

Zheng CHEN

Neues Steuerungsmodell und Verfassung –
Analyse des Neuen Steuerungsmodells sowie
dessen Vereinbarkeit mit dem deutschen Grund-
gesetz und mit der chinesischen Verfassung

Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIV
I Einleitung	1
1 Ziel der Untersuchung	1
2 Gang der Untersuchung	1
II Internationale Bemühungen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.....	2
III Das NSM in Deutschland	4
1 Das bisherige Verwaltungsmodell in Deutschland	4
1.1 Das Modell klassischer Bürokratie.....	5
1.2 Neuere Ansätze in der deutschen öffentlichen Verwaltung	7
2 Ursachen der Entstehung des NSM in Deutschland.....	9
2.1 Haushaltskrise	9
2.2 Bürgerunzufriedenheit.....	11
2.3 Arbeitslosigkeit	11
3 Hintergrund der Entstehung des NSM in Deutschland	11
4 Die wesentlichen Elemente des NSM	15
4.1 Dezentralisierung und AKV-Prinzip	15
4.2 Kontraktmanagement	17
4.2.1 Zielvereinbarung	17
4.2.2 Produktwesens	19
4.2.2.1 Allgemeine Beschreibung	19
4.2.2.2 Produktbeschreibung	21
4.2.2.3 Output und Outcome	21
4.2.2.4 Die Bedeutung des Produktwesens im NSM	22
4.2.3 Controlling.....	22
4.2.3.1 Begriff und allgemeine Beschreibung	22
4.2.3.2 Das strategische und das operative Controlling	23

4.2.3.3 Die Bedeutung des Controlling im NSM	24
4.2.3.4 Berichtswesen und Kosten- und Leistungsrechnung.....	24
4.2.3.4.1 Berichtswesen.....	24
4.2.3.4.2 Kosten- und Leistungsrechnung.....	25
1) Kostenrechnung	25
2) Leistungsrechnung	26
3) Die Funktion und Bedeutung der Kosten- und Leistungsrechnung.....	26
4.3 Outputorientierte Budgetierung.....	27
4.3.1 Haushaltsaufstellung	27
4.3.1.1 Das herkömmliche Verfahren	27
4.3.1.2 Das Verfahren im NSM.....	28
4.3.1.2.1 Das Verfahren im Allgemeinen.....	28
4.3.1.2.2 Outputorientierung	30
4.3.2 Haushaltsvollzug	31
4.3.2.1 Sachliche Flexibilisierung	32
4.3.2.1.1 Echte Deckungsfähigkeit.....	32
4.3.2.1.2 Unechte Deckungsfähigkeit.....	33
4.3.2.2 Zeitliche Flexibilisierung.....	33
4.3.2.3 Ziel der Flexibilisierung beim Haushaltsvollzug	34
4.3.3 Haushaltskontrolle.....	34
4.3.3.1 Das herkömmliche Verfahren	34
4.3.3.2 Das Verfahren im NSM.....	35
4.3.3.2.1 Das Verfahren im Allgemeinen.....	35
4.3.3.2.2 Bürger- bzw. Kundenorientierung.....	35
4.3.4 Effizienz- und Effektivitätssteigerung.....	36
4.4 Einführung von Wettbewerb.....	37
4.4.1 Faktischer Wettbewerb und virtueller Wettbewerb	37
4.4.2 Interner und externer Wettbewerb	38
4.4.3 Zusammenwirken der einzelnen neuen Instrumente und das Ziel des Wettbewerbs	38

4.5 Zusammenfassung.....	38
5 Probleme des NSM in Deutschland.....	39
5.1 Funktionale Probleme des NSM in Deutschland	39
5.1.1 Dezentralisierung und AKV-Prinzip.....	40
5.1.2 Kontraktmanagement	42
5.1.2.1 Probleme der Zielvereinbarung	42
5.1.2.2 Probleme des Produktwesens	43
5.1.2.3 Probleme des Controllings	44
5.1.3 Outputorientierte Budgetierung.....	46
5.1.3.1 Probleme bei der Haushaltsaufstellung	46
5.1.3.2 Probleme beim Haushaltsvollzug.....	47
5.1.3.3 Probleme der Output- und Kundenorientierung.....	48
5.1.4 Wettbewerb.....	49
5.1.5 Zusammenfassung.....	51
5.2 Verfassungsrechtliche Bedenken des NSM in Deutschland.....	51
5.2.1 Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des NSM mit dem Demokratieprinzip im GG	52
5.2.1.1 Das demokratische Legitimationsmodell der öffentlichen Verwaltung im GG	52
5.2.1.1.1 Das Legitimationsobjekt: Die Ausübung von Staatsgewalt.....	53
5.2.1.1.2 Das Legitimationssubjekt: Das Volk.....	54
1) Volkskreis	54
2) Betroffene als Volk?	55
5.2.1.1.3 Die Legitimation: Rückführbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt auf den Willen des Volkes.....	56
1) Die drei demokratischen Legitimationsformen nach dem Gedanken der „Legitimationskette“	56
a. Verfassungsrechtliche Verankerung des Gedankens der Legitimationskette	56
b. Funktionell-institutionelle Legitimation.....	59

c. Personell-organisatorische Legitimation	60
d. Sachlich-inhaltliche Legitimation	61
a.a Gesetzesbindung	62
b.b Parlamentarische Kontrolle einschließlich verwaltungsinterner Detailsteuerung.....	63
a.a.a Weisung	65
b.b.b Verwaltungsvorschriften	65
c.c.c Rechtsverordnungen.....	65
d.d.d Rechtsaufsicht	66
2) Die Idealvorstellung des demokratischen Legitimationsmodells der öffentlichen Verwaltung	66
5.2.1.1.4 Zusammenfassung	70
5.2.1.2 Nichterreichbarkeit des hinreichenden Legitimationsniveaus	70
5.2.1.2.1 Personell-organisatorische Legitimation	71
5.2.1.2.2 Sachlich-inhaltliche Legitimation	73
1) Parlamentsgesetzliche Steuerung	73
a. Probleme der Gesetzgebung	73
b. Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	73
c. Natürliche Schwächen der Gesetze als solche.....	74
d. Zusammenfassung	75
2) Parlamentarische Kontrolle und Detailsteuerung innerhalb der Verwaltung.....	76
a. Parlamentarische Kontrolle	76
b. Detailsteuerung innerhalb der Verwaltung	76
5.2.1.2.3 Kollisionen mit dem Bundesstaatsprinzip, der Verfassungsgarantie der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung?	78
1) Länderverwaltung	78
a. Personell-organisatorische Legitimation	79
b. Sachlich-inhaltliche Legitimation	79
2) Kommunale Selbstverwaltung	80

a. Personell-organisatorische Legitimation	80
b. Sachlich-inhaltliche Legitimation	80
3) Funktionale Selbstverwaltung	81
a. Personell-organisatorische Legitimation	82
b. Sachlich-inhaltliche Legitimation	82
4) Zusammenfassung	82
5.2.1.2.4 Zwischenergebnis	83
5.2.1.3 Legitimation durch Verfahren	83
5.2.1.3.1 Die Instrumente der Legitimation durch Verfahren	84
1) Partizipation	85
2) Transparenz	87
5.2.1.3.2 Grenzen der Legitimation durch Verfahren bei den höheren Behörden?	88
5.2.1.3.3 Eine eigenständige demokratische Legitimationsform?	88
5.2.1.3.4 Legitimatorische Wirkung aus juristischer Sicht	89
5.2.1.3.5 Verhältnis zu den demokratischen Legitimationsformen	91
1) Unersetzbarkeit der Gesetzesbindung	91
2) Vorrang der Detailsteuerung	93
3) Zusammenfassung	94
5.2.1.4 Absenkung des Legitimationsniveaus der Verwaltungsentscheidungen durch die Implementierung des NSM in die deutsche öffentliche Verwaltung	94
5.2.1.4.1 Die Macht- und Verantwortungsverteilung zwischen Volkvertretung und Verwaltung	94
1) Beeinträchtigung der legitimatorischen Qualität von Verwaltungsentscheidungen durch die sogenannte Kunden- bzw. Bürgerorientierung	94
2) Beeinträchtigung der legitimatorischen Qualität von Verwaltungsentscheidungen durch die Anstreben der Effizienzsteigerung	95
3) Zusammenfassung	95

5.2.1.4.2 Die Macht- und Verantwortungsverteilung innerhalb der Verwaltung	96
5.2.1.4.3 Zwischenergebnis	98
5.2.1.5 Kompensation durch andere Instrumente des NSM?	98
5.2.1.5.1 Kompensation durch Controlling und Berichtswesen?	98
5.2.1.5.2 Kompensation durch Output-Steuerung?	99
5.2.1.5.3 Kompensation durch Kundenorientierung?	99
5.2.1.5.4 Zwischenergebnis	100
5.2.1.6 Wirtschaftlichkeitsprinzip als kollidierendes verfassungsprinzip?	100
5.2.1.6.1 Begriff der Wirtschaftlichkeit und verfassungsrechtliche Verankerung des Wirtschaftlichkeitsgebots	100
5.2.1.6.2 Rechtfertigungsmöglichkeit	101
5.2.1.6.3 Zusammenfassung	103
5.2.1.7 Zwischenergebnis	103
5.2.2 Das NSM und die legitimatorischen Funktionen des Haushaltsrechts	104
5.2.2.1 Geschichtliche Betrachtung und Untersuchungsrelevanz	104
5.2.2.2 Die parlamentarische Steuerung durch das Haushaltsrecht nach dem GG	105
5.2.2.2.1 Der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz	105
1) Der Haushaltsplan	105
2) Das Haushaltsgesetz	106
5.2.2.2.2 Die Haushaltskontrolle	106
1) Haushaltskontrolle durch das Parlament	106
2) Finanzkontrolle durch die Rechnungsbehörde	107
a. Geschichte und Bedeutung der Rechnungsprüfung in Deutschland	107
b. Inhalt, Maßstäbe und Umfang der Rechnungsprüfung in Deutschland	108
5.2.2.2.3 Die Funktionen des Haushaltes in Deutschland	109
1) Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion	109

2) Politische Programmfunktion	109
3) Wirtschaftspolitische Funktion.....	110
4) Kontrollfunktion des Haushaltsplans.....	110
5) Legitimationsfunktion.....	110
5.2.2.4 Haushaltsgrundsätze.....	111
1) Bepackungsverbot	112
2) Vollständigkeit des Haushaltes	113
3) Einheit des Haushaltes	113
4) Bruttoprinzip	114
5) Spezialität.....	114
a. Sachliche Spezialität.....	115
b. Zeitliche Spezialität.....	116
c. Zwischenergebnis	116
6) Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.....	117
7) Haushaltsausgleich	117
8) Grundsatz der Vorherigkeit.....	118
9) Jährlichkeit (Periodizität).....	118
10) Fälligkeitsprinzip	119
11) Gesamtdeckung.....	119
12) Öffentlichkeit	119
13) Wirtschaftlichkeit.....	120
14) Zusammenfassung.....	120
5.2.2.3 Vereinbarkeit des NSM mit den Haushaltsgrundsätzen mit legitimatorischer Funktion	120
5.2.2.3.1 Bepackungsverbot	121
5.2.2.3.2 Vollständigkeits- und Bruttoprinzip.....	122
5.2.2.3.3 Einheit des Haushaltes	122
5.2.2.3.4 Spezialität	123
1) Sachliche Spezialität	123
2) Zeitliche Spezialität.....	123

3) Kombination von gegenseitiger Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit.....	123
4) Zwischenergebnis.....	125
5.2.2.3.5 Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit	125
5.2.2.3.6 Jährlichkeit	125
5.2.2.3.7 Zusammenfassung.....	125
5.2.3 Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des NSM mit dem Rechtsstaatsprinzip im Sinne des GG.....	125
5.2.3.1 Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung	126
5.2.3.1.1 Vorrang des Gesetzes	127
5.2.3.1.2 Vorbehalt des Gesetzes.....	128
5.2.3.2 Gewaltenteilung.....	129
5.2.3.2.1 Allgemeine Darstellung der Gewaltenteilung	129
5.2.3.2.2 Beeinträchtigung der Gewaltenteilung durch die Implementierung des NSM	130
5.2.3.3 Zusammenfassung	130
6 Endergebnis des dritten Teils.....	130
IV Das NSM in China	131
1 Überblick über die Modernisierungsgeschichte der chinesischen öffentlichen Verwaltung seit 1949	131
2 Das gegenwärtige chinesische Verwaltungsmodell	133
3 Die gegenwärtigen wesentlichen Gründe für eine Verwaltungsreform.....	134
3.1 Korruption	135
3.2 Haushaltskrise	135
3.2.1 Die aktuelle Lage des Haushaltes in China.....	135
3.2.2 Wesentliche Ursachen der Haushaltskrise der chinesischen öffentlichen Verwaltung.....	136
3.2.3 Konsolidierungsmaßnahme	137
3.3 Bürgerunzufriedenheit.....	137
3.4 Folge der Wirtschaftsreform und Einbruchstelle zur politischen Reform.....	138

3.5 Zusammenfassung	139
4 Implementierung des NSM in China? (aus verwaltungswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive)	139
4.1 Ziele der Verwaltungsreform in China	139
4.2 Diskussionen über das NPM in der chinesischen Literatur	140
4.3 Übertragbarkeit des NSM auf die chinesische Staatsverwaltung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive	141
4.3.1 Kontraktmanagement	142
4.3.2 Output- und Kundenorientierung	142
4.3.3 Wettbewerb	143
4.3.4 Zusammenfassung	144
4.4 Transformationsprobleme des NSM in China	145
4.5 Verfassungsrechtliche Bedenken des NSM in China	146
4.5.1 Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des NSM mit dem Volkskongresssystem im Sinne der CV	147
4.5.1.1 Geschichte des Volkskongresssystems	147
4.5.1.2 Das demokratische Legitimationsmodell der chinesischen öffentlichen Verwaltung nach der CV	149
4.5.1.2.1 Das Legitimationsobjekt	150
4.5.1.2.2 Das Legitimationssubjekt	150
1) Volkskreis	151
2) Betroffene als Volk?	151
4.5.1.2.3 Die Idealvorstellung des Legitimationsmodells der chinesischen öffentlichen Verwaltung	152
4.5.1.3 Die demokratische Legitimation von Verwaltungshandeln auf nationaler Ebene	156
4.5.1.3.1 Funktionell-institutionelle Legitimation	156
4.5.1.3.2 Personell-organisatorische Legitimation	157
1) Wahl der Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses	157
2) Personell-organisatorische Legitimation des Ständigen Ausschusses	

des Nationalen Volkskongresses	157
3) Personell-organisatorische Legitimation des Staatsrates	159
4) Personell-organisatorische Legitimation der Amtswalter innerhalb der Verwaltungen	159
4.5.1.3.3 Sachlich-inhaltliche Legitimation	160
1) Gesetzesbindung	161
a. Vorrang des Gesetzes	161
a.a Verfassungsrechtliche Verankerung	161
b.b Gesetzgebung	161
c.c Auslegung des Gesetzes.....	162
d.d Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	162
a.a.a Keine Gewährleistung von Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte	163
b.b.b Einfachrechtliche Eingrenzungen von Befugnissen der gerichtlichen Prüfung	163
e.e Zusammenfassung	165
b.Vorbehalt des Gesetzes	165
a.a Verfassungsrechtliche Verankerung	165
b.b Einfachrechtliche Regelungen.....	166
c.c Vier Stufen der Regelungsmaterien.....	168
2) Entscheidungsmacht für bedeutsame Staatsangelegenheiten.....	169
3) Die parlamentarische Kontrolle der Exekutive	169
a. Die Kontrolle der Exekutive durch den Nationalen Volkskongress sowie dessen Ständigen Ausschuss	169
b. Detailsteuerung innerhalb der Exekutive	171
a.a Verfassungsrechtliche Verankerung	171
b.b Einfachrechtliche Regelungen.....	172
c. Zusammenfassung	172
4) Faktische Durchbrechungen der sachlich-inhaltlichen Legitimation	173
a. Gesetzesbindung.....	173

b. Die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Nationalen Volkskongress	173
a.a Die Kontrolle der Exekutive durch den Nationalen Volkskongress sowie dessen Ständigen Ausschuss	173
b.b Detailsteuerung innerhalb der Exekutive	174
c. Zusammenfassung	175
4.5.1.3.4 Zwischenergebnis	175
4.5.1.4 Demokratische Legitimation von Verwaltungshandeln auf verschiedenen lokalen Ebenen	175
4.5.1.4.1 Die Grundeigenschaft der lokalen Volkskongresse	175
4.5.1.4.2 Das Prinzip des Demokratischen Zentralismus.....	176
4.5.1.4.3 Die drei Legitimationsformen	177
1) Funktionell-institutionelle Legitimation	177
2) Personell-organisatorische Legitimation.....	177
3) Sachlich-inhaltliche Legitimation	179
a. Verfassungsrechtliche Perspektive.....	179
b. Empirische Perspektive	180
4.5.1.4.4 Zwischenergebnis	180
4.5.1.5 Die Organe der Selbstverwaltung der Regionen mit nationaler Autonomie	181
4.5.1.6 Die selbständigen öffentlichen Institutionen und die gesellschaftlichen Organisationen.....	183
4.5.1.6.1 Selbständige öffentliche Institutionen	183
4.5.1.6.2 Gesellschaftliche Organisationen	184
4.5.1.6.3 Die Legitimation der selbständigen öffentlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen	184
1) Funktionell-institutionelle Legitimation	184
2) Personell-organisatorische Legitimation.....	184
3) Sachlich-inhaltliche Legitimation	184
4.5.1.6.4 Zusammenfassung	185

4.5.1.7 Zwischenergebnis	185
4.5.1.8 Legitimation durch Verfahren.....	186
4.5.1.9 Vereinbarkeit des NSM mit dem Volkskongresssystem im Sinne von Art. 2 CV	187
4.5.1.9.1 Personell-organisatorische Legitimation	188
4.5.1.9.2 Sachlich-inhaltliche Legitimation	188
1) Die Macht- und Verantwortungsverteilung zwischen Volksvertretung und Verwaltung	188
2) Die Macht- und Verantwortungsverteilung innerhalb der Verwaltung	189
3) Zwischenergebnis.....	189
4.5.1.9.3 Wirtschaftlichkeitsprinzip als kollidierendes verfassungsprinzip?189	
4.5.1.9.4 Zwischenergebnis	190
4.5.2 Das NSM und die legitimatorischen Funktionen des chinesischen Haushaltsrechts.....	190
4.5.2.1 Die verfassungsrechtliche Verankerung des chinesischen Haushaltsrechts	191
4.5.2.2 Die Funktionen des Haushaltsrechts in China.....	192
4.5.2.2.1 Planungs- und Kontrollfunktion des Haushaltsrechts	192
4.5.2.2.2 Legitimationsfunktion	192
4.5.2.3 Haushaltskreislauf	194
4.5.2.3.1 Die Haushaltsaufstellung.....	195
4.5.2.3.2 Haushaltskontrolle.....	196
1) Kontrolle durch die Volksvertretung	196
2) Kontrolle durch die Rechnungsbehörde.....	196
a. Unabhängigkeit der Rechnungsbehörde?	197
b. Inhalt und Maßstäbe der Rechnungsprüfung in China	197
c. Umfang der Rechnungsprüfung in China	198
4.5.2.4 Die Haushaltsgrundsätze in China	198
4.5.2.4.1 Die im Haushaltsgesetz der V.R. China verankerten	

Haushaltsgrundsätze	199
1) Grundsatz der Vollständigkeit	199
2) Bruttoprinzip	200
3) Grundsatz der Haushaltswahrheit und –genauigkeit.....	200
4) Grundsatz des Haushaltsausgleichs	201
5) Grundsatz der Vorherigkeit.....	201
6) Grundsatz der Jährlichkeit	203
7) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.....	203
8) Grundsatz der doppelten Buchführung	203
9) Grundsatz der Übertragbarkeit.....	204
10) Grundsatz der Verfahrenseinheit.....	204
4.5.2.4.2 Die Haushaltsgrundsätze außerhalb des Haushaltsgesetzes der V.R. China	205
4.5.2.4.3 Zusammenfassung.....	206
4.5.2.5 Vereinbarkeit des NSM mit dem legitimatorisch relevanten Haushaltsrecht in China	207
4.5.2.6 Zusammenfassung.....	207
4.5.3 Vereinbarkeit des NSM mit dem Sozialistischen Rechtsstaatsprinzip im Sinne von Art. 5 CV	208
4.5.3.1 Inhalt des Sozialistischen Rechtsstaatsprinzips im Sinne von Art. 5 CV	208
4.5.3.1.1 Interpretation nach dem Bericht zum 15. Parteitag?	208
4.5.3.1.2 Interpretation in Anlehnung an den rechtsstaatlichen Elementen westlicher Länder sowie an Art. 5 I—V CV	209
4.5.3.2 Die verfassungsrechtlichen Bedenken des NSM hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips im Sinne der CV.....	211
5 Endergebnis des vierten Teils.....	211
V Zusammenfassung in Thesen.....	211
Literaturverzeichnis.....	220