



Hermann Hill (Hrsg.)

## PARLAMETARISCHE STEUERUNGSORDNUNG

Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000

Zitervorschlag: Keilmann, Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung, in Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2001, Speyerer Forschungsbericht 220, Seite 135 bis 146

SPEYERER 220  
FORSCHUNGSBERICHTE

### Vorstellung des ersten Rahmenentwurfs einer Parlamentarischen Steuerungsordnung<sup>1</sup>

Ministerialrat Dr. *Ulrich Keilmann*, Mainz<sup>2</sup>

Nachdem wir gestern sehr viel Substantielles zu den verschiedensten Problemstellungen, die im Rahmen einer parlamentarischen Steuerungsordnung geregelt werden könnten, gehört haben, möchte ich heute versuchen, die einzelnen Problembereiche in eine gewisse Ordnung und Reihenfolge zu bringen, um so eine erste Basis zu schaffen, die es erlauben soll, die Gesamthematik zielführend weiterzudiskutieren. Ich habe dieses erste Gerüst als „Rahmenentwurf“ bezeichnet, um damit die Veränderbarkeit und die Aufforderung zur Mitarbeit möglichst augenfällig auszudrücken.

Meines Erachtens sind im Rahmen einer parlamentarischen Steuerungsordnung mindestens fünf Abschnitte auszugestalten. Zunächst ist sicherlich eine allgemeine Zielbestimmung zu definieren, d.h. was die parlamentarische Steuerungsordnung überhaupt regeln soll. Zum zweiten ist die parlamentarische Steuerungsordnung im engeren Sinne zu qualifizieren, d.h. insbesondere die Aufgaben, Rechte und Pflichten des Parlaments. Als Gegenpol dazu sind in einem dritten Punkt die Aufgaben und Pflichten der Exekutive darzustellen, wozu wir gestern schon verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten, wie beispielsweise die von Herrn Professor Mastronardi, gehört haben. In einem vierten Abschnitt ist, für das sich in der Diskussion abzeichnende latente Spannungsverhältnis über insbesondere Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen Exekutive und Legislative, ein geeignetes Deeskalationselement im Rahmen eines allgemeinen Rechtsschutzes zu installieren. Zur Abrundung und als Gedankenstütze habe ich hier die Haftungsfragen mit aufgenommen, die - will man sie in die parlamentarische Steuerungsordnung mit aufnehmen - durchaus auch in einem eigenen Abschnitt geregelt werden können. Schließlich ist in einem fünften Abschnitt die Funktion des Rechnungshofes darzustellen, dessen Stellung meines Erachtens durch eine gesteigerte Einbindung über die ohnehin bereits gesetzlich normierte

1 Überarbeitete und mit Fußnoten versehene Vortragsfassung.

2 Der Autor ist Leiter des Grundsatzreferates für Ausgabenbudgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und für das Haushaltsrecht im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Beratungsfunktion<sup>3</sup> noch gestärkt werden sollte. Bislang nicht in dem Konzept enthalten ist der Bereich des Beteiligungscontrolling, der uns gestern von Herrn Göke vorgestellt wurde. Insofern könnte der Rahmenentwurf um diesen sechsten Abschnitt erweitert werden.

In dem **ersten Abschnitt** der allgemeinen Zielbestimmung sind meines Erachtens die grundlegenden Aspekte zu regeln. Dazu zählt an vorderster Stelle die Dialogpflicht einschließlich der kooperativen Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative. Diesem Regelungsinhalt sollte deswegen eine so herausgehobene Stellung eingeräumt werden, weil er in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich dazu beitrug, zwischen beiden Gewalten eine Balance herzustellen, die zwar gesetzlich nicht normiert ist, sich aber faktisch eingespielt und bewährt hat. Dieses ausgewogene Verhältnis ist mit der Einführung der neuen Steuerungsmodelle in eine Schiefelage geraten, weil der Exekutive insbesondere durch erweiterte Deckungs- und Übertragbarkeitsregelungen ein Teil des der Legislative zuzurechnenden Budgetrechts des Parlaments abgetreten wurde. Daneben wurden noch mit Kopplungsvermerken und dem beispielsweise gestern von Dr. Edinger u.a. vorgestellten Bonus-/Malus-System Anreizmechanismen installiert, die - wie wir zwischenzeitlich wissen - zielgerecht zu Effizienzsteigerungen führten. Durch die Verlagerung dieser nach traditionellem Verständnis der Legislative zustehenden Steuerungsinstrumente auf die Exekutive ist die oben beschriebene Balance in ein Ungleichgewicht geraten, für deren Wiederherstellung wir geeignete Instrumente und Mechanismen vorsehen sollten. Ein solches Instrument ist sicherlich die Dialogpflicht gepaart mit der kooperativen Zusammenarbeit, die - will man das Verhältnis zwischen den beiden Gewalten in einer parlamentarischen Steuerungsordnung regeln - dort an exponierter Stelle - gegebenenfalls sogar in einer Präambel - festgelegt werden sollte.

Ähnlich gewichtig ist der weitere Punkt, den ich Vorbehalt zugunsten des Parlaments genannt habe. Hier sollte meines Erachtens - eventuell ebenfalls im Rahmen einer Präambel - zum Ausdruck kommen, dass das Budgetrecht des Parlaments in jedem Fall gewahrt bleibt und im Zweifel, auch wenn die Regierung den Haushalt vollzieht, das Parlament sich einen ausdrücklichen konkreten Vorbehalt einräumen kann. Damit sollen einerseits die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gewahrt und andererseits der erweiterte Gestaltungsspielraum der Exekutive weitgehend belassen werden.

3 Vgl. § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz.

Die weiteren Punkte, wie Begriffsdefinitionen zur Sicherstellung einer einheitlichen Terminologie sowie Festlegung der allgemeinen Steuerungsinstrumentarien, insbesondere der Planung (durch Vorgabe der Verwaltungsziele), des Controlling (unter Einbeziehung des Rechnungshofes) und der Steuerung (mit den jeweils zur Verfügung stehenden Instrumentarien) sollten ebenfalls in dem hier näher dargestellten ersten Abschnitt normiert werden. Von einer Aufnahme dieser allgemeinen Aspekte in die Präambel sollte jedoch abgesehen werden.

Der **zweite Abschnitt**, die parlamentarische Steuerungsordnung im engeren Sinne, sollte in zwei Unterabschnitte - Allgemeine Bestimmungen und Aufgaben - untergliedert werden.

Im Rahmen der Allgemeinen Bestimmungen sollte zunächst klargestellt werden, welches Organ auf Parlamentsebene zuständig für die Ausfüllung der parlamentarischen Steuerungsordnung ist. Hierbei bietet es sich an, den Haushalts- und Finanzausschuss mit dieser Aufgabe zu betrauen.<sup>4</sup> Alternativ könnte aber ebenso ein entsprechender Unterausschuss gebildet oder ein gesonderter Fachausschuss, der mit dem Haushalts- und Finanzausschuss kooperieren müsste, eingesetzt werden.<sup>5</sup>

Daneben sollte an dieser Stelle der gesamte Regelungskreis über insbesondere die Zusammensetzung und die Modalitäten der Einberufung<sup>6</sup> des dann zuständigen Organs normiert werden. Dabei ist es nicht notwendig, diesen Regelungsbereich gänzlich neu zu entwickeln, vielmehr kann auf bestehende gesetzliche Normen - wie sie beispielsweise in den Geschäftsordnungen der Landtage bereits geregelt sind - zurückgegriffen werden.<sup>7</sup> Insofern lässt sich die immer noch große Aufgabe eines Musterentwurfes zum Aufbau einer parlamentarischen Steuerungsordnung zumindest etwas erleichtern.

4 Vgl. dazu § 69 Abs. 1 Nr. 9 Geschäftsordnung Landtag Rheinland-Pfalz.

5 Vgl. dazu § 69 Abs. 3 Geschäftsordnung Landtag Rheinland-Pfalz.

6 So z.B.: Zusammensetzung und Anzahl der Mitglieder, Vorsitz, Stellvertretung, Controller des Parlaments, Einberufung und dazugehörige Verfahren, allgemeiner Verfahrens- und Sitzungsverlauf, Regelungen über Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit der Sitzungen, Allgemeine Bestimmungen über Berichterstattung, Anhörungsverfahren, Anfragen und Behandlung von Unterrichtsrechten, Unabhängigkeit des Gremiums, Ausschluss und Ablehnung von Mitgliedern (Befangenheit), Ausscheiden von Mitgliedern, verschiedene Instrumentarien sowie ggf. Übertragung vom zuständigen Ausschuss an den Unterausschuss und analoge Rückübertragung.

7 Vgl. insofern für Rheinland-Pfalz §§ 70 ff Geschäftsordnung Landtag Rheinland-Pfalz.

Näher eingehen aus diesem Regelungskreis<sup>8</sup> möchte ich auf den Controller des Parlaments, der meines Erachtens vom zuständigen Ausschuss bestimmt werden sollte, um für Fragen und Antworten zur Verfügung zu stehen. Gleichzeitig wäre es sinnvoll, ein entsprechendes Pendant mit analoger Aufgabenstruktur auf Seite der Exekutive zu installieren, wobei beiden Controllern zusätzlich Koordinierungsaufgaben untereinander übertragen werden sollten, um sowohl die vom Parlament angeforderte Information lückenlos in die Verwaltung als auch von dort anforderungsorientiert in den Ausschuss transportieren zu können. Sicherlich kann man in diesem Zusammenhang die Legitimation eines nicht dem Parlament angehörenden Controllers hinterfragen und problematisieren. Man wird es im Ergebnis aber nicht dem Parlament abstreiten können, sich einer Fachberatung bedienen zu dürfen, auch wenn der Controller nicht dem Parlament angehört. Dabei sehe ich eine Analogie beispielsweise mit dem wissenschaftlichen Dienst des Landtags, dessen Aufgabe ebenfalls die insbesondere rechtliche Beratung des Parlaments ist, was nie die eigenständige Entscheidung der Abgeordneten ersetzen könnte.

Ein weiterer Regelungskreis im Rahmen der Allgemeinen Bestimmungen sollten Allgemeine Verfahrensvorschriften<sup>9</sup> sein, von denen ich hier die frühzeitige Einbindung des Rechnungshofs besonders beleuchten möchte, denn die Rechnungshöfe haben schon jetzt - neben den originären Prüfungsaufgaben - einen beratenden und gutachterlichen Auftrag, die bei uns in Rheinland-Pfalz in § 88 Abs. 2 und 3 LHO geregelt sind. Ich halte diese Regelungen für außerordentlich bedeutend und gleichzeitig weitsichtig, was sich gerade wieder in dem Kontext der parlamentarischen Steuerungsordnung zeigt. Zwar können und sollen - wie Herr Dr. Schneider gestern richtigerweise ausführte - die Rechnungshöfe nicht bei allen Problemlagen im Vorhinein eingebunden werden, um sich auch der anschließenden Prüfung nicht zu begeben, weil man in den Entscheidungsprozess mit eingebunden war, jedoch zeigen schon die in der Diskussion um eine parlamentarische Steuerungsordnung verwendeten Begrifflichkeiten, wie Gewaltenteilung,

8 Siehe oben Fn. 6.

9 So z.B. Unterrichtungspflicht gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss / Parlament in besonders bedeutenden Angelegenheiten, Amtshilfe, Akteneinsicht ( § 120 Geschäftsordnung Landtag Rheinland-Pfalz, § 24 Untersuchungsausschussgesetz Rheinland-Pfalz), Unterrichtung der Öffentlichkeit ( § 25 Untersuchungsausschussgesetz Rheinland-Pfalz), Verschwiegenheitspflicht ( § 26 Untersuchungsausschussgesetz Rheinland-Pfalz), Einbindung Rechnungshof durch beratende und gutachterliche Tätigkeit ( § 88 Abs. 2 und Abs. 3 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz).

Demokratieprinzip, Verfassungsordnung et cetera, dass es hier um das Verständnis zentraler Zusammenhänge geht, die weit mehr sind, als ob ein Dienstwagen gekauft oder geleast wird. Insofern halte ich es für notwendig, die Rechnungshöfe möglichst früh und eng im Vorfeld gerade bei den zentralen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Neuen Steuerungsmodellen einzubinden, weil - wie jüngst in Hessen entschieden, dass die Haushalte künftig nicht mehr kameral, sondern doppisch aufzubauen sind - ein für die Rechnungshöfe ganz essenzieller Kernbereich möglicherweise nicht nur berührt, sondern gegebenenfalls gänzlich neu geregelt wird. An einer so weitreichenden Entscheidung müssen meines Erachtens die Rechnungshöfe im Vorfeld schon aktiv mitarbeiten und können sich nicht nur auf eine nachgelagerte Prüfung konzentrieren. Diese Empfehlung an die Rechnungshöfe wird durch die bisherige Praxis der Rechnungshöfe belegt, nach der schon jetzt beratende und gutachterliche Aufgaben einen knapp hälftigen und in seiner Tendenz steigenden Beratungsanteil ausmachen.

In einem zweiten Unterabschnitt könnte man sicherlich den Kernbereich einer parlamentarischen Steuerungsordnung regeln, d.h. die konkreten Aufgaben, wie Steuerung, Kontrolle und Optimierung der im Haushaltsplan festgelegten Mittel sowie die Einwirkung auf die Einhaltung bzw. Sicherstellung des Ausgabevolumens.

Insofern sollte das Parlament zuerst definieren, wie die von ihm selbst vorzugebenden Ziele, sog. Leitentscheidungen, innerhalb welchen Zeithorizontes bis beispielsweise hin zum Ende der Legislaturperiode zu realisieren sind.

Zweitens sollten von den Leitentscheidungen die sog. Leistungsvereinbarungen unterschieden werden, die die Umsetzung der Leitentscheidung mit der Verwaltung umschreibt, die ihrerseits schon eine etwas konkretere Zielvereinbarung einschließlich zu erfüllender Qualitätsmerkmale beinhaltet. Auch in diesem Verhältnis spiegelt sich der Gedanke der Dialogpflicht und der Kooperation - wie sie in der Präambel Eingang finden sollten - eine ganz wesentliche Rolle, um gemeinsam zu einer möglichst abgewogenen und zielorientierten Leistungsvereinbarung gelangen zu können. Im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen sollte auch der Budgetrahmen festgelegt werden, weil sein Volumen seinerseits abhängig ist von den in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Zeitvorgaben und zu erreichenden Qualitätsmerkmalen.

Drittens sollten in diesem Kontext noch Regelungen getroffen werden über das Berichtswesen und das Controlling, wie beispielsweise die Umset-

zung der Zielvereinbarungen durch die Exekutive, deren Bewertung sowie Ausführungen zur Kosteneffizienz et cetera.

In einem vierten Teil könnten die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Verwaltung normiert werden. Dabei kann man an die verschiedensten Instrumentarien denken, die - ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben - hier zusammengefasst dargestellt werden sollen, auch wenn sie sich teilweise in ihrer Zielrichtung überschneiden. Insofern kann man beispielsweise an ein Unterrichtsrecht des Parlaments<sup>10</sup> denken, was gewisse Parallelen zum Instrumentarium der Anfragen des Parlaments<sup>11</sup> aufweist. Auch ein Prüfungsauftrag an den Rechnungshof ist durchaus denkbar. Zwar ist eine zwingende Ausgestaltung eines Prüfungsauftrages aufgrund der Unabhängigkeit des Verfassungsorgans Rechnungshof nicht realisierbar, faktisch aber hat sich herauskristallisiert, dass die Rechnungshöfe sich einer entsprechenden Prüfungsbitte des Parlaments selten verschließen. Sicher schon etwas stärkere Instrumentarien des Parlaments wären beispielsweise ein Beanstandungsrecht mit entsprechendem Korrekturhinweis<sup>12</sup> oder ein bereits konkretisierter Auftrag an die Verwaltung, wie es in Art. 16 des schweizerischen Modells vorgestellt wurde bis hin zur konkreten Anordnung<sup>13</sup>, um durch die direkte Einflussnahme auf die Regierung beispielsweise einen bestimmten Leistungsauftrag zu vergeben oder zu ändern. Ist eine vorherige Einflussnahme durch das Parlament nicht mehr möglich, kann man an die (nachträgliche) Genehmigung bzw. die Zustimmung bei planwidrigem oder abweichendem Haushaltsvollzug denken.<sup>14</sup> Gleichzeitig kann man in diesem Zusammenhang erwägen, ein ganzes Reglement aufzubauen, wie abweichendes Verhalten von den Zielvereinbarungen zu qualifizieren und in seiner Konsequenz zu behandeln ist. Dies beginnt sicher bei der Neuordnung von Zielvereinbarungen für einzelne Bereiche, die dann als Orientierungshilfen, Vorgaben über einzuhaltende Höchstgrenzen und die Festlegung von Mindeststandards beinhalten können. Als weitere Eskalationsstufe könnte die Bestellung eines Beauftragten des Parlaments<sup>15</sup> normiert werden, der in der Verwaltung die konkreten Vorstellungen des Parlaments darstellt und deren Umsetzung dort konkret nachgeht.

10 Analog § 120 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

11 Vgl. § 89 ff. Geschäftsordnung Landtag Rheinland-Pfalz.

12 Analog § 121 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

13 Analog § 122 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

14 Analog § 119 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

15 Analog § 124 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

Hierfür würde es sich anbieten, den Controller des Parlaments für diese Aufgabe schon vorzubestimmen. Dann jedoch stellt sich erst recht die Frage nach der entsprechenden Legitimation, denn als nicht gewählter Volksvertreter die Interessen des Parlaments in der Exekutive massiv zu vertreten und deren Umsetzung zu überwachen, um so den Parlamentswillen zu vollziehen, dürfte höchst problematisch sein.<sup>16</sup> Als schärfste Form der konkreten Einflussnahme des Parlaments in den Exekutivbereich könnte letztlich die Ersatzvornahme<sup>17</sup> normiert werden, d.h. wenn die Verwaltung mehrfach den Aufgaben nicht oder nicht hinreichend nachkommt oder Mittel nicht entsprechend verwendet, könnte das Parlament selbst unmittelbar Zielvereinbarungen mit dem jeweiligen Leistungsträger abschließen.

Schließlich könnten in einem fünften Teil die Minderheitenrechte, d.h. insbesondere wie Anträge der Opposition zu behandeln sind, geregelt werden.

In einem **dritten Abschnitt** sollten - als Pendant zu der im zweiten Abschnitt geregelten parlamentarischen Steuerungsordnung im engeren Sinne - die Aufgaben und Pflichten der Exekutive als jeweils eigener Unterabschnitt normiert werden. Dabei kann man schon an dieser Auflistung erkennen, dass die üblicherweise den Aufgaben und Pflichten gegenüberstehenden Rechte im hier beschriebenen Verhältnis der Exekutive zur Legislative eine eher untergeordnete Rolle spielen.

In dem ersten - die Aufgaben der Exekutive regelnden - Unterabschnitt könnten zunächst die Aufstellung und der Vollzug des Haushaltsplanes dargestellt werden einschließlich den neu zu regelnden Tatbeständen über die Leistungsvereinbarungen und das dazu notwendige Zusammenspiel aller Verwaltungsebenen, um die jeweils entsprechenden Vorgaben erbringen zu können.

In einem zweiten Teil könnten beispielsweise Regelungen festgelegt werden, die von Form, Inhalt, Fristen et cetera der Zielvereinbarungen innerhalb der Verwaltungen über die Einbindung und Überwachung der Verwaltung bis hin zum Berichtswesen und Controlling reichen können.

Im dritten Teil könnte als Pendant zum Controller des Parlaments ein Controller für die Exekutive installiert werden, dem Koordinierungsaufgaben nicht nur zwischen den Ressorts, sondern auch mit dem Controller des Parlaments übertragen werden könnten, um so den Anforderungshintergrund

16 Siehe dazu auch oben Seite 138 sowie den Vortrag von Prof. Mengel.

17 Analog § 123 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

vom Parlament in die Verwaltung und den umgekehrt verlaufenden Informationsfluss zieloptimiert steuern zu können.<sup>18</sup> Daneben ist in diesem Zusammenhang die Funktion der Controllern in den jeweiligen Ressorts insbesondere zur Berichterstattung an die jeweilige Hausspitze sowie ggf. bei Anfragen aus dem parlamentarischen Raum an den Controller der Exekutive aufzunehmen und seine Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Entscheidungen und Nachsteuerungsmaßnahmen des Ausschusses zu regeln.

In einem zweiten Unterabschnitt könnten dann die Pflichten der Exekutive geregelt werden. Darunter sind zunächst die Berichtspflichten gegenüber dem Parlament zu verstehen<sup>19</sup> um eine ausreichende Informationsbasis zur Finanzkontrolle zu haben. Insofern ist ein transparentes, produktorientiertes und zeitnahes Berichtswesen, das der Legislative regelmäßig in sich konsistente Informationen über die Entwicklung in den einzelnen Leistungsbereichen liefert, vorzuschreiben. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, das Berichtswesen insgesamt dezidiert vorzugeben, wobei es selbstverständlich nicht in vollem Umfang in der parlamentarischen Steuerungsordnung geregelt sein muss, sondern es vielmehr ausreicht, das Ministerium der Finanzen dort zu ermächtigen, die Detailausgestaltung<sup>20</sup> in Form eines Erlasses regeln zu können. Dabei darf ich Ihnen aus eigener Erfahrung versichern, wie wichtig es für einen transparenten und über einen längeren Zeitrahmen fortgeschriebenen Berichtsmodus ist, kleinste Details zu regeln und diese den Ressorts vorzugeben, um von dort nicht nur ressortspezifische Besonderheiten mitgeteilt zu bekommen, die mit den Angaben anderer Ressorts nicht vergleichbar sind und damit den Blick auf die Gesamtentwicklung verstellen.

Im Zusammenhang mit den Berichtspflichten kann man versuchen, wie auch wir in Rheinland-Pfalz diesen Themenbereich angegangen haben, eine Art Alarmsystem oder auch eine Notberichtsspflicht aufzusetzen. Danach haben die Ressorts zur Abwendung einer drohenden Budgetüberschreitung

18 Siehe oben Seite 128 f.

19 Vgl. § 10 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz; § 6 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz Rheinland-Pfalz 2000/2001.

20 Vgl. insofern die Ausgestaltung im Haushalts- und Wirtschaftsführungserlass für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2000, MinBl. 154 ff., in dem insbesondere Umfang, Berichtszeiträume, eine transparente und verständliche Darstellungsform, qualitative Vorgaben und deren Einhaltung, Hinweise auf mittel- und langfristig absehbare Entwicklungen, Abweichungen der Ist-Vereinbarung von der Zielvereinbarung, notwendige Erweiterungen auf neue Leistungsbereiche sowie sonstige Hinweise und Auswirkungen im Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung geregelt sind.

dem Ministerium der Finanzen dann besonders zu berichten, wenn die vom Ressort zu erstellende Hochrechnung der Ausgaben zum Jahresende das geplante Soll um mehr als 0,3 v.H. überschreitet. Dabei hat das Ressort im Rahmen dieser besonderen Berichtspflicht eingehend die Gründe für die Abweichungen darzulegen sowie über die eingeleiteten Gegenmaßnahmen und deren prognostizierte Erfolgsaussichten zu berichten. Parallel dazu hat - unabhängig von den Berichtspflichten der Ressorts - die Landesregierung den Landtag bei erheblichen Änderungen der Haushaltsentwicklung zu unterrichten.<sup>21</sup>

Nachdem im zweiten und dritten Abschnitt insbesondere die Zuständigkeiten und Befugnisse der Legislative sowie der Exekutive dargestellt wurden, bietet es sich nun geradezu an, das - wie eingangs bereits aufgezeigt<sup>22</sup> - sich daraus entwickelnde latent spannungsgeladene Verhältnis zwischen beiden Gewalten, im vierten Abschnitt einem geeigneten Deeskalationsmechanismus im Rahmen eines allgemeinen Rechtsschutzes zuzuführen und gegebenenfalls - optional - Haftungsfragen zu regeln.

Allgemein lässt sich zu diesem Themenkomplex des Rechtsschutzes - wie auch gestern schon von Prof. Hill dargestellt - konstatieren, dass es in jedem Fall sinnvoll ist, ein Management für die Konfliktlösung bereitzuhalten. Dies darf jedoch nicht soweit gehen, jede kleinere Differenz zum Anlass zu nehmen, ein gerichtliches Verfahren loszutreten zu können, was sicher nicht nur die Justiz stark beschäftigen würde, sondern auch die beiden anderen Gewalten lahmen könnte. Vielmehr kann ein wie auch immer geartetes gerichtliches Verfahren meines Erachtens nur dann ausgelöst werden, wenn eine der Parteien behauptet, in ihrem Kernbereich tangiert zu sein. Würde also beispielsweise der Haushalts- und Finanzausschuss durch überzogene Vorgaben sich faktisch zum Superfinanzministerium aufschwingen und damit das eigentlich zuständige Finanzministerium zwingen, jede Kleinigkeit vom Haushalts- und Finanzausschuss entscheiden zu lassen, dann wäre sicher der Kernbereich der Exekutive soweit tangiert, dass dies einer Klärung sollte zugeführt werden können.

Ausgehend von diesen Rahmenüberlegungen sollte in einem ersten Unterabschnitt zunächst definiert werden, wann ein Eingriff in den jeweiligen Kernbereich anzunehmen ist und in welchen Fällen Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann. Dabei dürfte auch die eingangs bereits an-

21 Vgl. § 10 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz.

22 Siehe oben Seite 135.

gezogene Dialogpflicht<sup>23</sup> eine ganz wichtige Rolle spielen, um insofern einen Deeskalationsmechanismus aufbauen zu können. Entsprechend könnte die Pflicht zum Dialog - analog dem Widerspruchsverfahren - als zwangsläufiges Vorverfahren ausgestaltet werden, bevor der behauptete Eingriff in den Kernbereich überhaupt beklagt werden kann.

In einem zweiten Teil wäre dann der Ablauf des eigentlichen Streitverfahrens darzustellen. Auch insoweit wäre es ratsam, den Deeskalationsmechanismus fortzuschreiben, d.h. zunächst eine interne (zwischen Legislative und Exekutive) Streitschlichtung herbeizuführen, die zwar über den Dialog hinausgeht, die Stufe eines formellen Streitverfahrens mit allen öffentlichkeitswirksamen Folgen aber noch nicht erreicht. Hierfür bietet sich das Schiedsgerichtsverfahren besonders an, weil es einerseits die Möglichkeit eröffnet, ein Einigungsverfahren fast ausschließlich zwischen den streitenden Parteien organisieren zu können und es andererseits dem Schiedsgericht erlaubt, die deeskalationsfördernde Moderatorfunktion zu übernehmen, um so beiden Verfahrensbeteiligten einen richtungsweisenden Lösungsweg mit begrenzter und begrenzbarer Öffentlichkeitswirksamkeit aufzeigen zu können. Vor diesem Hintergrund ist die personelle Besetzung des Schiedsgerichtes besonders bedeutend, d.h. insbesondere dem Vorsitzenden kommt nicht nur die Rolle des neutralen Moderators, sondern auch die des fachlich kompetenten, überparteilichen Vermittlers zu. Hierfür ist meines Erachtens besonders der Präsident des Landesrechnungshofes prädestiniert. Kommt es im Rahmen des schiedsgerichtlichen Verfahrens nicht zu einer Einigung der Streitparteien, muss das Schiedsgericht darüber entscheiden, ob ein Eingriff in den Kernbereich tatsächlich vorliegt. Liegt nach Auffassung des Schiedsgerichtes ein Eingriff in den Kernbereich vor, so sollte es - kommt keine gütliche Einigung zustande - eine Streitentscheidung treffen. Gleichzeitig sollte es in dieser Fallkonstellation - da der Kernbereich verletzt ist - die Anrufung der nächsten Instanz zulassen. Ist der Kernbereich nach Auffassung des Schiedsgerichtes nicht verletzt, entscheidet das Schiedsgericht letztinstanzlich. Nur in den Fällen, in denen das Schiedsgericht nicht abschließend festzustellen vermag, dass der Kernbereich nicht verletzt ist, sollte es ausnahmsweise bei ausdrücklicher und eingehender Begründung erlaubt sein, den Streitparteien die Anrufung der nächsten Instanz zu eröffnen. Wird das Streitverfahren - trotz aller Deeskalations- und Streitausstiegsmöglichkeiten - in die nächste Instanz getragen, sollte es hier zu letztinstanzlichen Entscheidung kommen. Folglich sollte es sich dabei dann um ein gerichtliches Verfahren handeln. Entsprechend bietet sich das Organstreitverfahren

23 Siehe oben Seite 136.

vor dem Verfassungsgerichtshof an,<sup>24</sup> wobei die Verfahrensvoraussetzungen aufgrund der Verweismöglichkeit von dem vorgeschalteten schiedsgerichtlichen Streitverfahrens hinsichtlich der Statthaftigkeit, der Antragsbefugnis, der Form, der Fristen, des Rechtsschutzbedürfnisses und gegebenenfalls des Verfahrensablaufes angepasst werden müssten.

Im dritten Teil könnten die Entscheidungsorgane beschrieben werden. Dabei sollte sich das Schiedsgericht aus dem Präsidenten des Landesrechnungshofes als Vorsitzendem und je einem Vertreter der Exekutive und Legislative zusammensetzen. Wird eine Vergrößerung des Schiedsgerichtes gewünscht, können - jeweils paarig - Vertreter der Exekutive und der Legislative hinzugenommen werden. Für eine Änderung der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes besteht keine Notwendigkeit.

In weiteren Teilen könnten allgemeine Formalien je nach Streitverfahren, allgemeine Bestimmungen<sup>25</sup>, Folgen der Entscheidung und Abhilfemöglichkeiten für Legislative und Exekutive<sup>26</sup> geregelt werden.

In einem zweiten Unterabschnitt könnte - optional - die Haftungsfrage geregelt werden, wenn man über die ohnehin bereits geregelte Haftung der Beamten für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit hinausgehen will. Zwar kann man in diesem Zusammenhang auch an eine Haftung der Organisation denken, was zugegebenermaßen letztlich jedoch nicht effektiv sein wird, weil die regelmäßig in Geld zu leistende Entschädigung aus dem Haushalt zu finanzieren wäre, was allenfalls das zugewiesene Budget etwas reduziert, wohl aber als nicht besonders tragisch angesehen werden dürfte. Wenn man aber diesen Bereich regeln will, dann sollte man konsequenterweise auch daran denken, ein Organisationsverschulden des Parlaments mit aufzunehmen, d.h. wenn durch die parlamentarischen Vorgaben der Verwaltung kein Ermessensspielraum mehr verbleibt und dies ursächlich für das schädigende Ereignis war, muss eine Exkulpationsmöglichkeit für die betreffende Organisationseinheit bestehen.

Im fünften Abschnitt sollte die herausgehobene Funktion des Rechnungshofes als unabhängiges Organ und „externer Gutachter“<sup>27</sup> dargestellt

24 Vgl. Art. 130, 135 Abs. 1 Nr. 1 Landesverfassung Rheinland-Pfalz.

25 Wie beispielsweise Amtsermittlung, Untersuchungsgrundsatz (§ 86 VwGO), Aufklärungspflicht (§ 86 VwGO), Beweisbestimmungen (§§ 96-98 VwGO), Vorlage- und Auskunftspflicht der Behörden (§ 99 VwGO), Akteneinsicht (§ 100 VwGO).

26 Vgl. § 72 VwGO.

27 Vgl. § 88 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz.

werden. Da dieser Bereich sich durch den ganzen Vortrag zog, möchte ich hier nur noch die einzelnen Punkte kurz anreißen.

In einem ersten Teil sollten Regelungen über die Einbindung des Rechnungshofes, wie die Teilnahme an den Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses, Beteiligung beim Abschluss von Zielvereinbarungen, Vorsitz im Schiedsgericht et cetera, getroffen werden.

Im zweiten Teil könnten seine besonderen Funktionen, wie beratende und gutachterliche Tätigkeiten, hervorgehoben werden.

Im weiteren Teilen müssten seine Aufgaben<sup>28</sup> und Pflichten<sup>29</sup> dargestellt sowie die Konsequenzen der Prüfungsergebnisse<sup>30</sup> aufgezeigt werden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen einen weiterhin interessanten Verlauf dieser Tagung.

Vielen Dank

28 Beispielsweise Prüfungen, Stellungnahmen, Gutachten, Unterrichtsrecht.

29 Beispielsweise Berichtspflichten.

30 Beispielsweise müssen Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher Bedeutung dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt werden (§ 96 Landshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz).