

---

## 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 Produktwesen .....	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 Wettbewerbss .....	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 Volksvertretung 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 Anstrengung 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
5.2.2.2.4 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) Bruttonprinzip .....	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