

Dr. Ulrich Keilmann und Markus Sturm*, Mainz

Eine Parlamentarische Steuerungsordnung

A. Problem und Regelungsbedürfnis¹

Der gedankliche Entstehungshintergrund für eine Parlamentarische Steuerungsordnung ist letztlich darin zu sehen, dass das parlamentarische Budgetrecht seinen Status als so genanntes Königsrecht nicht zuletzt durch haushaltsrechtliche Flexibilisierung, Budgetierung sowie die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung immer mehr eingebüßt hat. Die daraufhin geführte Diskussion, ob die mit den Neuen Steuerungsmodellen einhergehende gesteigerte Exekutivverantwortung das parlamentarische Budgetrecht tangiert oder sogar verletzt haben könnte², wurde mit unterschiedlicher Intensität geführt³. Ganz überwiegend kam man hierbei zu dem Ergebnis, dass die Schwelle des Verfassungswidrigen noch nicht überschritten sei⁴. Die Praxis bewältigte die Problematik häufig dadurch, dass das Haushaltsgesetz um einen Passus erweitert wurde, der die Regierungen zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts darauf verpflichtete, die Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabevolumens fortzuentwickeln⁵. Die Diskussion der Frage, was im Einzelnen unter Fortentwicklung zu verstehen sei, mündete zunächst in der Fachtagung zur Parlamentarischen Steuerungsordnung⁶ im Oktober 2000 und einem ersten Rahmenentwurf⁷.

Im Anschluss daran ebte die Diskussion zu den Steuerungsrechten der Parlamente wieder ab, wenngleich sich die Problematik tatsächlich weiterentwickelte. Gerade im Bereich des parlamentarischen Budgetrechts treibt primär die Exekutive die faktische Entwicklung in großen Schritten voran⁸. Hierdurch tritt an die Stelle der bisherigen klaren Konturen, die geprägt waren vom Budgetrecht des Parlaments, von der Gewaltenteilung im Haushaltsaufstellungsverfahren sowie der Exekutivzuständigkeit im Haushaltsvollzug, immer mehr ein Sammelsurium von ungelösten Fragen: Wer steuert in einem outputorientierten System eigentlich was? Was ist das Budgetrecht des Parlaments noch wert, wenn die Exekutive die maßgeblichen Leistungsparameter schon zuvor faktisch festgelegt hat? Welche Globalziele kann das Parlament eigentlich noch vorgeben, wenn der Ministerpräsident nach gewonnener Wahl seine Regierungserklärung abgegeben und damit die Marschroute der Regierungsmehrheit bestimmt hat?

Darüber hinaus stellen sich auch zunehmend Fragen nach dem grundsätzlichen Verhältnis von Exekutive und Legislative und insbesondere nach den Beteiligungsrechten des Parlaments. So sind zum Jahreswechsel 2006/2007 die Parlamentsrechte in Bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr erneut in die Diskussion geraten⁹.

* Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann ist Grundsatzreferent im Finanzministerium Rheinland-Pfalz und Lehrbeauftragter an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Assessor Markus Sturm ist Doktorand am Lehrstuhl von Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn).

¹ Der Beitrag gibt lediglich die private Meinung der Verfasser wieder.

² Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Auflage, 2003, Art. 110, Rn. 15.

³ Vgl. Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz Nr. 15, 2001.

⁴ Hierbei wird zum Teil angenommen, dass die Budgetierung sogar die Steuerungsfähigkeit erhöhe, da das Parlament angesichts der herkömmlichen Detaildichte der Haushaltsansätze lediglich nur noch eine notarielle Funktion wahrgenommen habe; vgl. *Böhm*, NVwZ 1998, 934, 935 ff.; *Gröpl*, NVwZ 1998, 1251, 1255; *Kube*, DÖV 2000, 810, 815 ff.; *Pünder*, DÖV 2001, 70, 73 f.; *Hebeler*, VR 2002, 76, 80; Gefahren für das Budgetrecht sehen allerdings *Linck*, ZG 1997, 1 ff.; *Kirchhof*, NJW 2001, 1332, 1333; *Isensee*, JZ 2005, 971, 979.

⁵ Vgl. § 6 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 Rheinland-Pfalz.

⁶ Vgl. *Hill* (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, 2001.

⁷ Vgl. *Keilmann*, Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in: *Hill* (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung 2001, S. 135 ff.

⁸ Vier Bundesländer haben bereits beschlossen, die kaufmännische Buchführung in einer mehr oder minder ausgeprägten Form der outputorientierten Steuerung einzuführen: Zuerst hat das hessische Kabinett am 14. Juli 1998 beschlossen, die doppelte Buchführung sukzessive bis Ende 2004 einzuführen. Am 18. März 2003 hat der Senat der *Hansestadt Bremen* die flächendeckende Einführung des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in der Kernverwaltung beschlossen. In der *Hansestadt Hamburg* fiel kurz darauf im Sommer 2003 die gleichgelagerte Entscheidung und bereits am 15. August 2006 wurde die Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006 vorgelegt. Für *Nordrhein-Westfalen* ist im Koalitionsvertrag vom 20. Juni 2005 vereinbart, eine integrierte Verbundrechnung auf Basis der doppelten Buchführung bis 2008 einzuführen. Andere Länder versuchen auf der Basis ihrer im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten bestimmte Aufgabenfelder outputorientiert zu bewirtschaften (vgl. bspw. für *Rheinland-Pfalz*, *Keilmann/Harmonies*, Der Leistungsauftrag, Verwaltung und Management 2004, S. 306 ff.). Der *Bund* selbst ist derzeit noch in einer Orientierungsphase und prüft sein weiteres Vorgehen (vgl. BTagDrs. 16/2400 vom 17. August 2006).

⁹ Die Bundesregierung hatte ursprünglich in Aussicht gestellt, auf eine Anforderung der Nato hin Tornado-Aufklärungsflugzeuge im Süden Afghanistans einzusetzen, ohne eine Ausweitung des Bundestagsmandats zu erwirken,

Auch in England wurde das Spannungsverhältnis zwischen beiden Gewalten unlängst thematisiert: Das Parlament verabschiedete einen Kodex der guten Verwaltungspraxis¹⁰.

Unabhängig von den diversen Standpunkten, die zu diesen Fragen eingenommen werden können, soll die Diskussion zum Anlass genommen werden, der Legislative und der Exekutive mit einer Parlamentarischen Steuerungsordnung ein Instrument zu offerieren, das es ihnen erlaubt, das Kräfteverhältnis bei sich ändernden Rahmenbedingungen neu ausrichten und einander anpassen zu können. Auf diese Weise sollen auch die Budgetierung und das Budgetrecht des Parlaments zu einem Zustand praktischer Konkordanz¹¹ geführt werden und die modernen Haushaltsinstrumente gleichwohl operabel bleiben. Entsprechend wurde die nachstehende Parlamentarische Steuerungsordnung¹² mit der Intention entworfen, als Grundlage einer Diskussion zu dienen und Ideen für eine Umsetzung zu liefern, soweit sie denn politisch gewünscht wird. Selbstverständlich kann eine Parlamentarische Steuerungsordnung in verschiedenen Phänotypen daherkommen, sei es gesetzesformal¹³, sei es inhaltlich¹⁴. Auch soll nicht ausgeschlossen sein, dass andere Konzepte zur Lösung des Problems zur Verfügung stehen¹⁵. Dieser Entwurf soll ausdrücklich als eine Variante von vielen begriffen werden. Auf Alternativen innerhalb des Grundkonzepts „Parlamentarische Steuerungsordnung“ – soweit denkbar – wird bei den jeweiligen Vorschriften einzugehen sein.

Dem Entwurf (siehe B.) folgt eine (Gesetzes-) Begründung (siehe C.).

B. Entwurf

Präambel

Mit der Parlamentarischen Steuerungsordnung wird den beiden gleichberechtigten Gewalten Legislative und Exekutive primär die Möglichkeit eröffnet, ihr Verhältnis untereinander jederzeit neu ausrichten und bestimmen zu können, sowie sekundär ein neues Steuerungsinstrumentarium zur Verfügung gestellt, mit dem das Budgetrecht des Parlaments vor dem Hintergrund der Neuen Steuerungsmodelle jederzeit modifiziert und angepasst werden kann.

Erster Abschnitt: Allgemeines

Erster Titel: Zielbestimmungen und Akteure

§ 1 Kooperative Zusammenarbeit und Dialogpflicht

(1) Legislative und Exekutive sind als gleichberechtigte Gewalten verpflichtet, ein ausgewogenes Verhältnis staatlicher Tätigkeit untereinander zu gewährleisten.

(2) Sie sind zu einer auf Gemeinwohlbelange abgestimmten Zusammenarbeit verpflichtet und unterstützen sich gegenseitig. Sie erteilen einander Auskünfte, die für deren gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

(3) Sie handeln nach den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

§ 2 Vorbehalt zugunsten des Parlaments

(1) Die Exekutive vollzieht den Haushalt in eigener Zuständigkeit und Verantwortung.

(2) Der Legislative stehen zur Wahrung ihrer verfassungsmäßigen Steuerungsrechte die in diesem Gesetz normierten Instrumentarien zur Verfügung. Sie kann darüber hinaus in Einzelfällen einzelne Bereiche mit einem (Vollzugs-) Vorbehalt belegen; ein solcher (Vollzugs-) Vorbehalt ist jeweils zu begründen.

§ 3 Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik

Exekutive und Legislative führen kontinuierlich und in kooperativer Zusammenarbeit eine Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik zur gezielten Optimierung des Verwaltungshandelns und frühzeitigen Problemanalyse durch.

§ 4 Bezeichnungen

In diesem Gesetz gelten grammatisch maskuline Personenbezeichnungen gleichermaßen für Personen weiblichen und männlichen Geschlechts. Frauen können die Funktionsbezeichnungen dieses Gesetzes in grammatisch femininer Form führen.

§ 5 Controller des Parlaments

(1) Das Parlament¹⁶ kann dem nach diesem Gesetz zuständigen Ausschuss einen Beauftragten für das Controlling (Controller des Parlaments)¹⁷ beordnen. Dieser hat den nach diesem Gesetz zuständigen Ausschuss/das Parlament dabei zu unterstützen, die durch das Parlament festgelegten Ziele und Aufgaben gegenüber der Regierung¹⁸ darzustellen und die Umsetzung der Vorgaben zu überwachen. Der Controller des Parlaments hat den jeweils sachlich betroffenen Fachausschuss unverzüglich zu unterrichten, sobald die Exekutive erheblich von Leitentscheidungen (§ 7) oder Leistungsaufträgen (§ 8) des Parlaments abweicht. Die Vorschriften über die Unterrichtung des Rechnungshofes nach der (jeweiligen) Haushaltsordnung bleiben hiervon unberührt.

(2) Das Handeln des Controllers des Parlaments wird unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes dem Parlament zugerechnet.

(3) Der Controller des Parlaments kann auch an einer nicht öffentlichen Sitzung des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses teilnehmen. Unbeschadet der Vorschriften über die Anhörung nach der Geschäftsordnung des Parlaments kann der Controller des Parlaments jederzeit angehört werden. Sitzungsprotokolle können dem Controller des Parlaments wie einem Ausschussmitglied zugeleitet werden. Jedes Mitglied des Parlaments ist berechtigt, die Akten des Controllers des Parlaments unter den Voraussetzungen und im Umfang der Vorschriften der Geschäftsordnung des Parlaments für die Einsicht der Akten eines Ausschusses einzusehen.

welches nur den Einsatz der Bundeswehr im Norden des Landes vorsieht. Mittlerweile ist eine Erneuerung des Bundestagsmandats geplant. Oppositionspolitiker hatten einen Beschlussantrag des Inhalts vorgebracht, dass der Bundestag die Bundesregierung auffordern möge, keine Tornado-Aufklärungsflugzeuge in Afghanistan einzusetzen (BTagDrs. 16/4047 vom 17. Januar 2007).

¹⁰ Vgl. „Legislative and Regulatory Reform Act 2006“, online: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm> (zuletzt abgerufen am 25. Januar 2007).

¹¹ So *Hebeler*, VR 2002, 76, 78 f.

¹² Vgl. zum Konzept insbesondere die Beiträge in *Hill*, Parlamentarische Steuerungsordnung, 2001, sowie *Jessen*, Neuere Ansätze parlamentarischer Steuerung und Kontrolle, 2001, S. 18, 44, 127 ff., 141 ff.

¹³ Eine Parlamentarische Steuerungsordnung ließe sich beispielsweise in die entsprechende Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung implementieren, da die vorgesehenen Instrumente teilweise deckungsgleich sind (bzw. deckungsgleich ausgestaltet werden können) und maßgeblich über Budgetzuweisungen gesteuert wird. Der nachfolgende Vorschlag sieht ein eigenes Regelwerk für die Parlamentarische Steuerungsordnung vor, um dem umfassenden Charakter des Konzepts Rechnung zu tragen.

¹⁴ So kann man sich fragen, welche Steuerungsinstrumente man im Einzelnen dem Parlament an die Hand geben möchte, oder anders gewendet, welches Maß an Kontrolle man dem Parlament im Rahmen des von Verfassungen wegen Möglichen zugestehen mag.

¹⁵ Vgl. *Isensee*, JZ 2005, 971, 980 f., der den Rechnungshof – gleichsam als Herzschrittmacher im Haushaltskreislauf – in die Pflicht nimmt, wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Finanzgebahren einzufordern.

¹⁶ Die hier dargestellte Parlamentarische Steuerungsordnung eignet sich generell sowohl für eine Einführung auf Bundes- als auch auf Landesebene. Demgemäß sind die jeweiligen Begriffe allgemein gehalten, so dass unter „Parlament“ ebenso wie der Landtag auch der Bundestag verstanden werden kann. Der Terminus „Regierung“ nimmt dementsprechend auf Landeswie Bundesregierung Bezug.

¹⁷ Eine weitere denkbare Bezeichnung wäre „parlamentarischer Beauftragter für das Controlling“.

¹⁸ Siehe Fn.17.

§ 6 Aufgaben und Stellung des Rechnungshofes

(1) Die zentrale Aufgabe des Rechnungshofes ist es, die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive in jedem Verfahrens- und Implementierungsstadium auf Ersuchen des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses, der Regierung oder einzelner Ministerien beratend zu begleiten oder zu konkreten Fragen gutachtlich Stellung zu nehmen. Soweit der Rechnungshof das Parlament berät, unterrichtet er gleichzeitig die Regierung und den Controller des Parlaments.

(2) Unbeschadet der Vorschriften über die Anhörung nach der Geschäftsordnung des Parlaments kann der Rechnungshof auf Ersuchen der Mitglieder des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses angehört werden.

Zweiter Titel: Begriffsdefinitionen

§ 7 Leitentscheidung

In einer Leitentscheidung werden die in der anstehenden Legislaturperiode gesellschaftlichen Aufträge und politischen Ziele vom Parlament aus der Regierungserklärung abgeleitet (parlamentarischer Produktplan).

§ 8 Leistungsauftrag¹⁹

Der Leistungsauftrag definiert für größere Leistungsbereiche innerhalb der Exekutive (Produktbereiche) den für ein zur Verfügung gestelltes Budget jeweiligen Leistungsumfang innerhalb eines vorgegebenen Zeitziels.

§ 9 Zielvereinbarung

Eine Zielvereinbarung beinhaltet verbindliche Absprachen zur Konkretisierung des Leistungsauftrags zwischen zwei Hierarchieebenen der Exekutive über die in einem vordefinierten Zeitraum zu erreichenden Ziele und Leistungen (Produkte) einschließlich deren Menge und Qualität sowie die hierzu bereitgestellten Ressourcen.

§ 10 Finanzrahmen (Budget)

Als Budget werden den jeweiligen Dienststellen/Einheiten finanzielle Mittel zur weitgehend eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen, um damit vorab definierte Leistungsziele realisieren zu können.

§ 11 Controlling

Controlling bedeutet die laufende Sammlung und Aufbereitung von Informationen zu verwaltungsinternen Steuerungszwecken und zur Unterstützung der Leitung bei Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung, insbesondere zur Ausgestaltung eines Führungsinformationssystems.

Zweiter Abschnitt: Parlamentarische Steuerungsordnung Erster Titel: Allgemeine Bestimmungen

§ 12 Zuständiges Organ

(1) Die im Rahmen dieses Gesetzes dem Parlament zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen werden dem nach der Geschäftsordnung des Parlaments für Haushaltsfragen zuständigen Ausschuss übertragen. Dieser hat bei der Aufgabenwahrnehmung das Benehmen mit den jeweils zuständigen Fachausschüssen herzustellen.

(2) Durch Parlamentsbeschluss können diese jedoch einem neu zu bildenden Ausschuss übertragen werden. In diesem Falle haben sich der neu zu bildende Ausschuss und der nach der Geschäftsordnung des Parlaments für Haushaltsfragen zuständige Ausschuss regelmäßig miteinander abzustimmen und gegenseitig über ihre Beratungen zu unterrichten. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 13 Anwendbarkeit der Geschäftsordnung des Parlaments

Soweit sich aus den Vorschriften dieses Gesetzes nichts anderes ergibt, gelten die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Parla-

ments über Ausschüsse und Unterausschüsse auch für den nach diesem Gesetz zuständigen Ausschuss.

Zweiter Titel: Verfahren der Vorabsteuerung

§ 14 Verfahren der Steuerung; ordentliche Leitentscheidung

(1) Am Beginn einer Legislaturperiode legt das Parlament im Einvernehmen mit der Regierung die innerhalb der Legislaturperiode umzusetzenden Verwaltungsziele als Leitentscheidungen nach § 7 fest. Im Rahmen der Leitentscheidung kann das Parlament insbesondere vorgeben, ob und in welchen Bereichen das staatliche Leistungsangebot überprüft oder abgebaut werden soll.

(2) Auf der Basis der Leitentscheidungen erarbeitet das Ministerium der Finanzen jährliche Leistungsaufträge für größere Leistungsbereiche, in denen der jeweilige Leistungsumfang mit einem darauf ausgerichteten Budgetrahmen und Zeitziel abgebildet ist. Die Leistungsaufträge werden zusätzlich im Haushaltsplan dargestellt, im parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahren von den jeweils zuständigen Ausschüssen diskutiert, gegebenenfalls modifiziert sowie schließlich vom Parlament verabschiedet. Die Regierung berichtet im Rahmen der Haushaltsrechnung über die Erfüllung der Leistungsaufträge

(3) Zur Umsetzung der Leistungsaufträge vereinbart das jeweils zuständige Fachministerium eine Zielvereinbarung mit seinem nachgeordneten Bereich, in der verbindliche Absprachen getroffen werden. Gegenstand solcher Absprachen sind:

1. die in einem vordefinierten Zeitraum zu erreichenden Ziele und Leistungen sowie deren Menge und Qualität und
2. die hierzu bereitgestellten Ressourcen.

§ 15 Außerordentliche Leitentscheidungen des Parlaments

(1) Darüber hinaus kann das Parlament jederzeit Grundsatzbeschlüsse fassen und für bestimmte Bereiche, in denen das Parlament es aktuell für erforderlich hält, im Einvernehmen mit der Regierung eine Leitentscheidung treffen. § 14 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Gleichzeitig kann das Parlament zur Konkretisierung dieser Leitentscheidung einen entsprechenden Leistungsauftrag beschließen. Hierbei bedarf es des vorhergehenden Einvernehmens des Fachministeriums sowie des Finanzministeriums und des Benehmens mit dem zuständigen Fachausschuss.

(3) Laufende Leistungsaufträge sind an die neuen Vorgaben anzupassen.

Dritter Titel: Controllingverfahren und Berichtswesen

§ 16 Controlling innerhalb der Exekutive

(1) Der Regierung obliegt es, ein geeignetes verwaltungsinternes Controllingssystem aufzubauen, mit dem sich die Outputoptimierung erfassen und wirksam steuern lässt.

(2) Innerhalb der Verwaltung wird ein prägnantes Berichtswesen aufgebaut, aus dem die entsprechenden Zielerreichungsgrade erkennbar werden. Bleiben die erreichten Zielerreichungsgrade erheblich hinter den Vorgaben der Leistungsaufträge zurück, hat die nach § 17 Absatz 2 und 3 zuständige Stelle die Angelegenheit an das Ministerium der Finanzen weiterzuleiten, welches nach pflichtgemäß-

¹⁹ Das Instrument des Leistungsauftrags gem. § 7b LHO-RP, der in Rheinland-Pfalz im Jahre 2002 eingeführt wurde, ist nur ein denkbare Steuerungskonzept. Zur Entwicklung und Struktur dieses Instruments vgl. *Keilmann/Hermonies*, Der Leistungsauftrag, V&M 2004, S. 306 ff.; *Grimm* (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Schriftenreihe des Landtags Nr. 28; *Hermonies*, Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, 2006.

ßem Ermessen entscheidet, ob eine Meldung an das Parlament zu erfolgen hat.

§ 17 Controller der Exekutive, Ressortcontroller

(1) Die Regierung bestellt einen Controller²⁰, dem die Koordinierung des Berichtswesens der Regierung an das Parlament, die Überwachung Erfüllung von Vorgaben aus Leitentscheidungen (§ 7) oder Leistungsaufträgen (§ 8) sowie die notwendigen Abstimmungen mit dem Controller des Parlaments obliegt. Der Controller der Regierung wird beim Ministerium für Finanzen eingerichtet.

(2) Daneben ist in jedem Ressort ein Controller²¹ zu bestellen, der eigenverantwortlich die im Haushaltsplan festgeschriebenen Leistungen mittels Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen umsetzt, für das Berichtswesen verantwortlich ist, die Einhaltung der Vorgaben überwacht, Fehlentwicklungen korrigiert und gegebenenfalls hierüber dem Controller der Landesregierung berichtet. § 16 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.

(3) In allen nachgeordneten budgetierten Dienststellen ist ebenfalls ein Controller zu bestellen, der die Zielvereinbarung mit dem Ressortministerium vereinbart, für das Berichtswesen verantwortlich ist, die Einhaltung der Vorgaben überwacht, Fehlentwicklungen korrigiert und gegebenenfalls hierüber dem Controller des Ressorts berichtet. § 16 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.

§ 18 Berichtswesen gegenüber der Legislative

(1) Die Regierung berichtet dem Parlament jährlich auf der Ebene des Produktplans und der Produktbereiche über den Stand und die Zielerreichungsgrade der Leitentscheidungen und Leistungsaufträge. Dabei sind aussagefähige Kennziffern anzugeben und Aussagen über den Zielfortschritt zu treffen. Abweichungen von den Vorgaben sind kenntlich zu machen und mit dem Vorschlag von Maßnahmen zur Zielerreichung sowie einer Folgenabschätzung zu versehen. Anhand dieser Berichte überwacht der nach diesem Gesetz zuständige Ausschuss die Ausführung der von dem Parlament vergebenen Leistungsziele und entscheidet über gegebenenfalls anzuwendende Instrumentarien. Er wird dabei durch die Fachausschüsse, den Rechnungshof sowie die Regierung unterstützt.

(2) Die Ausgestaltung des Berichtswesens wird allgemein oder für bestimmte Leistungsaufträge im Haushaltsgesetz näher geregelt²².

Vierter Titel: Parlamentarische Kontrolle und Steuerung

§ 19 Steuerungsinstrumentarien

(1) Der nach diesem Gesetz zuständige Ausschuss kann insbesondere anlässlich der Berichte der Regierung

1. kurze mündliche oder schriftliche Berichte über einzelne Angelegenheiten im Rahmen der Budgetausführung anfordern und
2. kleine und große Anfragen stellen.

Die dem nach diesem Gesetz zuständigen Ausschuss eingeräumten Rechte bleiben im Übrigen unberührt.

(2) Zeigen die Instrumente nach Absatz 1, dass die Exekutive möglicherweise in wesentlichen Teilen einem Leistungsauftrag nicht in dem festgelegten Umfang oder in dem festgelegten Zweck nachkommt, so hat der Controller des Parlaments mit dem Controller der Exekutive und den Controllern der betroffenen Ressorts einen Einigungsversuch über Gegenmaßnahmen zu unternehmen. Eine solche Einigung bedarf der Zustimmung des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses. Kommt diese Einigung nicht zustande, kann der zuständige Ausschuss den Rechnungshof ersuchen, sich gutachtlich zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung für diesen Leistungsauftrag von Bedeutung sind, zu äußern.

(3) Bestätigt der Rechnungshof in seinem Gutachten, dass die Exekutive einem Leistungsauftrag nicht im dem festgelegten Umfang oder dem festgelegten Zweck nachkommt, kann der nach diesem Gesetz zuständige Ausschuss auf der Basis der gutachtlichen Stellungnahme sowie der Empfehlungen des Rechnungshofes den be-

anstandeten Leistungsauftrag abändern, um ihn an die modifizierten und gegebenenfalls neuen Leistungsziele ausrichten zu können.

§ 20 Abweichung vom Leistungsauftrag

(1) Beabsichtigt die Regierung von einer Vorgabe in einem Leistungsauftrag abzuweichen, benötigt die Regierung das Einvernehmen des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses. Die Regierung hat hierzu eine alternative Vorgehensweise zur Erreichung der Zielvorgaben darzulegen.

(2) Die Einwilligung gilt als erteilt, wenn das Parlament nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des schriftlichen Antrags der Regierung die Einwilligung ausdrücklich abgelehnt oder schriftlich der Regierung gegenüber um weitere Aufklärung ersucht hat. Nach Eingang der erneuten Vorlage hat das Parlament innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden; andernfalls gilt die Einwilligung als erteilt.

Dritter Abschnitt: Rechtsschutz²³

§ 21 Schiedsgericht

(1) Es ist ein Schiedsgericht zu bilden, welches zur Überprüfung von nach diesem Gesetz vorgesehenen Entscheidungen und Maßnahmen des Parlamentes oder seiner Ausschüsse berufen ist.²⁴

(2) Das Schiedsgericht setzt sich zusammen aus jeweils einem vom Haushalts- und Finanzausschuss und der Regierung benannten Vertreter sowie dem Präsidenten des Rechnungshofes als Vorsitzendem.

§ 22 Antrag der Regierung

Zur Überprüfung von Entscheidungen und Maßnahmen nach § 21 Abs. 1 ist ein Antrag der Regierung erforderlich, der die Darlegung enthalten muss, dass durch eine solche Entscheidung oder Maßnahme in den Kernbereich der der Exekutive zugewiesenen Aufgaben eingegriffen wurde.

§ 23 Antragschrift

(1) Die Antragschrift ist bei dem Schiedsgericht schriftlich zu erheben. Sie soll den Gegenstand des Begehrens bezeichnen sowie einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sind anzugeben.

(2) Das Schiedsgericht ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Parteien gebunden, soweit sich aus den Vorschriften dieses Gesetzes nichts anderes ergibt.

(3) Das Schiedsgericht darf über das Antragsbegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden.

§ 24 Vorbereitung der mündlichen Verhandlung

(1) Der Vorsitzende hat darauf hinzuwirken, dass Formfehler beseitigt, unklare Anträge erläutert, sachdienliche Anträge gestellt, ungenügende tatsächliche Angaben ergänzt sowie alle für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts wesentlichen Erklärungen abgegeben werden.

²⁰ Ein anderer Vorschlag wäre „Regierungsbeauftragter für das Controlling“.

²¹ Oder: „Ressortbeauftragter für das Controlling“.

²² Genauso kann schon an dieser Stelle eine Vorgabe dahingehend gemacht werden, welche einzelnen Eckpunkte einer Regelung durch Haushaltsgesetz zugeführt werden sollten. Vgl. hierzu im Einzelnen die Begründung zu § 18.

²³ Ein Absehen von einem gleichsam proprietären Rechtsschutzmechanismus überantwortet Streitigkeiten zwischen Parlament und Regierung dem Organstreitverfahren. Der Nutzen des hier vorgestellten Konzepts besteht darin, dass Konflikte zunächst ohne Zuhilfenahme der Rechtsprechung angegangen werden können. Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der hier vorgestellte Rechtsschutzmechanismus regelmäßig nur dann etabliert werden kann, wenn dieser in der jeweiligen Verfassung eine Grundlage findet, vgl. Begründung vor § 21 sowie zu § 28.

²⁴ Es soll nicht vergessen werden zu erwähnen, dass eine Erstreckung des Schiedsgerichtsverfahrens auf die Überprüfung des Finanzgebarens der jeweiligen Regierung sinnvoll sein kann. Es könnte somit eine Zielverfehlung – wenngleich nicht tatsächlich sanktioniert – wenigstens in einem besonderen Verfahren festgestellt werden. In diesem Entwurf soll jedoch davon abgesehen werden (vgl. Begründung vor § 21).

(2) Zur Beschleunigung des Verfahrens kann der Vorsitzende schon vor der Erörterung der Sach- und Rechtslage alle Anordnungen treffen, die notwendig sind, um den Streit möglichst in einer mündlichen Verhandlung zu erledigen.

(3) Die Beteiligten sind von jeder Anordnung zu benachrichtigen.

(4) Der Vorsitzende kann der Landesregierung eine Frist zur Angabe der Tatsachen setzen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Zusammenhang mit der angegriffenen Entscheidung oder Maßnahme sie sich beschwert fühlt. Nach Ablauf dieser Frist kann das Schiedsgericht Erklärungen und Beweismittel zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn

1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Streits verzögern würde und
2. die Partei die Verspätung nicht genügend entschuldigt und
3. die Partei über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen.

§ 25 Die mündliche Verhandlung

(1) Das Schiedsgericht entscheidet grundsätzlich auf Grund mündlicher Verhandlung, es sei denn beide Parteien haben auf die mündliche Verhandlung verzichtet oder nach diesem Gesetz ist eine Entscheidung durch Beschluss vorgesehen.

(2) Der Vorsitzende eröffnet und leitet die mündliche Verhandlung. Er trägt zunächst den wesentlichen Inhalt der Akten vor.

(3) Hierauf erhalten die beiden Parteien das Wort, um ihre Anträge zu stellen und zu begründen.

(4) Das Schiedsgericht erörtert die Sach- und Rechtslage, soweit erforderlich, mit den Parteien in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und stellt Fragen. Danach erklärt der Vorsitzende die mündliche Verhandlung für geschlossen.

(5) Über die mündliche Verhandlung wird eine Niederschrift gefertigt.

§ 26 Antragsänderung; Antragsrücknahme; Erledigung

(1) Eine Änderung des Antragsbegehrens ist zulässig, wenn die andere Partei einwilligt oder das Schiedsgericht die Änderung für sachdienlich erachtet.

(2) Das Antragsbegehren kann bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts zurückgenommen werden. Die Rücknahme nach Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung setzt die Einwilligung der anderen Partei voraus. Wird das Antragsbegehren zurückgenommen, stellt das Schiedsgericht das Verfahren durch Beschluss ein.

(3) Das Schiedsgericht stellt von Amts wegen das Verfahren durch Beschluss ein, wenn sich die Angelegenheit erledigt hat.

§ 27 Vergleich

(1) Die Parteien können sich jederzeit über die Frage der Kernbereichsverletzung und entsprechender Maßnahmen durch Vergleich einigen.

(2) Ein schiedsgerichtlicher Vergleich wird in der mündlichen Verhandlung protokolliert. Ein schiedsgerichtlicher Vergleich kann auch dadurch geschlossen werden, dass die Parteien dem Schiedsgericht einen schriftlichen Vergleichsvorschlag unterbreiten oder einen schriftlichen Vergleichsvorschlag des Schiedsgerichts durch Schriftsatz gegenüber dem Schiedsgericht annehmen. Das Schiedsgericht stellt das Zustandekommen und den Inhalt eines schiedsgerichtlichen Vergleichs durch Beschluss fest.

(3) In jedem Falle bedarf ein Vergleich der Zustimmung der Mehrheit des nach diesem Gesetz zuständigen Ausschusses, welche gegenüber dem Schiedsgericht und der anderen Partei schriftlich erklärt werden muss.

§ 28 Entscheidung des Schiedsgerichts

(1) Das Schiedsgericht entscheidet mehrheitlich nach eingehender Erörterung der Sach- und Rechtslage spätestens drei Monate nach

Antragstellung, wenn das Verfahren nicht auf andere Weise zuvor beendet wird.

(2) Das Schiedsgericht entscheidet nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung durch Schiedsspruch. Es stellt fest, ob ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive vorliegt. Bejahendenfalls kann das Gericht weitere Anordnungen treffen.

(3) Liegt nach einstimmiger Überzeugung des Schiedsgerichts offensichtlich kein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive vor, so kann das Schiedsgericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden. In diesem Falle hat die Entscheidung einstimmig zu ergehen. Die Entscheidung wird sofort rechtskräftig.

(4) Außer im Falle des Abs. 3 hat das Schiedsgericht auf Antrag einer Partei die Überprüfung seiner Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof im Organstreitverfahren zuzulassen.

(5) Der Schiedsspruch ist schriftlich zu erlassen und durch die Schiedsrichter zu unterschreiben. Der Schiedsspruch ist zu begründen.

(6) Die Entscheidung ergeht kostenfrei.

(7) Ihre eigenen Kosten tragen die beteiligten Parteien jeweils selbst.

C. Begründung

I. Allgemeines

Die Parlamentarische Steuerungsordnung nach diesem Entwurf verfolgt einen allgemeinen Ansatz. Unabhängig von der Frage, ob man das Budgetrecht des Parlaments durch Budgetierung als nur bedroht oder gar verletzt ansieht, soll das vorgelegte Konzept dazu dienen, das Verhältnis der Exekutive und Legislative generell auszusteuern.

Hierbei wird von folgenden Grundannahmen bzw. Befunden ausgegangen:

1. Die Gewalten – hier die erste und die zweite Gewalt – sind im Verhältnis zueinander gleichberechtigt. Zudem ist der jeweilige Kernbereich dieser Gewalten unveränderlich und von Eingriffen der jeweils anderen Gewalt freizuhalten²⁵.
2. Im Rahmen dieser Vorgabe steht es beiden Gewalten jederzeit eigeninitiativ zu, das Verhältnis zueinander vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen überprüfen zu können.
3. Gewaltenteilung bedeutet auch, dass „staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“²⁶
4. Das Budgetrecht des Parlaments und die dem Wirtschaftlichkeitsgebot dienende Budgetierung sind in einen Zustand praktischer Konkordanz²⁷ zu überführen.
5. Es erscheint in diesem Zusammenhang zweckmäßig, beiden Gewalten Instrumente an die Hand zu geben, um die Ausrichtung und das Verhältnis zueinander im Rahmen eines Konzepts der gegenseitigen Beschränkung („checks and balances“) jederzeit und konzertiert anpassen zu können.

²⁵ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; vgl. nur BVerfGE 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111); 34, 52 (59); 95, 1 (15); zur Kritik: Schnapp, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage, 2001, Art. 20, Rn. 41.

²⁶ BVerfGE 98, 218 (251 f.).

²⁷ Vgl. Hebele, VR 2002, 76, 78 f.

Neben einer generellen (makroorientierten) Neuausrichtungsmöglichkeit der beiden Gewalten untereinander wird mit der Parlamentarischen Steuerungsordnung gleichzeitig auch ein konkretes (mikroorientiertes) Instrumentarium zur Verfügung gestellt, das es erlaubt, generelle politische Leitentscheidungen vorgeben und sie mit darauf abgestimmten Mechanismen steuern zu können.

Zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten sieht die Parlamentarische Steuerungsordnung einen Deeskalationspfad vor, der durch seine Anlage, seinen Aufbau und seine Ausgestaltung in Form eines schiedsgerichtlichen Schlichtungsverfahrens dem normierten Deeskalationsziel weitgehend entspricht²⁸.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zur Präambel:

Ziel der Präambel ist insbesondere, die Dualität der Parlamentarischen Steuerungsordnung aufzuzeigen, die sowohl die makroorientierte Neuausrichtungsmöglichkeit der beiden Gewalten untereinander abbilden will, als auch ein mikroorientiertes Instrumentarium an die Hand gibt, mittels dessen politische Leitentscheidungen vorgegeben und anschließend überwacht und auf ihren Verwirklichungsgrad überprüft werden können.

Erster Abschnitt: Allgemeines

In dem ersten Abschnitt wird das Verhältnis der beiden Gewalten angesprochen und die im Zusammenhang mit der parlamentarischen Steuerungsordnung relevanten Akteure bestimmt. Zudem werden begriffliche Klärungen vorgenommen, womit auch das Steuerungsmodell in seinen Grundzügen umrissen wird.

Zu § 1:

Auch wenn hierbei nicht mehr geregelt wird, als von Verfassungen wegen klar sein sollte, wird mit dem ersten Absatz dieser Vorschrift der entscheidende Programmsatz dieses Gesetzes ausgesprochen und der generelle Ansatz dieses Gesetzes deutlich gemacht²⁹. Denn mit der Parlamentarischen Steuerungsordnung im hier verstandenen Sinne wird nicht lediglich die monetäre Steuerung, sondern eine generelle Regelung des Zusammenspiels der ersten beiden Gewalten angesprochen. Hinzu tritt allerdings eine gegenseitig bestehende Gewährleistungsverpflichtung in Bezug auf die zukünftige Ausgeglichenheit dieses Verhältnisses, die in die Anwendung der einzelnen Steuerungsinstrumentarien hineinregiert. Es werden ferner (in Abs. 2) Kooperations- und Informationspflichten ausdrücklich geregelt. Absatz 3 formuliert Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Maximen legislativen bzw. exekutiven Handelns.

Zu § 2:

Da die beiden Gewalten gleichberechtigt nebeneinander stehen, kann dem Parlament nur dann ein (Vollzugs-) Vorbehalt zustehen, wenn die Exekutive – neben der Haushaltsplanung³⁰ – auch mit dem Haushaltsvollzug betraut ist. Entsprechend ist in Absatz 1 – neben den grundgesetzlichen Bestimmungen – nochmals klargestellt, dass der vollziehenden Gewalt auch die Vollzugskompetenz zusteht und diese nicht an die gesetzgebende Gewalt – in welcher Form auch immer – abgegeben werden kann. Dabei steht der Exekutive grundsätzlich der den Neuen Steuerungsmodellen immanent notwendige Gestaltungsspielraum zu.

Dennoch sind schon jetzt Konstellationen in der BHO bzw. den LHOen verankert, die den Grundsatz der Vollzugskompetenz der Verwaltung durchbrechen (qualifizierte Haushaltssperren, Aufgabenauslagerung aus dem Landeshaushalt³¹, außerplanmäßige Veräußerung von Grundstücken mit erheblichem Wert oder Unternehmensanteilen mit besonderer Bedeutung).

Entsprechend kann das Parlament gem. Absatz 2 – dem Diskussionsstand zum Instrument der qualifizierten Sperre (§§ 22 S. 3, 36 BHO / LHOen) folgend, in dem in Ausnahmefällen eine (vollzugshemmende) qualifizierte Sperre durch das Parlament als Eingriff in die Vollzugshoheit zugelassen werden kann, wenn im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die beispielsweise eine Bewilligung angezeigt erscheinen lassen, obwohl eine Ablehnung wegen mangelnder Etatreife nötig wäre³² – mit den insbesondere in § 14 ff. der Parlamentarischen Steuerungsordnung normierten Instrumentarien Ziele vorgeben und gegebenenfalls einzelne Bereiche auch mit einem Vollzugsvorbehalt belegen. Der Ausnahmecharakter des Vollzugsvorbehalts erfordert es zudem, dass dieser jeweils substantiiert und nachvollziehbar begründet wird.

Zu § 3:

Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sollten ohnehin immer am Anfang eines Erneuerungs- und Reformprozesses stehen. Insofern handelt es sich bei § 3 um einen Programmsatz, der selbstverständlich auch für die dritte Gewalt – die Judikative – genauso Gültigkeit hat. Da die Parlamentarische Steuerungsordnung sich aber auf die Neuausrichtung der beiden ersten Gewalten beschränken will, wurde bewusst diese Selbstverständlichkeit hier außen vor gelassen. Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sollen jedoch kontinuierlich auch in der Zukunft durchgeführt werden, um eine erfolgreiche Zusammenarbeit der beiden Gewalten zu gewährleisten.

Zu § 4:

Die Bezeichnung weiblicher und männlicher Personen durch die jeweils traditionelle, meist maskuline Form im folgenden Text bringt den Auftrag, die verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellung von Mann und Frau zu verwirklichen und bestehende Nachteile zu beseitigen, sprachlich nicht angemessen zum Ausdruck. Auf die Verwendung von Doppelformen wird dennoch verzichtet, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu wahren. Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen oder ähnlichen Formulierungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Zu § 5:

Das Parlament kann das Controlling durch Funktionsträger, ggf. mit entsprechendem Unterbau oder eine entsprechende Abteilung in der Parlamentsverwaltung durchführen lassen. Der Beauftragte für das Controlling durch das Parlament soll allerdings keinerlei Beanstandungskompetenzen im Hinblick auf die Exekutive haben, sondern nur dem Parlament zur Seite stehen, damit dieses seine Rechte wahrnehmen kann

²⁸ Zur hier nicht vorgesehenen Haftung für den missbräuchlichen Einsatz von Ressourcen durch die Exekutive, vgl. *Keilmann*, in: *Jessen*, *Neuere Ansätze parlamentarischer Steuerung und Kontrolle*, 2001, S. 147.

²⁹ Die Parlamentarische Steuerungsordnung käme freilich auch ohne die Erwähnung dieser Selbstverständlichkeit aus.

³⁰ Vgl. hierzu *Seikel*, *DÖV* 2000, 525, 529.

³¹ Eine rheinland-pfälzische Besonderheit, vgl. § 112a Abs. 1 LHO RLP.

³² Vgl. *Nebel*, in: *Piduch*, *Bundshaushaltsrecht*, Stand: Dezember 2005, Art. 110, Rdn. 16.

(vgl. Abs. 1 S. 2 der Vorschrift). Die Meldepflicht nach Abs. 1 S. 3 kann nur dann greifen, wenn unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, so dass „erheblich“ in diesem Sinne zu interpretieren ist (vgl. auch § 16 Abs. 2 S. 2). Es ist ihm jedoch unbenommen, den Ausschuss bereits früher über Fehlentwicklungen in Kenntnis zu setzen.

Abs. 2 stellt klar, dass das Handeln des Controllers des Parlaments diesem zugerechnet wird, so dass eine scheidungsgerichtliche Überprüfung auch seines Handelns ermöglicht wird.

Um eine erfolgreiche Zusammenarbeit des Controllers des Parlaments mit den jeweiligen Ausschüssen zu gewährleisten und ihn zugleich unter eine parlamentarische Kontrolle zu stellen, wird er zum Teil mit den Rechten und Pflichten eines Parlamentsmitglieds ausgestattet (vgl. Abs. 3).

Zu § 6:

Maßgeblich für die Ausgestaltung der Parlamentarischen Steuerungsordnung ist die intensive Einbeziehung des Rechnungshofes als beratendes Organ (§ 88 Abs. 3 BHO/LHOen) in die Abläufe – insbesondere vor dem Hintergrund seiner umfassenden Prüfungserfahrungen und seines besonderen Status³³. Entsprechend wird die jederzeitige und exponierte Einbindung des Rechnungshofes – auch bereits im Vorfeld von Entwicklungsprozessen – normiert. Er sollte den dynamisierten Entwicklungsprozess zwischen der Legislative und der Exekutive bereits im Vorfeld auf Wunsch des Haushalts- und Finanzausschusses, der Landesregierung oder einzelner Ministerien aktiv beratend begleiten oder zu Fragen gutachtlich Stellung nehmen.

Zu § 7:

Mit der Leitentscheidung kann das Parlament bestimmte Ziele in einer besonderen Weise auf die politische Tagesordnung bringen. Gleichwohl dürfen diese politischen Ziele nicht dem Regierungskonzept widersprechen, um nicht die Handlungsfähigkeit der Regierung einzuschränken. Somit bleibt dem Parlament nur die Möglichkeit, Ziele und Aufträge durch deren Aufnahme in eine Leitentscheidung als besonders wichtig zu bewerten und einem besonderen Erfüllungsdruck zu unterwerfen. Hierbei dürfen jedoch die Prioritätensetzungen oder Zeitplanungen der Regierung nicht missachtet werden, da auch eine solche Setzung zum Regierungskonzept gehört.

Durch die Abbildung in die Leitentscheidung wird die Regierung allerdings in qualifizierter Weise mit ihren eigenen Zielen konfrontiert und hat diese im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu beachten.

Somit wird auch klar, dass sich die Leitentscheidung sowohl in der Abbildung einzelner Ziele erschöpfen kann als auch die gesamte Regierungserklärung erfassen kann.

Zu § 8:

Der Leistungsauftrag ist in der rheinland-pfälzischen Landeshaushaltsordnung bereits als Steuerungsinstrument vorgesehen. Durch diesen Gesetzentwurf wird seine Rolle als Teil einer einheitlichen und wirkungsvollen parlamentarischen Steuerungsordnung deutlich gemacht. Er setzt einen Steuerungsimpuls, der über Zielvereinbarungen nach § 9 verwaltungsintern weitergetragen wird³⁴. Die Vorgaben des Leistungsauftrags sind selbst nicht verbindlich. Verbindlich sind allerdings die Festsetzungen im Haushalt. Die Exekutive kann ein Abweichen von den Vorgaben eines Leistungsauftrags innerhalb des Verfahrens nach § 20 rechtfertigen. Wird die

Abweichung zu spät erkannt, so ist eine Begründung für die Abweichung im Rahmen der Haushaltsrechnung vorzunehmen.

Zu § 9:

Zielvereinbarungen dienen der Umsetzung der Leistungsaufträge nach § 8 innerhalb der Exekutive, deren Vorgaben von oben nach unten auf diese Weise weitergereicht werden. Durch die Zielvereinbarungen wird der jeweilige Leistungsauftrag verwaltungsintern konkretisiert und einer Umsetzung zugeführt. Dabei muss eine Zielvorgabe stets mit einer entsprechenden Ressourcenausstattung verbunden werden.

Zu § 10:

Das Budget ist eine Zuweisung von Ressourcen an einzelne Verwaltungseinheiten, die ihre Rechtfertigung darin findet, dass auf diese Weise Optimierungspotenziale vor Ort ausgeschöpft werden können. Die Budgetierung ist somit gleichsam die Ursache für die Parlamentarische Steuerungsordnung, indem mit der Übertragung solcher Budgets Berichtspflichten für die budgetierenden Stellen und Controllingmechanismen verbunden werden, um das Budgetrecht des Parlaments zu gewährleisten. Nur dann, wenn eine dezentrale Ressourcenverantwortung vorgesehen wird, besteht eine Notwendigkeit, dem Parlament ausgleichende Maßnahmen an die Hand zu geben, da das Parlament durch die Budgetierung zu gewissen Teilen von seiner Finanzverantwortung ausgeschlossen wird.

Zu § 11:

Die Vorschrift führt eine herkömmliche Definition des Begriffs „Controlling“ an. Das Controlling dient der Schaffung der Faktengrundlage für die Parlamentarische Steuerungsordnung. Die hieraus gewonnenen Ergebnisse stellen die Entscheidungsbasis für das Parlament dar.

Zweiter Abschnitt: Parlamentarische Steuerungsordnung

Die Parlamentarische Steuerungsordnung besteht im Rahmen der „Mikrosteuerung“ zunächst aus vorgelagerten Steuerungsmechanismen. Das Parlament setzt Steuerungsimpulse durch eine Leitentscheidung, aus der wiederum Leistungsaufträge zu entwickeln sind, die ihrerseits durch Zielvereinbarungen innerhalb der Verwaltung konkretisiert werden. Das Parlament kann ferner aktuellen Entwicklungen durch außerordentliche Leitentscheidungen begegnen.

Des Weiteren sind ein verwaltungsinternes Controlling und ein Berichtswesen gegenüber dem Parlament für die Steuerungsordnung unverzichtbar.

Als dritte Säule des Steuerungskonzepts fungieren eine nachsorgende Kontrolle der Zielerreichung und – soweit erforderlich – eine entsprechende gestufte Gegensteuerung. Dieser Bereich ist zum einen von einer gesetzlich angeordneten Zurückhaltung der Legislative gegenüber Exekutivaufgaben geprägt und zum anderen von dem Primat der Kooperation und Kommunikation.

Nachdem im ersten Abschnitt die erforderlichen Definitionen erfolgt sind, gestaltet der zweite Abschnitt die Zuständigkeiten, das Verfahren und das Controlling näher aus.

Zu § 12:

Im Grundsatz ist der für den Haushalt zuständige Ausschuss auch für die Aufgaben und Kompetenzen nach diesem Ge-

³³ Vgl. auch *Isensee*, JZ 2005, 971, 980.

³⁴ Vgl. § 7 LHG RP 2007/2008.

setz zuständig³⁵. Dieser hat, um in einer umfassenden Steuerungsordnung möglichst wirkungsvoll handeln zu können, mit den jeweils zuständigen Fachausschüssen zu kooperieren.

Sollte sich im Laufe der Zeit die Notwendigkeit ergeben, die Aufgaben und Kompetenzen einem anderen Ausschuss zu übertragen, so ist die Grundlage hierfür mit § 12 Abs. 2 schon angelegt. Zugleich ordnet § 12 Abs. 2 S. 2 für diesen Fall eine enge Zusammenarbeit des neu zu bildenden Ausschusses mit dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss an, um eine wirkungsvolle und einheitliche Steuerung zu gewährleisten.

Zu § 13:

Grundsätzlich kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass das Parlament sich auch in der Zukunft eine Geschäftsordnung geben wird, die über eine ausreichende Regeldichte verfügt. Die derzeitigen Geschäftsordnungen jedenfalls regeln nahezu alle Aspekte, die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlich sind. Es ist insofern nur zum Teil nötig, einzelne spezifische Aspekte festzuschreiben, die für die parlamentarische Steuerungsordnung unentbehrlich sind und die in den bestehenden Geschäftsordnungen naturgemäß nicht enthalten sind (so z. B. im Hinblick auf den Controller des Parlaments, vgl. § 5). Dieses Konzept widerspricht auch nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Geschäftsordnung des Bundestages³⁶, wonach zur Regelung des parlamentarischen Geschäftsgangs auch das Gesetz zur Verfügung steht, wenn das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrats³⁷ bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen³⁸. Würde man die Geschäftsordnung darüber hinausgehend in Gesetzesform gießen, berührte man die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments jedenfalls unnötigerweise. Insofern ist – gerade auch im Hinblick auf den Diskontinuitätsgrundsatz, dem die Geschäftsordnungen unterliegen – Zurückhaltung in Bezug auf eine gesetzliche Regelung geboten, hier aber auch gewahrt.

Zu § 14:

Das Leitbild dieser Vorschrift ist eine parlamentarische Steuerung mittels Leitentscheidung und dem daraus entwickelten Leistungsauftrag, gefolgt von einer „top-down“-Steuerung innerhalb der Exekutive mittels Zielvereinbarungen.

Zunächst beginnt das eigentliche Steuerungsverfahren mit einer Leitentscheidung im Sinne von § 7. Die Parlamentsmehrheit kann hiermit gesellschaftliche und politische Notwendigkeiten in einem Handlungsprogramm, welches aus der Regierungserklärung abgeleitet wird, festlegen. Da Parlament und Regierung als gleichberechtigte Gewalten nebeneinander stehen und ohne den jeweils anderen nichts bewirken können, ist es erforderlich, dass Parlament und Regierung das Einvernehmen über die Leitentscheidungen des Parlaments herstellen müssen. In einer solchen Abstimmung sind Kennzahlen, Leistungsziele und Zeiträume unter fachlichen Gesichtspunkten zu überprüfen. Eine reine Klarstellungsfunktion kommt Abs. 1 S. 2 der Vorschrift zu: Die Leitentscheidung und mit ihr das gesamte aus ihr abgeleitete Instrumentarium kann die Leistungsverwaltung verändern.

Nach Abs. 2 dieser Vorschrift werden die Leitentscheidungen in konkrete Leistungsaufträge umgesetzt, die durch das Ministerium der Finanzen aufgestellt werden. Die Leistungs-

aufträge werden mit dem Haushaltsplan verfahrensmäßig verbunden, um der gegenseitigen Beeinflussung von Haushaltsansätzen und Leistungsaufträgen gerecht zu werden. Die Budgetzuweisung erfolgt nunmehr nur gegen Leistungszusage. Schließlich erscheint auch eine Einbindung der Leistungsaufträge in die Haushaltsrechnung als äußerst zweckmäßig³⁹.

In einem weiteren Schritt (Abs. 3) erfolgt die „top-down-Steuerung“ innerhalb eines Ressorts durch Zielvereinbarungen, die die Budgetierung und die Leistungsaufträge abbilden müssen. Dazu müssen sie Ziele und Leistungen quantitativ und qualitativ beschreiben und andererseits die Ressourcen hierfür vorsehen.

Zu § 15:

Neben den regulären Leitentscheidungen kann das Parlament bei Bedarf weitere – irreguläre – Leitentscheidungen treffen. Diese stellen naturgemäß eine Singularität in einem überplanten Haushalt dar und dürfen, um das haushalterische Gesamtkonzept nicht zu torpedieren, nur im Ausnahmefall vorgenommen werden. Zur Absicherung dieser Funktion bedarf es – abgesehen vom Kriterium der Erforderlichkeit – des Einvernehmens der Exekutive schon auf der Ebene der irregulären Leitentscheidung. Auch hier wird auf der Ebene der Leitentscheidung auf eine Überprüfung des staatlichen Leistungsangebots ausdrücklich hingewiesen.

Aber auch der hieraus gewonnene Leistungsauftrag soll nur mit der Zustimmung der Regierung möglich sein, um eine Fehlsteuerung zu verhindern.

Soweit reguläre Leistungsaufträge bereits in der Welt sind und sich inhaltlich mit den irregulären Mechanismen nach § 15 überlagern, werden erstere verdrängt und müssen an die neuen Vorgaben angepasst werden.

Zu § 16:

Um ein geeignetes Berichtswesen betreiben zu können, bedarf es einer effektiven Controlling-Struktur innerhalb der gesamten Verwaltung. Insofern wird ein ausdrücklicher Auftrag durch den Gesetzgeber erteilt. Der Aufbau eines Controlling-Systems innerhalb der Exekutive obliegt ausschließlich der Regierung, da es sich um reine Vollzugstätigkeit handelt. Es bietet sich zwar an, die Controllingprozeduren der Exekutive und der Legislative jeweils aufeinander abzustimmen. Jedoch ist dies nicht zwingend notwendig.

Aus diesem Informationssystem entnimmt die Exekutive die maßgeblichen Kennziffern und Zahlen, um zu entscheiden, ob ggf. das Parlament über einen Missstand zu informieren

³⁵ Nach § 71 GO LT RLP (in der Fassung vom 10. November 2006) ist dies der Haushalts- und Finanzausschuss.

³⁶ BVerfGE 70, 324.

³⁷ Aus dieser Rechtsprechung wird man für die Gesetzgebung der Länder schließen können, dass die gesetzliche Regelung der Geschäftsordnung unter Wahrung der Geschäftsordnungsautonomie und aus gewichtigen sachlichen Gründen dort erst recht zulässig ist. Jedenfalls wird man auf der Länderebene nicht Mitwirkungsbefugnisse anderer Verfassungsorgane – wie die Einspruchs- bzw. Zustimmungsbefugnisse des Bundesrats oder das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten auf Bundesebene – zum Anlass nehmen müssen, die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments durch eine gesetzliche Regelung als gefährdet anzusehen.

³⁸ Diese Auffassung ist indes nicht kritiklos hingenommen worden: vgl. das Sondervotum der Richter Mahrenholz (BVerfGE 70, 324, 366 ff.) und Böckenförde (BVerfGE 70, 324, 380 ff.); *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 44 ff., wonach das Parlament verpflichtet ist, den parlamentarischen Geschäftsgang in der Geschäftsordnung zu regeln.

³⁹ So auch § 7b Abs. 4 LHO RLP.

ist. Das Verfahren hierfür richtet sich nach Abs. 2 in umgekehrter Richtung zur Steuerung – nämlich grundsätzlich von unten nach oben (vgl. § 17). Die jeweilige Dienststelle prüft fortlaufend aufgrund der vorhandenen Zahlen, ob eine *erhebliche* negative Abweichung vorliegt. Feste absolute oder relative Grenzen werden sich nicht zur Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs angeben lassen, da die unterschiedlichen Haushaltstitel ein unterschiedliches Volumen aufweisen. Hier ist – wie schon in § 5 Abs. 1 S. 3 – danach zu fragen, ob ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Bejaht die zuständige Behörde⁴⁰ diese qualifizierte Abweichung, so wird letztlich das Ministerium für Finanzen für die Frage der Weiterleitung an das Parlament verantwortlich. Das Ministerium soll durch die Zuständigkeitbündelung für diese Frage in die Lage versetzt werden, sich einen umfassenden Überblick über die Negativabweichungen im ganzen Lande und in allen Ressorts verschaffen zu können. Auf diese Weise wird ein schnell arbeitendes Berichtswesen etabliert, welches zugleich vor „Fehlalarmen“ schützt.

Zu § 17:

Der Aufbau des Controllings in der Verwaltung verläuft von den nachgeordneten Dienststellen nach oben. In allen diesen nachgeordneten Dienststellen ist ein Controller – vergleichbar dem Beauftragten für den Haushalt – zu bestellen, welchem in Bezug auf die Durchführung des Controllings der Controller des Ressorts übergeordnet ist. Der Vorgang überspringt also ggf. die Mittelinstanz, um ein beschleunigtes Verfahren zu erreichen. Für die Regierung wird zudem ein gemeinsamer Controller (Controller der Exekutive) bestellt.

Im Rahmen des Berichtswesens ist in Bezug auf Fehlentwicklungen jedoch zwischen einfachen Abweichungen und qualifizierten Abweichungen zu differenzieren. Letztere sind auch nach dem beschleunigten Verfahren nach § 16 Abs. 2 S. 2 zu behandeln, während „einfache“ Abweichungen lediglich vom Controller in der nachgeordneten Dienststelle über den Controller des Ressorts bis hin zum Controller der Regierung verwaltungsintern zu kommunizieren sind.

Der Controller der Exekutive ist das Pendant zum Controller des Parlaments. Beide haben eng zusammenzuarbeiten. Der Controller der Exekutive wird regelmäßig von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums gestellt werden, um aufgrund des vorhandenen Fachwissens einen möglichst reibungslosen Verfahrensablauf zu gewährleisten. Dem Controller der Exekutive obliegen Koordinierungsaufgaben unter den Ressort- und Verwaltungscontrollern, die Überwachung und Bewertung des Controllings und die Kommunikation und Abstimmung mit dem Controller des Parlaments, nicht jedoch die Leistung des eigentlichen Controllings.

Der Ressortcontroller (Abs. 2) setzt die Budgetierung mit Zielvereinbarungen innerhalb des Ressorts um und leistet das ressortinterne Controlling. Er hat Fehlentwicklungen zu erkennen und an den Controller der Landesregierung zu berichten.

Korrespondierend hierzu sind die Aufgaben der Controller in den nachgeordneten Dienststellen ausgestaltet (vgl. Abs. 3). Bei *erheblichen* Abweichungen hat zudem ein Bericht unmittelbar an den Controller der Exekutive zu erfolgen.

Zu § 18:

Die Regierung selbst ist verantwortlich für jährliche Berichte an das Parlament, in welchen sie die Tätigkeit der Exekutive nachvollziehbar und transparent unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beleuchtet. Durch diese regelmäßige Berichts-

pflicht ist die Verwaltung gezwungen, eine Außendarstellung ihres Handelns vorzunehmen und sich ihrer Verantwortung in qualifiziertem Maße bewusst zu werden. Es ist zweckmäßig, die Berichte unter der Federführung des Finanzministeriums zu erstellen, um eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen. Der Controller des Parlaments hat insoweit keine Kompetenzen gegenüber der Exekutive, die die Sammlung von Daten und deren Bewertung selbstständig vornimmt. Das verwaltungsinterne Controlling soll nicht durch die Legislative oder im Namen der Legislative erfolgen.

Die konkrete Form bzw. den konkreten Ablauf des Berichtswesens kann das Haushaltsgesetz vorsehen. Auf diese Weise können zeitnah neue – insbesondere EDV-gestützte – Konzepte implementiert und auf einem technisch aktuellen Stand gehalten werden. Zudem können im Haushaltsgesetz zeitnah Steuerungsimpulse gesetzt werden und Vorgaben an die Exekutive kommuniziert werden.

Im Haushaltsgesetz können insbesondere im Einzelnen vorgesehen werden: Anordnungen über die Form und den Umfang der Darstellung, eventuelle Veränderungen der Berichtszeiträume, qualitative Vorgaben und Hinweise auf mittel- und langfristig absehbare Entwicklungen, die Einrichtung eines Verfahrens zur zeitnahen Erfassung von Abweichungen der Vorgaben des Parlaments oder sonstige Hinweise im Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung.

Zu § 19:

Das Instrumentarium, welches dem Parlament zur Verfügung steht, erschöpft sich in sehr zurückhaltenden Maßnahmen⁴¹. Der nach diesem Gesetz zuständige Ausschuss kann – unbeschadet weiterer Rechte, die ihm nach der jeweiligen Geschäftsordnung eingeräumt werden – zunächst Darlegungen über den Haushaltsvollzug von der Exekutive verlangen, um einschätzen zu können, ob eine hinreichend negative Abweichung von den in einem Leistungsauftrag festgesetzten Zielen vorliegt. Gelangt das Parlament aufgrund der von der Exekutive bereitgestellten Informationen zu einer solchen Einschätzung, so steht zunächst eine gemeinsame Lösung im Vordergrund, die auf Initiative des Controllers des Parlaments gefunden werden soll. Erst wenn dieser Weg erfolglos beschritten wurde, kommt eine einseitige Steuerung seitens des Parlaments in Betracht. Eine solche Maßnahme sollte zunächst durch den jeweiligen Rechnungshof fachlich abgesichert sein, um ein zweckmäßiges Handeln zu ermöglichen.

Zu § 20:

In dem Fall, dass eine Abweichung von einer Festsetzung in einem Leistungsauftrag von der Exekutive als vorzugswürdig erachtet wird, sei es, weil die Vorgabe als unzulässig erachtet wird, sei es aus anderen sachlichen Gründen, so kann das Budgetrecht des Parlaments nur gewahrt werden, wenn ihm ein Zustimmungsvorbehalt eingeräumt wird. Es handelt sich hierbei jedoch um eine konstruktive Beanstandung. Dies bedeutet, dass die Landesregierung die favorisierte Vorgehensweise darstellen muss. Somit kann die Landesregierung sich nicht lediglich auf die mangelnde Rea-

⁴⁰ Dies kann letztlich – in Gestalt des Ressortcontrollers – auch das jeweilige Fachministerium sein.

⁴¹ Die Zahl der denkbaren Instrumente ist natürlich ungleich größer. So käme einiges bis hin zur Ausstattung des Parlaments mit kommunalaufsichtähnlichen Rechten in Betracht (vgl. Keilmann, in: Hill, *Parlamentarische Steuerungsordnung*, 2001, S. 135, 140). Bei einer zu starken Ausgestaltung der Rechte (z. B. dem zur Ersatzvornahme) lässt sich jedoch ein verfassungswidriges Übergreifen der Legislative in exekutive Aufgaben nur noch schwerlich leugnen.

lisierbarkeit einer Vorgabe berufen, sondern hat eine Vorgabe zu nennen, die realisierbar ist.

Die Vorschrift soll trotz ihrer Stellung im Zusammenhang mit der parlamentarischen „Gegensteuerung“ nicht nur in diesen Fällen anwendbar sein. Ihre Stellung resultiert daraus, dass auch sie den Sachverhalt der Zielabweichung anspricht.

Dritter Abschnitt: Rechtsschutz

Die Parlamentarische Steuerungsordnung wird flankiert durch ein schiedsrichterliches Verfahren, welches durch die Regierung initiiert werden kann. Dessen Vorteile bestehen darin, dass zwar auch eine Schlichtung einer Konfrontation zweier Parteien intendiert wird, jedoch vielmehr der Versuch einer gemeinsamen Lösungsfindung unternommen wird. Dies geht insbesondere daraus hervor, dass die Schiedsrichter jeweils aus der Exekutive und der Legislative rekrutiert werden – unter dem Vorsitz des Rechnungshofspräsidenten als unabhängigem Fachexperten. Darüber hinaus wird stets die Möglichkeit der gütlichen Einigung offen gehalten. Grundsätze des Verfahrens sind weiterhin: Beschleunigungsgrundsatz (siehe § 28 Abs. 1), Dispositionsmaxime, Beibringungsgrundsatz (in eingeschränkter Form, § 23 Abs. 2; siehe auch § 26 Abs. 3).

Um die Funktionsfähigkeit des Schiedsgerichts zu gewährleisten, ist dieses – gleichsam als spezielles Vorverfahren – auch in der jeweiligen Verfassung vorzusehen.

Dass vorliegend nur der Regierung eine Rechtsschutzmöglichkeit eingeräumt wird, ist beileibe nicht zwingend, aber für den Gesetzeszweck ausreichend: Die Regierung soll sich dann an das Schiedsgericht wenden können, wenn das Parlament in der Anwendung der durch die Parlamentarische Steuerungsordnung eingeräumten Rechte über das Ziel hinauschießt. Es handelt sich also nach dieser Konzeption lediglich um ein Kontrollmechanismus hinsichtlich neu hinzugewonnener Handlungsmöglichkeiten. Es ist nichts gewonnen, wenn das Budgetrecht des Parlaments letztlich so gestärkt wird, dass dieses in Kompetenzen der Exekutive eingreifen kann. Dass es für das Parlament gewissermaßen wünschenswert ist, den Spruch eines Schiedsgerichts hinsichtlich der Art und Weise des Haushaltsvollzug der Exekutive entgegenhalten zu können, steht auf einem anderen Blatt, muss aber durch diesen Entwurf nicht geregelt werden.

Zu § 21:

Abs. 1 der Vorschrift formuliert den gesetzlichen Auftrag an Regierung und Parlament, ein Schiedsgericht zu bilden. Das Schiedsgericht hat die Aufgabe, Entscheidungen und Maßnahmen nach diesem Gesetz zu überprüfen. Es dient nicht dazu, jeglichen Rechtsstreit zwischen Landesregierung und Parlament beizulegen. In dem zu bildenden Spruchkörper kommt dem Präsidenten des Rechnungshofes angesichts der Unabhängigkeit der Behörde und seiner fachlichen Kompetenz eine ausgleichende Rolle zu.

Zu § 22:

Das Schiedsgericht wird nur auf Antrag hin tätig. Zulässigkeitsvoraussetzung für einen solchen Antrag ist die substantiierte Darlegung der Kernbereichsverletzung. Damit ist auch das Entscheidungsprogramm des Schiedsgerichts abgegrenzt. Ein solcher Antrag hat nur dann Erfolg, wenn die Legislative durch eine Entscheidung oder Maßnahme nach diesem Gesetz unzulässigerweise in den Kernbereich der Exekutive übergreift. Hiermit ist das Prinzip der Gewaltenteilung angesprochen.

Zu § 23:

Abs. 1 der Vorschrift orientiert sich an §§ 81, 82 VwGO. Allerdings wird nicht der Untersuchungsgrundsatz der VwGO übernommen, soweit nicht die Frage der Erledigung angesprochen ist (vgl. § 26 Abs. 3). Abs. 2 stellt klar, dass Beibringungs- und Dispositionsmaxime gelten. Der dritte Absatz findet sein Vorbild in § 88 VwGO.

Zu § 24:

Auch in Bezug auf die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung findet eine Orientierung an der Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. §§ 86 Abs. 3, 87, 87b VwGO) statt. Zur Verfahrensbeschleunigung durch prozessleitende Anordnungen ist das Schiedsgericht regelmäßig gehalten, um die Verfahrensdauer nach § 28 Abs. 1 einzuhalten. Zu den einzelnen Maßnahmen geben §§ 87 und 87b VwGO einen Anhaltspunkt.

Zu § 25:

Der Ablauf der mündlichen Verhandlung unterscheidet sich nicht wesentlich von denjenigen nach anderen Verfahrensordnungen und dient maßgeblich dazu, eine umfassende Erledigung des Schiedsgerichtsstreits herbeizuführen.

Zu § 26:

Die Antragsänderung und Antragsrücknahme ist Ausfluss des Dispositionsgrundsatzes und insoweit ähnlich wie andere Prozessordnungen ausgestaltet, die auf dessen Basis operieren. Eine Erledigung wird indes von Amts wegen festgestellt, weil dies für das Schiedsgericht in der Regel ohne weiteres möglich sein wird und die Frage der Erledigung hier nicht für eine Kostenfolge von Relevanz ist.

Zu § 27:

Es entspricht dem Gesetzeszweck, den beiden Parteien auch im Rahmen des schiedsgerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit der gütlichen Einigung stets offen zu halten. Der Vergleich wird in jedem Falle durch Beschluss festgestellt und beendet das Verfahren. Der Vergleich kann auf zwei Arten zustande kommen: durch Protokollierung in der mündlichen Verhandlung oder aber im Vorfeld – ähnlich wie im Zivilprozess nach § 278 Abs. 6 ZPO – im schriftlichen Wege. Die Legitimation auf Seiten des Parlaments wird durch die Zustimmung nach Abs. 3 erzielt.

Zu § 28:

Am Ende eines schiedsgerichtlichen Verfahrens nach den §§ 21 ff. steht regelmäßig ein Schiedsspruch. Der Beschluss ist die gesetzliche Ausnahme, vgl. § 26 oder § 28 Abs. 3. Die zeitliche Beschränkung des Verfahrens dient der Beschleunigung. Das Schiedsgericht soll nicht als Bühne der Haushaltspolitik dienen, sondern zielstrebig eine Entscheidung und ggf. auch Problemlösungen in Form von Anordnungen hervorbringen. Letztere werden darauf gerichtet sein, dass das Parlament gewisse Maßnahmen aufzuheben bzw. rückgängig zu machen hat.

Eine sofortige Beilegung des Konflikts schon innerhalb des schiedsgerichtlichen Verfahrens ist nach Abs. 3 dann möglich, wenn ein Eingriff in den Aufgabenkernbereich der Exekutive durch parlamentarische Maßnahmen unter keinem Gesichtspunkt bejaht werden kann. Das Ergebnis muss auf der Hand liegen und zudem durch eine einstimmige Entscheidung abgesichert sein. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof/Bundesverfassungsgericht kann der Regierung durch Abs. 3 nur genommen werden, wenn eine ent-

sprechende Verankerung in der jeweiligen Verfassung vorhanden ist.

In allen anderen Fällen ist die Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof/das Bundesverfassungsgericht nach Abs. 4 grundsätzlich eröffnet.

Angela Koch*, Münster

Katalonien innerhalb Spaniens und der EU

A. Ausgangslage

Spanien hat sich seit Ende des Frankismus mit bemerkenswertem Erfolg wirtschaftlich entwickelt. In nur zwanzig Jahren wurde das Entwicklungsland zum starken europäischen Partner. Ebenso ist seine internationale Bedeutung wegen der starken Stellung im Mittelmeerraum – hier vor allem zum arabischen Raum – und engen kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas ständig gewachsen. Doch hält sich in Deutschland die Zahl wissenschaftlicher, vor allem politologischer Reflektionen und Diskussionen über Spanien im Vergleich zur Literatur über andere europäische Länder wie Frankreich, Großbritannien oder Italien in engen Grenzen. Meistens konzentriert sie sich auf den Transformationsprozess zur Demokratie oder die frühen Jahre der EU-Mitgliedschaft. Auch in der aktuellen Informationsvermittlung über die Medien spielt Spanien eine eher untergeordnete Rolle.

Vor allem bedarf es der Darstellung der Stellung der CCAA¹ und Staatsorganisation als adäquaten Spiegel der Geschichte und Gegenwart des kulturell vielfältigen Landes. Spanien besteht aus 17 autonomen Regionen, wovon sich vier als eigene Nationalität mit eigener Sprache, Kultur und Identität verstehen. Es betrifft besonders Katalonien. Seine politische und nationale Geschichte ist ein hervorragendes Beispiel für eine Region, die zumindest in der jüngsten Geschichte mit friedlichen Mitteln um eine eigenständige, autonome Stimme in einem Staat gekämpft und zugleich versucht hat, sich in der supranationalen Ebene der EU einzugliedern und zu profilieren.

B. Geschichtliche, politisch-ökonomische und sozio-kulturelle Einordnung

Spanien war bis zum 15. Jhd. als Zusammenschluss mehrerer Königreiche eine heterogene Monarchie mit dem Machtzentrum in Kastilien². Das Königreich Aragón dagegen war ein eigenständiges Königreich bestehend aus Aragón, Katalonien, Valencia und den Balearen mit jeweils eigenen parlamentarischen Institutionen, Gesetzen und Taxierungssystemen. In diesen vier Königreichen wurden vier Sprachen gesprochen, die heute noch bestehen und Zeichen einer nicht-kastilischen Kultur und Identität sind³.

Katalonien wurde zur Mittelmeerhandelsmacht mit Kolonien in Sardinien, Süditalien und Griechenland⁴. Erst nach der

Niederlage am 11. September 1714 im spanischen Erbfolgekrieg (1701-1714) verlor es die ökonomischen Sonderrechte (*fueros*); unter Philip V. wurden die katalanischen Institutionen durch Gesetze und Institutionen Kastiliens ersetzt, die katalanische Sprache verboten⁵. Im 19. Jhd. kam es zur Wiedergeburt (*Renaixença*) der katalanischen Kultur und Identität. Unterstützt wurde es vor allem durch das wirtschaftlich einflussreiche Bürgertum⁶, das viel Interesse an Kataloniens wirtschaftlicher Autonomie hatte, um nicht länger von Madrids politischen Bestimmungen abhängig zu sein und dem zentralspanischen Taxierungssystem zu entgehen.

Im Jahre 1873 wurde die *República Federal* („Föderale Republik“, 1873-74) ausgerufen, deren zweiter Präsident, Francisco Pi i Maragall, „im Föderalismus die politisch-institutionelle Lösung für die Integration Kataloniens im spanischen Staatsverband sah“⁷. Mit dem Jahrhundertwechsel erstarkte die politische Bewegung des Katalanismus: 1902 wurde zum einen die konservativ-autonomistische *Lliga Regionalista* („regionalistische Liga“) unter der Führung Prat de Ribas gegründet, die ein großes Katalonien innerhalb Spaniens anstrebte; zum anderen die *Lliga Catalanista* („katalanistische Liga“), deren Ziel ein eigenständiges Katalonien war⁸.

Francesc Macià gründete gegen Ende des Ersten Weltkriegs den linken Katalanismus, der sich 1922 zur radikalen Gruppierung *Estat Català* („Katalanischer Staat“) weiterentwickelte. Sie forderte ein linkes autonomes Katalonien in einem linken föderalen Spanien. Nach dem Sturz der Monarchie bekam es in der *Segunda República* („zweite Republik“, 1931-1936) am 15. September 1932 ein Autonomiestatut⁹. Selbstregierungsorgane wie der *Generalitat* wurden unter Präsident Francesc Macià wiedereingeführt, das Katalanische neben dem Kastilischen Amtssprache¹⁰.

Spaniens Bevölkerung hatte sich Anfang des 20. Jhd. in zwei politische Blöcke gespalten, die Republikaner und Nationalisten. Im Jahre 1932 gewann die Volksfront, ein Bündnis aus Linksparteien, die Wahlen. Sie wollte zahlreiche Reformen in der Landwirtschaft und eine progressive Neuregelung für die CCAA, was auf heftigen Widerstand im nationalistischen Lager stieß, der sich 1936 in der von General Francisco Franco angeführten Militärrevolte zuspitzte und im dreijährigen Bürgerkrieg mit über 600.000 Toten endete¹¹. Katalonien blieb während der Zeit weitgehend autonom und war die letzte republikanische Bastion, die erst im April 1939 eingenommen wurde¹².

* Die Verfasserin ist Studentin der Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

¹ Die „Autonomen Regionen“ oder „Gemeinschaften“ werden im Spanischen als *Comunidades Autónomas* (CCAA) oder *Comunidad Autónoma* (CA) bezeichnet; im Folgenden wird die Abkürzungsform verwendet.

² Vgl. Keating, Spain. Peripheral nationalism and state response, 1995, in: McGarry/O'Leary, (Hrsg.), The politics of ethnic conflict regulation, London und New York, 1995, S. 205.

³ Vgl. Keating, 1995, S. 205 ff.

⁴ Vgl. Schmidt-Felzmann, Kultureller und politischer Nationalismus – Unabhängigkeitsbestrebungen in Katalonien und Schottland, Mainz, 2001, S. 50 ff.

⁵ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien, 1992, in: Nohlen/González Encinar (Hrsg.), Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Opladen, 1992, S. 16 f.

⁶ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, 1992, S. 17.

⁷ Ebd.

⁸ Vgl. Keating, 1995, S. 210.

⁹ Nach katalonischem Vorbild forderten auch andere Regionen ein eigenes Statut. Das galizische Statut wurde bspw. im Exil während des Bürgerkriegs verabschiedet (vgl. Keating 1995, S. 213.).

¹⁰ Vgl. Nohlen/Hildenbrand, 1992, S. 17 f.

¹¹ Vgl. www.sispain.org/spanish/history.html.