller Form in höherem Maße als bisher statt.⁷⁰⁸

9. *Sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell in Selbstverwaltungsangelegenheiten (Detailsteuerung):*

Der Verzicht des Rates auf Einzelinterventionen in die Verwaltungsarbeit des Bürgermeisters führt zu einem geringeren Maß an sachlich-inhaltlicher Legitimation als bisher.⁷⁰⁹

10. *Sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell in Selbstverwaltungsangelegenheiten (Kontrolle):*

Das Controlling trägt in höherem Maße zur sachlich-inhaltlichen Legitimation der kommunalen Organe bei als die Instrumente des kameralistischen Haushaltssystems.⁷¹⁰

11. *Sachlich-inhaltliche Legitimation des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell in Selbstverwaltungsangelegenheiten (Zusammenwirken der Faktoren):*

Im sachlich-inhaltlichen Legitimationsmodus führt das Zusammenspiel der kommunalen Informationssysteme (Controlling) und der staatlichen Aufsicht zu einer effektiven Legitimation kommunaler Entscheidungen durch das Staatsvolk.

Demgegenüber findet eine Detailsteuerung durch den Rat künftig nicht mehr statt. Ein Umstand, der den Grad der Rückbindung an das kommunale Teilvolk senkt. Allerdings erhöht die Abkehr von Einzelaktskontrollen hin zu einer Richtungskontrolle der gemeindlichen Arbeit die Effektivität der Kontrolle.

Einen besonderen Beitrag zum Legitimationsniveau gewährt die verbesserte Informationssituation der kommunalen Entscheidungsträger. Im Zusammenspiel mit der genaueren Output-Steuerung führt sie zu einer effektiveren Rückbindung an den Volkswillen als bisher. Dieses Ergebnis wird noch verstärkt durch die Abkehr von der Detailsteuerung im Verhältnis von Rat zu Bürgermeister. Denn diese Beschränkung des Rates ermöglicht es ihm, die Entwicklungen mit der notwendigen Distanz vom Tagesgeschäft der Detailsteuerung zu beurteilen. Ein legitimatorisches Defizit stellt die künftige gemeinsame Verabschiedung des Haushaltes dar.

⁷⁰⁸ Kapitel F.II.3.d)(2)(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Selbstverwaltungsangelegenheiten, S. 238 ff.

⁷⁰⁹ Kapitel F.II.3.d)(2)(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Selbstverwaltungsangelegenheiten, S. 238 ff.

⁷¹⁰ Kapitel F.II.3.d)(2)(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation in Selbstverwaltungsangelegenheiten, S. 238 ff.

Den legitimatorischen Defiziten im Bereich der Detailsteuerung (Verlust der Einzelintervention) und der gemeinsamen Verabschiedung der politischen Leistungsvereinbarung stehen Aspekte (Urwahl, Output-Steuerung, Controlling) gegenüber, denen eine starke demokratische Legitimationskraft zukommt.⁷¹¹

12. Hinreichendes Legitimationsniveau des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell:

Betrachtet man das Zusammenspiel der personell-organisatorischen, der funktionell-institutionellen und der sachlich-inhaltlichen Legitimation im Rahmen der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung, so ist festzustellen, dass der Bürgermeister und der Gemeinderat über ein hinreichendes Legitimationsniveau verfügen.⁷¹²

13. Vereinbarkeit der Stellung des Bürgermeisters und des Gemeinderats im Neuen Steuerungsmodell mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG:

Sowohl die Stellung des Bürgermeisters als auch die Position des Gemeinderates im Neuen Steuerungsmodell sind mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.⁷¹³

⁷¹¹ Kapitel F.II.3.d)(2)(c) Ergebnis, S. 247 ff.

⁷¹² Kapitel F.II.3.e) Hinreichendes Legitimationsniveau der Tätigkeit von Bürgermeister und Gemeinderat im Neuen Steuerungsmodell, S. 249 ff.

⁷¹³ Kapitel F.III Ergebnis: Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 254 ff.

H. Literaturverzeichnis⁷¹⁴

Achterberg, Norbert:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986.

von Arnim, Hans Herbert:

Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988), S. 1-30.

Badura, Peter:

Das Verwaltungsverfahren, in: Hans-Uwe Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 463-570.

Bals, Hansjürgen:

Die zentrale Rolle des Haushalts- und Rechnungswesens für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung, Der Städtetag 12/98, S. 785-791.

Banner, Gerhard:

- Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen! in: Jörg Bogumil, Leo Kießler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997, S. 125-137.
- Effiziente Verwaltung – Anforderungen an die Verwaltungsspitze, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 57-68.
- Einführung in das Thema, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh, 1995, S. 7-18.
- Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 141-151.
- Anregungen für die deutsche Verwaltungsreform, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 2, Dokumentation zu Symposium und Festakt, Gütersloh, 1994, S. 349-356.
- Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung, AfK 1975, S. 22-40.

Bassenge, Peter/ Brudermüller, Gerd/ Diederichsen, Uwe/ Edenhofer, Wolfgang/ Heinrichs, Helmut/ Heldrich, Andrea/ Putzo, Hans/ Sprau, Hartwig/ Thomas, Heinz/ Weidenkaff, Walter:

Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 60. Aufl., München, 2001.

Baumbach, Adolf (begr.)/ Lauterbach, Wolfgang nunmehr: Albers, Jan/ Hartmann, Peter:

⁷¹⁴ Beiträge in Kommentaren werden nicht einzeln aufgeführt.

Zivilprozessordnung, 59. Aufl., München 2001.

Becker, Jürgen:

Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung, DÖV 1985, S. 1003-1011.

Berlit, Uwe:

Anmerkung zur Bundesverfassungsgerichtsentscheidung DVBl. 1995, S. 290-293 (entspricht BVerfGE 91, S. 228-245), in: DVBl. 1995, S. 293-296.

Bertelsmann Stiftung, Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.):

Modern und Bürgernah, Band 4, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung, Gütersloh, 1995.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang:

Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Staat, Verfassung, Demokratie, Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1991, S.289-378.

Bogumil, Jörg:

Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? in: Jörg Bogumil, Leo Kißler, Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997, S. 33-43.

Bohne, Eberhard:

Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes - Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen? VerwArch 75 (1984), S. 343-373.

Brandel, Rolf/ Rusche, Sara/ Stöbe-Blossey, Sybille/ Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.):

Verwaltungsmodernisierung und Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit - Ergebnisse einer Befragung, Gelsenkirchen, 1998.

Brecht, Ulrike:

Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells; München, Mehring, 1999, zugl. Kassel, Dissertation, 1999.

Bruhns, Dirk/ Mohnen, Elgin:

Eine Stadt ohne Bürger? Neue Steuerungsinstrumente in Recht, Politik und Verwaltung – ein Appell für eine „bürgerbasierte“ Verwaltungsreform, in: Verwaltungsrundschau 1999, S. 2-10.

Bull, Hans Peter:

Neue Steuerungsmodelle als Teil der Verwaltungsreform? in: Jörn Ipsen, Verwaltungsreform - Herausforderung für Staat und Kommunen, Baden-Baden, 1996, S. 69-81.

Bundesrechnungshof (im Inhaltsverzeichnis mit Bundesgerichtshof angegeben):

Bericht des Bundesrechnungshofes vom 19. April 1996 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über die ersten Ergebnisse der Orientierungsprüfung „Modellvorhaben zur Erprobung flexibler Budgetierungsinstrumente ab dem Haushaltsjahr 1995“, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 2, Materialband, Bonn, 1997, S. 590-602.

Bussfeld, Klaus:

Informales Verwaltungshandeln - Chancen und Gefahren, in: Hermann Hill (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden, 1990, S. 39-49.

Czybulka, Detlef:

Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie? Die Verwaltung 26 (1993), S. 27-37.

Derlien, Hans-Ulrich:

Beurteilungskriterien zur Gestaltung von Kommunalverfassungen, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 25-34.

Dieckmann, Jochen:

Bürger, Rat und Verwaltung, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 19-32.

Dill, Günther W./Hoffmann, Helmut:

Modernisierung der Kommunen in Deutschland: Der Beitrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: Heinrich Reinermann, F.F. (ohne weitere Präzisierung des Vornamens) Ridley, Jean-Claude Thoenig, Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis - ein internationaler Vergleich, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 158/1998, St. Augustin, 1998, S. 9 ff.

Dols, Heinz/ Plate, Klaus:

Gemeinderecht, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1994.

Dolzer, Rudolf/ Vogel, Klaus (Hrsg.):

Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4, Heidelberg, Stand: 96. Ergänzungslieferung, Mai 2001.

Dornbusch, Hans-Ludwig:

Gemeindehaushalt –Haushaltsrecht und Haushaltsanalyse-, Schrift des Institutes „Finanzen und Steuern“ Nr. 358, Bonn, 1997.

Dreier, Horst:

- Informales Verwaltungshandeln, StWiss 4 (1993), S. 647-681.
- Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, Jura 1997, S. 249-257.

Ehlers, Dirk:

Die Volksvertretung auf Gemeinde und Kreisebene, Jura 1988, S. 337-343.

Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens:

Thesen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, StWiss 7 (1996), S. 469-478.

Emde, Ernst Thomas:

Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 1991.

Erichsen, Hans-Uwe:

Das Verwaltungshandeln, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 223-462.

Erlenkämper, Friedel:

Entwicklungen im Kommunalrecht, NVwZ 1999, S. 1295-1314

Fichtmüller, Carl Peter:

Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, AöR 91 (1966), S. 297-355.

Fölster, Stefan:

Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering (Schwedens Systemwechsel in Gefahr? Erfahrungen mit Privatisierung, Dezentralisierung und Dezentralisierung), in: Claudius H. Riegler, Frieder Naschold (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden, 1997, S. 135-147.

Forsthoff, Ernst:

Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München, 1973.

Friauf, Karl Heinrich:

Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung. I. Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus mit einer kritischen Übersicht über die Entwicklung der budgetrechtlichen Dogmatik in Deutschland, Bad Homburg, 1968.

Fröhlke, Detlev:

in: Komba-Gewerkschaft (Hrsg.), Neue Steuerungsmodelle – Menschliche Wege, Rostock, Bornheim, 1995.

Fromm, Markus:

Kommunalverfassungsstreitverfahren, gemeindliche Streitentscheidungsmöglichkeiten und verwaltungsgerichtlicher Austrag in Rheinland-Pfalz, Mainz, 1980.

Frotscher, Werner:

Selbstverwaltung und Demokratie, in: Albert von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg, 1983, S. 127-147.

Frowein, Jochen:

Der Status der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, Kommunalverfassung, Berlin, Heidelberg, New York, 1982, S. 81-89.

Füsslein, Peter:

Ministerialfreie Verwaltung. Begriff, Erscheinungsformen und Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Diss., Bonn, 1972.

Gern, Alfons:

Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 1997.

Gersdorf, Hubertus:

Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, 2000.

Gerstlberger, Wolfgang/ Kneissler, Thomas:

Vom schwierigen Zusammenhalt kommunaler Verwaltungen in Zeiten der Dezentralisierung, VR 2000, S. 253-259.

Giemulla, Elmar/ Jaworsky, Nikolaus/ Müller-Uri, Rolf:

Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1998.

Gohlke, Klaus/ Meyer Horst:

Strategisches Controlling als Instrument zur Führungsunterstützung des Rates, VR 1997, S. 189-193.

Gore, Al:

Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review, New York, 1993.

Gravemann, Klaus:

Einführung der Budgetierung in Rheine - Praxisbericht aus einer Mittelstadt, Der Gemeindehaushalt 1993, S. 217-221.

Greiving, Stefan:

Neue Verwaltungssteuerung und ihre Auswirkungen auf die Bauleitplanung, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl) 1999, S. 46-49.

Grimmer, Klaus/ Kneissler, Thomas:

Mehr Verwaltung – weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisationstheoretisch-empirische Analysen zu neuen Organisationsformen in der Kommunalverwaltung, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 78-97.

Grunow, Dieter:

- Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth: Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden, Bonn, 1998, S. 396-410.
- Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen?, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 50 – 78

Grußendorf, Frank:

Allgemeinpolitische Äußerungen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften, Frankfurt a. M., Berlin, Bruxelles, New York, Wien, 2000, zugl. Göttingen, Univ. Diss., 1999.

Hahlen, Johann:

Innenrevision, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlussbericht, Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997, S. 108-110.

Hauser, Werner:

Öffentliches Rechnungswesen in Deutschland, Bestandaufnahme und Bewertung aus kommunaler Sicht, in: Klaus Lüder (Hrsg.), Öffentliches Rechnungswesen 2000, Berlin, 1994, S. 107-115.

Hengstschläger, Johannes:

Das Budgetrecht des Bundes. Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen, Berlin, 1977.

Hennecke, Hans-Günther:

- Die kommunale Selbstverwaltung in der Bewährungsprobe, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 21-33.
- Zusammenfassung der Diskussion, in: Hans-Günther Hennecke, (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1996, S. 139-142.

Herzog, Roman:

Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M., 1971.

Heun, Werner:

Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden, 1989.

Hill, Hermann:

- Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Eberhard Schmidt-Aßmann, Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden, 1997, S. 65-101.
- Politik und Gesetzgebung im Neue Steuerungsmodell, Speyerer Arbeitshefte S. 114, Speyer, 1998.
- Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Martin Morlok, Rupert Windisch, Manfred Miller, Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 1997, S. 18-47.
- Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Speyer, 1997.

Hoffmann-Riem, Wolfgang:

Organisationsrecht als Steuerungsressource - Perspektiven einer verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Eberhard Schmidt-Aßmann, Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 355-395.

Horváth, Peter:

Controlling, 7. Aufl., München, 1998.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen:

Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen - Eckpunktepapier -, Düsseldorf, 1998.

Ipsen, Jörn:

Grundfragen der kommunalen Verwaltungsreform, DVBl. 1998, S. 801-808.

Isensee, Josef:

- Grundrechte und Demokratie. Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, Der Staat 20 (1981), S. 161-176.
- Gemeinwohlaufgaben und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, S. 3-82.

Janning, Hermann:

Kreispolitik und Kreisverwaltung, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, 1998, S. 76-86.

Jauernig, Othmar:

Zivilprozessrecht: Ein Studienbuch, 26. Aufl., München 2000.

Jestaedt, Matthias:

- Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin, 1993.
- Demokratie unter Bagatellvorbehalt. Zu Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, *Der Staat* 32 (1993), S. 29-55.

Jèze, Gaston:

Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen, 1927.

Jochum, Heike:

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Lizenzversagungsgrundes § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG, Berlin 2001, zugl. Saarbrücken, Univ., Diss., 2000.

Kersten, Jens:

Homogenitätsprinzip und Landesverfassungsrecht, *DÖV* 1993, S. 896-902.

Kesper, Rolf-Dieter:

Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung (Haushalt), in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Band 3, Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997, S. 81-93.

König, Klaus:

- „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, *DÖV* 1995, S. 349-358.
- Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich –acht Thesen- *DÖV* 1997, S. 265.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.)

- Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, Bericht 5/1993, Köln, 1993.
- Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 15/1994, Köln, 1994.
- Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, Bericht 8/1995, Köln, 1995.
- Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz, Bericht 10/1995, Köln, 1995.
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 10/1996, Köln, 1996.
- Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln, 1996.
- Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, Bericht 4/1998, Köln, 1998.
- Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 9/1998, Köln, 1998.

Kopp, Ferdinand/ Schenke, Wolf-Rüdiger:

Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 12. Aufl., München, 2000.

Kirchhof Paul:

Die kommunale Finanzhoheit, in: Günther Püttner (Hrsg.). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6, 2. A, Heidelberg, New York, 1985, S. 3-28.

Kisker, Gunter:

Staatshaushalt, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Band IV, Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, 1990, S. 235-293.

Kißler, Leo:

"Kundenorientierung" der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der lokalen Demokratie?, in: Jörg Bogumil, Leo Kißler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 95-112.

Klages, Helmut:

Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"? AfK 1995, S. 203-228.

Klein, Eckart:

Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes. Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen, Berlin, 1974.

Klein, Franz/ Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Hrsg.):

Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Kriftel, 1999.

Kluth, Winfried:

Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen, 1997.

Knaier, Werner:

Kommunales Haushalts- und Dienstrecht im Wandel der Verwaltungsmodernisierung: Auswirkungen der neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, Baden-Baden, 1999.

Knemeyer, Franz-Ludwig:

Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreformen, JuS 1998, S. 193-197.

König, Klaus:

Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich - Acht Thesen- DÖV 1997, S. 265-268.

von Komorowski, Alexis:

Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz, Der Staat 37 (1998), S. 122-146.

Krähmer, Rolf:

Das Tillburger Modell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, in: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf, 1992, S. 21-26.

Kriele, Martin:

Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 45-80.

Kuban, Monika:

Kommunale Haushaltspolitik, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden, Bonn, 1998, S. 477-489.

Lange, Klaus:

Die kommunalrechtliche Experimentierklausel, DÖV 1995, S. 770-773.

Larenz, Karl:

Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, Tokio, 1983.

Larenz, Karl/ Wolf, Manfred:

Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs, 8. Aufl., München, 1997.

Laubinger, Hans Werner/ Ule, Carl Hermann:

Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1995.

Laux, Eberhard:

Über kommunale Organisationspolitik, AfK 1995, S. 227-249.

Linck, Joachim:

Budgetierung. Abdankung der Parlamente und kommunalen Vertretungen? ZG 1997, S. 1-16.

Löhr, Ulrike/ Ulrich Potthast:

Personal und Organisation, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus; Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, 1996, S. 33-97.

Loschelder, Wolfgang:

Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, § 68, S. 521-565.

Lüder, Klaus:

- Konturen eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungsmodells, Speyerer Arbeitshefte 103, Speyer, 1995.
- "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?" - Einige Anmerkungen zur aktuellen Verwaltungsreformdiskussion, DÖV 1996, S. 93-100.

MacGregor, Douglas:

Der Mensch im Unternehmen, 3. Aufl., Düsseldorf, 1973.

Männel, Wolfgang/ Warnick, Bernd:

Entscheidungsorientiertes Rechnungswesen, in: Elmar Mayer, Jürgen Weber (Hrsg.), Handbuch Controlling, Stuttgart 1990, S. 395-418.

Masser, Kai:

Der aktuelle Stand der Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand: Ein Test der Stadt Arnsberg, in: Herrmann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Aktuelle Tendenzen und Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung: Eine Dokumentation einer Fortbildungsveranstaltung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit der Stadt Arnsberg, Stuttgart, Berlin, Bonn, Budapest, Düsseldorf, Heidelberg, Prag, Sofia, Warschau, Wien, Zürich, 1998, S. 7-34.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günther/ Herdegen, Matthias/ Herzog, Roman/ Klein, Hans/ Lerche, Peter/ Papier, Hans-Jürgen/ Randelzhofer, Albrecht/ Schmidt-Assmann, Eduard/ Scholz, Ruppert:

Grundgesetz, Kommentar, Band 3, München, 1958, Stand: 38. Ergänzungslieferung, März 2001.

Maurer, Hartmut:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000.

Mayer, Otto:

Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, 3. Aufl., Leipzig, 1924.

Mehde, Veit:

Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin, 2000.

Meixner, Hanns-Eberhard:

Bausteine neuer Steuerungsmodelle, 2. Aufl., Kronach, München, Bonn, 1998.

Meyer, Hubert:

Mit Recht steuern: Das „Was“ und „Wie“ im kommunalen Kompetenzgefüge und im Haushaltsrecht, DÖV 2000, S. 449-457.

Meyer-Pries, Dierk:

Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als Managementinstrument, in: Michael Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, Köln, 1996, S. 129-191.

Montin Stig:

Steuerung einer Organisation durch Ziele, Kontrakte und Evaluierung, in: Claudius H. Riegler, Frieder Naschold (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien, Baden-Baden, 1997, S. 45-56.

Müller, Axel Josef:

Öffentliches Vertragsrecht in der Praxis – Der Erschließungsvertrag als Handlungsform im Besonderen Teil des öffentlich-rechtlichen Schuldrechts, Dissertation, Bonn 1995.

von Münch, Ingo/ Kunig, Philip (Hrsg.):

- Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Aufl., München 1995
- Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl., München 1996

Mußnug, Reinhard:

Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen, 1976.

von Mutius, Albert:

Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung. Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München, 1997, S. 685-716.

Naschold, Frieder /Pröhl, Marga:

Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, 1994.

Naschold, Frieder/Riegler, Claudius H.:

Einleitung: Die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Skandinavien im Kontrast zu Deutschland, in: Frieder Naschold, Claudius H. Riegler (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme, Baden-Baden, 1997, S. 15-25.

Neumark, Fritz:

- Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Wilhelm Gerloff, Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Erster Band, 2. Aufl., Tübingen, 1952, S. 550-598.
- Der Reichshaushaltsplan, Jena, 1929.

Odiorne, George S.:

Management mit Zielvorgaben, München, 1971.

Oebbecke, Janbernd:

- Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Köln, 1986.
- Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, - Kommunalverfassungsrechtliche Grenzen der Einführung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 1998, S. 853-859.
- Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwaltung, - Kommunalverfassungsrechtliche Grenzen der Einführung neuer Steuerungsmodelle, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt, (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 57-65.

Ossenbühl, Fritz:

- Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg, 1968, zugl. Köln, Univ., Habilitationsschrift, 1968.
- Satzung, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, Das Handeln des Staates, Heidelberg, 1988, § 66, S. 463-497.

Osterloh, Lerke:

Budgetierung und parlamentarisches Budgetrecht aus juristischer Sicht, StWiss 8 (1997), S. 79-86.

Ott, Yvonne:

Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Wiesbaden, 1997.

Otting, Olaf:

Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung: Zwischen politischem Anspruch und rechtlicher Verbindlichkeit, Verwaltungsrundschau (VR) 1997, S. 361-363.

Penski, Ulrich:

Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung, DÖV 1999, S. 85-96.

Plamper, Harald/ Pröhl, Marga:

Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur. Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, VOP 9/1998, S. 9-13.

Preuß, Hugo:

Gemeinde, Staat als Gebietskörperschaften, Berlin, 1889.

Pünder, Herrmann:

- Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle, DÖV 2001, S. 70-74.
- Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung, DÖV 1998, S. 63-71.

Ernst Rasch:

Bemerkungen zur Rechtsnatur organisatorischer Maßnahmen, DVBl. 1983, S. 617-622.

Redeker, Konrad/ von Oertzen, Hans-Joachim/ Redeker, Martin/ Kothe, Peter (Hrsg.):

Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 2000.

Reichard, Christoph:

- Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 263-274.

- Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Gerhard Banner, Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln, 1993, S. 3-24.
- Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 5. Aufl., Berlin 1996.

Rienaß, Udo:

Das Neue Steuerungsmodell in der Ministerialverwaltung – Erste Überlegungen und Erfahrungen, in: Herrmann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung, Stuttgart, Heidelberg, 1997, S. 239-250.

Rudolf, Walter:

Verwaltungsorganisation in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Berlin, New York, 1998, S. 771-830.

Saarländisches Ministerium des Innern/ Saarländischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.):

Kommunaler Produktplan Saarland, Saarbrücken, 1998.

Sachs, Michael:

(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., München, 1999.

Sachverständigenrat "Schlanker Staat":

- Band 1: Abschlußbericht, Bonn, 1997.
- Band 2: Materialband, Bonn, 1997.
- Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn, 1997.
- Beschluss des Sachverständigenrates der Bundesregierung, in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht, Bonn 1997, S. 147-155.

Schaad, Peter:

Verwaltungsreformen, im Gegenwind, DÖV 2000, S. 22-27.

Schäuble, Thomas:

Doppik als kommunales Rechnungssystem, Der Städtetag 3/99, S. 106-108.

Schenke, Wolf-Rüdiger:

Zur Verfassungswidrigkeit des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes über Mitbestimmung der Personalräte vom 11. Dezember 1990, Die Personalvertretung 1992, S. 289-309.

Schmidberger, Jürgen:

Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden, 1993.

Schmid, Peter:

„Management by Objectives“ als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung, Die Verwaltung 1973, S. 283-316.

Schmid, Peter/ Wild, Jürgen:

Managementsysteme für die Verwaltung: PPBS und MbO, Die Verwaltung 1973, S. 145-166.

Schmidt-Aßmann, Eberhard:

- Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, München, 1981.
- Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 327-390.
- Kommunalspezifischer Verwaltungsstil und Differenzierungspotentiale, in: Hans-Günther Hennecke (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, Weimar, Dresden, 1996, S. 143-146.

Schmidt-Jortzig, Eduard:

- Kommunale Organisationshoheit. Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen, 1979.
- Kommunalrecht, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1982.

Schmitt-Glaeser, Walter:

Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl., Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1997.

Schoch, Friedrich:

Der Kommunalverfassungsstreit im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – OVG Koblenz, NVwZ 1985, 283, JuS 1987, S. 783-793.

Schorsch-Brand, Dagmar:

Zur politischen Bewertung der Kommunalverfassungen, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt, (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 47-50.

Schulze-Fielitz, Helmut:

Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, DVBl 1994, S. 657-667.

Seewald, Ottfried:

Kommunalrecht, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Heidelberg, 1999, S. 1-172.

Senatsverwaltung für Inneres Berlin (Hrsg.):

Leitfaden für die Verwaltungsreform – Abschluss von Zielvereinbarungen, Berlin, 1997.

Siedentopf Heinrich:

Randbemerkung. Die Experimentierklausel - eine "Freisetzungsrichtlinie" für die öffentliche Verwaltung, DÖV 1995, S. 193.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):

Voran - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., Mainz, 1998.

Stelkens, Paul/ Bonk, Heinz-Joachim/ Sachs, Michael/ Kallerhoff, Dieter/ Schmitz, Heribert/ Stelkens, Ulrich:

Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Aufl., München, 1998.

Stern, Klaus:

Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 2. A, Heidelberg, New York, 1981, S. 206-228.

Stober, Rolf:

Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, 1996.

von Unruh, Georg-Christoph:

Demokratie und kommunale Selbstverwaltung - Betrachtungen über die Eigenart des Inhalts von Art. 28 GG, DÖV 1986, S. 217-224.

Waechter, Kay:

- Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem: zur Wirkung von Verfassungsprinzipien und Grundrechten auf institutionelle und kompetenzielle Ausgestaltungen, Berlin, 1994.
- Kommunalrecht. Ein Lehrbuch, Köln, Berlin, Bonn, München, 2. Aufl., 1995.

Wahlen, Rita:

Budgetierung und Planung, in: Herrmann Hill, Helmut Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung, Stuttgart, Heidelberg, 1997, S. 97-102.

Wallerath, Maximilian:

Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, S. 57-67.

Weirich, Rainer:

in: Herrmann Lehné, Rainer Weirich, Saarländisches Kommunalrecht, Kommentar, 3. Aufl., 1997, St. Ingbert, Stand: 10. Ergänzungslieferung, April 2000.

Wendt, Rudolf:

Haushaltsrechtliche und gemeindefinanzrechtliche Hemmnisse der kommunalen Aufgabenerfüllung, Der Landkreis 1994, S. 263-269.

Wiesner, Herbert:

Öffentliche Finanzwirtschaft I, Haushaltsrecht, 9. Aufl., Heidelberg, 1992.

Winter, Christian:

Das Kontraktmanagement, Baden-Baden, 1998

Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion: Gunther Drosdowski (Hrsg.):

Der Duden, Rechtsschreibung der deutschen Sprache, 21. Aufl., Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1996.

Wohlfahrt, Norbert:

Einleitung: Kommunale Verwaltungsreform und die Entwicklung der Gemeindeordnungen, in: Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey, Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und Kommunalverfassung, Gelsenkirchen, 1998, S. 11-20.

Wohlfarth, Jürgen

Kommunalrecht: Auf der Grundlage des saarländischen Kommunal Selbstverwaltungsgesetzes, 1. Aufl., Baden-Baden, 1995.

Wolf, Thomas R.:

Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, NordOeR 1999, S. 131-137.

Wolf-Hegerbekermeier, Thomas R.:

Die Verbindlichkeit im kommunalen Kontraktmanagement, DÖV 1999, S. 419-424.

Wollmann, Hellmut:

- Kommunalvertretungen, Verwaltungsorgane oder Parlamente, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, 1998, S. 50-66.
- Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, 1996, S. 1-49.
- Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, Die Verwaltung 32 (1999), S. 345-375.

Wurzel, Gabriele:

Gemeinderat oder Parlament? Eine rechtsvergleichende Studie über die Volksvertretung im kommunalen und staatlichen Bereich, Würzburg, 1975.

Zavelberg, Heinz-Günther:

Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, Berlin, 1989, S. 17-28.

I. Index

A

Abschluss der politischen
Leistungsvereinbarung
Organkompetenz 106, 173, 174, 179,
180, 186, 189
Organkompetenz 176, 177
Verbandskompetenz 176
Akzeptanz 131, 132, 133, 141, 142, 219
Analogie 113
Vergleichbare Interessenlage 122
Analogie § 55 SVwVfG 149
Analogie § 56 SVwVfG 149
Analogie § 57 SVwVfG 150
Analogie § 58 SVwVfG 151
Analogie § 59 SVwVfG 152
Analogie § 60 SVwVfG 156
Analogie § 61 SVwVfG 158
Analogie § 62 SVwVfG 159
Analogiefähigkeit des § 54 SVwVfG 143
Appropriationsklausel 22
Art. 28 Abs. 1 GG
Homogenitätsfilter 194
Lex specialis 194
Auftragsangelegenheit 241
Ausländerwahlrecht 199, 202
Außenwirkung 108, 111, 114, 140, 151,
164, 261

Ä

Äußere Kommunalverfassung 175

B

Bagatellvorbehalt 197, 203
bench-marking 50, 81
Kontraktbestandteil 61
Bepackungsverbot 24, 172, 173
Sachliches Bepackungsverbot 173
Zeitliches Bepackungsverbot 173
Berichte
Auswertung 86
Struktur 83
Berichtswesen
Aufgaben 79
Übersicht 83
Brauchbare Illegalität 95

Bruttoverrechnung 22
Budgetierung 12, 31, 87, 108, 118, 157,
188, 244, 245, 252, 254
Arten 35
Begriff 34
Bildung 36
Controlling 84
Demokratierelevanz 12
Sanktionen 39
Wortsinn 35
Ziel 34
Bürgermeister 12, 13, 46, 57, 66, 87, 96,
98, 114, 115, 117, 122, 123, 126, 134,
135, 139, 140, 142, 144, 147, 149, 150,
151, 154, 156, 164, 166, 171, 172, 173,
178, 179, 180, 188, 223, 230, 233, 241,
246, 247, 252, 254, 255, 256, 257
Anforderung des Demokratieprinzips
193
Behörde 99, 131
Behörde 134
Beteiligungsfähigkeit 133
Beteiligungsfähigkeit 127
Controlling 86
Delegation 183, 187, 189
Demokratieprinzip 193
Detailsteuerung 250
Ermächtigung 186
funktionell-institutioneller
Legitimationsmodus 225
Haushaltserlaß 104
hinreichendes Legitimationsniveau 257
Kompetenz 177, 181, 182
Kompetenzen 93
Kontraktpartner 64
Kontraktpartner 32, 59, 60, 63, 98
Kontraktpartner 89
Kontrolle 231
Leiter der Gemeindeverwaltung 179
Materielle Verwaltungstätigkeit 101
Neues Steuerungsmodell 240
Organkompetenz 174
Output-Steuerung 47
Rahmenentscheidung 33
Rechnungsprüfungsamt 70
Rechtscharakter des Kontraktes 90
Rechtsfähigkeit 124

Rechtsfolgen 121
 sachlich-inhaltliche Legitimation 226, 241
 Selbstverwaltungsangelegenheiten 244
 Steuerungsauftrag 67
 Stimmberechtigung im Gemeinderat 105
 Teilrechtsfähigkeit 134
 Übertragung von besonderen Rechnungsprüfungsaufgaben 71
 Urwahl 232
 Verantwortlichkeit 236
 Verwaltungscontrolling 78, 82
 Verwaltungstätigkeit 109
 Zentrale Steuerung 91
 Zuständigkeit im Neuen Steuerungsmodell 11
 Zuständigkeitsverteilung im Neuen Steuerungsmodell 31

C

Controlling 32, 33, 34, 39, 43, 47, 75, 78, 84, 119, 242, 251, 252, 255, 257, 278
 Abbildung 85
 Fehlen im Kameralismus 29
 Operatives Controlling 85
 Steuerungsfähigkeit 86

D

Dekonzentration 10, 31, 42, 44, 46, 65, 86, 87
 Arten der dezentrierten Verwaltungstätigkeit 43
 Delegation 58, 183, 185, 186, 188, 236
 Abgrenzung 187
 Ausführungskompetenz 187
 Konkretisierung 187
 Materielle Bestimmung 187, 188
 Rückholbarkeit 184
 Wortlaut 186
 Demokratieprinzip 12, 13, 193, 218, 221, 226, 258
 Ableitung 193
 Art.28 Abs. 1 GG 193
 Ausformung 195
 Bundesverfassungsgerichtsurteile 202
 Kommune 193
 Publizitätsgrundsatz 23
 demokratische Legitimation 12, 20, 46, 106, 202, 203, 210, 219, 221, 224, 226, 253

Demokratische Legitimation
 Bagatellvorbehalt 197
 Legitimationssubjekt 195
 Staatsgewalt 197
 Detailsteuerung 213, 228, 230, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 242, 243, 246, 250, 252, 254, 255, 256
 Dezemberfieber 27
 Dezentralisation 9, 10, 31
 Dezentralisierung 8, 67
 Doppik 33

E

Eckwertebeschluss 41
 Effektivität 48, 202, 204, 205, 206, 208, 210, 211, 214, 217, 238, 239, 253, 254, 256
 Effizienz des Verwaltungshandelns 9, 10, 42, 48, 55, 72, 211
 Eigeninteresse 119
 Einigung 123
 Einzelveranschlagung 22
 Einzelweisung 204, 213, 243
 Experimentierklausel 168, 191
 Organisationsrecht 170

F

Fachaufsicht 74, 242, 252, 254
 Fachbereich 32, 44, 46, 57, 59, 63
 Fachbereichsbudget 36, 38
 horizontaler Kontrakt 65
 horizontaler Kontrakt 65
 Informationsmanagement 67
 Kontraktpartner 89
 Kontraktpartner 64
 Kontraktpartner 59, 60, 63
 Leistungsebene 92
 operatives Geschäft 66
 Output-Steuerung 47
 Steuerung 91
 Verhältnis mit 42
 Zuordnungsobjekt einer Produktgruppe 52
 Fälligkeitsprinzip 22
 Finanzhoheit 176, 248

G

Gemeinderat 114
 Gemeinderat 12, 13, 66, 83, 87, 90, 92, 96, 98, 114, 115, 117, 122, 123, 126, 134, 135, 139, 140, 142, 144, 147, 149,

150, 154, 156, 164, 166, 171, 172, 173,
178, 179, 180, 183, 223, 230, 236, 238,
241, 243, 246, 247, 248, 251, 252, 254,
255, 256, 257
 Ämterpatronage 91
 Anforderung des Demokartieprinzips
 193
 Auftraggeber 94
 Behörde 99
 Behörde 130
 Beteiligungsfähigkeit 127
 Controlling 86
 Delegation 183, 187, 189
 Demokratieprinzip 193
 Detailarbeit 91
 Detailsteuerung 250
 Einseitige Leistungsbestimmung 57
 Ermächtigung 186
 funktionell-institutioneller
 Legitimationsmodus 225
 Haushaltsbeschluss 103
 Haushaltserlass 41
 Haushaltssatzung 16, 18
 hinreichendes Legitimationsniveau 257
 Informationsdefizit 29
 Kompetenz 176, 182
 Kompetenz 181
 Kompetenzen 93
 Kompetenzvermischung 92
 Kontraktmanagement 58
 Kontraktpartner 64
 Kontraktpartner 32, 59, 60, 63, 89, 98
 Kontrolle 231
 Legislativorgan 105, 106
 Materielle Verwaltungstätigkeit 101
 Neues Steuerungsmodell 240
 Organ 128
 Organkompetenz 174
 Output-Steuerung 47
 Parlament 106, 247
 Rahmenentscheidung 33
 Rechnungsprüfung 69
 Rechnungsprüfungsamt 70
 Rechtscharakter des Kontraktes 90
 Rechtsfähigkeit 124
 Rechtsfolgen 121
 sachlich-inhaltliche Legitimation 226,
 241
 Selbstverwaltungsangelegenheiten 243
 Sicherung der
 Haushaltsvollzugskontrolle 22
 Steuerung der Verwaltung 46

Steuerungsauftrag 67
 Stimmberechtigung des Bürgermeisters
 116
 Stimmrecht des Bürgermeisters 105
 Teilrechtsfähigkeit 134
 Verantwortlichkeit 232
 Verpflichtung durch Kontrakt 107
 Verwaltungscontrolling 78
 Verwaltungscontrolling 82
 Verwaltungstätigkeit 109
 Zuständigkeit im Neuen
 Steuerungsmodell 11
 Zuständigkeitsverteilung im Neuen
 Steuerungsmodell 31
 Geschäftsordnung 13, 102, 113, 175
 autonome Satzung 115
 Gleichrangigkeit 114
 Rechtsnatur 115
 Verwaltungsvorschrift 115
 Gubernative 101

H

Handlungsformverbot 113, 121, 166, 169,
 170, 171, 178, 269
 Haushaltsrecht 167
 Organisationsrecht 170
 Harzburger Modell 57
 Haushaltsausgleich 23
 Haushaltsgrundsätze 21
 Haushaltshoheit 176
 Haushaltsklarheit 22
 Haushaltsrechtliche Bestimmungen 18,
 167, 169, 172, 189, 191, 248
 Haushaltssatzung
 Bestandteile 16
 Haushaltssystem
 Begriff 15
 Instrumente 16
 Haushaltswahrheit 22
 Homogenitätsfilter 194, 196

I

Impermeabilitätstheorie 124
 informelles Verwaltungshandeln 13
 Informelles Verwaltungshandeln 117
 Innere Kommunalverfassung 175
 Intraorganvertrag
 Weitere Anwendung 163

J

Jährlichkeit 21

Judikative 101, 216, 224

K

Kameralismus 12, 15, 196
finanzwirtschaftliche Funktion 26
Funktionen 19, 20
Funktionserfüllung 24
Haushaltsfunktionen 19
Haushaltsgrundsätze 21
Haushaltsgrundsätze 20
Planung-, Steuerungs- und
Kontrollfunktion 27
Politische Prgrammfunktion 29
Programmfunktionen 24
Sammelnachweis 37
Wirtschaftspolitische Funktion 26
Zielerfüllung 24
Kompensation 119, 204, 211, 214, 215,
216, 230, 235, 257
Modusintern 217
Kompetenz
Ausführung der
Gemeinderatsbeschlüsse 179
Leitung der Gemeindeverwaltung 178
Kompetenzordnung 91, 161, 172, 176,
180, 181, 185
Organisationsrechtliche
Experimentierklausel 189
Politische Leistungsvereinbarung 188
Trennung 92
konsensualer Auftrag 13
Kontrakt 12, 13, 32, 34, 57, 103, 106,
122, 139, 150, 151, 156, 169, 178, 182,
188, 246, 256
§54 SVwVfG analog 112
Benennung 64
Einigung 104
Einzelfallintervention 183
Elemente 60
Geltungszeit 173
Gleichordnung der Kontraktpartner 65
Handlung 103
horizontaler Kontrakt 65
Inhalt 61, 172
Kompetenz 173
Kompetenzänderung 94
Kontraktpartner 63
Musterkontrakt 63
Organisationsakt 109
Organkompetenz 177
Privatrechtlicher Vertrag 95

Rechtliche Verbindlichkeit 117

Teilrechtsfähigkeit 134

Über-/Unterordnung der

Kontraktpartner 65

Verbindlichkeit 181

vertikaler Kontrakt 65

Kontraktmanagement 13, 16, 57, 87, 142,

144, 149, 154, 162, 179, 246, 252, 255

Anwendbarkeit SVwVfG 110

Aufgabenverteilung 65

Demokratierelevanz 12

Experimentierklausel 169

Funktion 12

Historische Vorläufer 57

Kompetenzverlagerung 181

Kontraktpartner 98

Konzeption 58

Materielle Verwaltungstätigkeit 101

Reale Umsetzung 58

Rechtliche Einordnung 89

Rechtliche Verbindlichkeit 117

Kontraktpartner

Gleichordnung 64

Kosten-Leistungs-Rechnung 80

Kritik an der öffentlichen Verwaltung 8

Kundenorientierung 9, 201, 219, 221

L

Legislative 101, 216, 224

Legislativsteuerung 238, 243, 244

Legitimationsmodi 200, 264

Ableitung 214

numerus clausus 201, 206

Relation 201

Zusammenwirken 210

Legitimationsmodus 209, 216, 226, 253

funktionell-institutioneller

Legitimationsmodus 200, 224

institutionell-funktioneller

Legitimationsmodus 202, 203, 209,

210, 216

Legitimation durch Akzeptanz 131,

132, 133, 141, 142, 219

personell-organisatorischer

Legitimationsmodus 200, 214, 215,

216, 221, 224, 234, 239, 253, 254,

257

sachlich-inhaltlicher

Legitimationsmodus 241, 242

Sachlich-inhaltlicher

Legitimationsmodus 201, 202, 203,

210, 214, 215, 226, 228, 231, 233,
234, 237, 238, 239, 240, 242, 243,
244, 245, 246, 250, 254, 255, 256,
257

Legitimationsniveau 201, 203, 205, 209,
211, 215, 235, 236, 253, 254, 256, 258
Effektivitätsgrundsatz 201, 205, 206,
207, 208, 210, 214, 218, 238, 253
hinreichendes Legitimationsniveau
202, 203, 204, 205, 211, 214, 215,
216, 217, 250, 253, 254, 257
hinreichendes Legitimationsniveau
201, 257
Legitimationsobjekt 196, 203, 240, 263
Legitimationssubjekt 198, 199, 220, 222,
229, 230, 243, 264
Kommunales Teilvolk 199
Staatsvolk 198
Legitimität 11, 200
Lex specialis
Art. 28 Abs. 1 GG 194

M

Management by Objectives
Harzburger Modell 90
Management by Objectives (MbO) 57
Ministerialverwaltung 204, 207, 208, 234,
254
Ministerverantwortlichkeit 204
Mittelbare Staatsverwaltung 242

N

Neues Steuerungsmodell
Aufgabenverteilung 31
Gleichlagerung von Sach- und
Ressourcenverantwortung 32, 42, 87
Grundkonzeption 31
Haushaltsaufstellung 40
sachliche Übertragbarkeit der
Haushaltsmittel 38
Verursacherprinzip 38
zeitliche Übertragbarkeit der
Haushaltsmittel 39
New Public Management 8, 34
Inhalt 8
Rationalitätskonflikt 11
Nonaffektionsprinzip 22
numerus clausus 201, 206

Ö

Öffentliche Verwaltung in Deutschland

Defizite 10
Modernisierungslücke 10
Vorteile 9

O

Organisationshoheit 170, 174, 181, 282
organisierte Verantwortungslosigkeit 42
Organkompetenz 173, 174, 176, 177, 179,
180, 186, 189
Übertragene Aufgaben 177

Ö

Örtliche Rechnungsprüfung
Prüfungsmaßstab 69

O

Output-Steuerung 32, 47, 48, 52, 56, 59,
87, 109, 119, 241, 245, 255, 256, 257
Begriff 48

P

Personell-organisatorischer
Legitimationsmodus
Substitution 212
Substituierung 211
politische Leistungsvereinbarung 96, 98,
108, 122, 123, 140, 142, 143, 146, 147,
150, 152, 157, 160, 161, 162, 164, 166,
171, 174, 175, 178, 179, 180, 246
§54 SVwVfG analog 112
Anwendbarkeit SVwVfG 98
Außenwirkung 111
Bepackungsverbot 173
Einigung 104
Einzelfall 137
Experimentierklausel 169
Finanzhoheit 176
Handlung 103
Kompetenz 174
Kompetenz 174
Kompetenzverlagerung 182
Legislation 106
Machtverzicht 87
Vereinbarkeit mit Haushaltsrecht 171
Verwaltungscontrolling 78
Politische Leistungsvereinbarung 96, 244,
252, 256, 257
Außenwirkung 111
Delegation 185
Einzelfallregelung 139

Geschäftsordnung 117
 Inhalt 173
 Intraorganvertrag 162
 Kompetenzordnung 91
 Legislation 108
 Öffentlich-rechtlicher Vertrag 97
 Politische Bindung 117
 Privatrechtlicher Vertrag 95
 Rechtliche Verbindlichkeit 121
 Rechtliche Verbindlichkeit 117
 Rechtsfolgen 121
 Staatsgewalt 198
 Typisierungen des Verwaltungsrechts 122
 Verwaltungstätigkeit 109
 Verwaltungsverfahren 99
 Verwaltungsvorschrift 114
 Verwendung 175
 Vorrang des Gesetzes 189
 Widerspruch zur Kompetenzordnung 188
 pouvoir constitué 199, 225, 227
 Principal-Agent-Theorie 43
 Produkt 32, 34, 36, 48, 50, 54, 59, 60, 66, 103, 121, 146, 175, 188, 244, 246, 250, 251, 252, 255, 256, 257
 Betriebswirtschaftliche Kriterien 55
 Controlling 83
 Definition 48
 Inhalt und Produktfindung 50
 Inhaltliche Bestimmtheit 52
 Kontraktbestandteil 60
 Kritik an Benennung 55
 Kritik an Produktfindung 53
 Vergleichsmöglichkeit 79
 Verwaltungscontrolling 77
 Produktersteller
 Kontraktpartner 64
 Produktgruppe 36, 38
 Produktplan 52, 62
 Publizitätsgrundsatz 23

Q

Querschnittsämter 31, 37, 42, 43

R

Rechnungsprüfung
 Prüfungsmaßstab 70
 Rechnungsprüfungsamt 70
 Rechnungsprüfung 68, 229, 237, 251, 255
 Bewertung 74

Defizite 74
 Effektivität der Prüfung 71
 Elemente 68
 Örtliche Rechnungsprüfung 68
 Rechnungsprüfungsamt
 Alternativen 70
 Rechtliche Einordnung der politischen
 Leistungsvereinbarung
 analoge Anwendung des § 54 SVwVfG 112
 Geschäftsordnung 114
 Informelles Verwaltungshandeln 117
 Konsensualer verwaltungsinterner
 Auftrag 122
 öffentlich-rechtlicher Vertrag 97
 Privatrechtlicher Vertrag 95
 Verwaltungsvorschrift 114
 Rechtsaufsicht 73, 74, 205, 237, 243, 252, 254
 Rechtsbindungswille 134
 Rechtsfähigkeit der Kontraktpartner 124
 Rechtsnatur des Kontraktes 95
 Rechtsverhältnis des § 54 SVwVfG 135
 Regelungslücke 113
 Ressourcenverantwortung 42, 47, 59
 Startschuss 44

S

Sachlich-inhaltliche Legitimation
 Satzung 229
 Sachlich-inhaltlicher Legitimationsmodus
 Ergebnis 252
 Kommunalverwaltung im Neuen
 Steuerungsmodell 240
 Konventionelle Kommunalverwaltung 226
 Substituierung 211
 Substitution 212
 Selbstverwaltungsangelegenheiten 243
 Sparsamkeit 23
 Spezialität 21, 22
 Staatsvolk 198
 Steuerung der Verwaltung 29, 47, 54, 81
 Balance zwischen dezentraler
 Selbststeuerung und zentraler
 Gesamtsteuerung 47
 Substituierung 235

T

Totalvorbehalt 225
 Typisierungen des Verwaltungsrechts 122

Ü

Überörtliche Rechnungsprüfung 73
 Effektivität der Überörtlichen
 Rechnungsprüfung 74
Rechtsaufsicht 73
Übersteuerung 91

U

Uniformität 194
Untersteuerung 47, 92

V

Verbandskompetenz 106, 174, 176
Vergleich im Kommunalverfassungsverstreit
 164
Vergleichbare Interessenlage 122, 140
Vertrag 123
Verwaltungscontrolling 11, 67, 75, 87,
 121, 175

Berichtswesen 79, 82, 119, 142, 251

Berichtswesen 39, 175

Funktionen 76

Informationsfunktion 77

Koordinationsfunktion 77, 79

Kosten- Leistungsrechnung 175

operatives/strategisch 84

Steuerungs- und Regelungsfunktion 77

Strategisches Controlling 77

Zeit 83

Verwaltungsvorschrift 13, 113, 114

 Einseitigkeit 114

Volkslegislation 213

Vollständigkeit 22

Vorbehaltspflichten 183

Vorherigkeit 21

W

Weisung 122

Wirtschaftlichkeit 23

Zusammenfassung der Dissertation:

„Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit der politischen Leistungsvereinbarung“

Die Dissertation untersucht kommunal- und verfassungsrechtliche Fragen, die das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle im Rahmen der New Public Management Bewegung zur Reform der deutschen Kommunalverwaltungen betreffen. Ausgangspunkt der Erörterungen bildet die Zielsetzung des Neuen Steuerungsmodells, die Flexibilisierung des Verwaltungshandelns. Vorgestellt werden die Mittel hierfür, Budgetierung, Dekonzentration und Gleichlagerung der Sach- und Ressourcenverantwortung. Zusätzlich werden die Steuerungselemente des Verwaltungshandelns erläutert: Kontraktmanagement, Produktwesen und Controlling. Daran schließt sich die Erörterung der Rechtsnatur eines Elementes des Neuen Steuerungsmodells an, der politischen Leistungsvereinbarung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat. Zudem wird gefragt, ob ein solches Rechtsinstitut mit den Regelungen des Kommunalverfassungsrechts vereinbar ist.

Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass die politische Leistungsvereinbarung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister als intraorganschaftlicher Vertrag anzusehen ist, der nach dem § 54 VwVfG analog zu bewerten ist. Ein rechtmäßiger Kontraktabschluss der politischen Leistungsvereinbarung scheidet jedoch an den Vorgaben des Gemeindeverfassungsrechts, sofern keine „Freistellungsklausel“ von den organisationsrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen besteht.

Einen weiteren Schwerpunkt der Untersuchung bildet die Beantwortung der Frage, ob die durch die Flexibilisierungen des Neuen Steuerungsmodells gestärkte Stellung des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist. Dabei kann festgestellt werden, dass die Stärkung des Bürgermeisters auf Grund des Effektivitätsgrundsatzes durch Steuerungselemente des Neuen Steuerungsmodells im Hinblick auf den sachlich-inhaltlichen Legitimationsmodus relativiert wird. Dadurch kann in einer Gesamtbetrachtung der drei demokratischen Legitimationsmodi von einem hinreichenden Legitimationsniveau der Tätigkeit des Bürgermeisters ausgegangen werden kann.

Abstract of the Dissertation:

“The New Management Model– Compatibility with the Democracy Principle and Compliance of the Municipal Ressources Contract with Municipal Law.”

The Dissertation analyses questions of municipal politics and law in relation to the New Management Model (NMM, *Neues Steuerungsmodell*) of the German Association for Municipal Administrative Reform (*Kommunale Gemeinschaftsstelle*) – all this in the context of the New Public Management movement which intends to reform German municipal administrations. The point of departure of the analysis is based on the objective of the NMM, giving more flexibility to administrative action. This comprises means such as: Budget management, deconcentration as well as balancing of issue- and resource-responsibilities. Moreover, the management tools of administrative action are presented: contract-based management, cost & performance-based management and controlling. Hereafter, the author discusses the legal nature of one specific element of the NMM, the political Municipal Ressources Contract, as established between the Mayor and the Municipal Council. Thereby, the investigation also shows whether such a legal form complies with the rules of Municipal Law.

The finding is that the political Municipal Ressources Contract between Mayor and Municipal Council should be considered as an intra-organic contract which can be evaluated in accordance with § 54 VwVfG (German Law on Municipal Procedures). However, any lawful conclusion of the political Municipal Ressources Contract is blocked by the predispositions of Municipal Law – unless an exceptional status rule (*Freistellungsklausel*) of the organisational part of Municipal Law exists.

Another focus of the analysis tries to answer the question whether the position of the Mayor towards the Council, reinforced by a more flexible NMM, complies with Art. 28, section 1 - 2 GG (German Constitution). The finding is that due to efficiency principles the reinforcement of the Mayor is balanced out by steering elements of the NMM – as in relation to a topic-related legitimation mode (*sachlich-inhaltlicher Legitimationsmodus*). Thus, considering the three modes of democratic legitimation, one can conclude that the action of the Mayor is legitimized in a sufficient manner.

Résumé de la dissertation:

“Le Nouveau Modèle de Gestion : Compatibilité avec le principe de démocratie et concordance du Contrat municipal de ressources avec le Droit municipal“

Cette dissertation analyse des questions de politique et de Droit municipal en relation avec le Nouveau Modèle de Gestion (NMG, *Neues Steuerungsmodell*) de l'Association allemande pour la réforme administrative (*Kommunale Gemeinschaftsstelle*) – le tout dans le cadre du mouvement “New Public Management“ qui tente de réformer les administrations locales en Allemagne. Le point de départ de cette analyse est fondé sur l'objectif du NMG, l'augmentation de la flexibilité de l'action administrative. Cela comprend des moyens tels que : la gestion des budgets, la déconcentration ainsi que l'équilibrage des responsabilités thématiques et de ressources. De plus, les outils de gestion municipale sont présentés : la gestion à base de contrat, la gestion “coûts & performance“ ainsi que le controlling. Par la suite, la dissertation analyse la nature juridique d'un élément spécifique du NMG, le Contrat municipal de ressources politique, qui est établi entre le Maire et le Conseil municipal. Dans ce contexte, nous posons la question si un tel cadre juridique est en accord avec les règles du Droit municipal.

Comme résultat, nous considérons que le Contrat municipal de ressources entre le Maire et le Conseil municipal est un contrat intra-organique qui peut être évalué en accord avec le § 54 VwVfG (Droit allemand sur les procédures municipales). Toutefois, toute conclusion légale d'un Contrat municipal de ressources politique est empêchée par les prédispositions du Droit municipal – pourvu qu'un statut exceptionnel (*Freistellungsklausel*) de la partie organisationnelle du droit municipal ne s'applique pas.

Un autre accent d'analyse est mis sur la réponse à la question suivante : Est-ce que la position du Maire par rapport au Conseil, renforcée par un NMG plus flexible, est en accord avec l'article 26, section 1 – 2 du GG (Constitution allemande) ? La réponse est que, grâce aux principes d'efficacité, le renforcement de la position du Maire est contrebalancé par des outils de gestion du NMG - par rapport à un mode de légitimation thématique (*sachlich-inhaltlicher Legitimationsmodus*). Ainsi, en tenant compte des trois modes de légitimation démocratique, nous concluons que l'engagement du Maire est suffisamment légitimé.