

POTSDAMER
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE
REIHE

PRR

Band 22



Daniel Dettling

Kontraktmanagement und Ministerverantwort- lichkeit

Zur verfassungsrechtlichen
Verträglichkeit und den
verwaltungspolitischen
Implikationen des neuen
Steuerungsinstruments

F Frank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Daniel Dettling
Kontraktmanagement und Ministerverantwortlichkeit

Potsdamer Rechtswissenschaftliche Reihe, Band 22
Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. Dieter C. Umbach, VRLSG a. D.

Daniel Dettling

Kontraktmanagement und Ministerverantwortlichkeit

Zur verfassungsrechtlichen Verträglichkeit
und den verwaltungspolitischen Implikationen
des neuen Steuerungsinstruments

TFrank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Umschlaggestaltung: Dipl. Des. Gabriele Kuhnke, Karlsruhe/Ettlingen

ISBN 978-3-86596-050-4
ISSN 1615-360X

© Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur
Berlin 2007. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts-
gesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen.

Herstellung durch das atelier eilenberger, Leipzig.
Printed in Germany.
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Zugl. Diss. Universität Potsdam, 2005

www.frank-timme.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Potsdam im Wintersemester 2004/2005 als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt dem Erstgutachter Prof. Dr. Werner Jann, der die Arbeit kritisch und vorantreibend begleitet hat. Da die Arbeit von vornherein als interdisziplinäre angelegt war, war der Prozess der Dissertation für beide Seiten nicht leicht.

Prof. Dr. Dieter C. Umbach danke ich für die überaus schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich auch der Friedrich Ebert Stiftung für die Unterstützung der Promotion.

Mein letzter Dank gilt meinen Eltern, die mich fortwährend mit Rat und Tat förderten und meiner Lebensgefährtin, die immer an den Abschluss der Arbeit glaubte. Unserer gemeinsamen, im Jahr 2004 geborenen Tochter Selma ist diese Arbeit gewidmet.

Daniel Dettling

Inhaltsverzeichnis kurz

Inhaltsverzeichnis lang	9
Fragestellung: Kontraktmanagement in der Bundesverwaltung	15
Erstes Kapitel Die gegenwärtige Steuerung der Bundesverwaltung	23
1. Abschnitt: Legitimation und Steuerung der Ministerialverwaltung	24
2. Abschnitt: Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz	45
3. Abschnitt: Ministerverantwortlichkeit im Bereich der Bundesoberbehörden	57
Zusammenfassung	71
Zweites Kapitel Die Neue Steuerung Kontraktmanagement in der Bundesverwaltung	75
1. Abschnitt: Die Neue Steuerung in der Bundesverwaltung	76
2. Abschnitt: Kontraktmanagement und das Problem der Steuerung des nachgeordneten Bereiches	89
3. Abschnitt: Kontraktmanagement als demokratiekonformes Konzept der Verwaltungssteuerung	99
Zusammenfassung	110
Drittes Kapitel Die Vereinbarkeit von Kontraktmanagement und Ministerverantwortlichkeit	114
1. Abschnitt: Die Folgen des Kontraktmanagements für das klassische Modell der Ministerialverwaltung	115
2. Abschnitt: Zur Notwendigkeit und zum Anspruch einer verfassungsorganisatorischen und verfassungsrechtlichen Neuregelung ...	128
Zusammenfassung	141
Viertes Kapitel Die Bundesverwaltung unter Vertrag? Widerstände, Restriktionen und Reformperspektiven	145
1. Abschnitt: Politische Reform als institutionalisierter Prozess	146
2. Abschnitt: Die Bundesverwaltung als kontraktueller Steuerungsstaat ...	162
Zusammenfassung und Perspektiven einer Neukonzeption von Ministerverantwortlichkeit und Bundesverwaltung	169
Zusammenfassung in Thesen	174
Literaturverzeichnis	181

Inhaltsverzeichnis lang

Inhaltsverzeichnis	9
Fragestellung: Kontraktmanagement in der Bundesverwaltung	15
I. Kontraktmanagement im Kontext der Reform der Bundesverwaltung.....	17
II. Kompatibilität des Kontraktmanagements mit der bisherigen Steuerungslogik des Grundgesetzes.....	19
III. Kontraktmanagement und Verwaltungspolitik.....	19
Erstes Kapitel Die gegenwärtige Steuerung der Bundesverwaltung	23
1. Abschnitt: Legitimation und Steuerung der Ministerialverwaltung	24
A. Lineare Legitimationskette und ministerielle Steuerungsinstrumente.....	24
I. Die Weisung als zentrales Steuerungsinstrument	25
II. Verwaltungsvorschriften als abstrakt-generelle Weisungen	27
III. Rechts- und Fachaufsicht	27
B. Die traditionelle Steuerung der Ministerialverwaltung	29
I. Funktionen der Bundesministerien	30
II. Ministerielle Steuerungsebenen.....	31
III. Die inkrementalistische Strategie.....	33
C. Auswirkungen der hierarchischen Steuerung auf Ministerien, nachgeordnete Behörden und deren Interorganisationsbeziehung	34
I. Detailsteuerung als normatives Steuerungsverständnis	35
II. Übersteuerung, Überstabilisierung, Überkomplizierung.....	36
D. Hierarchie als Steuerungsprinzip.....	37
I. Hierarchie und Gesetzesbindung der Verwaltung	39
II. Schwächen der Ministerialverwaltung.....	41
III. Demokratieprinzip und Hierarchie	43
2. Abschnitt: Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz	45
A. Bedingungen und Grenzen der Ministerverantwortlichkeit, Art. 65 S. 2 GG.....	46
I. Art. 65 GG und das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit.....	47
II. Ressortverantwortung im Bereich der Ministerialverwaltung.....	48

III. Ministerverantwortlichkeit und Weisungsrecht.....	49
B. Die drei Funktionen der Weisungsbindung: Anbindung, Leitung und Legitimation.....	52
I. Die verfassungsrechtlichen Funktionen des Weisungsrechts.....	54
II. Weisungsbefugnis und die Kontrolle, Legitimation und Steuerung der Verwaltung.....	56
3. Abschnitt: Ministerverantwortlichkeit im Bereich der Bundesoberbehörden.....	57
A. Verselbstständigte Verwaltungseinheiten, das Lückenlosigkeits- prinzip der Aufgabenorganisation und das Problem der ministerialfreien Räume.....	58
I. Ministerialfreie Verwaltungseinheiten und Lückenlosigkeit des Ministerialsystems.....	59
II. Ministerialfreiheit der Behörde und das Selbstorganisations- recht der Bundesregierung.....	60
III. Die bundeseigene Verwaltung und das Weisungsrecht des Ministers.....	62
B. Die Ministerverantwortlichkeit als Bindeglied exekutiver und legislativer Kontrolle.....	67
I. Die Organisationsgewalt der Exekutive.....	68
II. Normative Grenzen legislativer Verwaltungssteuerung.....	69
III. Weisungs- und Kontrollmechanismen als immanente Strukturbedingung des parlamentarischen Regierungssystems.....	69
Zusammenfassung.....	71
Zweites Kapitel Die Neue Steuerung Kontraktmanagement in der Bundesverwaltung.....	75
1. Abschnitt: Die Neue Steuerung in der Bundesverwaltung.....	76
A. Kontraktmanagement im Kontext des Neuen Steuerungsmodells und des New Public Managements.....	77
I. Kontraktuelle Steuerung.....	80
II. Die Reorganisation des öffentlichen Sektors: Operatives und strategisches Management.....	84

B. Kontraktmanagement als zentrales Steuerungsinstrument im Modell der Neuen Steuerung.....	85
I. Wandel von der Regel- zur Finalsteuerung.....	85
II. Finalsteuerung und Erhöhung der Rationalität.....	86
III. Die neue Steuerung der Verwaltung.....	88
2. Abschnitt: Kontraktmanagement und das Problem der Steuerung des nachgeordneten Bereiches.....	89
A. Aufgabenverlagerung und Koordinierung.....	89
I. Aufgabenkritik und Kontraktmanagement.....	90
II. Organisatorische Dezentralisierung als Entlastung.....	91
B. Kontraktmanagement und die neue Steuerung der Aufsicht.....	92
I. Aufsicht als Selbstinitiative der Verwaltung.....	93
II. Die ministerielle Aufsicht als Kontroll- und Steuerungsinstrument der Bundesverwaltung.....	94
C. Die Aufsicht im Gewährleistungsstaat.....	95
I. Aufsicht des Staates und Autonomie der Verwaltungseinheiten.....	96
II. Selbstbindung der Aufsicht durch Zielvereinbarungen.....	97
III. Aufsicht als Führungsinstrument der Verwaltung.....	97
IV. Der Wandel der Aufsicht im Modell des Gewährleistungsstaats.....	98
3. Abschnitt: Kontraktmanagement als demokratiekonformes Konzept der Verwaltungssteuerung.....	99
A. Kontraktmanagement und die Organisation der Verantwortung.....	100
I. Das Gebot aufgabengerechter und effektiver Steuerung.....	102
II. Aufgabenbezogene Verantwortung und Steuerung.....	102
III. Effektive Organisation und abgestufte Legitimation.....	105
B. Kontraktmanagement als Korrespondenzprinzip unterschiedlicher Rationalitäten.....	107
I. Kontraktmanagement als funktionales Äquivalent zur hierarchischen Steuerung?.....	107
II. Steuerung von oben, Informationsgewinnung von unten.....	108
Zusammenfassung.....	110

Drittes Kapitel Die Vereinbarkeit von Kontraktmanagement und Ministerverantwortlichkeit.....	114
1. Abschnitt: Die Folgen des Kontraktmanagements für das klassische Modell der Ministerialverwaltung	115
A. Demokratische Legitimation und Ministerverantwortlichkeit.....	116
I. Weisungsverzicht durch Zielvereinbarungen.....	117
III. Neudefinition der ministeriellen Verantwortlichkeit	119
B. Politische Führung in der Bundesverwaltung.....	120
I. Keine strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung	121
II. Die Grenzen des Kontraktmanagements.....	124
III. Notwendig: Optimierung von Zielvorgaben	127
2. Abschnitt: Zur Notwendigkeit und zum Anspruch einer verfassungsorganisatorischen und verfassungsrechtlichen Neuregelung.....	128
A. Politische Rationalität in der Ministerialverwaltung.....	129
I. Kommunikation zwischen Politik und Ministerialverwaltung.....	130
II. Strukturelle Kopplung von Politik und Verwaltung durch ministerielle Akteure	131
III. Politisierung der Ministerialverwaltung.....	132
B. Kontraktmanagement und die Frage der Verwaltungsdemokratie	133
I. Verwaltungsorganisation zwischen Politik, Effektivität und Legitimation	134
II. Kontraktmanagement als Organisations- und Leitungsprinzip	135
C. Der Beitrag des Kontraktmanagements zur Optimierung der Legitimation.....	136
I. Die Principal-Agent-Theorie und das Problem der Informationsasymmetrie	137
II. Die Ministerverantwortlichkeit im Kontraktmanagement	140
III. Ergebnisverantwortlichkeit und Aufgabenerfüllung.....	140
Zusammenfassung.....	141
Viertes Kapitel Die Bundesverwaltung unter Vertrag? Widerstände, Restriktionen und Reformperspektiven	145
1. Abschnitt: Politische Reform als institutionalisierter Prozess	146

A. Die Ebenen des kooperativen und responsiven Staates	147
II. Kontraktmanagement als verwaltungspolitisches Instrument.....	148
B. Erfolgsfaktoren und Kosten des Kontraktmanagements.....	149
I. Merkmale erfolgreicher Organisationen.....	150
II. Erfolgsfaktoren für die Einführung von Kontraktmanagement...153	
III. Basiselemente und Informationsbestandteile des Kontraktmanagements.....	156
IV. Die Kosten und Nebenwirkungen des Kontraktmanagements...160	
2. Abschnitt: Die Bundesverwaltung als kontraktueller	
Steuerungsstaat.....	162
A. Der post-bürokratische Staat: Kombination von Steuerung und Selbstregelung	162
I. Ministerialverwaltung als netzwerkartige Interorganisationsbeziehung	163
II. Notwendig: ein neuer Führungsstil.....	164
B. Die Reorganisation der Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell: Der Vertragsstaat	164
I. Notwendig: eine aktive und strategische Verwaltungspolitik.....	166
II. Politische Implementationsstrategie	167
III. Ein neues Konzept der Koordination: Prozessorientierung durch Verhandlungen.....	168
Zusammenfassung und Perspektiven einer Neukonzeption von Ministerverantwortlichkeit und Bundesverwaltung	169
Zusammenfassung in Thesen.....	174
Literaturverzeichnis.....	182

Fragestellung: Kontraktmanagement in der Bundesverwaltung

Reformen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung thematisieren grundsätzlich zwei Ebenen: die Funktions- und Reformfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung insgesamt und das Regierungs- und Verwaltungssystem im engeren Sinne auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Diese Arbeit untersucht das Regierungs- und Verwaltungssystem auf der Bundesebene im Verhältnis zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich, indem sie die Auswirkungen der Einführung neuer Steuerungsinstrumente am Beispiel der Einführung des Kontraktmanagements¹ beschreibt und ihre verwaltungspolitischen Voraussetzungen, die verwaltungsökonomischen Implikationen, die verfassungsrechtliche Verträglichkeit und die verwaltungspolitischen Folgen diskutiert.

Kontraktmanagement gilt in der Reformdiskussion als wichtiges Instrument, um das Verhältnis zwischen steuernder Zentrale, dem Ministerium, und den nachgeordneten Einheiten effektiver, effizienter und transparenter zu gestalten. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist die normative Kompatibilität des Kontraktmanagements mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit des Grundgesetzes (Artikel 65 GG). Als ein wesentliches Problem für die Anwendung der neuen Reformkonzeption des Kontraktmanagements gilt die etablierte, vor allem durch das Hierarchieprinzip geprägte Steuerungslogik und deren (verfassungs-)rechtliche Zementierung.

Ministerien gelten als wichtigste Schnittstelle zwischen Regierung und Verwaltung.² Ihre Modernisierung bedeutet vor allem eine Erneuerung und Verbesserung von Verfahren und Strukturen und zielt auf die strukturelle Steue-

¹ Die Bezeichnungen Kontraktmanagement, Kontraktsteuerung und Steuerung über Zielvereinbarung werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

² Zusammenfassend vgl. J. Kölbl 1969, S. 25ff.

zung des Verwaltungshandelns ab. Steuerung wird in dieser Arbeit verstanden als Steuerung des Staates nach innen, als die Steuerung der öffentlichen Verwaltung durch die politische Führung.

Hierarchische Steuerung zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden kommt in den unterschiedlichen Formen der Aufsicht (Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht) und im Prinzip der Ministerverantwortlichkeit zum Ausdruck. Das grundlegende Thema der Arbeit stellt die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen das Instrument des Kontraktmanagements im Rahmen der deutschen Ministerialverwaltung eingeführt werden kann. Die staatsrechtlichen, politikwissenschaftlichen und managerialistischen Diskurse der Reform der Bundesverwaltung werden miteinander verglichen und auf ihre normative Vereinbarkeit hin untersucht.

Methodisch stellt die Arbeit die Konzepte des New Public Managements dem Bürokratiemodell Max Webers³ gegenüber, um aus den von Weber beobachteten Dysfunktionalitäten des Bürokratiemodells Argumente für die Notwendigkeit neuer Managementkonzepte zu gewinnen.⁴ Nach dem Modell Webers ist die Verwaltung ein arbeitsteilig organisiertes Vollzugsinstrument, dessen Handeln sich an explizit formulierten Regeln oder Programmen orientiert. Dem liegt die Vorstellung einer Zweckrationalität zugrunde, nach der das Entscheidungsverhalten der Mitarbeiter sich an den Zielen des Programms orientiert, egal, wie sinnvoll sie diesen erscheinen.⁵

Politische Verwaltung im Sinne einer Verantwortungsteilung zwischen den Akteuren der Politik und der Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen. Ursache hierfür ist insbesondere die Informationsasymmetrie zwischen Zentrale und nachgeordnetem Bereich. Demnach gibt es neben knappen Ressourcen auch Informationsbeschränkungen, die die Interaktion zwischen den Akteuren nachhaltig beeinflussen. Ein Erklärungsansatz, der die komplexe

³ M. Weber 1980, S. 551ff.

⁴ Stellvertretend D. Budäus 1998, S. 1ff.

⁵ Vgl. C. Offe 1974, S. 334.

Beziehung untersucht, wird mit dem Principal-Agent-Modell der Neuen Institutionenökonomik unternommen.

Kontraktmanagement als neue Steuerungslogik fragt nach einer Vereinbarkeit von ökonomischer, rechtlicher und politischer Steuerung. Es handelt sich vor allem um ein normatives Konzept, dessen Implementierung Fragen aufwirft, die einer empirischen Erörterung bedürfen.

Die Arbeit versucht eine Verbindung herzustellen von normativer und empirischer Analyse und prüft eine Vereinbarkeit von Effizienz, Effektivität, Transparenz und demokratischer Steuerung. Normativ untersucht die Arbeit die Schlüssigkeit und Stimmigkeit des Kontraktmanagements mit der Ministerverantwortlichkeit des Grundgesetzes, empirisch-analytisch werden die derzeitigen Steuerungsbeziehungen beschrieben und die unbeabsichtigten Nebenfolgen, die Realisierbarkeit und die Restriktionen einer Einführung diskutiert.

I. Kontraktmanagement im Kontext der Reform der Bundesverwaltung

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die bislang hierarchische Steuerung der nachgeordneten Verwaltung durch das Ministerium über Weisungen.⁶ Bundesoberbehörden sollen nach den Bestrebungen der Verwaltungsreform⁷ künftig wie Ministerien mit prozessorientierten Strukturen und eigener Fach-, Ressourcen- und Ergebnis⁸ ausgestattet werden. Dies hat nicht nur eine Ablösung der klassischen hierarchischen Steuerung zur Voraussetzung, sondern bedeutet auch eine Abweichung vom legitimatorischen Regelmodell der Ministerialverwaltung.

Aus dem neuen Steuerungsmodell ergeben sich eine Reihe von Implikationen hinsichtlich der Weisungsbefugnis des Ministers. In der Stellung des Ministers

⁶ Es gibt bis heute keine Theorie der politischen Steuerung der Verwaltung, vgl. W. Jann 1998b, S. 256.

⁷ „Verwaltungsreform“ steht für das Bemühen, mit politischen Zielsetzungen die Verwaltung in ihren Wachstums- und Veränderungsprozessen zu beeinflussen; vgl. J. Hesse/A. Benz 1990, S. 319ff.; W. Seibel 1997, S. 87ff.

⁸ W. Jann 1998d, S. 197.

gegenüber der ihm nachgeordneten Verwaltung spiegelt sich die gesamte Problematik der inneradministrativen Steuerung wider. Beim traditionellen Modell ist die Frage der demokratischen Legitimation nicht das zentrale Thema der Steuerung des nachgeordneten Bereichs; zu diskutieren sind hingegen die Fragen zur Effizienz und Effektivität. Beim Neuen Steuerungsmodell ist der Sachverhalt der demokratischen Legitimation (Kompatibilität mit dem Grundgesetz) zu untersuchen und ob die dort offenen Fragen tatsächlich besser mit der Reformkonzeption des Kontraktmanagements beantwortet werden können.

Damit wirft das Kontraktmanagement ein demokratietheoretisches Problem auf.⁹ Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Absatz 2 Satz 1 GG) verlangt eine Rückbindung der ministeriellen Verwaltung an das Parlament. Die ministerielle Verantwortlichkeit steht nach überwiegender Ansicht in der Verfassungslehre in untrennbarem Zusammenhang mit der Weisungsgewalt und den Aufsichtsrechten gegenüber den nachgeordneten Stellen.¹⁰

Die Rückbindung der Bundesverwaltung an das Parlament erfolgt traditionell durch die Verantwortlichkeit des Ministers für die gesamte Ausübung von Staatsgewalt in seinem Geschäftsbereich. Die Ministerverantwortlichkeit wird dabei durch die hierarchische Struktur der Verwaltung gewährleistet, die einen uneingeschränkten Weisungsdurchgriff des Ministers auf die nachgeordneten Stellen impliziert. Nach der bislang herrschenden Meinung besteht nur dort, wo eine Weisung ergehen kann eine Verantwortlichkeit des Ministers¹¹; wo sie fehlt, ist ein Defizit an politischer Steuerung und damit an demokratischer Legitimation der Entscheidungen der Exekutive festzuhalten, das es zu rechtfertigen gilt.

⁹ D. Braun 2000 unterscheidet vier idealtypische Steuerungsmodelle: (1) den Interventionsstaat, (2) den minimalen Staat, (3) den moderierenden Staat und (4) den Steuerungsstaat. Während der Interventionsstaat (Korporatismus) und der minimale Staat (Verteilungskolitionen) grundsätzlich verschiedene Auffassungen über die Steuerungsmöglichkeiten im kooperativen Staat (der sich durch eine Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure auszeichnet) vertreten, nähern sich die Modelle des Steuerungsstaats und des moderierenden Staats in ihrer Interpretation von Netzwerken einander an.

¹⁰ E.-W. Böckenförde 1987, Rdnr. 21.

¹¹ M. Roller 1966, S. 184ff.

II. Kompatibilität des Kontraktmanagements mit der bisherigen Steuerungslogik des Grundgesetzes

Die demokratiethoretisch-normative Frage liegt in der rechtlichen Vereinbarkeit und politischen Kompatibilität des deutschen administrativen Systems mit seinem postulierten Primat der demokratischen Politik und dem Prinzip der Ressortverantwortung. Der Einführung einer neuen Steuerungslogik steht das Prinzip der Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht und das klassische Modell der ministeriellen Arbeitsteilung gegenüber.

Die deutsche Verwaltungs- und Verfassungstradition gilt empirisch jedoch als restriktive Bedingung einer durchgreifenden politischen Ökonomisierung. Die Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat unterliegt in einem stärkeren Maße der rechtlich-*justiziellen* Überprüfung und der politisch-*demokratischen* Verantwortlichkeit als bspw. die Westminster-Demokratien.¹²

Die politisch-administrative Praxis bedient sich daher informalen Handelns, um bestehende Inflexibilitäten formaler Regelungen zu überwinden. Das ist in der Verwaltungs- und Verfassungspraxis seit Langem geläufig und wird zur Steigerung ihrer Steuerungs- und Handlungsfähigkeit anerkannt.¹³

III. Kontraktmanagement und Verwaltungspolitik

Die entscheidende Frage bezüglich einer neuen Steuerung über Kontrakte ist eine verwaltungspolitische. Jedes neue Reformkonzept hat Nebenwirkungen und –folgen zur Konsequenz und steht in einem Spannungsverhältnis zur etablierten Steuerungslogik. Offen ist, ob Kontraktmanagement als konzeptuelle und instrumentelle Verknüpfung geeignet ist, die Forderung nach öko-

¹² So folgert H. Wollmann 2001, S. 15ff. aus dem überlegenen Verfassungsrang des Parlaments, dass dieses der Regierung in Form *einseitiger* Weisungen und Aufträge gegenübertritt. "Für *Paktieren und Kontraktieren* des Parlaments mit der Regierung lassen die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Verfassungsstatus der parlamentarisch verantwortlichen Regierung verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch keinen Raum", so M Wallerath 1997, S. 62.

¹³ Vgl. A. Benz 1990, S. 83, 84f.; M. Bulling 1989, S. 277, 279ff., 287f.

nomischer Rationalität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns mit dem der politischen und administrativen Rationalität zu verbinden.¹⁴

Dem beschriebenen Problem- und Diskussionsstand entsprechend gliedert sich die Arbeit in vier Kapitel. **Kapitel 1** beschreibt die gegenwärtige Steuerung der Bundesverwaltung. Thema ist das Steuerungsdefizit des Staates aufgrund der Ineffektivität traditioneller Formen staatlichen Handelns (Hierarchieprinzip, Weisungssteuerung, Bürokratiefixiertheit der Verwaltung).

Während vor allem Staatsrechtler die Erosion der hoheitlichen Stellung des Staates und seine wachsende Abhängigkeit vom Kooperationswillen anderer Akteure beklagen und ein Versagen rechtsstaatlicher Kontrollformen vor den neuen Staatsaufgaben befürchten, betonen Sozialwissenschaftler und Ökonomen die Chancen neuer, nicht-hoheitlicher Steuerungsmöglichkeiten. Hier kommt dem funktionellen Charakter der Ministerverantwortung nicht nur eine Bedeutung für das demokratische Regierungssystem zu, sondern auch als Vorentscheidung über die Binnenstruktur der Verwaltung. Die weisungsgebundene Verwaltung stellt bislang die Regel, eine Steuerung über Kontrakte eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.

In **Kapitel 2** werden die Reformvorschläge des New Public Managements im Hinblick auf die Bundesverwaltung (Bundesministerien-nachgeordneter Bereich) und ihre Folgen für das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit untersucht. Wenn Kontraktmanagement normativ eine neue demokratische Verwaltung impliziert, dann wird diese weniger durch die umfassende Verantwortlichkeit des Ministers charakterisiert, sondern durch das erreichte Niveau effektiver Legitimation. Zweifelhaft ist vor allem, ob es für die demokratische Legitimation mehr auf die Wirkung als auf die Art der Steuerungsinstrumente ankommt.

¹⁴ Zur Unterscheidung politischer, ökonomisch-betriebswirtschaftlicher und technischer Rationalität vgl. K. König 1997; H. Reinermann 1998; M. Röber 1996; vgl. auch H. Wollmann 1998, S. 255ff.