

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 16 |
| Einleitung | 21 |
| A. Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung | 22 |
| B. Gang der Untersuchung | 22 |
| C. Reichweite der Untersuchung | 24 |
| Erster Teil: Einordnung des Kontraktmanagements in das "Neue Steuerungsmodell" | 25 |
| A. Die Elemente des "Neuen Steuerungsmodells" | 27 |
| I. Die dezentrale Ressourcenverantwortung | 27 |
| II. Das Controlling | 30 |
| 1. Das strategische Controlling | 31 |
| 2. Das operative Controlling | 33 |
| 3. Der zentrale Steuerungsdienst | 35 |
| III. Outputsteuerung | 37 |
| 1. Verwaltungsprodukte | 37 |
| 2. Rechnungswesen | 38 |
| IV. Kontraktmanagement | 39 |
| 1. Der Grundgedanke | 40 |
| 2. Die neue Verwaltungskultur | 43 |
| 3. Das Zielelement | 44 |
| 4. Das Vereinbarungselement | 44 |
| 5. Das Steuerungselement | 45 |
| 6. Erfolgsfaktoren für das Kontraktmanagements | 45 |
| 7. Risikomanagement und Kontraktmanagement | 46 |
| B. Varianten der Kontraktbeziehungen und Kontraktebenen | 47 |
| I. Politische Kontrakte | 47 |
| II. Managementkontrakte | 49 |
| III. Verwaltungskontrakte auf der Binnenebene | 50 |
| 1. Kontrakte im gesamten Binnenbereich | 50 |
| 2. Exkurs: Mitarbeiterkontrakte | 50 |
| 3. Exkurs: Staatliche Aufgabenzuordnung | 52 |
| IV. Servicekontrakte | 53 |

| | |
|--|--------|
| C. Inhalte der Kontrakte | 54 |
| I. Die Leistungsziele | 55 |
| II. Die Qualitätsziele | 56 |
| D. Die Diskussion um die Einführung von Verwaltungskontrakten | 57 |
| I. Management by objectives | 57 |
| 1. Der Gedanke des "Management by objectives": Schmalenbach | 58 |
| 2. Die Weiterentwicklung durch das Neue Steuerungsmodell | 59 |
| II. Aktueller Stand der Diskussion | 61 |
| III. Konsensuale Handlungsform | 62 |
| 1. Historische Entwicklung des konsensualen Verwaltungshandelns | 63 |
| 2. Konsensuales Verwaltungshandeln in der Behörde | 63 |
| 3. Konsensuales Handeln und Verwaltungsverfahrensrecht | 65 |
| 4. Formen konsensualen Verwaltungshandelns | 66 |
| a) Vorverhandlungen | 67 |
| b) Arrangements | 67 |
| c) Agreements | 67 |
| d) Öffentlich-rechtlicher Vertrag | 68 |
| 5. Konsensuales Einigen auf den Kontraktinhalt | 68 |
| 6. Kontraktmanagement als Handlungsprozeß | 69 |
| 7. Bleibende Bedeutung des Rechts | 70 |
| Zweiter Teil: Rechtsnatur der kommunalen Verwaltungskontrakte | 72 |
| A. Der Verwaltungsvertrag | 72 |
| I. Behörde als Vertragspartei | 74 |
| 1. Behörde i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG (§ 1 Abs. 2 VwVfG NW) | 74 |
| a) Kontraktparteien als Organe | 76 |
| aa) Die Organische Lehre nach <i>Gierke</i> | 76 |
| bb) Rechtstheorie der Organschaft nach <i>Wolff</i> | 77 |
| cc) Aktueller Organbegriff und Anwendung auf die Kontraktparteien | 79 |
| dd) Zwischenergebnis | 80 |
| b) Behördenbegriff und Außenwirkung | 80 |
| aa) Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG ohne Außenwirkung | 81 |
| bb) Außenwirkung als Bestandteil des Behördenbegriffs gem. § 1 Abs. 4 VwVfG | 82 |
| cc) Diskussion um den Behördenbegriff im Kontraktmanagement | 82 |
| (1) Außenwirkung durch Handeln in Form eines Verwaltungsakts oder eines Vertrags | 83 |
| (2) Systematische Auslegung | 83 |
| (3) Abgrenzung zum Verwaltungsverfahren gem. § 9 VwVfG | 84 |

| | |
|---|-----|
| 2. Zwischenergebnis | 85 |
| II. Anwendbarkeit der Vorschriften über das Verwaltungsverfahren | 85 |
| 1. Das Verwaltungsrechtsverhältnis | 86 |
| 2. Exkurs: Konsensuales Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis | 88 |
| 3. Die Außenwirkung | 88 |
| a) Restriktive Auslegung: <i>Borgs</i> | 89 |
| b) Weite Auslegung: <i>Bonk</i> | 89 |
| c) Vermittelnde Ansicht | 90 |
| d) Diskussion | 91 |
| aa) Die Unmittelbarkeit | 91 |
| bb) Die Rechtswirkung | 92 |
| cc) Berührung der Organrechtssphäre als Außenwirkung | 92 |
| (1) Historische Auslegung | 93 |
| (2) Teleologische Auslegung | 94 |
| (3) Die Rechtssphäre der Kontraktparteien | 96 |
| (4) Berührung der Rechtssphäre | 97 |
| (5) Rechtssphären im Innen- und Außenbereich | 98 |
| 4. Zwischenergebnis | 99 |
| B. Der öffentlich-rechtliche Vertrag | 100 |
| I. Einordnung des öffentlich-rechtlichen Vertrags | 101 |
| II. Kontraktparteien als Rechtssubjekte | 102 |
| 1. Überwindung der Impermeabilitätstheorie | 102 |
| 2. Kontraktparteien als Träger subjektiver Rechte | 106 |
| a) Relativität der Rechtsfähigkeit und Rechtssubjektfähigkeit | 106 |
| b) Grundsätze des Organstreitverfahrens | 107 |
| aa) Die Ablehnung subjektiver Rechte: <i>Fuss</i> | 108 |
| bb) Prozeßstandschaft: <i>Hoppe</i> | 108 |
| cc) Die Interessentheorie | 110 |
| (1) Der dialektische Ansatz: <i>Tsatsos</i> | 110 |
| (2) Kontrastorgantheorie: <i>Kisker</i> | 111 |
| (3) Partikularinteressen: <i>Bethge</i> | 111 |
| (4) Organkompetenztheorie: <i>Lorenz</i> und <i>Buchwald</i> | 112 |
| (5) Die Ansicht der Rechtsprechung | 113 |
| c) Interesse der Kontraktparteien und versubjektivierte Rechte | 114 |
| d) Subjektive Rechte und Rechtssetzungsbefugnis | 117 |
| 3. Zwischenergebnis | 121 |
| III. Rechtsbindungswille der Kontraktparteien | 121 |
| 1. Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung | 123 |
| 2. Die Auslegungsgrundsätze | 124 |
| 3. Der Bindungswille | 125 |
| a) Das Modell der KGSt | 125 |

| | |
|---|-----|
| b) Formulierungen in den Kontrakten | 126 |
| c) Die Öffnungsklauseln | 127 |
| d) Die empirischen Ergebnisse der OECD | 128 |
| 4. Rechtliche Einordnung der Agreements | 129 |
| a) Agreements als "unbewehrte öffentlich-rechtliche Verträge": <i>Bulling</i> | 129 |
| b) Agreements als vertragsähnliche Vereinbarung ohne Einklagbarkeit: <i>Essers</i> | 130 |
| c) Differenzierende Ansicht: <i>Reuss</i> | 130 |
| d) Rechtlich-soziologische Einordnung der Agreements: <i>Bahntje</i> | 131 |
| e) Diskussion in bezug auf den Rechtsbindungswillen | 132 |
| f) Abgrenzung zur vertraglich ausgeschlossenen Klagbarkeit | 133 |
| 5. Zwischenergebnis | 134 |
| IV. Entsprechende Anwendug der §§ 54 ff. VwVfG auf den Kontrakt | 135 |
| 1. Vertragliche Vereinbarungen außerhalb des Verwaltungsverfahrens | 135 |
| 2. Entsprechende Anwendung der §§ 54 ff. VwVfG | 136 |
| 3. Subordinationsrechtlicher oder koordinationsrechtlicher Vertrag | 137 |
| a) Subordinationsverhältnis zwischen Rat und Verwaltungschef | 137 |
| b) Entsprechende Anwendbarkeit des § 54 S. 2 VwVfG | 139 |
| c) Entsprechende Anwendbarkeit des § 54 S. 1 VwVfG | 140 |
| d) Zwischenergebnis | 141 |
| 4. Einzelfallregelung | 142 |
| a) Kontrakte als Finalprogramme: <i>Otting</i> und <i>Wolf</i> | 142 |
| b) Differenzierender Ansatz: Eigene Ansicht | 143 |
| c) Zwischenergebnis | 148 |
| d) Berücksichtigung der Grundsätze des § 54 S. 2 VwVfG | 148 |
| aa) Weite Auffassung | 148 |
| bb) Abgrenzende Auffassung | 149 |
| cc) Diskussion in bezug auf die kommunalen Verwaltungskontrakte | 150 |
| V. Zwischenergebnis | 150 |
| C. Das Agreement | 151 |
| I. Die kommunale Organisationshoheit | 152 |
| II. Verstoß gegen die Kompetenzzuweisung an den Rat | 153 |
| III. Verstoß gegen den Grundsatz des freien Mandats | 154 |
| IV. Verstoß gegen das Rückholrecht des Rates | 155 |
| 1. Delegation als Bestandteil des Kontrakts | 156 |
| a) Historische Entwicklung | 157 |
| b) Übertragung von Kompetenzen als Fall der Delegation | 157 |
| aa) Echte Delegation | 158 |
| bb) Unechte Delegation | 159 |

| | |
|--|-----|
| cc) Delegation und Mandat | 159 |
| dd) Einordnung der Delegation im Kontraktmanagement | 160 |
| (1) Unechte Delegation: <i>Pünder</i> | 160 |
| (2) Gesetzliche Delegation als unechte Delegation: <i>Benner</i> | 161 |
| (3) Echte Delegation: <i>Triepel</i> | 163 |
| (4) Delegation und Agreement | 163 |
| c) Zwischenergebnis | 164 |
| 2. Delegation und Rückholrecht | 165 |
| a) Rückholrecht in bezug auf die Aufgabe | 166 |
| b) Rückholrecht in bezug auf die Ausgestaltung | 166 |
| c) Rückholrecht bei gesetzlich fingierter Delegation | 168 |
| d) Rückholrecht bei gewillkürter Delegation | 168 |
| aa) Der Parlamentsvorbehalt | 168 |
| bb) Rückholrecht als Kehrseite der Delegation | 169 |
| e) Rückholrecht im übertragenen Wirkungskreis | 170 |
| f) Zwischenergebnis | 171 |
| 3. Verfassungsrechtliche Grenzen des Rückholrechts | 172 |
| 4. Teleologische Auslegung des Rückholrechts | 174 |
| a) Funktionsfähigkeit | 174 |
| b) Die Organtreue | 175 |
| aa) Herleitung des Prinzips der Organtreue | 176 |
| (1) Die Bundestreue: <i>Smend</i> | 176 |
| (2) Die Verfassungsorgantreue: <i>Lorz</i> | 178 |
| α) Der gemeinsame Ansatz | 178 |
| β) Die dogmatischen Unterschiede | 180 |
| χ) Begründung und Definition der Verfassungsorgantreue | 180 |
| (3) Die Verwaltungsorgantreue: <i>Oebbecke</i> und <i>Lorz</i> | 181 |
| bb) Organtreue als Prinzip | 181 |
| cc) Die Funktionsmodalitäten des Prinzips der Organtreue | 183 |
| (1) Auslegungsmaxime für Kompetenznormen | 183 |
| (2) Konkrete Verhaltenspflicht | 184 |
| dd) Organtreue und Kommunalorgane | 185 |
| ee) Reichweite der kommunalen Organtreue | 186 |
| (1) Geschäfte der laufenden Verwaltung | 188 |
| (2) Die gewillkürte Delegation | 190 |
| (3) "Verwirkung" des Rückholrechts | 191 |
| ff) Zwischenergebnis | 193 |
| c) Reichweite des Rückholrechts | 194 |
| d) Controlling als im Kontrakt geregeltes Rückholrecht | 195 |
| aa) Gesetzlich fingierte Delegation | 195 |
| bb) Gewillkürte Delegation | 196 |
| e) Öffnungsklauseln zur Wahrung des Rückholrechts | 197 |
| aa) Schlichtungsklauseln: <i>Winter</i> | 198 |

| | |
|--|---------|
| bb) Mediationsklausel | 200 |
| cc) Rechtliche Folgen der Öffnungsklauseln | 203 |
| 5. Zwischenergebnis zum Verstoß gegen das Rückholrecht | 205 |
| a) Zielvereinbarungen als Bestätigung der Organtreue | 206 |
| b) Zielvereinbarungen als Konkretisierung der Organtreue | 206 |
| V. Zwischenergebnis zum Verstoß gegen kommunalverfassungsrechtliche Normen | 207 |
| VI. Ergebnis zum Agreement | 208 |
| D. Zielvereinbarung als kommunale Satzung | 209 |
| I. Haushaltsplan und Haushaltssatzung | 210 |
| 1. Der Haushaltsplan | 210 |
| 2. Die Haushaltssatzung | 211 |
| II. Haushaltsaufstellung durch den Rat | 212 |
| III. Anwendbare Grundsätze der Delegation | 214 |
| IV. Grenzen der Delegation | 216 |
| 1. Bepackungsverbot | 216 |
| 2. Einhaltung der Haushaltsgrundsätze | 217 |
| a) Das Bruttoprinzip | 218 |
| b) Grundsätze der Spezialität, Klarheit und Genauigkeit | 219 |
| aa) Grundsatz der Spezialität | 219 |
| bb) Grundsatz der Klarheit und Genauigkeit | 220 |
| 3. Zwischenergebnis | 220 |
| V. Reichweite der Bindungswirkung | 221 |
| 1. Rückholrecht als Kehrseite der Delegation durch den Haushalt | 221 |
| 2. Begrenzung des Rückholrechts | 222 |
| a) actus-contrarius-Doktrin | 222 |
| b) Rückholrecht und Nachtragssatzung | 223 |
| aa) Pflichtige Nachtragssatzungen | 224 |
| bb) Freiwillige Nachtragssatzung | 224 |
| c) Zwischenergebnis | 225 |
| 3. Steuernde Einzeleingriffe | 225 |
| 4. Organtreue und Reichweite des Rückholrechts | 227 |
| VI. Zwischenergebnis zur Haushaltssatzung | 229 |
| VII. Die Hauptsatzung | 230 |
| 1. Hauptsatzung und Neues Steuerungsmodell | 230 |
| 2. Bindung der Hauptsatzung | 230 |
| VIII. Ergebnis zu kommunalen Satzungen | 231 |
| E. Gesamtergebnis | 232 |
| Anhang | 234 |
| A. Generalkontrakt der Stadt Schwerte | 234 |

| | |
|--|-----|
| B. Zielvereinbarung der Stadt Schwerte im Kulturbereich | 236 |
| C. Haushaltssatzung und Produkthaushaltsplan des Kreises Pinneberg | 241 |
| Literaturverzeichnis | 278 |