



Zheng Chen (Autor)

# **Neues Steuerungsmodell und Verfassung - Analyse des Neuen Steuerungsmodells sowie dessen Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz und mit der chinesischen Verfassung**



**Internationale Göttinger Reihe**

Herausgeber: J.-P. Cuvillier

**RECHTSWISSENSCHAFTEN**

Zheng CHEN

## **Neues Steuerungsmodell und Verfassung**

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

**Band 17**



**Cuvillier Verlag Göttingen**

Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/931>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,  
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

## **I. Einleitung**

### **1. Ziel der Untersuchung**

Der deutschen öffentlichen Verwaltung wird seit Jahrzehnten vorgeworfen, sie sei ineffizient, zu teuer und wenig bürgernah. Als Konsequenz wird vorgeschlagen, die Handlungs- und Entscheidungsstrukturen dadurch zu reformieren, dass an die Stelle der für die Verwaltung typischen hierarchischen Strukturen ein Neues Steuerungsmodell (NSM) gesetzt wird. Das NSM ist als wesentlicher Teil der Verwaltungsreform angesehen worden. Die Implementierung des NSM in die deutsche öffentliche Verwaltung stößt jedoch auf rechtliche und funktionale Probleme. Heftig diskutiert werden insbesondere die verfassungsrechtlichen Bedenken dieses Modells. Ein wesentlicher Teil dieser Arbeit zielt auf die Untersuchung der genannten Probleme in Deutschland.

Die chinesische Staatsverwaltung ist von Korruption, Unverbindlichkeit, Unregelmäßigkeit, Ineffizienz und Bürgerunfreundlichkeit geprägt. Der immer lautere Ruf nach einer Verwaltungsmodernisierung reicht von den Wissenschaftlern und Kaufleuten bis hin zu allen anderen Bürgern. Das NSM wird zwar bis heute noch nicht in den chinesischen öffentlichen Sektor eingeführt. Da aber im Zuge der Modernisierung der chinesischen Staatsverwaltung bereits über die Übernahme des NSM nachgedacht wird, ist die Frage von Bedeutung, welche Auswirkungen eine Verwaltungsreform in China nach dem Konzept des NSM mit sich bringen würde und ob die Implementierung des NSM mit der Chinesischen Verfassung (CV) vereinbar wäre.

Die Untersuchung des NSM aus verfassungsrechtlicher Perspektive wird dadurch erheblich erschwert, dass die CV -anders als das GG- bisher noch kaum ausgelegt und angewandt wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in China eine Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt und in der Wissenschaft wegen fehlender konkreter Verfassungsrechtsfälle kein realer Bedarf an Verfassungsinterpretation gesehen wird.<sup>1</sup> Es liegt jedoch nahe, im deutschen Verfassungsrecht hilfreiche Hinweise für die Interpretation der CV zu finden.<sup>2</sup>

### **2. Gang der Untersuchung**

Im zweiten Teil dieser Arbeit werden die internationalen Bemühungen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf die New-Public-Management-Bewegung dargelegt. Dies

---

<sup>1</sup> Xie Libin, S. 10. Vgl. auch Zhang Qianfan, S. 168f.

<sup>2</sup> Xie Libin, S. 10.

ist schon deshalb unerlässlich, weil die Einführung des NSM in die deutsche öffentliche Verwaltung Teil dieses internationalen Modernisierungsversuchs darstellt. Im dritten Teil wird zunächst das überkommene Verwaltungsmodell in Deutschland kurz beschrieben. Dann sind die Ursachen und Entstehungsgeschichte der Reformvorschläge in Deutschland zu analysieren. Anschließend daran werden die einzelnen Elemente des NSM beschrieben. Den Schwerpunkt im dritten Teil bildet die Untersuchung der Probleme des NSM. Besondere Berücksichtigung findet sich bei der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Bedenken des NSM. Dabei ist vorzugswürdig, nur die in Betracht kommenden unabänderlichen Verfassungsprinzipien (vgl. Art. 79 III GG), also das Demokratieprinzip einschließlich des für die demokratische Legitimation relevanten Haushaltsrechts und das Rechtsstaatsprinzip heranzuziehen.

Im vierten Teil wird zunächst das chinesische Volkskongresssystem im Sinne der CV beschrieben. Dann erfolgt die Darstellung des Legitimationsmodells der öffentlichen Verwaltung nach der CV. Anschließend daran wird die Modernisierungsgeschichte der chinesischen Staatsverwaltung seit der Gründung der V.R. China dargestellt und das chinesische Verwaltungsmodell beschrieben. Danach werden die wesentlichen Gründe des gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierungsversuchs aufgezählt. Der Schwerpunkt im vierten Teil liegt auf der Untersuchung der Probleme des NSM in China. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsphasen der öffentlichen Verwaltung zwischen China und Deutschland könnte die Verwaltungsmodernisierung nach dem Konzept des NSM in China auf besondere Probleme stoßen. Da die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungsreform im Zuge der Errichtung des Rechtsstaates von immer relevanterer Bedeutung ist, wird vor allem die Vereinbarkeit des NSM mit der CV ausführlich untersucht. Analog zur Untersuchung im dritten Teil wird die Vereinbarkeit des NSM mit dem Demokratieprinzip einschließlich dem legitimationsrelevanten Haushaltsrecht und dem Rechtsstaatsprinzip im Sinne der CV überprüft.

Im fünften Teil erfolgt die Zusammenfassung der gesamten Untersuchung in Thesen.

## **II. Internationale Bemühungen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung**

Seit der Zulassung der Haushaltsdefizite ist die öffentliche Verschuldung in vielen Staaten ständig angewachsen.<sup>3</sup> Die Finanzierungskrise des Wohlfahrts- und Sozialstaates führte zu Beginn der

---

<sup>3</sup> V. Arnim/Littmann, S. 173f.

1980er Jahre in einigen europäischen Ländern sowie in Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten zu einem Diskussionsprozess, der die Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltungen deutlich machte.<sup>4</sup> Kennzeichnend für die Reformvorschläge ist, dass in der öffentlichen Verwaltung privatwirtschaftliche Managementinstrumente eingesetzt werden sollen.<sup>5</sup> Dieser Verwaltungsreformdiskussion liegt ein ähnliches Konzept zugrunde, das im internationalen Sprachgebrauch als „New Public Management“ (NPM) bezeichnet wird.<sup>6</sup> Das NPM zielt auf die Analyse und Gestaltung von Managementprozessen einzelner Verwaltungseinheiten ab.<sup>7</sup> Bei der Konzeption des NPM im internationalen Bereich standen verschiedene Managementmodelle der Privatwirtschaft –z.B. das so genannte Lean Management,<sup>8</sup> das so genannte Total Quality Management- Pate.<sup>9</sup> Mit Beginn der 1990er Jahre wird vor allem versucht, folgende Elemente in die öffentliche Verwaltung einzuführen:<sup>10</sup>

- die Disaggregation, Verselbstständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten,<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> Chmel, S. 38f.; Mehde, S. 41; Reichard, in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), S. 263 f. Vgl. auch Kegelmann, New Public Management: Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells.

<sup>5</sup> Vgl. Reichard, in: Christoph Reichard, Hellmut Wollmann, Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? 1996, S. 243f.; Naschold/Bogumil, S. 79.

<sup>6</sup> Chmel, S. 38f.; König, DÖV 1995, 349 (350); Reichard, in: Reichard/Wollmann, S. 243f.; Wolff/Bachof/Stober, § 2, Rn. 17. Ausführlich siehe auch Hill/Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, 1993; König/Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung-zum Neuen öffentlichen Management, 1997; Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 1998; ders., Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 1994.

<sup>7</sup> Bogumil/Jann, S. 199.

<sup>8</sup> Das „Lean Management“ hat eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung von Unternehmensaktivitäten zum Ziel. Dies soll vor allem durch die Umwandlung der Aufbau- in eine Prozessstruktur, eine Integration von Aufgaben-, Personal- und Organisationselementen, eine Reduzierung der Arbeitsteilung, die Standardisierung von Vorgängen, eine interne und externe Vernetzung durch Informationstechnik, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement erreicht werden. Zur Aufzählung der Elemente des „Lean Management“ siehe Dahm, S. 101; vgl. auch Gerhard, S. 160ff.

<sup>9</sup> Das „Total Quality Management“ zielt darauf ab, eine permanente Qualitätsverbesserung und damit die größtmögliche Kundenzufriedenheit bei gleichzeitiger Kostenreduzierung zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es der Einführung von Qualitätsmanagement. Ausführlich dazu siehe Dahm, S. 102. Vgl. auch Hill, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 65ff., 73.

<sup>10</sup> Vgl. Mehde, S. 41; Zur Reform in anderen Ländern vgl. Reichard, in: Reichard/Wollmann, S. 253.

<sup>11</sup> Vgl. Wollmann, in: Reichard/Wollmann, S. 1 (19); Meyer, S. 8f; Mehde, S. 43.

- professionelle und verantwortungsbewusste Managementinstrumente vor allem durch eine größere Sparsamkeit in der Ressourcen-Nutzung,<sup>12</sup>
- Konzepte der ergebnisbezogenen Steuerung<sup>13</sup> und
- Stärkung der Marktorientierung sowie des Wettbewerbsdenkens.<sup>14</sup>

In der niederländischen Gemeindeverwaltung Tilburg lässt sich bereits seit 1985 eine deutliche Akzentverschiebung zugunsten einer betriebswirtschaftlichen Orientierung der öffentlichen Verwaltung erkennen. Diese Akzentverschiebung zielt darauf ab, den öffentlichen Sektor zu modernisieren.<sup>15</sup> Im Jahre 1985 wurde in Tilburg zunächst beschlossen, die bisherigen Fachämter zu breiten Fachbereichen mit eigener, dezentraler Ressourcenverantwortung und Strategieentwicklung umzubauen. Die neu gebildeten Fachbereiche wurden dafür zuständig, entsprechende Leistungen zu erbringen. Zugleich wurde eine regelmäßige Informationsrückkopplung bzw. eine Rechenschaftslegung gefordert.<sup>16</sup> Wegen anfänglicher Kritik aus der Öffentlichkeit versucht die Gemeindeverwaltung Tilburg seit 1991 die Wirkung der erbrachten Leistungen als Verbesserungsgrundlage genau zu messen. Als Messungsmittel wurden Bürgerbefragungen eingeführt.<sup>17</sup> Durch die Einführung der Bürgerbefragung wurden die externe Orientierung dieses neuen Modells und damit die Beziehungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft verstärkt. Durch die Verwaltungsreform ist die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor in dieser so genannten „Konzern-Stadt“<sup>18</sup> von rund 3000 Mitte der 1980er Jahre auf rund 1600 im Jahre 1995 geschrumpft.<sup>19</sup> Das Tilburger Modell wird vielfach als das Vorbild für die deutsche öffentliche Verwaltung angesehen.<sup>20</sup>

### **III. Das NSM in Deutschland**

#### **1. Das bisherige Verwaltungsmodell in Deutschland**

<sup>12</sup> Vgl. Wollmann, in: Reichard/Wollmann, S. 1 (19); Meyer, S. 8f; Mehde, S. 43.

<sup>13</sup> Reichard, in: Reichard/Wollmann, S. 243; Meyer, S. 8f.

<sup>14</sup> Reichard, in: Reichard/Wollmann, S. 243; Meyer, S. 8f.

<sup>15</sup> Mix/Herweijer, S. 13; vgl. auch Krähmer, VR 1993, S. 415 (418); Mehde, S. 57f.

<sup>16</sup> Mix/Herweijer, S. 24f.; Mehde, S. 57f.

<sup>17</sup> Mix/Herweijer, S. 29f.

<sup>18</sup> Krähmer, VR 1993, S. 415 (418); Mehde, S. 56.

<sup>19</sup> Vgl. Mix/Herweijer, S. 13.

<sup>20</sup> König, Speyerer Forschungsberichte, S. 35.

---

Vor der ausführlichen Darstellung und Analyse des NSM in Deutschland soll zunächst das bisherige Verwaltungsmodell kurz erläutert werden.

### **1.1 Das Modell klassischer Bürokratie**

Nach Max Weber wird die Herrschaft im Bürokratiemodell durch einen bürokratisch strukturierten Verwaltungsapparat ausgeübt, der nach im Voraus gesetzten Regeln verfährt.<sup>21</sup> Dabei wird Herrschaft als die Chance definiert, für spezifische Befehle bei einer Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden.<sup>22</sup> Die interne Organisation der Verwaltungsbehörden folgt im Prinzip dem hierarchisch-pyramidenförmigen Aufbau.<sup>23</sup> Das bürokratische System ist insgesamt so ausgelegt, dass die Behörden der höheren Verwaltungsebenen denen der unteren gegenüber weisungsbefugt sind, die untergeordneten den Vorgesetzten dagegen Gehorsam schulden.<sup>24</sup> Der eindeutig von oben nach unten verlaufende hierarchische Aufbau setzt sich auf der einzelnen Ebene der Behörden und Ämter fort. Innerhalb des bürokratischen Verwaltungsaufbaus ist jede Stelle für bestimmte, eindeutig festgelegte Aufgaben zuständig.<sup>25</sup> Die Beschäftigten sind im Bürokratiemodell in eine formale Struktur eingebunden, die ihnen vorschreibt, was sie zu tun oder zu unterlassen haben.<sup>26</sup>

Die bürokratischen Elemente der Amtshierarchie wie Befehl und Gehorsam, klare Regelungen sowie Arbeitsteilung werden durch das Prinzip der Unkündbarkeit und der Laufbahn ergänzt. Nach dem Laufbahnprinzip werden alle Ämter derselben Fachrichtung, die die gleiche Vor- und Ausbildung erfordern, zu Laufbahnen zusammenfasst.<sup>27</sup> Die Laufbahnen werden nach dem Laufbahngruppenprinzip in verschiedene Laufbahngruppen (des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes) gegliedert, die an die entsprechenden Abschlüsse im allgemeinen Bildungswesen anknüpfen.<sup>28</sup> Die Stabilität und Kontinuität der Bürokratie beruhen im Wesentlichen darauf, dass die Verwaltungstätigkeiten als Beruf ausgeübt werden und dass der Zugang zum Beruf über die in formalen Ausbildungsgängen vermittelten Fachqualifikationen und

---

<sup>21</sup> Weber, S. 122.

<sup>22</sup> Weber, S. 122.

<sup>23</sup> Weber, S. 122, 703f.

<sup>24</sup> Weber, S. 704; Mix/Herweijer, S. 69.

<sup>25</sup> Weber, S. 703; Mix/Herweijer, S. 69; Dahm, S. 98f.

<sup>26</sup> Dahm, 98f.; Mix/Herweijer, S. 68f.

<sup>27</sup> Vgl. H. Lecheler, Die Gliederung des öffentlichen Dienstes, in: König/Siedentopf, S. 504.

<sup>28</sup> H. Lecheler, Die Gliederung des öffentlichen Dienstes, in: König/Siedentopf, S. 504.

Prüfungen reglementiert wird.<sup>29</sup> Die hervorragende Leistung der Beschäftigten wird in der Regel durch einen von vornherein festgelegten und vom Urteil des Vorgesetzten abhängigen beruflichen Aufstieg belohnt. Dadurch wird der Ehrgeiz und Aufstiegs-wille des einzelnen in institutionelle Bahnen gelenkt und in hohem Grad ausgenutzt.<sup>30</sup>

Weitere wesentliche Merkmale des Bürokratiemodells sind die Trennung von Amt und Person,<sup>31</sup> Hauptberuflichkeit der Amtsträger<sup>32</sup> und Besetzung der Stellen nach fachlichen Gesichtspunkten.<sup>33</sup>

Das von Max Weber entwickelte Verwaltungsmodell basiert auf der Verfassungsordnung und den Staatsvorstellungen seiner Zeit. Heute muss sich das deutsche Verwaltungsmodell nach den Anforderungen des GG richten.<sup>34</sup> Hier sind vor allem das Demokratieprinzip im Sinne von Art. 20 I, II GG und das Rechtsstaatsprinzip im Sinne von Art. 20 III GG zu nennen. Trotzdem sind auch heute die typischen und grundlegenden Strukturmerkmale und Verfahrensweisen des Bürokratiemodells überall in der deutschen öffentlichen Verwaltung zu finden.<sup>35</sup> Die deutsche öffentliche Verwaltung ist nach wie vor durch eine starke Arbeitsteilung, Spezialisierung, Differenzierung und vor allem durch die Hierarchie gekennzeichnet. Die von Max Weber besonders hervorgehobenen Merkmale der professionellen Verwaltung, also Trennung von Amt und Person, Hauptamtlichkeit der Amtsträger, Einstellung und Beförderung allein nach fachlichen Gesichtspunkten finden sich besonders ausgeprägt im deutschen Beamtenrecht<sup>36</sup> und zählen zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 V GG.<sup>37</sup> Dabei zielt die Trennung von Amt und Person darauf ab, dass Interessenkonflikte der Amtsträger möglichst vermieden<sup>38</sup> und die Aufgaben bestmöglich erfüllt werden. Das Kriterium der Hauptberuflichkeit der Amtsträger dient vor allem der Unabhängigkeit und Neutralität der Beamten bei der

---

<sup>29</sup> Vgl. Weber, S. 704; Mix/Herweijer, S. 70f.

<sup>30</sup> Mix/Herweijer, S. 71.

<sup>31</sup> Weber, S. 705; Dahm, S. 96ff.

<sup>32</sup> Weber, S. 704; Dahm, S. 96ff.

<sup>33</sup> Weber, S. 704; Dahm, S. 96ff.

<sup>34</sup> Dahm, S. 96f.

<sup>35</sup> Mix/Herweijer, S. 67f., 71; C. Reichard, Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: König/Siedentopf, S. 643; Bogumil/Jann, S. 115, S. 170f.

<sup>36</sup> Bogumil/Jann, S. 115.

<sup>37</sup> Dahm, S. 97f.

<sup>38</sup> Dahm, S. 97f.

Aufgabenerfüllung.<sup>39</sup> Beide Merkmale sind daher auch in legitimatorischer Hinsicht von relevanter Bedeutung. Die Besetzung der Stellen allein nach fachlichen Gesichtspunkten ist aus dem Leistungsprinzip ableitbar und in Art. 33 II GG ausdrücklich geregelt. Heute noch von fundamentaler Bedeutung ist schließlich das bürokratische Merkmal der strengen Regelgebundenheit der öffentlichen Verwaltung, welche sich aus dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 III, 2. Halbsatz GG ergibt.<sup>40</sup> Dabei ist Gesetzmäßigkeit ein wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips (näher dazu unten).

## 1.2 Neuere Ansätze in der deutschen öffentlichen Verwaltung

In der jüngeren Verwaltungspraxis wird jedoch nicht mehr uneingeschränkt nach dem Bürokratiemodell verfahren.<sup>41</sup> Die Verwaltung erhält nun ihre Entscheidungsprämissen nicht nur „von oben“, durch Gesetze bzw. Detailsteuerung, sondern auch „von unten“, also durch die Bürger und die Interessengruppen.<sup>42</sup> Hier kommt es zwischen einzelnen Bürgern auf der einen und Behördenvertretern auf der anderen Seite zu Verhandlungen, die nicht unmittelbar in bindende z.B. öffentlich-rechtliche Verträge münden, sondern mit informellen Absprachen oder Agreements usw. enden, die keine rechtliche Wirksamkeit entfalten, sondern nur faktische Wirkungen haben.<sup>43</sup> Dieses sogenannte informale Verwaltungshandeln weicht von der klassischen hierarchischen Bürokratie nicht unerheblich ab. Sein grundlegendes Merkmal ist der weitgehende Verzicht auf die Anwendung von Zwang.<sup>44</sup>

Die Entstehung des informalen Verwaltungshandelns lässt sich im Wesentlichen auf zweierlei Weise erklären. Die von Max Weber beschriebene Formalisierung des Verwaltungshandelns, beispielsweise durch Regelgebundenheit, Kompetenzzuordnungen und Hierarchien, verleiht der öffentlichen Verwaltung einerseits ein hohes Maß an Stabilität, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit, Transparenz und Überprüfbarkeit; andererseits führt diese Formalisierung dazu, dass sich die öffentliche Verwaltung nur schwer auf sich verändernde Erwartungen an die Art und Weise ihrer Aufgabenerledigung einstellen kann. Heute sollen Problemlösungen zügiger, praxisnäher und

---

<sup>39</sup> Lübbe-Wolff, in: Dreier, GG Kommentar, Art. 33, Rn. 86; Dahm, S. 97f.

<sup>40</sup> Dahm, S. 97.

<sup>41</sup> Bogumil/Jann, S. 154; Mayntz, S. 112; Dahm, S. 98.

<sup>42</sup> Bogumil/Jann, S. 154.

<sup>43</sup> Kopp/Ramsauer, Einführung, Rn. 94; Maurer, § 15, Rn. 14.

<sup>44</sup> Bogumil/Jann, S. 155.



bürgerfreundlicher als bisher erfolgen.<sup>45</sup> Die hohe Regelungsdichte und die starren bürokratischen Organisationsstrukturen behindern diese gewünschte Flexibilität des Verwaltungshandelns.<sup>46</sup>

Ferner ist dieses Phänomen darauf zurückzuführen, dass die in der Vergangenheit im Prinzip stets als unproblematisch angesehene Ausführung von Gesetzen problematisiert wird.<sup>47</sup> In den 1970er Jahren wurde entdeckt, dass administratives Handeln durch Gesetze, Handlungsprogramme, Zielvorgaben usw. nicht endgültig steuerbar ist und damit politische Programme sowie deren Intentionen in dieser Phase verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden können.<sup>48</sup> Heute wird allgemein anerkannt, dass Vollzugsdefizite wie die ineffektive oder ineffiziente Durchführung von Gesetzen bzw. politischen Programmen in Merkmalen der Programme oder der Implementationsstrukturen verortet werden<sup>49</sup> und in den meisten Fällen faktisch nicht zu vermeiden sind. Dementsprechend wird der Implementationsprozess weniger als hierarchische Steuerung durch übergeordnete Einheiten und zunehmend als gemeinsamer Lern- und Aushandlungsprozess betrachtet.<sup>50</sup>

Das informale Verwaltungshandeln kann freilich auch dazu führen, dass die Rechte und Belange „Dritter“ verletzt werden, die nicht an Verhandlungen beteiligt sind. Daher wird man verlangen müssen, dass rechtsstaatliche Mindeststandards eingehalten werden.<sup>51</sup> In jedem Falle dürfen informale Absprachen die rechtsstaatlichen Bindungen des eigentlichen Verwaltungsverfahrens nicht unterlaufen, indem die zuständige Behörde zulasten einzelner Betroffener in eine Ratifikationslage gedrängt wird.<sup>52</sup> Es wird überwiegend anerkannt, dass die idealtypischen Merkmale der Bürokratie zur Legitimation administrativen Handelns immer noch von fundamentalem Wert sind. Diese Merkmale stimmen auch mit der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit von heute weitgehend überein.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> Bundesanstalt für Arbeit, Werkbuch, Neues Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit, Band II, Leistungsorientierte Führung, 1.5-2; Dahm, S. 99.

<sup>46</sup> Bundesanstalt für Arbeit, Werkbuch, Neues Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit, Band II, Leistungsorientierte Führung, 1.5; Dahm, S. 99.

<sup>47</sup> Bogumil/Jann, S. 152. In diesem Sinne auch Trute, Rn. 3.

<sup>48</sup> Bogumil/Jann, S. 151; Trute, Rn. 3.

<sup>49</sup> Bogumil/Jann, S. 154.

<sup>50</sup> Bogumil/Jann, S. 154.

<sup>51</sup> Kopp/Ramsauer, Einführung, Rn. 96.

<sup>52</sup> Kopp/Ramsauer, Einführung, Rn. 96; Bogumil/Jann, S. 155; Wahl, DVBl. 1993, S. 521.

<sup>53</sup> Bogumil/Jann, S. 152; Dahm, S. 98.