

# 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. Konsensuale Verwaltungshandeln in der Behörde	63
3. Konsensuale Handeln und Verwaltungsverfahrensrecht	65
4. Formen konsensualen Verwaltungshandelns	66
a) Vorverhandlungen	67
b) Arrangements	67
c) Agreements	67
d) Öffentlich-rechtlicher Vertrag	68
5. Konsensuale 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) Kontrakte 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 Kontrakte	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 Verwaltungsrechtverhältnis	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 Kontrakte	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. Kontrakte als Rechtssubjekte	102
1. Überwindung der Impermeabilitätstheorie	102
2. Kontrakte 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 Kontrakte und versubjektiverte Rechte	114
d) Subjektive Rechte und Rechtssetzungsbefugnis	117
3. Zwischenergebnis	121
III. Rechtsbindungswille der Kontrakte	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 Anwendung 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 und 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
<b>D. Zielvereinbarung als kommunale Satzung</b>	<b>209</b>
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 Bruttozip	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
<b>E. Gesamtergebnis</b>	<b>232</b>
<b>Anhang</b>	<b>234</b>
<b>A. Generalkontrakt der Stadt Schwerte</b>	<b>234</b>

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