

rechtliche Vorgaben im weiteren Sinne verstößt, da ansonsten für eine Kollision mit kommunaler Planung der relative Eingriffsvorbehalt der Fachplanung einschlägig sein dürfte<sup>67</sup>.

Gegen den Widerspruch selbst kann die Anpassungspflicht an den Flächennutzungsplan im Wege des vorgelagerten Rechtsschutzes, insbesondere durch einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO verteidigt werden.

Vielmehr gilt es jedoch im Zuge der gegenseitigen Beteiligung und der eigenen Abwägung Kompromisse einzugehen, was für die Akzeptanz der Planungen nur als förderlich angesehen werden kann<sup>68</sup>. Dies könnte durch das Gericht im Wege eines Bescheidurteils oder mit Hilfe einer Mediation nochmals versucht werden, damit die Planungsverantwortung wieder dorthin zurückfällt, wo sie faktisch auch hingehört: an die Gemeinden und an den öffentlichen Planungsträger. Somit schließt sich der Kreis und mit Hinblick auf die Praxis, in der prophylaktisch erhobene Widersprüche der Fachplanung auf die kommunale „Verhinderungsplanung“<sup>69</sup> treffen, bleibt berechtigterweise nur zu sagen: *Plus ça change, plus c'est la même chose*.

Dr. Ulrich Keilmann\*, Mainz

## Ein Dutzend Thesen zur outputorientierten Steuerung

### I. Die Legislative hat einen zentralen Steuerungsbedarf.

Der Steuerungsbedarf der Legislative war und ist unbestritten. Ausdruck dieses Steuerungsbedarfs ist das Budgetrecht des Parlaments, das aufgrund seiner Steuerungsfunktion gerne auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet wird. Dieses zentrale Recht der ersten Gewalt ist nicht zuletzt durch das Parlament selbst und dessen Wunsch nach einer immer stärkeren Differenzierung der Finanzbeziehungen zusehends schwerer verständlich geworden. Diese Entwicklung führte in den 90er-Jahren zusammen mit teilweise dramatischen Einnahmeausfällen zu einer deutlichen Haushaltsflexibilisierung – den sog. Neuen Steuerungsinstrumenten – mit insbesondere einer erweiterten Deckungsfähigkeit, einer erleichterten Übertragbarkeit, der optionalen Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Möglichkeit, die kaufmännische Buchführung zu erproben<sup>1</sup>. Für die Exekutive bedeutete dies einen Steuerungsgewinn<sup>2</sup>. Die Legislative jedoch haderte mit ihrem

immer schwächeren Budgetrecht<sup>3</sup>. In der Praxis wurde diese Problematik häufig dadurch überwunden, 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 fortzuentwickeln<sup>4</sup>. Das Grundanliegen und der Wunsch nach einer zentralen, einfachen und effektiven Steuerungsmöglichkeit für das Parlament bleibt jedoch nach wie vor ein zentrales Anliegen der Legislative.

### II. Auch auf allen Ebenen der Exekutive (Europäische Union, Bund, Länder, Kreise und Kommunen) gibt es einen Steuerungsbedarf, um die abgegebenen politischen Versprechen insbesondere auf deren zeit-, inhalts- und finanzrechtlicher Realisierung überprüfen zu können.

Der Haushaltsvollzug, der der Exekutive als eine zentrale Aufgabe zugewiesen ist, erfordert selbstredend funktionierende und praxistaugliche Steuerungselemente. Solange aber das Parlament sein Budgetrecht restriktiv handhabte, fühlte sich die Exekutive für die teilweise daraus erwachsenden irrationalen Konsequenzen exkulpiert. Die Bevölkerung jedoch differenzierte nicht zwischen Missmanagement in der Legislative oder dem in den Reihen der Exekutive. Für sie war Verwaltungstätigkeit regelmäßig unwirtschaftlich und immer nicht nachvollziehbar. Mit der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente und dem damit verbundenen Verantwortungszuwachs der Exekutive für ihr Verwaltungshandeln wächst immer mehr auch in Deutschland die Erkenntnis, dass die bisherige Inputsteuerung nicht zukunftsfähig ist und man zumindest mittelfristig auf eine output- oder gar outcomeorientierte Steuerung umstellen wird müssen.

### III. Der Versuch, flächendeckend sämtliche Verwaltungsprozesse steuern zu wollen, füllt vier Bände von Ordnern über die verschiedensten Produkte und führt dann mehr in die Orientierungslosigkeit, als zur gewünschten zielgerichteten outputorientierten Steuerung.

Mit den Neuen Steuerungsinstrumenten eröffnete sich auch die Möglichkeit, gerade im kaufmännischen Rechnungswesen – aber auch mit der sog. erweiterten Kameralistik – mit einem flächendeckenden Bottom-up-Ansatz zunächst alle (Verwaltungs-)Produkte zu definieren, um anschließend damit das Verwaltungshandeln auf politischer Ebene steuern und schließlich daraus den notwendigen künftigen Mittelbedarf kommender Haushaltsjahre ermitteln und zielgenau etablieren zu können.

Diese sicherlich schöne Theorie entspricht zwar dem deutschen Naturell, alles bis ins kleinste Detail steuern und kontrollieren zu können. Hilfreich ist dieser Ansatz jedoch in vielerlei Hinsicht nicht<sup>5</sup>. Vielmehr führt dies zunächst lediglich dazu, dass in einem aufwändigen, flächendecken-

<sup>67</sup> Vgl. *Kauch/Roer*, Fn. 18, S. 174 ff.

<sup>68</sup> So auch *Kraft*, Fn. 41, 294 (299); ferner *Kirchberg/Boll/Schütz*, Fn. 8, 550 (556) m.w.N.

<sup>69</sup> Vgl. *Kraft*, Fn. 41, 294 (298).

\* Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann ist Grundsatzreferent im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz und Lehrbeauftragter an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Artikel gibt lediglich die private Meinung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Vgl. das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und

Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251 ff.).

<sup>2</sup> Vgl. u. a. *Deubel*, *Verwaltungsmodernisierung durch mehr Wettbewerb*, in: *Kübbeler/Langer*, *Wirtschafts- und Finanzpolitik nach ordoliberalen Prinzipien*, Berlin 1999, S. 149 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz*, *Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz* Nr. 15, 2001.

<sup>4</sup> Vgl. insofern noch den heutigen § 6 Abs. 5 *Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 Rheinland-Pfalz*.

den Prozess tausende von Produkten auf Arbeitsebene definiert werden und dabei regelmäßig gleichzeitig noch versucht wird, von vornherein alle denkbaren Handlungsalternativen zumindest theoretisch mit abhandeln und dazu passende, konstruktive Lösungsmodelle mit anbieten zu müssen. Entsprechend muss dieser Ansatz zwangsläufig daran scheitern, dass er vielleicht in verschiedenen Unternehmensphilosophien als nahezu ideal erscheinen mag, oder sogar tatsächlich ist, in der Verwaltungspraxis aber regelmäßig nur dazu führt, dass die Verwaltung sich äußerst intensiv mit verwaltungsinternen Abläufen, Prozessen, Produkten, Arbeitsschritten und vielen weiteren Definitions- und Detailfragen selbst befasst<sup>6</sup>, nicht aber mit den eigentlichen Aufgaben, der zielgerichteten Steuerung der politischen Ziele. Auch der Landesrechnungshof Baden-Württemberg kommt im Rahmen seiner beratenden Äußerung zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) zu dem Schluss, dass sich die Instrumentarien der freien Wirtschaft nicht ohne weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen, weil Aufgabenstellung, Führungs- und Entscheidungsstrukturen sowie rechtliche Rahmenbedingungen (insbesondere das Dienstrecht) im öffentlichen Bereich zu Differenzierungen zwingen<sup>7</sup>.

#### IV. Auf die Orientierungslosigkeit folgen unweigerlich finanzielle Turbulenzen.

Der flächendeckende Bottom-up-Lösungsansatz ist nicht zuletzt wegen seiner Komplexität in der Praxis zudem extrem unwirtschaftlich. Dies attestierte der Landesrechnungshof Baden-Württemberg für die Einführung des flächendeckenden Lösungsansatzes der NSI. Danach war der Projektansatz, bundesweit die Vorreiterrolle zu übernehmen und die NSI umfassend und flächendeckend in 1.200 Dienststellen mit mehr als 110.000 Bediensteten gleichzeitig einzuführen, verfehlt. Fachleute und die Personalvertretungen hatten vor diesem umfassenden Ansatz gewarnt<sup>8</sup>. Zur finanziellen Deckung dieses umfassenden Einführungsaufwandes wurden allein bis Ende 2005 in Baden-Württemberg rd. 220 Mio. € zuzüglich laufende Kosten von 30 Mio. € p.a. aufgewendet. Schließlich mussten obendrein sogar noch 257 zusätzliche neue Stellen ausgebracht werden<sup>9</sup>. Trotz dieses hohen finanziellen Mitteleinsatzes sowie der hohen Belastung der Mitarbeiter habe die als „Jahrhundertreform“ angekündigte Einführung der NSI bisher noch keines ihrer Ziele umfassend erreicht<sup>10</sup>.

#### V. Die Orientierungslosigkeit und die finanziellen Turbulenzen potenzieren sich regelmäßig dann, wenn die einzuführenden Steuerungsinstrumente für alle Beteiligten völlig neu sind und keinerlei Erfahrung bei den Einführungsprozessen bestehen.

Spätestens in diesen Fällen greift die öffentliche Hand regelmäßig gerne auf sog. externen Sachverstand zurück. Nachdem dann von den Beratern geklärt wurde, dass die bisherigen Verwaltungsabläufe völlig überholt und gegen die bewährten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente sämtlicher Unternehmen weltweit hoffnungslos unterlegen sind, wird eine grundlegende Neuausrichtung der Verwaltung angestoßen. Die Folge ist, dass zwei völlig unterschiedliche Systeme oft gänzlich unvorbereitet aufeinandertreffen. Im schlimmsten Fall haben die gerufenen Berater allenfalls rudimentäre Vorkenntnisse von der öffentlichen Verwaltung und kennen nicht hinreichend die zentralen Unterschiede zwi-

schen einem Wirtschaftsunternehmen und der öffentlichen Verwaltung; das Legalitätsprinzip, der Unterschied zwischen Planstellen und Stellen, die Beihilfe, das Alimentationsprinzip, das Budgetrecht des Parlaments – überhaupt das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, die Daseinsfür- und -vorsorge und vieles mehr. Dafür kennen die Berater die Wirkungsweisen von Doppik, erweiterter Kameralistik, Flexibilisierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Balanced Score Card (BSC), outputorientierter Steuerung, Controllingsystemen, Produkthaushalten u.v.m. Schließlich muss nur noch die Politik vorgeben, bis wann das überlegenere kaufmännische System flächendeckend einzuführen ist. Wird eine solche politische Festlegung getroffen, bringt sie enorm viel Druck auf den ohnehin brisanten Umstellungsprozess.

Leider ist man damit aber immer noch nicht am Ende des Prozesses. Ganz wichtig in diesem Szenario ist auch die IT-Problematik. Regelmäßig werden für alle denkbaren und im Vorfeld angesprochenen Problemstellungen standardisierte und integrierte Softwarelösungen angeboten, die sich in verschiedenen Unternehmensbereichen weltweit bereits bewährt haben und die angeblich alles können. Dann kommen zu den ohnehin schon hohen Umstellungs- und Reorganisationskosten sowie den Beratungsaufwendungen auch noch eine meist komplett neue Hardware- und Softwareausstattung hinzu mit wiederum Beratungs-, Schulungs- und Implementierungsaufwand.

Aber selbst dabei bleibt es regelmäßig nicht, denn eine aus Wirtschaftsunternehmen übernommene Softwarelösung kann nur dann ihre Stärken ganz entfalten, wenn keine grundlegenden Anpassungen notwendig sind. Wie oben kurz dargestellt, gibt es aber eine ganze Reihe von fundamentalen Unterschieden zwischen der Unternehmenssteuerung und der der öffentlichen Hand. Dann aber hat die öffentliche Hand nur noch zwei Alternativen. Entweder die Verwaltung scheut die weiteren Anpassungsaufwendungen für die Softwarelösung; dann jedoch werden originäre von der Softwarefirma determiniert. Die andere Alternative ist, die Softwareanpassung vornehmen zu lassen. Dann stimmt zwar wieder das Kräfteverhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer, aber zu welchem Preis – und wie lange? Erfahrungen zeigen: Bis zum nächsten Release, denn die zusätzlichen Programmierungen, die das Softwarehaus ja nur zugelassen hat, weil es dem ausdrücklichen Wunsch des Auftraggebers entsprach, werden selbstredend natürlich nicht im Release mitgepflegt.

#### 7 Verwaltungsprozesse

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Deubel/Keilmann*, Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, V&M 2005, 236 ff., in dem aufgezeigt wird, dass man nicht zwingend den meist überbeurteilten Weg der flächendeckenden Umstellung des Haushaltssystems von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung gehen muss.

<sup>6</sup> Zu diesem Schluss kommt im Ergebnis auch der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, wenn er im Rahmen seiner Bemerkungen 2006 im Zusammenhang mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens fordert, dass die Landesregierung keinesfalls vorschnell der Versuchung erliegen sollte, durch ein neues Rechnungswesen die Verwaltung wieder auf Jahre hinaus mit sich selbst zu beschäftigen und darüber die wesentlichen Maßnahmen zur Haushaltssanierung aus dem Auge zu verlieren; vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2006, Nr. 8.5.4, S. 75.

<sup>7</sup> Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeit der NSI in der Landesverwaltung vom 29. März 2007, Az.: IV – 2000 W 20 – 04.70, S. 1 und 38.

<sup>8</sup> Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Fn. 7, S. 38.

<sup>9</sup> Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Fn. 7, S. 2.

<sup>10</sup> Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Fn. 7, S. 1.

**VI. Für die ziel- bzw. outputorientierte Steuerung ist es aber völlig unerheblich, wie das dahinterstehende Buchführungssystem (kaufmännisch oder kameral) ausgestaltet ist.**

Die bis heute intensiv geführte Diskussion, ob die Kameralistik oder die Doppik für die öffentliche Hand das bessere Buchführungssystem sein<sup>11</sup> und in der oft die Kameralistik als ursächlich für jede Fehlsteuerung angesehen wird, wird immer unbedeutender. Parallel dazu wird im Gegenzug die Binsenweisheit immer offensichtlicher, dass mit der bloßen Umstellung des Rechnungswesens sich die finanzielle Lage des Landes nicht ändert<sup>11</sup>. Diese Erkenntnis kann nicht wirklich verwundern, sind doch die unterschiedlichen Buchführungssysteme lediglich Phänomene, die sich aus den Bedarfen an ein System entwickelt haben und nicht umgekehrt. Folglich haben sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen (Gewinnorientierung bzw. Abbildung politischer Ziel- und Planvorgaben) lediglich unterschiedliche Buchführungssysteme (Doppik bzw. Kameralistik) herausgebildet.

Zentrales Anforderungskriterium an eine wirklich neue Steuerung ist aber, ob das Buchungssystem (Doppik oder Kameralistik) die von der Legislative und Exekutive geforderte outputorientierte Steuerung tatsächlich auch abbilden kann. Für das kameral System hat das Land Rheinland-Pfalz das Instrument des Leistungsauftrages in § 7b Landeshaushaltsordnung und § 7 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 entwickelt<sup>12</sup>.

**VII. Der Leistungsauftrag wird Top-Down und völlig analog zum bekannten und erprobten Haushaltsaufstellungsverfahren (Aufstellung, Vollzug, Haushaltsrechnung) aufgesetzt.**

Der rheinland-pfälzische Leistungsauftrag wird zunächst Top-down erstellt und hat damit den großen Vorteil, dass nicht erst tausende von Produkten definiert werden müssen, um in einem mühsamen und oft schwer überschaubaren Bottom-up-Prozess das eigentliche Steuerungsziel definieren zu können. Deswegen kann man den Leistungsauftrag – der gerade keinen flächendeckenden Ansatz voraussetzt – präzise, einfach und schnell genau dort einsetzen, worauf das politische Augenmerk gerichtet ist und man entsprechend steuernd tätig werden möchte.

Ein weiterer wesentlicher Vorteil des Leistungsauftrages ist, dass er völlig problemlos zu handhaben ist. Er wird parallel zum bekannten fiskalisch geprägten tradierten Haushaltsaufstellungsverfahren aufgestellt, vollzogen und in der Haushaltsrechnung abgebildet. Er wird mit den vorhandenen Instrumentarien im Vorwort zum betreffenden Kapitel dargestellt, ohne dass es eines zusätzlichen Beratungsaufwands oder gar einer eigenen, speziellen Software bedarf<sup>13</sup>. Entsprechend fallen die oben genannten teuren Software-, Hardware-, Schulungs- und Beratungskosten sowie korrespondierende Umstellungskosten gar nicht erst an.

**VIII. Steuerungsziele und -parameter müssen sich an den jeweiligen Bedarfen orientieren, d. h.: die relevanten Steuerungsebenen für das Parlament sind der aus der Regierungserklärung/Koalitionsvereinbarung abgeleitete Produktplan oder der Produktbereich.**

Ein weiterer Vorteil des Leistungsauftrages und des damit immanenten Top-down-Prozesses ist, dass der Leistungsauf-

trag grundsätzlich auf den zentralen politischen Steuerungsparametern und nicht auf den die Politik kaum interessierenden Produktdefinitionen der Arbeitsebene aufsetzt. Finden aber auf der politischen Ebene deutliche Veränderungsprozesse statt, wie dies regelmäßig nach Wahlen der Fall sein wird, können kurzfristig und relativ einfach die sich aus der Regierungserklärung oder Koalitionsvereinbarung ergebenden neuen, rund zehn zentralen Ziele in dem Top-down-Prozess umgesetzt und sukzessive ggf. bis auf Dienststellenebene durchdekliniert werden.

**IX. Für die Regierungsfraktion(en) sind die Leistungsaufträge zentrales Steuerungsinstrument, mit dem die wesentlichen politischen Ziele abgebildet werden.**

Für die Regierungsfraktion(en) kann der bislang immer weniger überschaubare, geschweige denn steuerbare, Haushalt mit der Konzentration auf die wesentlichen politischen Ziele in wenigen überschaubaren und zentralen Leistungsaufträgen deutlich transparenter werden, ohne dass dabei die Abgeordneten auf ihre teilweise bekannten und gewohnten differenzierenden Abfragemöglichkeiten verzichten müssen. Dennoch ist/sind die Regierungsfraktion(en) oft ambivalent in Ihrem Bestreben, Leistungsaufträge als zentrales Steuerungsinstrument einzusetzen.

Einerseits sind die im Wahlkampf oft sehr ambitionierten politischen Ziele und Wahlversprechen von Anfang an nicht dazu geeignet, über mehrere Jahre hinweg einem Umsetzungscontrolling unterzogen zu werden. Denn werden die Ziele nicht erreicht, droht die Transparenz der Leistungsaufträge mehr zu schaden, als zu nutzen, weil damit der Opposition die Möglichkeit eingeräumt wird, die selbstgesteckten Ziele der Regierung öffentlichkeitswirksam diskutieren zu können.

Andererseits ist jedem Abgeordneten der Regierungsfraktion(en) klar, dass zentrale Wahlversprechen – spätestens vor der nächsten Wahl – zumindest von den Medien auf den bis dahin erreichten Umsetzungsgrad ohnehin hinterfragt werden. Werden aber die gesteckten politischen Ziele erreicht, kann ein transparentes Verfahren sehr wohl beim Wähler wahlentscheidenden Ausschlag geben. Schließlich hat man sich einem offenen Verfahren gestellt, hat demnach keine unredlichen und unrealistischen Wahlversprechen abgegeben und hat damit schließlich gegenüber der Opposition einen maßgeblichen Trumpf.

**X. Für die Oppositionsfraktion(en) machen die Leistungsaufträge die zentralen politischen Ziele erst transparent.**

Aus Sicht der Opposition ergeben sich neben der allgemeinen Intransparenz der komplexen Haushaltsverfahren zusätzliche Probleme, denn ihr stehen per se weniger Informationsquellen und -möglichkeiten zur Verfügung. Während die Regierung oft aus der/den Regierungsfraktion(en) hervorgeht und sie zumindest ihre zentralen politischen Ziele und Vor-

<sup>11</sup> So auch der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Fn. 6, S. 16.

<sup>12</sup> Keilmann/Hermonies, Der Leistungsauftrag, V&M 2004, 306 ff.; Hermonies, Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Dissertation, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006; Grimm (Hrsg.), Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags in Rheinland-Pfalz, Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben im Haushalt im Landtag Rheinland-Pfalz am 16. Februar 2005.

<sup>13</sup> Vgl. Keilmann, in Grimm, Fn. 12, S. 60 ff.

stellungen regelmäßig gemeinsam entwickeln, steht der/den Oppositionsfraktion(en) als Einstieg in die politische Kontrolle primär nur die Informationen aus dem Haushaltsplan zur Verfügung<sup>14</sup>. Hier aber würde der Leistungsauftrag, der neben den bisherigen differenzierten, kameralen Daten ausgebracht wird, gerade der Opposition einen deutlich größeren Transparenzgewinn bringen. Gleichzeitig erlaubt dies eine verbesserte Steuerungs- und Überwachungsfunktion sowohl der Regierung als auch der Regierungsfraktion(en) und stärkt damit nicht zuletzt nachhaltig den Oppositionsauftrag.

#### **XI. Für die Regierung sind die Leistungsaufträge ein Anreiz- und Leistungssystem für die im Gegenzug gewährte größere Flexibilität im Vollzug. Die rein verwaltungsinterne Steuerung erfolgt via KLR.**

Steuert die Legislative nur die ganz zentralen politische Ziele, obliegt allein der Exekutive das operative Geschäft. Das ist ihre Kernaufgabe. Eine wie auch immer geartete Zuständigkeit der Legislative für diesen Bereich ist vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenteilung nicht ersichtlich. Entsprechend normiert § 7 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 RLP:

*„Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags wird zwischen der verantwortlichen Stelle und dem einzelplanbewirtschaftenden Ressort unter Beteiligung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministeriums eine Zielvereinbarung geschlossen. Insbesondere enthält sie für einzelne Aufgaben oder Aufgabenbereiche Zielgrößen, die den Ressourceneinsatz, den Umfang, die Qualität oder die Wirkung von Verwaltungsleistungen beschreiben.“*

Damit ist es auch Aufgabe der Exekutive, die geschlossenen Zielvereinbarungen im Vollzug zu überwachen, ggf. Konsequenzen zu ziehen sowie die gewünschten (Leistungs-)Parameter dem Parlament zu berichten. Diese verwaltungsinternen Prozesse sollten regelmäßig mit einer KLR unterstützt werden. Auch daraus wird ersichtlich, dass die verwaltungsinternen Daten aus der KLR nicht für das Berichtswesen über die zentralen politischen Ziele an die Legislative geeignet sind. Hierfür sind alleine die vom Parlament vorgegebenen Leistungsparameter aus dem Leistungsauftrag maßgeblich.

Gleichzeitig wird damit ein weiterer Vorteil der Aufgabenabgrenzung auf dieser Ebene deutlich: Solange sich die Legislative auf die Steuerung der zentralen politischen Ziele konzentriert und ihr dazu auch die relevanten Daten geliefert und aufbereitet werden, solange kann sie nicht in das Prinzip der Gewaltenteilung und damit in die der zweiten Gewalt zugewiesene Kernkompetenz des Gesetzesvollzugs eingreifen.

Auf der anderen Seite kann die Exekutive die ihr zugestanden Haushalftsflexibilisierungen dazu nutzen, die zu erreichenden Zielvorgaben schneller, einfacher und insbesondere wirtschaftlicher zu erbringen. Schließlich wird ihr Handeln nicht nur von der eigenen Regierung, sondern auch von Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) überwacht.

Unter diesen vorstehenden Prämissen für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation.

<sup>14</sup> Vgl. zur Situation der Opposition *Bracht* in Grimm, Fn. 12, S. 25.

#### **XII. Man benötigt ein System, um bei widerstrebenden Interessenlagen (insbesondere zwischen Legislative und Exekutive) einen Deeskalationsmechanismus zur Verfügung zu haben.**

Am Ende dieses Diskussionsprozesses sollte – trotz offensichtlicher Vorteile für alle betroffenen Beteiligten – die Erkenntnis stehen, dass es bei aller Klarheit in den großen Strukturen, es im Detail immer wieder zu Unstimmigkeiten und Diskussionen zwischen den Beteiligten kommen kann. Entsprechend empfiehlt es sich, rechtzeitig mit einem geeigneten Verfahren bereits im Vorfeld deeskalierend einwirken zu können. Ein geeignetes Instrument könnte die Parlamentarische Steuerungsordnung sein, die es erlaubt, das Kräfteverhältnis bei sich ändernden Rahmenbedingungen neu ausrichten und einander anpassen zu können. Vor diesem Hintergrund wurde eine Parlamentarische Steuerungsordnung<sup>15</sup> 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 daher kommen. Auch soll damit nicht ausgeschlossen sein, dass andere Konzepte zur Lösung des Problems zur Verfügung stehen.

Rechtsanwalt Dr. Stefan Ernst, Freiburg i.Br.

## **Das Elektroggesetz – Einige Hinweise zur Umsetzung der Verpflichtungen**

*Am 16. März 2005 trat das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – kurz: ElektroG) in Kraft; seit dem 1. Januar 2007 sind alle seiner Regelungen zu beachten. Insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen herrscht noch immer nicht unerhebliche Verunsicherung hinsichtlich der nunmehr zu beachtenden Regeln und der Reichweite ihrer Verpflichtungen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Regelungen zusammengefasst und einige Handreichungen zur Umsetzung durch die Unternehmen gegeben werden.*

### **I. Zweck und Hintergrund des Gesetzes**

Das ElektroG<sup>1</sup> beruht auf der EU-Elektro-Richtlinie (WEEE) sowie der Stoffverbots-Richtlinie (RoHS<sup>2</sup>). Es legt gem. § 1

<sup>15</sup> Vgl. *Keilmann/Sturm*, Eine Parlamentarische Steuerungsordnung, VR 2007, 109 ff.

<sup>1</sup> Elektro- und Elektronikgerätegesetz vom 16.3.2005 (BGBl. I 2005, 762), geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 15.7.2006 (BGBl. I 2006, 1619). Zur Entstehungsgeschichte siehe *Fehling*, in *Bullinger/Fehling* (Hg.), *ElektroG*, 2005, Einl. Rn. 1 ff.; *Giesberts/Hilf*, *ElektroG*, 2006, Einl. Rn. 9 ff. Weitere jüngere Literatur: *Arnold/Ricke*, *Das ElektroG – Anwendungsbereich und Aus-*